A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának

BESZÁMOLÓJA

2008-2009

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK BESZÁMOLÓJA

2008–2009

J/11906

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK BESZÁMOLÓJA

2008–2009

Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa

Budapest, 2010.

Minden jog fenntartva

ISSN 2061-6511

Kiadó: Országgyűlési Biztos Hivatala
1051 Budapest, Nádor u. 22.
Telefon: 475-7123, fax: 269-1615
Internet: www.jno.hu
e-mail: jno@obh.hu
Felelős kiadó: Fülöp Sándor
Nyomda és kötészet: ETO-Print Nyomdaipari Kft.
Felelős vezető: Magyar Árpádné

TARTALOM

ELŐSZÓ 7

I. ÁTTEKINTÉS 9

I.1. Az új intézmény létrejötte, megalakulása, funkciói és struktúrája 9
I.2. Magyarország környezeti konfliktus-térképe 11
I.3. Állásfoglalásaink fogadtatása és eredményei 14
I.4. Az Obtv-ben biztosított különleges jogkörök alkalmazása 24
I.5. Stratégiai kommunikáció, kapcsolati háló 26
I.6. „Egyre távolabb a jótól” 28

II. A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK HATÁSKÖRE 31

II.1. Alapvetés 31
II.2. A biztos intézményének létrehozása 32
II.3. A biztos hatáskörének értelmezése 33
II.4. A hatáskör pontosítása egyedi vizsgálatok alapján 39

III. JOG AZ EGÉSZSÉGES KÖRNYEZETHEZ 45

III.1. Bevezetés 45
III.2. Településrendezés 48
III.3. Zaj elleni védelem 86
III.4. Levegővédelem 107
III.5. Vízvédelem, vízgazdálkodás 124
III.6. Természetvédelem 136
III.7. Közlekedés 148
III.8. Energia termelés 158
III.9. Hulladékgazdálkodás 169
III.10. Állattartás 183
III.11. Társadalmi részvétel 191

IV. PÁRBESZÉD A TÁRSADALOMMAL 211

IV.1. Hazai kapcsolataink 212
IV.2. Nemzetközi kapcsolatok 220
IV.3. Oktatás, nevelés, szemléletformálás 223
IV.4. Konferenciák, tanácskozások 227

IV.5. Médiakommunikáció 239
IV.6. „Magad légy a változás …” 243

V. A JÖVŐ NEMZEDÉKEK KILÁTÁSAI MAGYARORSZÁGON 246
V.1. Helyzetkép 246
V.2. Az éghajlatváltozással kapcsolatos teendőink 248
V.3. Ajánlások a költségvetéshez 251
V.4. A közkiadások célrendszere 263
V.5. Fenntarthatóságra törekvő helyi közösségek támogatása 269

ZÁRSZÓ 279

MELLÉKLETEK 280

„az állam nem élvez szabadságot abban,
hogy a környezet állapotát romlani engedje,
vagy a romlás kockázatát megengedje”

28/1994. (V. 20.) AB határozat

ELŐSZÓ

E Beszámolónak kettős funkciója van. Egyrészt számot ad az elmúlt kicsit több mint egy évben végzett munkáról[1], másrészt bemutatja azt, hogy mit tapasztaltunk ez alatt az idő alatt Magyarország környezeti problémáiról. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa irodájának (a továbbiakban: iroda vagy JNOI) 14 hónapja tartó működése alatt beérkezett több mint 400 panasz jól kirajzolja a hazai környezeti konfliktusok természetét. Az a mintegy 50 érdemi jogszabály pedig, amelynek előkészítési folyamatában aktívan részt vettünk, megbízhatóan bemutatja, hogy mik a Jogalkotó szándékai a környezetvédelemmel kapcsolatosan. Ezeket az értékes adatokat az iroda munkatársai több száz partnerünkkel (civil szervezetek, tudományos műhelyek, állami és önkormányzati szervek, hatóságok, egyházak) folytatott párbeszéd alapján, több mint 130 tudományos konferencián szerzett ismeretek birtokában elemezték.

Ennek az elemzésnek az eredményeit foglaljuk össze az első, „Áttekintés” című, illetőleg közöljük részletesen a második „Jog az egészséges környezethez” című fejezetben. E fejezeteket követi hazai és nemzetközi kapcsolatrendszerünk ismertetése („Párbeszéd a társadalommal”), majd a „Jövő nemzedékek kilátásai Magyarországon” cím alatt a magunk kezdeményezte előremutató programjainkat ismertetjük, végül a Mellékletben hivatali és statisztikai adatokat közlünk. A Beszámoló végén megtalálható a szövegben használt jogszabályrövidítések jegyzéke.

A Beszámolóhoz mellékeltünk egy CD-t, amin a Beszámoló szövegén kívül megtalálható az összes hivatkozott állásfoglalás teljes szövege. A CD – függelékként – további, a beszámolóhoz kapcsolódó, de a könyvben terjedelmi korlátok miatt nem közölt anyagokat is tartalmaz. A CD forma nagy előnye, hogy gyors és széles körű tartalomkeresést tesz lehetővé.

---

1 Az ombudsmant 2008. május 27-én választotta meg az Országgyűlés, az új iroda szerkezetének kialakítása, a hivatalnokok munkába állítása 2008. október-november hónapra fejeződött be, így a 2008-as évre külön beszámoló nem készült.

Köszönetet szeretnék mondani Boda Zsoltnak, Fodor Lászlónak és Kiss Csabának hasznos észrevételeikért, valamint Baranyai Gábornak, Biczó Imrének, Kelen Gábornak és Krómer Istvánnak a szöveg véglegesítéséért.

Remélem, hogy munkánk már az első évben jól szolgálta a hazai környezetvédelem ügyét, és e Beszámolóval is hozzájárulhatunk a magyar környezetjog és környezetpolitika fejlődéséhez.

Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa

2010. február

I. ÁTTEKINTÉS

szerkesztő: Fülöp Sándor

I.1. AZ ÚJ INTÉZMÉNY LÉTREJÖTTE, MEGALAKULÁSA, FUNKCIÓI ÉS STRUKTÚRÁJA

Több mint két évtizedes múltra tekint vissza Magyarországon a jövő nemzedékek intézményesített védelmének a gondolata. Az utóbbi tíz évben az ország egyik vezető környezetvédelmi társadalmi szervezete, a Védegylet különösen jelentős erőfeszítéseket tett és lényegében egy pillanatig sem vette le a napirendről a kérdést. 2001-ben Sólyom László és Nagy Boldizsár jogtudósok közreműködésével szövegszerű javaslatot is készítettek, amelyet két képviselő, Szili Katalin és Hegyi Gyula egyéni képviselői indítványként nyújtottak be az Országgyűlésnek, akkor még sikertelenül. 2000 és 2006 között a Védegylet a leendő biztos működését mintegy szimulálva maga látta el a környezetvédelmi panaszoknak és problémáknak legalább az összesítését az országban. Erről programjuk, a Jövő Nemzedékek Képviselete (JŐNEK) minden évben kiadott egy kötetet.

A Védegylet erőfeszítéseinek eredményeképpen az új intézmény gondolatának társadalmi elfogadottsága egyre nőtt. 2007-ben az öt parlamenti párt megállapodott a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa intézményének törvényi szabályozásáról, azzal, hogy nem növelik az ombudsmanok számát, mivel az új ombudsmanról szóló törvénymódosítás hatályba lépésével egyidejűleg megszüntetik az ombudsman általános helyettese pozíciót. 2007 novemberében fogadta el a magyar Országgyűlés az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) módosítását, csaknem egyhangú szavazással. Az időközben köztársasági elnökké választott Sólyom László 2007. december és 2008. május között a pártokkal való külön egyeztetés nélkül négyszer állított jelöltet a posztra, míg a parlament a szükséges 2/3-os többséggel meg nem választotta a biztost.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosára egyaránt vonatkoznak az Obtv. általános rendelkezései és a jogszabályba beiktatott, az új biztos intézményéről szóló külön fejezet is. A hagyományos ombudsman funkciók közül a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa mind a panasziroda, mind pedig a parlamenti szószóló funkciót hiánytalanul, sőt kissé ki is bővítve megkapta, azonban az új szabályok közül kirajzolódik egy harmadik funkció is, amit stratégiai, jövőre irányuló funkciónak nevezhetnénk.

A panasziroda funkción belül a magánszemélyektől, társadalmi szervezetektől és egyéb jogi személyektől kapott panaszokat dolgozzuk fel. Kevés kivételtől eltekintve csak azokkal a panaszokkal foglalkozhatunk, amelyekkel kapcsolatban a panaszos kimerítette közigazgatási jogorvoslati lehetőségeit, viszont bíróság nem foglalkozott még velük. Az ombudsman hagyományosan a közigazgatás működését vizsgálja felül meghatározott alkotmányos jogosultságok tükrében. Amennyiben alkotmányos visszásságot észlel – függetlenül attól, hogy az intézkedés a hatályos közigazgatási jogi szabályok szerint jogszerű volt-e vagy sem – intézkedéseket tehet. Ezek az intézkedések az első és másodfokú hatóság vagy más szerv cselekvésre történő felhívásától, közigazgatási határozatok végrehajtásának felfüggesztésétől közigazgatási vagy polgári (kártérítési) per indításán, ilyen perekbe történő beavatkozáson keresztül egészen az Országgyűlés előtti felszólalásig, a parlament segítségének kéréséig terjedhetnek az ügy súlyától, jellegétől függően.

A panaszokat a környezetvédelem egyik legfontosabb alapelve, az integráció elvének szellemében dolgozzuk fel, igyekszünk komplex környezetjogi, nemzetközi (elsősorban európai uniós) jogi és környezettudományi szempontból megvizsgálni őket. Ennek a szemléletnek döntő befolyása volt az iroda felépítésére: jogi, nemzetközi jogi, illetőleg stratégiai-tudományos főosztályokat hoztunk létre, és széles szakértői hátteret építettünk fel.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa parlamenti szószóló funkciója elsősorban a környezetvédelmi jogalkotási tevékenységet célozza. Működésünk első néhány hónapjában a környezetvédelmi, agrár, környezet-egészségügyi és a környezeti szempontból legfontosabb gazdasági, infrastrukturális témájú jogszabálytervezeteket az előterjesztő minisztériumok általában megküldték irodánknak. Előfordult ugyanakkor, hogy egyes minisztériumok fontos tervezeteket nem vagy csak jelentős késéssel küldtek meg, emiatt szükség volt arra is, hogy informális csatornákon, illetőleg a parlamenti bizottságok előzetes napirendjéből szerezzünk értesüléseket a számunkra fontos jogalkotási folyamatokról, illetőleg így szerezzük be a feladataink szempontjából fontos tervezeteket. Ez sokszor lerövidítette az elemzésre rendelkezésre álló időt, szerencsére idáig ez nem rontott jelentősen az észrevételeink pozitív társadalmi és szakmai fogadtatásán, eredményességén.

A harmadik, stratégiai, jövőre irányuló funkció az Obtv. új jövő nemzedékek országgyűlési biztosa fejezetének néhány rendelkezéséből eredeztethető, amelyek az egészséges környezethez való alapvető jog védelmét, a környezet és természet fenntarthatóságának biztosítását célozzák, illetőleg az emberiség közös örökségére vonatkoznak. A jövő nemzedékek érdekei képviseletének kötele-

zettsége természetszerűleg az új ombudsmani intézmény nevéből is ered, továbbá a fenntartható fejlődés fogalmából, amely a generációk közötti igazságosságra utal. Úgy döntöttünk, hogy mindezek szellemében három, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa első hatéves terminusára kiterjedő átfogó, stratégiai kutatási projektet indítunk. Ezek a környezeti információ rendelkezésre állásával (gyűjtésével, minőségével, feldolgozásával, stb.) a klima- és energia politikával, valamint a fenntartható helyi közösségek tanulmányozásával, támogatásával foglalkoznak.

Végül, mivel, ahogy mondani szokták, a környezetszennyezés nem áll meg az országhatárokon, az Obtv. módosítása a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának igen komoly nemzetközi jogi feladatokat is adott. Ezek szerint véleményezhetjük a környezetvédelmi tárgyú nemzetközi szerződésekre vonatkozó kormányzati előterjesztéseket, közreműködhetünk az e szerződések alapján kötelező nemzeti jelentések elkészítésében, illetőleg figyelemmel kell kísérnünk, értékelnünk kell e szerződések magyar joghatóság alá tartozó érvényesülését. Ugyancsak komoly nemzetközi jogi feladat az, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa részt vesz az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben képviselt magyar álláspont kialakításában. Úgy érezzük, hogy a fentebb vázolt három funkció során szerzett tapasztalataink értékes és máshonnan nem pótolható szemléletet visznek ezekbe a nemzetközi jogi folyamatokba.

A fenti nemzetközi feladatainkon túlmenően a JNOI saját maga is igyekezett nemzetközi kapcsolatokat kiépíteni. Ezek közül kiemeljük a brit és a svéd nagykövetségekkel lebonyolított közös konferenciákat, projekteket, a kanadai, az egyesült államokbeli és a finn nagykövetségekkel való intenzív eszmecserét, továbbá a Római Klub néhány tagja által 1972-ben alapított Balaton Csoport tudósaival való együttműködést, amely három közös rendezvényben és számos találkozóban nyilvánult meg. Irodánk aktívan vesz részt továbbá számos, a jövő nemzedékek jogaival és kilátásaival foglalkozó nem kormányzati nemzetközi kezdeményezésben.

I.2. MAGYARORSZÁG KÖRNYEZETI KONFLIKTUS-TÉRKÉPE

A szakértőkhöz és a környezetügy iránt érdeklődő nyilvánossághoz általában csak egyedi környezeti konfliktusok jutnak el, a szakmai közlemények vagy az újságcikkek legfeljebb egy-egy ágazat, pl. az energiaügy vagy a közlekedés problémáinak az elemzésére vállalkoznak. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa

abban a kivételes helyzetben van, hogy az évenként beérkező több száz érdemi panasz, több tucat jogalkotási projekt, százon felüli konferencia részvétel és egyéb szakmai eszmecsere alapján megkísérelheti felrajzolni Magyarország környezeti konfliktustérképét. Konfliktustérkép alatt itt most nem elsősorban a konfliktusok területi elhelyezkedését értjük, hanem a konfliktusok elhelyezkedését, relatív súlyát a hazai környezetvédelem és a joggyakorlat egészében.

Azt gondoljuk, nem lehet véletlen az, hogy az elmúlt bő egy évben a legtöbb ügyünkben a településrendezési tervekkel és a zajproblémákkal kellett foglalkoznunk. A településrendezésben panaszosaink és saját szakértőink is a helyi környezetvédelmi konfliktusok gyökerét látják. A lakóhelyeken vagy azok környékén a sok esetben rohamosan fogyó zöldterületek, pusztuló állat- és növényvilág sorsa valóban a rendezési tervekben dől el. Ráadásul szinte sohasem az egész közösség érdekében áldozzák fel ezeket az értékeket, az ingatlanspekulációk hasznát általában csupán néhány vállalkozó fölözi le.

Zajszennyezéssel összefüggő panaszt pedig nyilvánvalóan azért kaptunk olyan sokat, mivel környezetjogunk ezen a területen a legkevésbé szigorú és következetes, a környezetvédelmi hatóságok gyakorlata pedig enyhén szólva is engedékeny. Emiatt az egyes zajos ipari vagy szolgáltató létesítmények, rendezvények közelében lakók sokat szenvednek, segítséget pedig a jelenlegi jogi helyzetben kevés helyről remélhetnek. Kevesebb panaszt kaptunk, de még mindig nagyon sokat levegőszennyezési, elsősorban bűzzel összefüggő ügyekben. A bűzzel kapcsolatos konfliktusok a zajproblémához hasonlóak annyiban, hogy sem a jogalkotó, sem a hatóságok nem veszik ma még igazán komolyan, ez a fajta környezetszennyezés bocsánatos bűnnek számít.

Szembetűnő, hogy az említett három ügycsoporttal szemben a lakosság és a helyi közösségek milyen kevéssé fordulnak ma még a környezetükben levő élővizek felé. Néhány évtizeddel ezelőtt egy folyónak közösségteremtő ereje volt, az emberek nagyon erősen kötődtek hozzá, hiszen az életük, boldogulásuk közvetlenül függött tőle. Mára ez a kötelék szemmel láthatóan meggyengült.
A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa által kezelt környezeti konfliktusokat nem csak az érintett környezeti elemek szerint, hanem a jellemző környezetkárosító, veszélyeztető emberi tevékenység szerint is csoportosíthatjuk, így a közlekedés, a hulladékkezelés és az állattartás külön fejezetet kapott jogi elemzésünkben.

Fontos tanulságokkal szolgálnak a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához érkező közlekedési panaszok. A közúti közlekedés infrastruktúrája megállíthatatlanul terjeszkedik, utat építünk mindenfelé, szorgosan igyekszünk lebetonozni a még feltáratlan területeket. A nagyvárosokban a város szerkezete, fel-

építése, működése alapján nehéz megmondani, hogy azok az emberek otthonai-e vagy inkább a gépjárműveké. Az a néhány ember, aki az egyre növekvő zaj és bűz miatt panaszkodik, nem sok jóra számíthat, általában a lelkük mélyén maguk is belátják, hogy a gépjármű közlekedésben a mai társadalom egyik fő mozgatóerejével kerültek szembe.

Az energiaügyben is konfliktusok feszülnek. A mai ember élete úgy van berendezve, hogy energiaigénye egyre nő: nem csak télen, amikor fűt, nyáron is, amikor még nagyobb energia felhasználásával hűt lakást, irodát vagy éppen óriási bevásárló csarnokot. Éjszakánként szórjuk a fényenergiát az űr felé, az élet minden területén elektromos masinákkal végeztetjük azt, amit még a szüleink is kézzel végeztek, még szórakozáshoz is főleg csak szórakoztató elektronikát használunk. A gépkocsi és a repülés terjedése a közlekedés energiafogyasztását növeli. E növekvő energiafogyasztást szinte kizárólag nem megújuló energiahordozók fedezik, ami hosszabb távon több szempontból sem fenntartható.

A hulladékgazdálkodás területén jobbak az esélyeink: az, hogy szelektíven gyűjtünk bizonyos hulladékokat, újrahasznosításukra új iparágakat fejlesztünk ki, voltaképpen beilleszthető jelenlegi életmódunkba és a jelenlegi gazdasági rendszerbe. Az más kérdés, hogy Magyarország még nem mindenben használja ki a megváltozott szemléletben rejlő lehetőségeket, vagy éppen rosszul él azokkal. Még mindig sok panaszt kapunk illegális hulladéklerakókkal kapcsolatban vagy amiatt, hogy a hulladékkezelő ipar saját maga vált komoly környezetszennyezővé, egyebek között az égetőművek kibocsátásai miatt.

Végül külön foglalkozunk az állattartási tevékenységgel. Ezek az ügyek jól tükrözik a környezettel kapcsolatos társadalmi felfogás kettősségét. Sok panaszban azt látjuk, hogy ma már a vidéken lakók sem hajlandóak elviselni az állattartás néhány éve még természetesnek tekintett következményeit. Sokak szerint viszont a vidéki élettel az állattartás együtt jár, aki ott lakik, a szagot, a legyeket stb. el kell, hogy viselje. Az is igaz persze, hogy néhány állattartó nagyüzem elhanyagolja a környezetvédelmi intézkedéseket és ezzel valóban komoly zavaró tényezővé válik a közeli települések számára.

A „Jog az egészséges környezethez” fejezetben részletesen elemezzük majd azt, hogy az említett jogterületeken milyen tapasztalatokat szereztünk a panaszokból, jogalkotási folyamatok megismeréséből és egyéb forrásokból, illetőleg számot adunk arról, hogy ehhez képest hogyan látjuk az egyes területek környezetjogi és környezetpolitikai helyzetét.

I.3. ÁLLÁSFOGLALÁSAINK FOGADTATÁSA ÉS EREDMÉNYEI

Állásfoglalásainkkal próbálunk közvetlenül beavatkozni az ország egyes környezeti konfliktusaiba. Az ombudsman állásfoglalásai ugyanakkor nem közvetlenül kikényszeríthető hatósági határozatok, azok eredményessége egyrészt attól függ, hogy mennyire alaposan tudtuk feltárni a tényállást, hogyan tudtuk kihasználni azon jogszabályi lehetőségünket, hogy bárkitől bármilyen adatot bekérhetünk, és azokat irodánkban különböző képzettségű szakemberek elemzik, illetőleg mennyire meggyőző a jogi érvelésünk. Másrészt, természetesen az eredményesség kulcstényezői a JNOI-n kívül álló, bár általa bizonyos mértékig befolyásolható tényezők: a különféle érdekeltségek, hivatali gyakorlat, illetőleg az egyéb érdekeltek és a nyilvánosság aktivitása. A következő két táblázatban áttekintjük a legfontosabb eseteket, amikor egyedi ügyekben vagy éppen jogszabálytervezetek tekintetében sikerült érdemi változásokat elérnünk.

I.3.1. Az egyedi ügyekben hozott állásfoglalások eredményei

Településrendezés

Ügycsoport, ügy:	**Budapest, XV. ker. MÁV-telep**
Állásfoglalás:	A rendezési terv nem tartalmazhat olyan fejlesztéseket, amelyek a már most is határérték közeli környezetterhelés (zaj, levegőszennyezés) további fokozódásához vezetne.
Eredmény:	Az önkormányzat újra fogja tárgyalni a terület rendezési tervét úgy, hogy az ombudsmani állásfoglalást figyelembe véve előtte stratégiai hatástanulmányt végeztet.
Megjegyzés:	Az állásfoglalásban foglaltak hatásához jelentősen hozzájárult a tervezési folyamatban mindvégig részt vevő helyi civil szervezet aktivitása.

Ügycsoport, ügy:	**Belső-Erzsébetváros**
Állásfoglalás:	A világörökségi területen az önkormányzat nem hozhat olyan rendezési tervet, amely két fázisra osztott, és a védelemre csak a közelebbről meg nem határozott második fázisban kerülne sor, míg az első fázis gyakorlatilag nem akadályozza meg fontos épületek lebontását.

Eredmény: A fővárosi önkormányzat részben elfogadta, a kerületi önkormányzat nem fogadta el állásfoglalásunkat. Viszont jelentős részben ennek az állásfoglalásnak a hatására felgyorsult a világörökségi törvény előkészítése, aminek mind koncepcionális, mind részletes vitájába bevontak minket.

Megjegyzés: A világörökségi törvény előkészítő anyagaiban a kulturális tárca kifejezetten utal e két állásfoglalásunkra. A helyi civil szervezet az egyedi építési ügyekben és az azt követő közigazgatási perekben hivatkozik az ombudsmani állásfoglalás érveire.

Ügycsoport, ügy: **Piliscsaba**

Állásfoglalás: A rendezési terv szerint az egyetem melletti területen karsztvíz aknát helyeznének el, amelyet a létesítmény csoport ivóvíz ellátásán kívül palackozott víz forgalmazására is felhasználnának. Mivel a terület vízmérlege már jelenleg is negatív, a palackozás a felszín alatti vizek jó állapotának elérése szempontjából elfogadhatatlan.

Eredmény: A képviselőtestület elrendelte a településrendezési eljárás felülvizsgálatát.

Zajvédelem

Ügycsoport, ügy: **Veszprém, Házgyári út, Budapest, XXII. ker. Tegzes utca**

Állásfoglalás: Az egészségügyi határértéket meghaladó, ám az ennél 10 dB-lel nagyobb, ún. intézkedési határértéket el nem érő esetekben a környezetvédelmi hatóságok nem intézkedhetnek – ez álláspontunk szerint sérti az egészséges környezethez való jogot.

Eredmény: A feltárt hiányosságok egy átfogó zajvédelmi vizsgálat alapját szolgálják, amelynek a végén jogalkotási javaslatokat is fogunk tenni. A beszámolási időszakban az anyaggyűjtés jelentős részét elvégeztük, emellett több szakértői konzultációt is tartottunk.

Ügycsoport, ügy: **debreceni közterületi rendezvények**

Állásfoglalás: Az önkormányzat a közterületi rendezvényeket hatósági engedély helyett tulajdonosi megállapodással teszi lehetővé, ezzel elzárja az egyéb érdekelteket az ügyben való részvételtől és attól, hogy jogorvoslattal élhessenek. Ez visszásságot okoz.

Eredmény: A polgármester az állásfoglalást elfogadta és köszönetét fejezte ki kezdeményezéseinkért, amelyek, mint írja „segítséget jelentenek számukra a jogalkotási, illetve a mindennapi jogalkalmazási eljárásban.”

Ügycsoport, ügy: **Mohácsi Farostlemezgyár**
Állásfoglalás: Sérti az egészséges környezethez való jogot, hogy a hatóságok több éven át nem léptek fel hatékonyan a gyár határértéket meghaladó zajterhelésével szemben.

Eredmény: Vizsgálatunk és állásfoglalásunk nyomán a hatóságok zajméréseket kezdtek, melyek eredményei alapján meg kívánják tenni a szükséges intézkedéseket.

Levegőtisztaság védelem

Ügycsoport, ügy: **Borsodi Érc, Ásvány és Hulladékhasznosító Mű (BÉM) Zrt.**
Állásfoglalás: A községben szétterülő nehéz, barnás füst és az ezzel járó bűz miatt folytatott polgári jogi perbe a felperes pernyertességének előmozdítása érdekében beavatkoztunk.
Eredmény: A bíróság első fokú ítéletével megtiltotta a gyár működését, mivel az tevékenységével a levegőt bűzzel terheli.
Megjegyzés: Az első fokú ítélet nem jogerős. A gyár dolgozói demonstrációt tartottak, ahol munkahelyük elvesztésétől való félelmüknek adtak hangot.

Ügycsoport, ügy: **tubesi katonai rádiólokátor**
Állásfoglalás: A Pécs városához rendkívül közel elhelyezkedő hegyre tervezett lokátor nem-ionizáló sugárzásától tartva több helyi civil szervezet és az önkormányzat maga is közigazgatási perben támadta meg az építési engedélyt. A perbe a felperesek pernyertességének előmozdítása érdekében beavatkoztunk.
Eredmény: A felperesek pervesztesek lettek. Ugyanakkor a per csaknem két éves folyamata alatt (a per előbb indult, mint a JNOI megalakult) a Honvédelmi Minisztérium önként lemondott az építkezésről, jelenleg ugyan már kinyilvánította építési szándékát, azonban az önkormányzat lezárta a Tubes hegyre vezető utat.
Megjegyzés: Az ítélet ellen rendkívüli perorvoslattal élünk a Legfelsőbb Bírósághoz. Az ombudsmani beavatkozást a résztvevő civil szervezetek komoly szakmai és morális támogatásként értékelték.

Ügycsoport, ügy: **budapesti szmogriadó**

Állásfoglalás: Tekintettel arra, hogy a szmogriadó elrendelése után maga a főpolgármester úgy nyilatkozott, hogy a szmogriadó megszegése semmilyen szankcióval nem jár, állásfoglalásunkban felsoroltuk azokat a közigazgatási jogi és szabálysértési szankciókat, amiket a jog megfelelő értelmezésével alkalmazni lehet és kell.

Eredmény: A budapesti főpolgármester nem osztotta jogértelmezési álláspontunkat, ellenben kezdeményezte a szabálysértési törvény módosítását, amelybe ennek nyomán egyértelműbb, nem általában a környezetvédelmi és közlekedési szabályok megszegésére utaló, hanem kifejezetten a szmogriadóra vonatkozó szabály került.

Megjegyzés: A főpolgármester a következő télen újból jelentkező szmoghelyzet veszély során irodánkhoz fordult jogértelmezésért.

Ügycsoport, ügy: **miskolci szmogriadó**

Állásfoglalás: Állásfoglalásunkban kifogásoltuk, hogy a város szmogriadó rendeletében szereplő kulcsfogalmak (pl. valós szmoghelyzet, megfelelő tájékoztatás) nincsenek tisztázva. Jeleztük azt is, hogy alkotmányellenes, hogy a városi rendelet országos hatóságok helyi szerveinek ír elő kötelező szabályokat.

Eredmény: Miskolc városának képviselőtestülete elfogadta az álláspontunkat és módosította a szmogriadó tervről szóló rendeletet. A módosítás tervezetét elfogadás előtt véleményezésre megküldték irodánknak.

Ügycsoport, ügy: **Strabag telepengedélyezés**

Állásfoglalás: A főváros sűrűn lakott területén működő betonkeverő és szállító üzem légszennyezése miatt beadott ismételt panaszokat a jegyző és a felügyelőség már nem bírálta el. Állásfoglalásunkban rámutattunk a folyamatos ügyekben a Ket. szerinti eljárási kötelezettségekre.

Eredmény: A jegyző már az ügy kivizsgálása során az ügyintézőnkkel történt kommunikáció eredményeképpen úgy döntött, hogy elfogadja az érvelésünket és a jogszabályban írt ellenőrzési kötelezettségének eleget tett.

Megjegyzés: A folyamatos ellenőrzés természetesen nem járhat az üzemeltető zaklatásával, ugyanakkor a jogszabályszerű működés egyik fontos biztosítéka.

Ügycsoport, ügy: **Békéscsabai Húsfüstölő**

Állásfoglalás: Állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy azzal, hogy az élelmiszerlánc felügyeleti hatóság a létesítményről szóló bejelentést nem küldte meg a szomszéd panaszosnak, megakadályozta a panaszos jogorvoslati jogainak érvényesítését.

Eredmény: Állásfoglalásunk tervezetére válaszként a hatóság értesítést küldött a panaszosnak a húsfüstölőről és az ennek nyomán beadott fellebbezést a másodfokú élelmiszerbiztonsági hatóság érdemben elbírálta.

Megjegyzés: A másodfokú hatóság döntése az elsőfokú hatóság döntését a húsfüstölőről szóló bejelentés tudomásul vételéről nem változtatta meg – ilyen irányú kezdeményezést állásfoglalásunk sem tartalmazott.

Vízvédelem

Ügycsoport, ügy: **Gyula-Városerdő**

Állásfoglalás: Állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy az egészséges környezethez való jog sérelmét jelenti, ha az önkormányzat belterületi ingatlanok esetében technikai nehézségekre hivatkozva nem gondoskodik az egészséges ivóvízzel való ellátásról.

Eredmény: Állásfoglalásunk alapján az illetékes ÁNTSZ vizsgálatot kezdeményezett a szolgáltatóval és az önkormányzattal szemben.

Megjegyzés: A közegészségügyi hatóság kötelező érvényű hatósági döntést tud hozni az ügyben, amely a helyzet megoldását szükség esetén megfelelő szankciókkal is kikényszeríti.

Ügycsoport, ügy: **tubesi katonai rádiólokátor**

Állásfoglalás: A tervezett beruházás a Pécs ivóvíz ellátásának kiemelt jelentőségű részét képező tettyei karsztos ivóvízbázis védőterületén valósul meg. A JNOI beavatkozóként eljárva feltárta, hogy a tervezett objektum több tekintetben összeegyeztethetetlen a vízbázis-védelmi előírásokkal, így a csatornázás megoldhatatlansága, a vízbázisra nézve veszélyes anyagok tárolása és az építés robbantásos technológiája miatt.

Eredmény: A felperesek pervesztesek lettek, mivel a Fővárosi Bíróság véleménye szerint az építési szabályok alól kivételeket engedő különleges katonai jogszabály a vízbázisvédelmi normákat is felülírja. Részvételünk a perben ugyanakkor alkal-

mas volt arra, hogy az eddig kevéssé érintett vízvédelmi kérdés az ügy középpontjába kerüljön és a továbbiakban a beruházás ellen tiltakozó önkormányzati szervek megfelelő figyelemmel kísérhessék ezt.

Megjegyzés: Az ítélet ellen rendkívüli perorvoslattal élünk a Legfelsőbb Bírósághoz.

Hulladékgazdálkodás

Ügycsoport, ügy: **vépi kommunális hulladéklerakó**

Állásfoglalás: Állásfoglalásunkban visszásságokat állapítottunk meg azzal kapcsolatban, hogy az önkormányzat 2002-ben a felügyelőség engedélye nélkül hozta létre a lerakót, a felügyelőség viszont ezt követően hosszú időn keresztül elmulasztotta a megfelelő szankciók elrendelését, a tevékenység megtiltását vagy felfüggesztését.

Eredmény: Állásfoglalásunk kiadását követően a lerakó teljes körű rekultivációja megtörtént.

Megjegyzés: Általánosabb hatást várunk az állásfoglalásunkban kifejtett elvi megállapítástól, miszerint az engedély nélkül folytatott tevékenység önmagában, további jogsértések nélkül is kötelezően kiváltja a szankciók alkalmazását.

Ügycsoport, ügy: **Cseket-hegyi illegális hulladéklerakó**

Állásfoglalás: Az illegális hulladéklerakás és veszélyes hulladék engedély nélküli égetése miatt az arról tudomást szerzett hatóságok kötelesek büntető feljelentést tenni, illetőleg visszásságot eredményez, ha a tudomásszerzéstől számított több éven keresztül nem intézkednek a hulladék elszállításáról – mondtuk ki állásfoglalásunkban.

Eredmény: Állásfoglalásunk nyomán az illetékes jegyző haladéktalanul határozatot hozott, amiben kötelezte az ingatlan tulajdonosát az elhagyott hulladék elszállíttatására. A büntető feljelentést is megtették.

Megjegyzés: Az eljáró rendőrség a nyomozást felfüggesztette, mert az elkövető kilétét nem tudta megállapítani. Véleményünk szerint az ilyen döntések túl gyakran fordulnak elő, és ennek jelentős szerepe van abban, hogy a hatóságok nem látják értelmét a feljelentés megtételének.

Ügycsoport, ügy: **petőfibányai hulladékbegyűjtő telep**

Állásfoglalás: Állásfoglalásunkban rámutattunk, hogy az, hogy az üzemeltető Kft. a telephelyén fémhulladékot vesz át, válogat szét és tárol. A hulladékbegyűjtés és a hulladékkezelés engedélyköteles, az engedély nélküli tevékenységet pedig bírságolni kell.

Eredmény: A bepanaszolt felügyelőség elismerte, hogy hibás joggyakorlatot folytatott és tájékoztatta a JNOI-t e gyakorlat olyan megváltoztatásáról, ami állásfoglalásunkkal is összhangban van.

I.3.2. A jogszabálytervezetekkel kapcsolatban kiadott állásfoglalások eredményei

Jogalkotási téma: **világörökségi törvény**

Javaslataink: A kezelési terveket, a kezelő szerveket, a kulturális örökségvédelmi hatóság szakhatósági jogait rendezni kell (a javaslatokat részletesen megfogalmaztuk a Belső Erzsébetváros és a szerencsi szalmaégető ügyeiben).

A javaslatok fogadtatása: A javaslatoknak megfelelő témakörök bekerültek a törvény szövegébe.

Megjegyzés: Mivel a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal (KÖH), a Világörökség Magyar Nemzeti Bizottság (VÖMNB) és a JNOI között a belső-erzsébetvárosi és a szerencsi ügy kapcsán aktív párbeszéd kezdődött, kivételes módon már a törvény előkészítésének koncepcionális fázisába is bevontak minket.

Jogalkotási téma: **a kiemelt térségi és megyei területrendezési tervek megalkotásáról szóló kormányrendelet**

Javaslataink: Az előzetes adatszolgáltatási eljárás és a településrendezési eljárás összehangolására, az adatszolgáltatás iránti megkeresés pontosítására és egyes fogalmak pontosabb meghatározására tettünk javaslatokat.

A javaslatok fogadtatása: Javaslatainkat az előterjesztő elfogadta.

Jogalkotási téma: **vízgazdálkodási törvény – a termálvíz visszasajtolásának szabályai**

Javaslataink: Véleményünk szerint az új szabályozás jelentős visszalépésként lehetővé teszi, hogy az energetikai cél-

ra használt termálvíz visszatáplálási kötelezettsége alól a hatóság felmentést adhasson.

A javaslatok fogadtatása: Jóllehet az egyéni képviselői indítványként beterjesztett módosítást a Parlament végül elfogadta, jelentős eredménynek könyvelhetjük el, hogy a JNOI álláspontját a Környezetvédelmi Bizottságban a kormányoldal és az ellenzék egyöntetűen támogatta.

Megjegyzés: A törvényjavaslatot a Köztársasági Elnök is megalapozatlannak ítélte és a politikai vétó eszközével élt.

Jogalkotási téma: **Vásárhelyi-terv törvény**

Javaslataink: A módosítási javaslat szerint lehetőség lett volna arra, hogy a VTT-ben felsorolt érzékeny, az elárasztást nem viselő növényfajták után is magas kártalanítást fizessen az állam, sőt külön támogatást lehessen igénybe venni az elárasztható területekein is pl. kémiai talajjavításra. Rámutattunk arra, hogy elárasztás esetén a kimosott műtrágyák komoly környezeti kárt okozhatnának, illetve a módosítás megakadályozná a termelési szerkezet megváltoztatását.

A javaslatok fogadtatása: Az Országgyűlés Környezetvédelmi Bizottsága ezúttal is egyhangúlag támogatta a JNOI álláspontját, sőt a bizottság elnöke két másik képviselővel ennek megfelelő módosító indítványt nyújtott be, amit a Parlament meg is szavazott.

Megjegyzés: Sajnos – egy véleményünk szerint alkotmányellenes technikával – az Országgyűlés által érdemben meg nem vitatott, utolsó pillanatban benyújtott újabb módosítási indítvány elfogadásával olyan bizonytalan helyzet állt elő, ami legalábbis átmeneti időre a káros mezőgazdasági gyakorlat támogatását mégiscsak lehetővé teszi. Emiatt a JNOI az Alkotmánybírósághoz fordul.

Jogalkotási téma: **a közigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény**

Javaslataink: Az eredeti módosító javaslat szerint az ügyféli jogosultsághoz a hatályos szöveg szerinti „jogát, jogos érdekét érinti” kitétel kiegészült volna a „jogát, jogos érdekét közvetlenül érinti” kifejezéssel, ami az ügyféli jog elismertetését sok ügyben megnehezítette

volna. Kifogásoltuk még azt is, hogy a tervezet társadalmi szervezetek számára a jogorvoslatot csak akkor tette volna lehetővé, ha a teljes első fokú eljárásban végig részt vettek.

A javaslatok fogadtatása: Fellépésünk nyomán végül az ügyféli jog szűkítésére irányuló szöveg nem került be a jogszabályba, a társadalmi szervezetek jogorvoslati jogának szűkítése pedig nem, mint főszabály, hanem csak mint további szabályozás számára nyitva álló lehetőség került be a Ket. szövegébe.

Megjegyzés: A jogrendszer egyik legfontosabb eljárásjogi kódexének módosítását csak úgy tudtuk befolyásolni, hogy igénybe vettük a Köztársasági Elnök, a Parlament elnöke és Környezetvédelmi Bizottsága, a másik három ombudsman és a civil szervezetek támogatását.

Jogalkotási téma: **a közúti közlekedésről, a vasúti közlekedésről és a vadászatról szóló törvények ügyféli szabályai**

Javaslataink: A Ket-ben foglalt felhatalmazással végül e három fontos ágazat kívánt élni és ily módon csökkenteni a civil szervezetek jogorvoslati jogosultságait. Ebben az esetben is állásfoglalást bocsátottunk ki, illetőleg tárgyalásokat folytattunk az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (IRM) képviselőivel.

A javaslatok fogadtatása: Sikerült elérnünk azt, hogy a korlátozás nem minden esetre terjed ki, csak azokra az esetekre, amelyekben a civil szervezetek szabályszerű idézés ellenére nem vettek részt az elsőfokú eljárásban.

Megjegyzés: Ezúttal az Országgyűlés Alkotmányügyi Bizottságához és újból a Környezetvédelmi Bizottsághoz fordultunk, utóbbi teljes támogatását élveztük.

Jogalkotási téma: **elektromos és elektronikai berendezések hulladékainak visszavétele**

Javaslataink: A tervezet széles körben tette volna lehetővé a kereskedő részére, hogy az elektromos és elektronikai hulladék átvételét megtagadja, ami nem volt összhangban az uniós szabályozással.

A javaslatok fogadtatása: A jogalkotási folyamatban tett szövegszerű javaslatunk került végül az elfogadott rendeletbe.

Jogalkotási téma:	**eljárási díj a környezetvédelmi hatósági ügyekben**
Javaslataink:	Állásfoglalásunkban kifogásoltuk, hogy a természetes személy ügyfeleknek egyes környezetvédelmi eljárásokban olyan magas fellebbezési díjakat kell fizetniük, ami gyakorlatilag kizárja a jogorvoslati jog érdemi gyakorlását.
A javaslatok fogadtatása:	A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium (KvVM) jelezte, hogy egyetért az állásfoglalásunkkal és intézkedett a környezetvédelmi eljárási díjakról szóló miniszteri rendelet megfelelő módosításáról.

Ezek az „eredményes ügyek” nyilvánvalóan a JNOI ügyeinek csak kisebb részét teszik ki. Ne feledkezzünk meg arról, hogy az ügyek jelentős részében a helyszín, az iratok, az érdekeltek véleményének és a jogi háttér megismerése után úgy találjuk, hogy alkotmányos visszásság nem történt, nyilván itt „eredményről” nem lehet beszélni, bár az érintett hatóságok számára adott esetben sokat jelenthet a pozitív visszajelzés is. Azt sem lehet elhallgatni, hogy a visszásságot megállapító állásfoglalásaink nagyobb részében a hatóságok nem értenek velünk egyet, és nem hajlandók változtatni a gyakorlatukon. A következő fejezetben éppen emiatt gyűjtjük össze a feltárt környezetjogi problémákat, hogy egymást erősítve esetleg nagyobb meggyőző erővel mégiscsak befolyásolni tudjuk a joggyakorlatot. A ma még kisebbségben lévő érvek holnapra lehet, hogy egyes másodfokú hatóságok, bíróságok, jogalkotók, jogelméleti szakemberek segítségével általánosan elfogadottá válnak.

Az ombudsmani iroda hatása nyilvánvalóan nem merül ki a közreműködésünkkel megváltoztatott határozatok vagy jogszabály-tervezetek számában. Aki teljes képet akar kapni a JNOI egyéves társadalmi hatásáról, annak mindenképpen figyelembe kell vennie a száznál több előadásunkat különböző konferenciákon és a csaknem ezer sajtómegjelenést, amiben rendre ugyanazokat az üzeneteket igyekeztünk megfogalmazni: a fenntartható fejlődés céljai alapján úgy kell alakítanunk a jogrendszerünket és joggyakorlatunkat, hogy az alkalmas legyen a rövid távú üzleti érdekek kizárólagos szolgálata helyett a környezetvédelem hosszú távú érdekeit is figyelembe venni.

Biztosak vagyunk benne, hogy a 2009 novemberében a Tudományos Világ Fórumhoz (World Science Forum) kapcsolódóan rendezett konferenciáink vagy éppen a Balaton Csoporttal közösen tartott rendezvényeink vagy az Éghajlatváltozási Keretegyezmény koppenhágai találkozóján való részvételünk és az azt követő értékelésben játszott szerepünk a magyar sajtóban több döntéshozó gondolkodására hat majd.

2009 júniusában az Egyesült Királyság budapesti nagykövetségével közösen kétnapos konferenciát szerveztünk az éghajlati, anyagforgalmi és pénzügyi válságból való kilábalás költségvetési eszközeiről. E tanácskozás tapasztalatai alapozták meg az ország következő évi költségvetésével kapcsolatban a kormányfőnek írt levelünket.

Miután szeptemberben a költségvetési terv napvilágra került és megjelentek az ahhoz kapcsolódó egyéb jogalkotási tervek is, külön állásfoglalásokban érvelnünk kellett a vasúti szárnyvonalak felszámolására irányuló terv ellen, a Tisza árvízvédelme és természetvédelme szempontjából alapvető Vásárhelyi-terv további fellazítása ellen és az ellen, hogy a Magyar Kormány az üvegházhatású gázok már megvalósult kibocsátás-csökkentésének értékesítéséből befolyt jövedelmet nem teljesen úgy és arra költi, amit a nemzetközi és a hazai jog előír.

A költségvetés klímavédelmi és általános környezetvédelmi összefüggéseit vizsgáló öt állásfoglalásunk 2009 második félévében szinte folyamatosan foglalkoztatta a szakmai közvéleményt és a szakújságírókat.

Strukturális és egyedi észrevételeink sajnálatos módon érdemben nem befolyásolták a 2010. évi állami költségvetés összeállítását, azonban bízunk abban, hogy a környezetvédelmi szempontok lassan megerősödnek és helyet kapnak a döntésekben. Azon leszünk, hogy a következő évi költségvetésben már érdemi változásokat érjünk el.

I.4. Az Obtv-ben biztosított különleges jogkörök alkalmazása

A nemzetközi szakmai közvélemény is érdeklődéssel figyeli, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának irodája milyen újszerű jogosítványokkal rendelkezik és hogyan tud azokkal élni. A következőkben röviden ismertetünk három jogosítvány csoportot, amely az Obtv-ben eddig nem szerepelt és a hagyományos ombudsmani jogi eszközökkel együtt biztosítják a környezeti érdekek hatékonyabb érvényesítését.

I.4.1. Településrendezési tervek véleményezése

Magyarországon a rendszerváltás után az önkormányzatiság elvének megfelelően a településrendezés kérdését az Alkotmány és az Ötv. a helyi képviselőtestületek kezébe adta, akik a legfontosabb településrendezési döntéseiket helyi

rendelet formájában hozzák meg, ami a Jat. alapján jogszabálynak minősül. Nem hagyományos ombudsmani feladat a jogszabályi hierarchia alsó szintjén álló önkormányzati jogszabályok vizsgálata az alkotmányos jogok és e jogokkal kapcsolatos esetleges visszásságok szempontjából, ám az Obtv. új, a JNOI-ra vonatkozó fejezetében a 27/B. § (3) bekezdés f) pontja kifejezett felhatalmazást tartalmaz erre nézve. Ezzel a lehetőséggel eddig több mint 30 ügyben éltünk, ráadásul azoknak az ügyeknek a többségében, ahol már az állásfoglalásunk hatásait is fel tudjuk mérni, sikerrel.

I.4.2. Beavatkozás közigazgatási és polgári perekbe

Az ombudsmanok az Obtv. illetve a rájuk vonatkozó ágazati szabályok szerint elsősorban a másodfokú közigazgatási határozatok után esetleg még fennmaradó alkotmányos visszásságok tekintetében jogosultak eljárni, a bíróságok előtt megindított eljárás főszabályként kifejezetten megszünteti eljárási lehetőségeinket. Kivételként viszont az Obtv. új, a JNOI-ra vonatkozó fejezete lehetővé teszi, hogy a környezet állapotával összefüggő közigazgatási döntés bírói felülvizsgálata során beavatkozóként a perben részt vehet [27/B. § (3) d) pont]. Az Obtv. 27/B. § (5) bekezdésének megfelelő értelmezésével ugyanez a jog a JNOI-t környezetvédelmi kártérítési polgári perekben is megilleti, melynek gazdasági feltételeit is biztosítani kell. Eddig három közigazgatási perbe (Tubes, BÉM, dunakeszi láp) és egy polgári perbe avatkoztunk be (BÉM)[2]. Megjegyezzük, hogy az Obtv. nem csak a beavatkozás, hanem az önálló perindítás lehetőségét is biztosítja mindkét pertípusban, ezzel a lehetőséggel azonban eddig még nem éltünk.

I.4.3. Nemzetközi környezetvédelmi jogi feladatok

Az Obtv. két igen hangsúlyos nemzetközi jogi jellegű feladatot delegál a JNOI-ra. Először is, irodánk figyelemmel kíséri és értékeli a környezetvédelmi és természetvédelmi tárgyú, valamint az emberiség közös örökségét, gondját érintő nemzetközi szerződések hazai megvalósítását. E körben kiemelendő a hazai környezetvédelmi jogot túlnyomó többségben determináló európai uniós joganyag végrehajtásának nyomon követése. Irodánk prioritásként kezeli az EU

2 Az eljárásaink eredményéről lásd a jelen fejezet előző pontját, az ügyek részletes leírását pedig a jogi fejezet levegővédelmi, illetőleg vízvédelmi fejezeteiben adjuk.

környezetvédelmi jogának minél szélesebb körű érvényesítését: valamennyi vizsgálatunk kiterjed az uniós normáknak való megfelelés ellenőrzésére, egyes vizsgálataink tárgya pedig kifejezetten az uniós jog implementációja. Másodsorban, az Obtv. előírja részvételünket az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben képviselt magyar álláspont kialakításában. Ez utóbbi, kvázi-kormányzati hatáskör gyakorlása mindezidáig jelentős igazgatási akadályokba ütközik.

A JNOI intézkedési lehetőségei számosak, azt tapasztaltuk, hogy a hatósági és bírósági rendszerünk kellő rugalmassággal fogadta be őket, a panaszosok pedig számítanak az alkalmazásukra. Igen sok panaszos kéri például, hogy avatkozzunk be már megindított környezetvédelmi pereikbe. Erre sajnos csak kivételesen kerülhet sor, minthogy különleges jogköreinket a jogalkotó egyértelműen kivételes, egyes esetekben pedig egyenesen csupán legvégső jogorvoslati eszköznek szánta.

I.5. Stratégiai kommunikáció, kapcsolati háló

A „Párbeszéd a társadalommal" című fejezetben a stratégiai kommunikáció terén végzett munkánkat és eredményeinket mutatjuk be. Kommunikációs célunk, hogy tudatosuljon az emberekben, hogy mindenkinek joga van az egészséges környezethez, és ezt tartsák tiszteletben és várják el embertársaiktól is.

Jelen világunk is folyamatos változásban van, ezért a jövő nemzedékek számára élhető természeti és társadalmi környezet kereteinek meghatározásához egyetlen intézmény, így a JNOI sem lehet elég. Céljainkat, terveinket, programjainkat ezért kiterjedt társadalmi párbeszédben, kapcsolatrendszerben alakítottuk, partnereinkkel közösen. Hazai kapcsolataink közül az Országgyűlés, a Köztársasági Elnöki Hivatal, a Kormány és a környezetvédelmi hatóságok mellett külön ki kell emelni a környezetvédő civil szervezeteket – az ő törekvéseiket, tevékenységüket igazodási pontunknak tekintjük – és a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácsot, amellyel együttműködési megállapodást is kötöttünk. Gyümölcsöző kapcsolatokat ápoltunk továbbá a tudományos világ és az üzleti élet szereplőivel, az egyházak képviselőivel, és többször találkoztunk a bíróság, az ügyészség és a rendőrség vezetőivel is.

Irodánk megalakulását, tevékenységét a kezdetektől fogva kiemelt nemzetközi figyelem övezte, ennek megfelelően a JNOI nemzetközi kapcsolatai messze túlléptek a hagyományos ombudsmani együttműködés keretein. Az ombuds-

mani együttműködés keretében több nemzetközi ombudsmani együttműködési fórummal tartunk kapcsolatot, továbbá személyesen cseréltük ki tapasztalatainkat a brit és az újzélandi biztosokkal. A világon első ilyen szervezetként a jövő nemzedékek intézményes képviseletének nemzetközi előmozdítása érdekében széles körű kapcsolatokat építettünk ki nemzetközi kutatócsoportokkal (Balaton Csoport, oxfordi és cambridge-i intézetek), illetve az Európai Bizottság környezetvédelmi főigazgatójával és az Egyesült Királyság parlamentjének környezetvédelmi bizottságával. Kiemelt partnerünk az Egyesült Királyság és Svédország nagykövetsége, a British Council, illetve a szentendrei székhelyű Regional Environmental Center, akikkel több közös programot szerveztünk.

Legfontosabb partnereinkkel célzottan kerestük a kapcsolatot szakmai konferenciákon, rendezvényeken, melyeken több mint száz alkalommal előadást is tartottak munkatársaink. Néhány program felett védnökséget is vállaltunk, melyek közül különösen fontos a British Council által életre hívott, kreatív fiatalokból álló klímanagykövetek kezdeményezés, és a fiatalok által kezdeményezett, keresztény fiatalokat megszólító „Jövő:re" beszélgetés-sorozat.

Átfogó és meghatározó jellege miatt kiemelten foglalkozunk a környezeti és a fenntarthatóságot szolgáló egyéb képzések helyzetével az oktatásban. A Nemzeti Fenntartható Fejődési Tanáccsal közösen létrehozott Társadalmi Tudatosság Munkabizottság első állásfoglalása ezért az oktatásért felelős miniszter és a felsőoktatási intézmények támogatását kérte abban, hogy az oktatási intézmények működésüket az ökológiai tudatosság követelményei szerint alakítsák, az óvodától kezdve az egyetemig. A környezettudatosság előmozdítását ezen kívül ebben az évben a köztisztviselői szakvizsga tananyagban a fenntarthatósági szempontok megjelenítésével, egy, a közigazgatási bírák környezetvédelmi jogi felkészülését segítő program előkészítésével, valamint egy pedagógusoknak szóló, a társadalmi részvételre felkészítő tananyag írásával segítettük.

A nagyközönséget az írott és elektronikus médiumokon keresztül tájékoztattuk tevékenységünkről, ennek érdekében tizenöt sajtóközleményt adtunk ki, négy sajtótájékoztatót tartottunk, és két, mélyebb beszélgetésekre lehetőséget adó sajtóreggelit szerveztünk. A beszámolási időszak alatt mintegy ezer sajtómegjelenésünk volt. Több mint 350-350 cikkben szerepeltünk a nyomtatott, ill. online médiumokban, és 250-nél több alkalommal a rádióban és a televízióban. Természetesen azokat a szempontokat, szakmai elveket, amelyeket a társadalom különböző szegmenseiben szorgalmazzuk, irodánk életében is igyekszünk megvalósítani. A „Zöld iroda" program keretében törekszünk a környezetbarát működés kialakítására, tudásunk naprakészen tartása érdekében a folyamatos önképzésre.

I.6. „EGYRE TÁVOLABB A JÓTÓL”

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK KILÁTÁSAI A 2008–2009-BEN TAPASZTALTAK ALAPJÁN

szerző: Zlinszky János

Az Európai Unió tudományos testületei és vezető köztisztviselői egyaránt tisztában vannak azzal, hogy csak úgy kerülhető el a globális katasztrófa, ha a politika és a gazdaság meghajtó erői, értékei megváltoznak; ha más elvek és más sorrend alapján és igazságosabban osztjuk el évente azt az anyagmennyiséget, amit kivonunk a természetes rendszerekből; ha az ipari termelés anyagforgalma egy adott szinten megáll, stabilizálódik; a környezetszennyezést sikerül visszaszorítani, s ha politikai elsőbbséget adunk az energia-, és nyersanyag-takarékosságnak. A fordulat, a megoldás akadálya nem kognitív (tudás) természetű, hanem etikai: a politikai akarat hiányával illetve rossz irányával kapcsolatos.

Technológiai és szervezési tudásunk ma már lehetővé tenné a tiszta, ciklikus ipar és gazdaság működését. Ám ami a hadiiparnak a háború, az a mai gazdasági szereplők nagy részének a fogyasztói társadalom lineárisan növekvő anyagforgalma. „C’est la guerre![3]” vonja meg vállát tevékenysége „eredményével” szembesülve a hadiszállító, s hasonlóképp fogalmaznak a szennyező technológiák és a fölösleges dolgok szállítói: „a civilizáció áldásai”, úgymond, „áldozattal is járnak!” Amit azonban végső soron feláldozunk, az az a tőke, amelynek kamataival a jövő nemzedékek sáfárkodhatnának majd.

A jövő nemzedékek számára négyféle tőkét[4] kellene megőriznünk: a természeti tőkét (ökoszisztémákat), a nemzeti pénzvagyont és infrastruktúrát, az aktív emberi közösségeket (humán tőke) és a tudást.

Magyarország ma igen rossz helyzetben van ebből a szempontból. Az ökológiai lábnyomunk átlagosan 3,5 globális hektár fejenként, a kívánatos 1,5 globális hektár helyett. Az államadósság megközelíti a GDP 80%-át, noha ennek az értéknek legalább 50% alatt kellene lennie. A dolgozók kevesebb, mint fele annyian vannak, mint az inaktívak, ami jelentős teher a jelenben is, de a jövőben ez csak fokozódik a társadalom idősödésével. A kutatás-fejlesztési kiadások a GDP egy százalékát sem érik el, holott legalább két százalék lenne szükséges ahhoz, hogy a jövőben szükséges szellemi tőke kifejlődhessen.

Az államháztartás környezetvédelmi szempontú átalakítása a fenti helyzet javításának egyik kulcsfontosságú módja, amely az emberek mindennapjait érintő számos kedvező eredményre vezetne. Az elvonások mértékének növekedése

3 Ilyen a háború, a háború már csak ezzel jár.
4 A Zsolnay-féle „Future Generations’ Accounting” szerint.

nélkül javulna környezetünk állapota és a lakosság egészsége. Az élőmunkát terhelő adók csökkenésével nőne a foglalkoztatás és visszaszorulna a feketegazdaság. A szennyező tevékenységeknek nyújtott támogatások felszámolásával több forrás jutna a fejlődésünket leginkább előmozdító tevékenységekre, mint például az oktatásra és a kutatás-fejlesztésre. Csökkenne az ország energiafüggősége, és ami a jelenlegi válságos helyzetben létfontosságú, javulna az ország gazdasági versenyképessége úgy, hogy egy gazdasági, szociális és környezetvédelmi szempontból is hosszú távon fenntartható pályára állna.

A koppenhágai klímacsúcs eredménytelensége ellenére, Magyarországnak a fenti intézkedésekkel nem kell az új, nemzetközi éghajlatvédelmi megállapodásra várnia. A nemzetközi tárgyalások folytatásával párhuzamosan már ma el kell kezdenie cselekedni. Így a hazai gazdaság, társadalom „dekarbonizációja" nem jelent később rendkívül magas terheket és elkerülhető az ország versenyképességének további romlása.

A 2010 során tartandó választási kampányok alatt sem szabad megfeledkezni az éghajlatváltozás sürgető kérdéséről; ellenkezőleg: a politikai szereplőknek kívánatos lenne megegyezni egy ún. „éghajlat-politikai minimumban", ami biztosítja, hogy egy párt se próbáljon szavazókat szerezni az éghajlatvédelem kárára. Egy ilyen nemzeti környezetvédelmi minimum keretében a pártok egyezzenek bele egy kibocsátás-csökkentési pályába, amely 2020-ig legalább 35%, 2050-ig 80%-os üvegházhatású gáz kibocsátás csökkentést jelent az 1990-es kibocsátásokhoz viszonyítva.

Az irodánk által is szorgalmazott zöld államháztartási reform természetesen csak akkor szolgálja a fenntarthatóságot, ha nem ellentétes a társadalmi igazságosság követelményeivel. Így különösen, a költségvetési átrendezés nem szabad, hogy a társadalmi tőke fennmaradása, újratermelése szempontjából oly fontos szolgáltatások erózióját eredményezze, mint az egészségügy, a családtámogatás vagy az oktatás. A jóléti szolgáltatások elvonásával szemben a zöld államháztartási reform lehetőséget teremt arra, hogy a költségvetés egyensúlyát alternatív források biztosítsák. Hasonlóképpen, a költségvetési átrendezés nem eredményezheti a közszféra jelentős forráselvonását. A központi és helyi közigazgatás, valamint a háttér- és segédintézmények leépítése ugyanis általában az állam szabályozó és ellenőrző munkájának gyengülését vonja maga után, ami végső soron aláássa a zöld államháztartási reform megvalósításának feltételeit, és súlyos zavarokat idéz elő a társadalomban.

Noha a tudomány és a politika egyre inkább látja és belátja a környezeti válság tényét, az eddigi, fentről jövő kezelési kísérletek, a nemzetközi konferenciák rendre kudarcot vallottak. De lehet-e lentről felfelé, életmódváltással,

szemléletformálással valós eredményeket elérni? Azok a közösségek, amelyek ma Magyarországon a maguk és a jövő nemzedékek érdekében valóban meg kívánnák kezdeni a fenntartható életvitelre való áttérést, komoly nehézségekkel találják szemben magukat. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa „Fenntarthatóság előörsei" programjának keretében végzett kutatás összegzése – eltérő adottságú és egymástól távoli régiókban szerzett egybehangzó tapasztalatok alapján – megállapítja, hogy a fenntarthatóság feltételeinek megfelelő, azaz alapvetően helyi forrásokra építő, a helyi közösség önrendelkezésének gazdasági alapjait megteremtő, környezetbarát, az ott élőknek munkát, perspektívát, megfelelő életminőséget biztosító vidékfejlesztés lehetőségei ma Magyarországon nem adottak.

Az óriási mértékben koncentrálódott, túlnyomórészt nemzetközi befektetőcsoportok és hálózatok kezében lévő élelmiszer-kereskedelem, -feldolgozó és vendéglátóipar az erő pozíciójából tárgyal beszállítóival. A hazai mezőgazdasági termék kiszorul a bel- és külföldi piacairól. Az élelmiszer-feldolgozás és -kereskedelem állami szabályozása ésszerűtlen adminisztratív, higiéniai és egyéb jogszabályokkal gyakorlatilag lehetetlenné teszi a háztáji, kisüzemi, helyi termék legális megjelenését a helyi piacon. Ezek betartásához komoly beruházás kellene, a kisebb léptékben gazdálkodóknak nem kifizetődő a nagyipari előírásoknak megfelelő feldolgozóüzemet építeni. Az agrár- és vidékfejlesztési támogatásokból pedig általában épp ezeket a kisebb, közepes léptékű üzemeket, gazdálkodókat zárják ki adminisztratív vagy gazdasági korlátokkal. Így a normatív és pénzügyi szabályozás szinte kizárólag az intenzív nagyüzemi termelést teszi rentábilissá, függetlenül a helyi adottságoktól. A hazai támogatási politika, piacszabályozás és hitelfeltételek a kisebb gazdaságokkal szemben ellenségesek, és a hazai családi gazdaságok számára hátrányt jelentenek a szomszéd országok farmereihez képest.

Kijelenthetjük, hogy a hazai agrárpolitika és a forgalomban levő vidékfejlesztési koncepciók az európai trendekkel részben, a fenntartható fejlődés követelményeivel teljes mértékben ellentétesek. A fenntartható vidékfejlesztés feltételei megteremthetők lennének, ehhez azonban gyökeres fordulatra lenne szükség a vidékpolitikában.

A kör tehát bezárult: amíg a „fentiek" nem akarják engedni, a „lentiek" sem tudnak mozdulni, leszámítva az igazán elszánt előörsöket. Ha a sínek rossz irányba vannak lerakva, vagy hiányoznak, nem ér célhoz a szerelvény, vagy ami még rosszabb: egyre távolodik tőle. „Egyre távolabb a jótól" – a Duna-mozgalom emblematikus „ébresztő-cikkének" címénél keresve sem találhatnánk tömörebb megfogalmazást a jövő nemzedékek mai magyarországi kilátásainak őszinte jellemzésére.

II. A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK HATÁSKÖRE

szerző: Babai-Belánszky Tamás és Horváth Luca Kornélia

II.1. ALAPVETÉS

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa merőben új, korábban nem létező feladatot kapott a fenntartható fejlődés jegyében: az állami és társadalmi élet valamennyi területén éreztetni az ember felelősségét a rá bízott természeti értékek megőrzésében az elkövetkező generációk védelme érdekében (is). Ezen hivatás teremti meg egyúttal a teljesítéséhez szükséges hatáskört, vagyis azt, hogy mely területeken, mely kérdésekben képviselheti a jövő nemzedékek érdekeit. A biztos hatásköre nem pusztán a szűkebb értelemben vett környezetvédelemre, a környezetvédelmi tárca által előkészített, megalkotott és végrehajtott környezetvédelmi jogra, hanem a környezet és a természet fenntarthatóságát érintő egyéb kérdésekre is kiterjed, amelyek további gazdasági, társadalmi és intézményi szempontokat is felvethetnek.

Ugyanakkor már magának a környezetvédelmi jognak és a fenntarthatóságnak az immanens tartalma is nehezen körülhatárolható, rendkívül tág, a parttalan feladatkör pedig a hatékonyságot rontaná, így nélkülözhetetlen a hatáskör pontosítása, elméleti körülhatárolása. A hatáskör teremt ugyanis kereteket a biztos által lefolytatott vizsgálatokhoz, valamint a biztos által felvállalt szerepek meghatározásához és teljesítéséhez.

Mivel a biztos a hatáskörét az alkotmányos keretek között maga állapítja meg, így már az intézmény felállása (struktúrájának meghatározása és szakemberekkel való feltöltése) során különös hangsúlyt fektetett a hatásköri szabályok kidolgozására és lefektetésére. A legfontosabb kérdések tisztázása nélkülözhetetlen volt a tevékenység megkezdéséhez, hiszen ez határozta meg elsődlegesen azt, hogy milyen ügyekben járhat el az iroda. A legfőbb kihívást az egyes társterületek elhatárolása jelentette és jelenti ma is.

A hatáskör megállapítása természetesen nem járhat más állami szervek, így különösen más országgyűlési biztos hatáskörének elvonásával. A társadalmi élet számos területe érintkezik a környezeti érdekekkel, továbbá az egészséges környezethez való jog egyes aspektusai is gyakran más alapjoggal összefüggésben

jelennek meg. Számos terület, illetve az azon belül felmerült visszásság érintheti több biztos hatáskörét is. Így igen gyakran merül fel pl. a vállalkozáshoz, vagy a szabad mozgáshoz való jog, a környezeti adatokhoz való hozzájutás, és ezzel összefüggésben az üzleti és egyéb titkok védelme. Az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásság esetenként más alapjogok, pl. a pihenéshez, szabadidőhöz, a jogorvoslathoz való jog vagy a jogbiztonság sérelmén keresztül valósul meg. Mindebből következően fontosnak láttuk, hogy az egyes ügyekben eljárva szükség szerint egyeztetéseket folytassunk a biztosokkal a hatáskörök fennállásáról.

Nemcsak az intézmény új jellegéből, de a környezetvédelmi jog szerteágazóságából is szinte törvényszerűen következik, hogy vizsgálataink során hatáskörünket, és ebből következően eljárási jogosultságunkat és konkrét jogosítványainkat – legfőképpen az iratokba való betekintés tekintetében – a vizsgálatokkal érintett szervek esetenként kétségbe vonják. Minderre tekintettel vizsgálati rendünk értelmében valamennyi ügyben különös hangsúlyt kell fektetni a hatáskör vizsgálatára, amit segít, hogy minden egyes vizsgálatunk fő kereteit vizsgálati tervben határozzuk meg, amelynek lényegi eleme, hogy az általános szempontok figyelembevételével a konkrét ügyben is megalapozzuk a hatáskörünket.

Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a hatáskör kidolgozása nem lehet végleges, hiszen az elméleti megalapozáson túl a konkrét vizsgálatokban új szempontok és elhatárolandó területek jelennek meg, melyek megválaszolásával a hatáskör kimunkálása folyamatosan történik.

II.2. A BIZTOS INTÉZMÉNYÉNEK LÉTREHOZÁSA

Az Alkotmánybíróság határozataiban[5] egyértelműen meghatározza az egészséges környezethez való joggal összefüggő állami feladatok irányát. Rámutat arra, hogy a környezetvédelemhez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Ebből következően az alapjog sajátossága, hogy – más alapjogoktól eltérően – az állam a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó védelmi kötelezettségét törvényi és szervezeti, azaz jogalkotási és szervezési garanciák nyújtásával biztosítja. Az Alkotmány 18. § és 70/D. § (2) bekezdése alapján így az ál-

5 28/1994. (V. 20.) AB; 996/G/1990. AB

lam az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére köteles.

Az Országgyűlés 2007-ben, módosítva az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvényt (Obtv.), megalkotta a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa új intézményét. Az Országgyűlés olyan intézményt kívánt létrehozni, amely hatékonyan, hosszú távon elősegíti a jövő nemzedékei életfeltételeinek megőrzését, érdekeik képviseletét. Az állam tehát a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa intézményének létrehozásával különösen is eleget tesz a fent megfogalmazott, az egészséges környezethez való joggal összefüggő intézményvédelmi kötelezettségének, biztosítva számára az országgyűlési biztosok eszközeit is.

II.3. A BIZTOS HATÁSKÖRÉNEK ÉRTELMEZÉSE

A szervezeti rend kialakítása során, az intézmény működése kezdetén a JNOI külön hangsúlyt fektetett arra, hogy meghatározza a feladatait, azt, hogy milyen területeken kíván fellépni, a panaszok elbírálásának kötelező feladatán túl milyen – a törvény szelleméből fakadó – küldetést kíván teljesíteni, illetve ezt milyen szerep(ek)ben kívánja megvalósítani. Az elénk kerülő egyes panaszügyekben vagy hivatalból indított ügyekben, jogszabály-véleményezésekben sok esetben újból és újból meggyőzően indokolnunk kellett, hogy irodánk miért vállalta magára az adott témakör vizsgálatát, hogyan függ össze az ügy a környezet védelmére vonatkozó jogforrásokkal, illetőleg végső soron a jövő nemzedékek egészséges környezettel kapcsolatos érdekeivel. Mindennek meghatározásához elsőként a biztos intézményét létrehozó törvényt, másodlagos forrásként az államnak a jövő nemzedékek iránti felelősségét megalapozó sokéves szellemi-tudományos munkát, végül a biztos tevékenységével szemben megfogalmazódó társadalmi elvárást vettük figyelembe.

II.3.1. A biztos hatáskörének megalapozása a törvény értelmében

Az Obtv. 27/A. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az Országgyűlés az egészséges környezethez való alapvető jog védelme érdekében külön biztosként megválasztja a jövő nemzedékek országgyűlési biztosát. A 27/B. § (1) bekezdése alapján a biztos figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát és javítását. Feladata a mindezekkel kapcsolatban

tudomására jutott visszásságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.

Az Obtv. hivatkozott rendelkezései, illetve a törvény indokolása alapján a biztos tevékenységének terrénuma az egészséges környezethez való alapvető jog, így a környezet védelme és a környezet fenntarthatóságát befolyásoló tényezők vizsgálata. Már itt is jelezni szeretnénk ugyanakkor, hogy a fenntarthatóság fogalmától a generációk közötti méltányosság elválaszthatatlan.

Az egészséges környezethez való jog

Az egészséges környezethez való jog az Alkotmány 18. §-ában jelenik meg. Eszerint a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Az Alkotmánybíróság értelmezésében ezen alapjog speciális, ugyanis nem alanyi jogról van szó, hanem az egészséges környezethez való jog, ahogy arra már korábban utaltunk, „önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó." Eszerint az alapjog elsősorban állami feladat, de mégsem pusztán deklaráció, sőt az alanyi oldal hiányát az államnak életvédelmi kötelezettségével kell pótolnia.

Az állam ezen kötelezettségét a jogszabályok megalkotásával és az intézményrendszer működtetésével teljesíti. Ebből következően az egészséges környezethez való jog megvalósulását segítve fokozott figyelmet kell fordítanunk a jogalkotási folyamatokra, valamint az állami és önkormányzati intézményrendszer megfelelő működtetésére, annak érdekében, hogy érvényre juttassák a környezeti és fenntarthatósági szempontokat.

A biztos tevékenységének alkotmányos súlyát emeli az Alkotmánybíróság elvi jelentőségű tétele[6], amely szerint az egészséges környezethez való jog az élethez való jog részét képező olyan alapjog, amely korlátozást csak más alapjog védelméhez szükséges mértékben tűr meg. Ebből levezethető a környezetvédelem fennálló szintje csökkentésének tilalma, azaz a környezetvédelem status quo tétele, amelyre mint általános zsinórmértékre tekintünk tevékenységünk során.

A 996/G/1990. AB határozat 3. pontja utalást tesz arra, hogy „az állam kötelességeinek magukban kell foglalniok az élet természeti alapjainak védelmét, ki kell terjedniök a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére, a környezettel kapcsolatos információhoz jutás és az érintetteknek a döntések előkészítésében való részvétele biztosítására".

6 28/1994. (V.20.) AB, III. fejezet 3. pont a)

A környezetvédelem, környezetvédelmi ügyek

A környezetvédelem fogalmának és tartalmának meghatározásában az Alkotmánybíróság határozatain túl az alapjog részbeni megvalósítását jelentő jogszabályok segítenek. A környezet védelmének általános szabályairól szóló Kvtv. 4. § 1. és 2. pontjával összhangban környezeti ügynek a környezeti elemekre, azok rendszereire, folyamatára, szerkezetére vonatkozó tevékenység, mulasztás, döntés, intézkedés stb. vizsgálata minősül.

Elsődleges környezeti ügynek tekintendő a környezeti elemekre (föld, levegő, víz, élővilág és ezek összetevői), továbbá a környezet terhelésére (anyag vagy energia kijuttatása) és igénybevételére vonatkozó tevékenység, intézkedés, stb. Környezeti társterületi ügynek minősülnek tárgyukat tekintve azon ügyek, amelyeket a Kvtv. hatályáról rendelkező 3. § (1) és (2) alapján a környezetvédelem szempontjaira figyelemmel szabályozandók. A JNOI ezen szabályozási területek kapcsán annyiban jár el, amennyiben azok befolyásolják az ember és környezete harmonikus kapcsolatának kialakítását, a környezet egészének, valamint elemeinek és folyamatainak magas szintű, összehangolt védelmét és a fenntartható fejlődés biztosítását [Kvtv. 1. § (1) bekezdés]. Ilyen társterületnek minősül a Kvtv. idézett két bekezdésében szereplő listából különösen is az energetika, a termőföld és a talaj védelme, a közlekedés, a területfejlesztés, vízés hulladékgazdálkodás, a természet és a táj védelme, állat-és növényvédelem, illetve a műemlékvédelem.

Ez az értelmezés mindenképpen összhangban áll az Európai Unió működéséről szóló szerződés 11. cikkével is, amely alapelvként rögzíti, hogy a környezetvédelem szempontjait valamennyi ágazati közösségi politika meghatározásába és végrehajtásába integrálni kell.

Az európai uniós jog érvényesítése

Irodánk széles hatáskörrel rendelkezik a nemzetközi jog, ezen belül az európai uniós jog érvényesítésére. Az Obtv. 27/B. § (3) bekezdés g) pontja alapján a biztos figyelemmel kíséri, értékeli a környezetvédelmi, természetvédelmi, stb. tárgyú nemzetközi szerződések magyar joghatóság alá tartozó érvényesülését. Az uniós jog – mint Magyarország számára legfontosabb nemzetközi környezetvédelmi szabályrendszer – érvényesülésének vizsgálata a fentiek szerint a biztos kötelezettsége. Nemcsak a hazai jog írja elő azonban, hogy a JNOI-nak elő kell segítenie az Európai Unió jogi aktusainak érvényesülését. Az Európai Unió Bíróságának konzekvens joggyakorlata ugyanis egyértelművé teszi, hogy a tagállamok valamennyi hatóságának egyedi és közvetlen kötelezettsége, hogy

megtegyenek minden olyan általános és különös intézkedést, amely szükséges az uniós jog érvényre juttatásához[7].

Annak tükrében, hogy a hazai környezetjog fő szabályai 80-90%-ban uniós meghatározottságúak, irodánk a kezdetektől fogva kiemelt feladatának tekintette saját tevékenysége során az uniós jog maximális érvényesítését.

Ennek elsődleges színtere a jogszabálytervezetek véleményezése, a jogalkalmazás vizsgálata, az uniós joggal kapcsolatos képzési és tudományos programokban való részvétel, valamint az Európai Bizottsággal való szakmai együttműködés.

A jogszabálytervezetek véleményezése során irodánk minden esetben alaposan elemzi a tervezet uniós jognak való megfelelését. Számos esetben kellett jeleznünk az előterjesztőnek (tipikusan a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumnak) a tervezet uniós joggal való konfliktusát (pl. termékdíj törvény, rendelet az elektronikai hulladékokról). Az előterjesztő eddig minden alkalommal figyelembe vette az uniós joggal való összhang megteremtésére irányuló felhívásunkat.

A környezet és a természet állapotának fenntarthatósága

Ezen kritérium kidolgozásához nemzetközi példákra is tekintettel[8] meg kell határozni azokat a nem szűken értelmezett környezetvédelmi viszonyrendszereket, amelyek akár tárgyuk, akár hatásuk folytán a környezet állapotát jelentősen befolyásolják. Az irányadó hazai és nemzetközi kezdeményezéseket követve ezek gazdasági, szociális és intézményi körbe sorolhatók.

A gazdasági kérdéseket tekintve az iroda rendkívül fontosnak tartja a környezetvédelmi szempontok érvényesülését az állami költségvetés alrendszereiben. Gondolhatunk itt például az adók, kedvezmények, állami támogatások, közbeszerzések környezetvédelmi hatásaira. A gazdasági kérdések közé sorolható még az egyes kiemelt gazdasági szektorok, így többek között az energetika, a közlekedés, a mezőgazdaság vagy éppen a termelés és a fogyasztás környezeti fenntarthatósága, így különösen az ezen területek európai uniós támogatása felhasználásának környezeti fenntarthatósága.

A társadalmi viszonyrendszerek közül az iroda különösen a környezet-egészségügyi, környezetbiztonsági, a környezeti tudatosságot befolyásoló oktatási,

---

7 C-127/02. sz. ügy, *Waddenzee*, 65. pont

8 Pl. UN Commission on Sustainable Development: Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies, 2001. [az ENSZ Fenntartható Fejlődés Bizottsága által kiadott indikátor lista]

nevelési, szemléletformálási területtel, a fenntartható életvitelt elősegítő közösségi kezdeményezésekkel foglalkozik, természetesen mindhárom esetben a szakpolitikai megalapozottság, az intézményi, finanszírozási helyzet és azok eredményei vonatkozásában. A társadalom szemlélete, viselkedése alapvetően meghatározza a gazdasági folyamatokat, az elfogadott életvitelt, ezáltal a környezet terhelését. Ezért a vizsgálatok mellett az iroda a jövő nemzedékek érdekeit szem előtt tartó társadalmi kultúra kialakításáért önálló programokat is kezdeményez vagy megvalósít.

Tevékenységünk során az intézményi kérdéseket is előtérbe helyezzük, különös tekintettel a környezeti adatok minőségének, hozzáférhetőségének, illetve az állam tájékoztató tevékenységének szükségességére. Vizsgáljuk a társadalmi részvétel kereteit, megvalósulását, a társadalmi szervezetek helyzetét.

II.3.2. A biztos hatáskörét megalapozó tudományos és közéleti tevékenység

Az iroda tevékenységi köreinek kialakítása során nem hagyható figyelmen kívül az a többéves szellemi előkészítő munka, amely a biztos intézményének létrehozásához vezetett.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosára vonatkozó jogszabály elfogadását a megelőző évtizedben a Védegylet, Sólyom László és Nagy Boldizsár munkásságában a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa kifejezés alatt egy a jelenlegi társadalmi fejlődést rendszerében, összefüggéseiben értékelő és az értékelés alapján a jövő nemzedékek nevében megszólaló biztos intézményét vázolták fel. Ebből az átfogó koncepcióból viszonylag kevés maradt meg a ténylegesen elfogadott jogszabályszövegben, alig több, mint a jövő nemzedékek kifejezés szerepeltetése az intézmény nevében. A biztos elnevezésén túl azonban rá kell mutatnunk arra, hogy akár az Obtv., akár más magyar jogszabály jelenleg csak elvétve emlékezik meg a szimbolikus „jövő nemzedékek”, valamint az „emberiség közös öröksége” és „gondja” fogalmakról.

Mindazonáltal a jeles elődök elemzései alapján annyit megállapíthatunk, hogy a jelen generációk környezetének védelme nagymértékben átfedésben van a jövő generációk érdekeinek a képviseletével. Tartozunk annyival az intézmény megvalósításáért munkálkodók szellemi örökségének, hogy a szűkebb értelemben vett környezetvédelmi jogi kötelezettségeinket is olyan szemlélettel látjuk el, amely a természet és a környezet teljes rendszerét, a jelen és a jövő nemzedékek összes megállapítható és méltányolható érdekét figyelembe veszi. Ezen túlmenően, a szűkebb értelemben vett környezetvédelmi témakörökön túl

mindenképpen a biztos által a jövő nemzedékek érdekében vizsgálandó témák köré lehet sorolni pl. a genetikai örökség védelmét, a vizek, az élővilág vagy a klíma védelmét. Ezen témakörökben komoly erőfeszítéseket tettünk a JNOI működésének első évében.

II.3.3. A biztos tevékenységét meghatározó társadalmi elvárások

A biztos tevékenységét széles körű és erősen divergáló társadalmi elvárások övezik. A legmarkánsabban a környezetvédelmi civil szervezetek fogalmazzák meg elvárásaikat – erre módot is teremtünk az évenként több alkalommal megrendezett civil találkozóinkon –, de speciális igényeket jeleznek a környezetvédelmi ipar és szolgáltatás szakmai, gazdasági szervezetei és a tudományos intézmények is.

A társadalom nemcsak egy panasziroda-szerű szolgáltató funkció megvalósulását várja a JNOI-tól, de azt is kívánja, hogy a biztos a környezetvédelem szakpolitikai képviselője legyen, és aktívan részt vegyen a kormányzati környezeti és egyéb ágazati politikák kialakításában. Mindennek az Obtv. speciális jövő nemzedékek országgyűlési biztosa fejezetében is megvannak a jogi alapjai, amelyeket működésünk során konkrét tartalommal kell kitölteni.

II.3.4. Következtetések

A hagyományos ombudsmani tevékenység, azaz a panaszügyek intézésén túlmenően három jelentős tevékenységi forma következik az előző pontokban jelzett forrásokból: a jogalkotásban való részvétel, a jövő nemzedékek szempontjából alapvetően fontos területek proaktív feltárása és napirenden tartása (pl. klímavédelem, környezeti információk és fenntartható helyi közösségek), valamint az ország nemzetközi környezetvédelmi politikájának kialakításában és érvényesítésében való részvétel.

Az utolsó területet kivéve, ahol bizonyos szervezeti, hivatali ellenállásba ütköztünk, e társadalmi elvárásoknak az első évben jelentős mértékben eleget tudtunk tenni – ahogyan ez a beszámolónk megfelelő fejezeteiből[9] egyértelműen kiderül.

9 Ld. *Párbeszéd a társadalommal*, továbbá *A jövő nemzedékek kilátásai Magyarországon.*

II.4. A HATÁSKÖR PONTOSÍTÁSA EGYEDI VIZSGÁLATOK ALAPJÁN

A hatáskör elméleti alapjainak rögzítését követte, s követi annak folyamatos tisztázása az egyes vizsgálatokon keresztül. A gyakorlatban ugyanis ezek alapján, segítségükkel lehet pontosítani hatáskörünk és így vizsgálati lehetőségeink határait. Minden állásfoglalásunkban a panasz lényegének áttekintése után külön fejezetet szentelünk annak, hogy pontosan milyen jogszabályi háttér alapján járunk el az adott ügyben. Fontosnak tartjuk ugyanakkor ehelyütt, hogy a hatáskör szempontjából kiemelten érdekes négy ügykörről külön is szót ejtsünk.

II.4.1. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa hatásköre a víziközművek működtetésével és átszervezésével összefüggő döntés meghozatala tekintetében

A regionális vízművek területének és működtetésének átszervezésével összefüggésben (2785/2009.) több panasz érkezett, széles körű vizsgálat lefolytatását kérve. A tervek szerint a tulajdonosi jogokat gyakorló Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (MNV Zrt.) négy regionális vízmű működését szervezte volna át egy új vagyonkezelési struktúra kialakításával, illetve emellett az egyik vízmű szolgáltatási területének jelentős részét is átcsatolták volna egy másik vízmű területéhez. A benyújtott panaszok egyrészt a konkrét döntés megalapozottságát és szükségességét vitatták, másrészt pedig számos ezen túlmutató problémát vetettek fel, általában foglalkoztak a vízgazdálkodással, elsősorban is az ivóvíz-szolgáltatást érintő kérdésekkel.

A panaszok alapján felmerült az egészséges környezethez való jog sérelmének veszélye, ezért a biztos levélben kérte az MNV Zrt-t, illetve a Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanácsot a vízművek átszervezésére vonatkozó döntése végrehajtásának vizsgálatunk befejezéséig történő felfüggesztésére. Az MNV Zrt. azonban a probléma érdemi kifejtése helyett válaszában jelentős jogi apparátust megmozgatva, komoly érvekkel, nagy terjedelemben kétségbe vonta hatáskörünket és megkérdőjelezte eljárási jogosultságunkat.

A hatáskörünk vizsgálata során az MNV Zrt-nek válaszolva megállapítottuk, hogy a víz, mint környezeti elem továbbá a vízbázisok védelme, a vízkészletekkel való fenntartható gazdálkodás stratégiai és egyben kulcsfontosságú nemcsak a jelen, de a jövő nemzedékei számára is. A Kvtv. ugyanis amellett, hogy

egyértelműen nevesíti a vizet mint környezeti elemet, preambulumában arra is felhívja a figyelmet, hogy a természeti örökség és a környezeti értékek a nemzeti vagyon részei, amelyeknek megőrzése és védelme, minőségének javítása alapfeltétel az élővilág, az ember egészsége, életminősége szempontjából; e nélkül nem tartható fenn az emberi tevékenység és a természet közötti harmónia, elmulasztása veszélyezteti a jelen generációk egészségét, a jövő generációk létét és számos faj fennmaradását.

A Kvtv. 18. § (5) bekezdése emellett azt is kihangsúlyozza, hogy a környezet igénybevételét és használatát úgy kell megszervezni és végezni, hogy a vizek állapotára vonatkozó környezeti célkitűzések teljesüljenek, így különösen, hogy a felszíni és a felszín alatti vizek állapota ne romoljon, a felszíni és felszín alatti vizek jó állapota a külön jogszabály szerinti környezeti követelmények teljesítése révén megvalósuljon.

Az ivóvíz kitermelését, hasznosítását a víziközmű cégek végzik. Ezek működése így közvetlen összefüggésben áll a vízbázisok védelmével, fenntartható használatával, ebből következően a működésüket meghatározó stratégiai jelentőségű döntések, intézkedések is érdemben befolyásolják a vízbázisok helyzetét, az egészséges ivóvíz szolgáltatás lehetőségeit és biztonságát. Mindezek alapján a biztos vizsgálni volt hivatott, hogy a vizek, különösen az ivóvíz használata, hasznosítása, vagyis a lakosság egészséges ivóvízzel való ellátása, és így a víziközművek működése milyen stratégiai döntések mentén és milyen szabályozási környezetben valósul meg, továbbá milyen követelmények érvényesítése szükséges ahhoz, hogy az ivóvízbázisok fenntartható használatát ezáltal is biztosítani lehessen.

A fenntarthatóság jegyében kiemelt jelentősége van annak, hogy milyen későbbi hatásai lehetnek a strukturális átalakításoknak. A lehetséges hatások vizsgálata az ilyen strukturális jelentőségű döntésekben megkerülhetetlen, mivel a lehető legnagyobb körültekintéssel, a lehetséges hatások teljes körű felmérésével lehet csak megalapozottan döntést hozni. Megállapítható, hogy a biztos hatáskörére vonatkozó jogszabályok a feladatává teszik az ügyek fenntarthatóságszempontú vizsgálatát. Vagyis feladatainak ellátása során a hosszú távú érdekeket is figyelembe kell vennie, sőt, egyes hatásköröket éppen azért biztosít számára az Obtv. (jogalkotásban való részvétel, nemzetközi szerződések véleményezése), hogy a fenntarthatóságon alapuló szemléletét érvényesíteni tudja. Álláspontunk szerint a víziközművek működését meghatározó stratégiai jelentőségű döntések és intézkedések, valamint a vonatkozó jogi szabályozás megléte és minősége szoros összefüggésben állnak az egészséges környezethez való joggal, ezért hatáskörünk fennállását megállapítottuk (az ügyben a beszámolási időszakban még nem született állásfoglalás).

II.4.2. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa hatásköre a személyszállítási közszolgáltatással összefüggésben

A biztos 2009 második felében hivatalból vizsgálatot folytatott annak megállapítására, hogy a regionális integrált közlekedés 2009/2010. évi menetrendje koncepciójának előkészítése és elfogadása, ezen belül különösen egyes vasúti mellékvonalakon a személyszállítási szolgáltatás szüneteltetése, érinti-e az egészséges környezethez való jogot, illetve a környezet állapotának fenntarthatóságát és javítását, és amennyiben igen, akkor milyen mértékben.

Amint azt fent jeleztük, a közlekedés, illetve annak valamennyi ágazata a környezetvédelem társterületei közé tartozik, s így e területek szabályozása kialakításánál különösen nagy hangsúlyt kell fektetni a környezetvédelmi, fenntarthatósági szempontok vizsgálatára és érvényesítésére. Ezt a megállapítást a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény 3. § (1) bekezdése is igazolja, ugyanis előírja, hogy a vasúti közlekedés fejlesztését az épített és természeti környezet, valamint az emberi egészség védelmének követelményeivel összhangban kell kialakítani.

A vasúti közlekedés, a személy- és áruszállítás szolgáltatási színvonala szoros összefüggésben áll a közúti közlekedéssel. A nem megfelelő feltételekkel működő vasút a közúti fogalom növekedését, ezáltal a levegő- és zajterhelés, valamint az üvegházhatású gázok kibocsátásának emelkedését idézi elő, a növekvő közúti forgalom pedig szükségképpen a közlekedési torlódások és balesetek számának, illetve az utak fenntartási költségeinek növekedéséhez vezet, ezért a vasúti közlekedés átalakítása közvetlen kapcsolatban áll az egészséges környezethez való jog érvényesülésével.

Minderre tekintettel a biztos hatáskörrel rendelkezik a vasúti szállítást befolyásoló döntések vizsgálatára, így a regionális integrált közlekedés menetrend koncepciója tekintetében is hatáskörrel rendelkezik.

II.4.3. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa eljárása a birtokvédelmi jellegű panaszok vonatkozásában

Irodánkhoz számos olyan panasz érkezett, amely valamely ipari telephely, szórakozóhely, vendéglátóegység zavaró hatásait, mindenekelőtt a zajt és a bűzt sérelmezték. Több esetben (JNO-1379/2009., JNO-2902/2009., JNO-4707/2009., JNO-4739/2009.) fordult elő, hogy a panaszosok a birtokvédelmi eljárás lefolytatásának hiányát sérelmezték. Ennek kapcsán merült fel a kérdés, hogy a biztos mennyiben rendelkezik hatáskörrel a birtokvédelmi ügyekben.

A felvetés nem előzmény nélküli, azzal már korábban az általános biztos is foglalkozott. Gönczöl Katalin egy 2001-es keltezésű jelentésében (OBH 3121/1999. sz.) így fogalmaz: „ha az országgyűlési biztos a hatósági eljárás tárgyát (kinek van joga a birtokláshoz) vizsgálná, akkor a bíróság hatáskörét vonná el, mert a felek közötti polgári jogviszonyt bírálna el." Lenkovics Barnabás 2005-ben rávilágított viszont arra, hogy végrehajtási kérdésekben, még ha birtokvédelmi eljáráshoz kapcsolódnak is, mindenképpen megállapíthatók az ombudsmanok eljárási lehetőségei.

A biztos feladata, hogy valamennyi, az egészséges környezethez való jog megvalósulását segítő jogszabályi rendelkezés és jogintézmény érvényesülését figyelemmel kísérje. A birtokvédelmi eljárás feltétlenül ilyennek tekintendő, hiszen számos esetben valamely környezethasználat zavaró hatásai képezik a tárgyát. A sérelmet szenvedettek gyakran ezen eljárás segítségével lépnek fel a közelben működő ipari és kereskedelmi, állattartó, húsfüstölő, bűzkibocsátó stb. tevékenységek zavaró működésével szemben. Az ilyen tevékenységekre számos, sokszor egymással is konkuráló jogágazat vonatkozik a kereskedelmi jogtól kezdve a belügyi igazgatáson keresztül a környezetvédelmi közigazgatási jog több alágazatáig (zajvédelem, levegőtisztaság védelem, stb.). Azt tehát mindenképpen kijelentjük, hogy a JNOI hatásköre kiterjed a birtokvédelmi eljárásokban mögöttes jogszabályokként felhasznált jogszabályok alkalmazásának kérdéseire.

A biztos ugyanakkor nem vonhatja el más szervek, így pl. a bíróságok hatáskörét. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa speciális lehetősége ugyan, hogy a bírósági eljárásokban is részt vegyen, így polgári jogi kérdésekben is vizsgálódhasson, de természetesen ebbéli szerepét a polgári perrendtartás határozza meg, továbbá ezen ügyek érdemében a bíróság hozza meg döntését. El kell tehát határolni azon kérdéseket, amelyekben kizárólag a bíróság foglalhat állást, és amelyekre így a biztos hatásköre nem terjedhet ki.

A birtokvédelmi eljárásokban sérelmezett környezethasználatokat az esetek többségében a környezetvédelmi közigazgatási jog is szabályozza, amennyiben meghatározza a telepítés és a tevékenység folytatásának legfontosabb kereteit, mégpedig tipikusan egzakt módon értékelhető kritériumok formájában (határértékek, beépítési és telepítési előírások, védőtávolságok, állat-egyedszám, technológiai előírások, BAT). Ezen rendelkezések megsértése törvényszerűen vezet a polgári jogi, vagyis birtokvédelmi jogsértés megállapítására, ugyanakkor a polgári jogi jellegből következően a közigazgatási előírások sérelme nélkül is megállapítható a birtokháborítás. Ennek érdemi megítélése azonban csak a polgári jogi jogviszonyok eldöntésére hivatott szervek hatásköre lehet.

Mindezekből levonható az a következtetés, hogy a biztos elsődlegesen a közigazgatási jogi szempontokat vizsgálhatja saját eljárásában, de az ügy érdemében nem foglalhat állást. Korábban jogbizonytalanságot eredményezett a jogi szabályozás hiányossága. A jogszabályok alapján ugyanis nem volt egyértelmű, hogy a jegyző, mint a birtokvédelmi eljárást lefolytató szerv milyen szabályok alapján és milyen minőségben jár el. Kérdéses volt, hogy közigazgatási hatóságként a Ket. szabályait kell-e alkalmaznia, avagy erre nincs lehetősége, mert nem minősül hatóságnak. Mint ahogyan azt a Legfelsőbb Bíróság a korábbi joghelyzet elemzése alapján kimondta, a kérdés jogértelmezéssel nem dönthető el, jogalkotási aktusra van szükség.

Éppen a beszámolási időszakban a szabályozásban fennálló hiányosságot a jogalkotó új rendelet megalkotásával szüntette meg, és ebben egyértelművé tette, hogy a birtokvédelmi eljárásokban a Ket. mely szabályait kell alkalmazni. Ennek alapján viszont már egyértelműen megállapítható, hogy a biztos a birtokvédelmi jellegű panaszok alapján vizsgálhatja a birtokvédelmi eljárások közigazgatási eljárási szabályainak érvényesülését, így azt, hogy a jegyző megindította és megfelelően lefolytatta-e az eljárást, eleget tett-e döntéshozatali kötelezettségének, majd intézkedett-e a végrehajtás érdekében. Nem foglalhat azonban állást a birtokvédelmi kérdés érdemében, a birtokháborítás kérdésében. Emellett vizsgálata kiterjedhet arra, hogy a közigazgatási jogi előírásokat az adott környezethasználattal összefüggésben a hatóságok a birtokháborítási eljáráson kívül megfelelően érvényesítették-e.

Felmerül ugyanakkor, hogy a csekély jelentőségű, a környezet elemeit és fenntarthatóságát nem sértő, egyéni érzékenységen alapuló birtokvédelmi konfliktusokban nem feltétlenül indokolt a biztos eljárása.

II.4.4. Műemlékvédelmi és világörökségi kérdések hatásköri szempontból

Ahogy azt a fejezet környezeti társterületi ügyekről szóló részében már jeleztük, a Kvtv. 3. § (1) és (2) bekezdése értelmében az épített környezet alakításáról és védelméről, a műemlékek védelméről a Kvtv.-vel összhangban külön törvények rendelkeznek. Ennek alapján pedig – a biztos eljárása szempontjából – környezeti társterületi ügynek minősülnek az épített környezet alakítása és védelme, valamint a műemlékvédelem témakörébe tartozó ügyek, figyelemmel arra, hogy a biztos ezen szabályozási kérdések kapcsán annyiban jár el, amennyiben azok befolyásolják az ember és környezete harmonikus kapcsolatának kialakítását, a környezet egészének, valamint elemeinek és folyamatainak magas szintű, összehangolt védelmét és a fenntartható fejlődés biztosítását.

A biztos kulturális örökségvédelmi ügyekben való eljárásának további alapját jelenti az Obtv. 27/B. § (3) bekezdés g) pontja, mely szerint a biztos figyelemmel kíséri, nyomon követi és értékeli az emberiség közös örökségét érintő nemzetközi szerződések magyarországi érvényesülését. A legfontosabb ilyen tárgyú nemzetközi szerződés az UNESCO Világörökség Egyezménye, amelynek széles körű kulturális örökségi vonzatai vannak.

Az egészséges környezethez való jog érvényesülése szorosan összefügg az építészeti védelem alatt álló kulturális örökségnek a jövő nemzedékek számára történő megóvásával. Az épített környezetbe illeszkedő, kulturális értéket hordozó műemlékekkel kapcsolatosan mindenkit terhelő kötelesség a műemléki környezet megőrzése és a jövő nemzedékeknek való átadása. Az egészséges környezethez való jognak ezért elválaszthatatlan részét képezi a jelen és a jövő generációknak a kulturális örökséget képviselő épített környezethez való joga (ld. részletesebben a szerencsi szalmaégető erőmű ügyében: 2. sz. állásfoglalás, és a budapesti Belső-Erzsébetváros: 35. sz. állásfoglalás).

III. JOG AZ EGÉSZSÉGES KÖRNYEZETHEZ

szerkesztő: Babai-Belánszky Tamás

III.1. Bevezetés

III.1.1. A fejezet felépítése

A környezetjogi fejezet struktúráját az élet írta: elvi megfontolások helyett igyekeztünk azt a JNOI által kezelt legfontosabb ügycsoportok szerint kialakítani. A fejezet elejére kívánkozott a településfejlesztés, egyrészt mert több, mint 30 érdemi panaszunk érkezett ebben a témakörben, másrészt azért, mert panaszosainknak igaza van: itt valóban szinte minden eldől a környezetszennyező beruházásokkal kapcsolatban.

A nem szerencsés településrendezési és/vagy egyéni beruházói döntés nyomán zajos, levegőszennyező, vizeinket szennyező tevékenységek telepedhetnek meg a helységekben vagy olyan tevékenységek, amik miatt értékes zöldfelületeket kell feláldozni. Ezekről a témakörökről szólnak a 2-5. alfejezetek. Az ezt követő négy alfejezet az imént sorra vett környezeti elemekhez képest azokat a tevékenységeket elemzik, amelyek a panaszok alapján a leginkább zavarhatják az egészséges környezetet: közlekedés, energiatermelés, hulladékgazdálkodás és állattartás.

Az utolsó előtti alfejezetben olyan kérdéseket tárgyalunk, amelyek szinte minden állásfoglalásunkban felmerülnek: mennyire volt lehetőségük a panaszosoknak vagy más érdekelteknek a környezeti információhoz hozzájutni, beleszólási vagy jogorvoslati jogukat gyakorolni; azaz a társadalmi részvétel vagy másképpen a környezeti demokrácia helyzetét vizsgáljuk. Végül külön fejezetet szántunk a JNOI hatáskörével kapcsolatos kérdéseknek, minthogy az új jogintézmény hatáskörének pontos meghatározása nem mindig könnyű feladat, erre néhány nagyobb súlyú ügyünkben a bepanaszolt szerv jó érzékkel rá is mutatott.

Az egyes alfejezetek azután általában egyformán épülnek fel: egy rövid áttekintés és jogpolitikai értékelés után elemezzük az adott jogterület legfontosabb jogszabályait, ezt követően bemutatjuk azokat a környezeti konfliktusokat, amelyekről panaszaink szóltak és ezzel együtt természetesen leírjuk, hogy állásfoglalásainkban milyen jogi értékelést fűztünk ezekhez a konfliktusokhoz és

milyen megoldási lehetőségeket láttunk. Minden esetben hivatkozunk a beszámolóhoz csatolt CD mellékletben szereplő 50 befejezett állásfoglalás valamelyikére, sőt kivételesen folyamatban lévő ügyekre is utalunk, amikor egy adott problémacsoport minél teljesebb körű bemutatásához az ott tapasztaltak is szükségesnek látszanak. Az alfejezetek végén beszámolunk az adott témakörben előterjesztett jogszabályok véleményezéséről és arról, hogy a jogalkotó az ombudsmani véleményt mennyiben vette figyelembe.

III.1.2. Az állásfoglalások elkészítésének módszerei

A panaszosok vagy leendő panaszosok számára nem közömbös, hogy ki és hogyan foglalkozik az ügyeikkel, ezért röviden bepillantást engedünk a JNOI „műhelytitkaiba". A honlapunkon is megtalálható ügyrendünk részletes ismertetésére itt most nem térünk ki, inkább az ügyek kezelésének nagy vonalait szeretnénk bemutatni.

A JNOI legfontosabb módszertani sajátossága az, hogy az ügyeken általában nem csak környezetjogász, hanem más jogterületek (pl. ingatlanjog, nemzetközi jog) szakemberei és nem jogi szakértők is dolgoznak – a nagyobb ügyek esetében többes szignálással, a kisebbekben pedig eseti konzultációkkal. Az egészen kicsi és egyszerű ügyeket kivéve nem csak iratokból dolgozunk, hanem a helyszínt is megtekintjük, helyi lakosoktól is információt kérünk. Állásfoglalásunk tervezetét azután az ügy előadója megküldi az összes érdekeltnek (panaszos, bepanaszolt hatóság, beruházó, területileg vagy téma szerint érintett civil szervezet stb.) és véleményüket figyelembe véve véglegesíti az állásfoglalást.

III.1.3. A magyar környezetjog egészére levonható általános következtetések

Az ügyekkel és a jogalkotással kapcsolatos tapasztalataink alapján elmondhatjuk, hogy a magyar környezetvédelmi jog színvonala, részletessége európai szintű. Nem szeretnénk ugyanakkor beleesni abba a hibába, hogy azt állítjuk, hogy az előforduló visszásságokért csak a jogalkalmazók a felelősek. Ha egy jogszabályt rendszeresen félreértelmeznek, hiányosan vagy egyáltalán nem alkalmaznak, akkor feltehetően maga a jogszabály is rossz, kimaradtak belőle például a végrehajtást garantáló szervezeti, eljárási és pénzügyi feltételek. A településrendezésre és a zajvédelemre vonatkozó szabályok esetében több szabályozási hiányosságra is rámutatunk.

A magyar környezetjog és gyakorlata ma még igen kevéssé számol az elővigyázatosság elvével – ezt leginkább a természetes felszíni vagy felszín alatti vizeinkre, az ivóvízre és a zöld területekre vonatkozó, nem eléggé szigorú és következetes jogi védelemre és arra alapozzuk, hogy tapasztalataink szerint még ezt sem tudják a környezeti hatóságok megfelelően kikényszeríteni. Ez a jelenségkör összefügg azzal is, amit a szociológia a közlegelők tragédiájának nevez: minden önkormányzat vagy beruházó úgy érzi, hogy ő még éppen elpusztíthat egy kis részt közös természeti örökségünkből, mindenféle súlyosabb következmény nélkül. Mondanunk sem kell, hogy milyen hatása van az ilyen vélekedésnek az egész közösség sorsára nézve.

A jogalkalmazás során rendkívül kritikus kérdésként merül fel az uniós jognak való precíz megfelelés. Bár valamennyi hatóságnak kötelezettsége az uniós jog alkalmazása, azt sok hatóság nem tekinti feladatának. Ez különösen abban az esetben problematikus, amikor eltérés van a hazai átültető jogszabály és az alapul fekvő uniós norma között és a hatóságnak a nemzeti jog mellőzésével közvetlenül az uniós jogot kell alkalmazniuk. Az uniós jognak nem megfelelő eljárás súlyosan akadályozza az EU által támogatott infrastrukturális beruházások megvalósítását.

Azt is elmondhatjuk, hogy a magyar környezetjog elérte azt a terjedelmet és komplexitást, amit egy európai közösségbe tartozó államtól el lehet várni. Ez ugyanakkor sajnos nem jelenti azt, hogy egy sor kérdésben, így a környezeti hatásvizsgálati ügyekben vagy a Natura 2000-es területek védelmében ne kerülnénk szembe az európai joggal, és ne számíthatnánk az Európai Bizottság részéről jogkövetési eljárásokra, illetőleg az Európai Bíróságtól szigorú szankciókra. Kevésbé szigorú szankciókat, de igen komoly nemzetközi presztízsveszteséget jelent majd, ha a feltárt szabályozási hiányosságokat és a nemzetközi jog megsértését a két nagy világörökség-védelmi ügyünkben nem tudjuk minél előbb kiküszöbölni.

Végül egy strukturális jellegű megjegyzés: úgy látjuk, hogy az igazi környezetvédelmi szemléletváltásnak az ország makroszintű döntéseiben ma még igen kevés nyoma van. A költségvetési tervezésben, a közlekedési hálózatok tervezésében, a gazdasági gyorsítás (utóbb: kríziskezelés) szervezeti és eljárási feltételeinek megteremtésében, továbbá az ország energiapolitikájának meghatározásában és kivitelezésében a fenntartható fejlődés és az utánunk következő generációk környezete és egészsége szempontjából komoly veszélyeket látunk.

III.2. TELEPÜLÉSRENDEZÉS

témafelelős: Erdei Mónika

III.2.1. Értékelés

A településrendezés az a jogterület, amelynek a közérdek (országos, térségi és települési) és a jogos magánérdekek összehangolásával biztosítania kell a település területfelhasználásának és infrastruktúra hálózatának fejlesztési lehetőségét az építés helyi rendjének szabályozásával, oly módon, hogy az, tegye lehetővé a település fejlődésének fenntarthatóságát és a természeti, táji, környezeti és építészeti értékek védelmét, fejlesztését, és segítse elő az erőforrások kíméletes hasznosítását. A településrendezés tehát lényegében a település területének megfelelő felhasználását, a kedvező településszerkezet és településkép kialakítását, továbbá a település működőképességét biztosító feladatok megvalósítását jelenti.

A településrendezési eljárás során kerülnek elfogadásra olyan dokumentumok, amelyek alapvetően meghatározzák, befolyásolják egy-egy település hosszú távú fejlődési irányát és arculatát. A településrendezési eszközök segítségével döntés születik a település teljes területének felhasználásáról, így a természeti és épített örökséggel való gazdálkodásról, az értékek védelmének érvényesíthetőségéről is. Az érintett lakosságra való hatása miatt a közösség érdekének, a közérdeknek kell tehát minden esetben előtérbe kerülnie a településszerkezeti terv, a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv (településrendezési eszközök) elfogadására irányuló eljárások során. A JNOI-hoz érkező panaszokból viszont azt látjuk, hogy ezek a követelmények sokszor sérülnek. A megalapozatlan településrendezés a későbbi települési környezeti konfliktusok alapvető forrása.

Hangsúlyozni szeretnénk, hogy a településrendezési eszközök rendszere a település arculatát hosszú távon meghatározza. Az övezetek, építési övezetek kialakításával lehetővé tett beépítések többnyire visszafordíthatatlanul átalakítják a környezetet. A képviselő-testület döntését követően a településen meghatározott fejlesztések engedélyezési eljárásai, majd kivitelezésük is megindulhat. Emiatt rendkívül fontos a településrendezés eljárási garanciáinak betartása, elsősorban a széleskörű társadalmi egyeztetés.

Az Obtv. a településrendezést olyan jogterületként határozza meg, amely a „jövő nemzedékek életminőségét közvetlenül érinti," vagyis hosszú távú – a jövő alakítására tényleges befolyással bíró – hatással rendelkezik. Ezzel a jogalkotó az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülése körében speciális – a magyar jogrendszerben egyedülálló – hatáskört telepített a jövő nem-

zedékek országgyűlési biztosa számára. A fentiekben bemutatottak alapján elmondható, hogy a településrendezés olyan terület, amely szoros összefüggésben áll a bennünket körülvevő környezet valamennyi elemével, a környezetjog valamennyi területével, és a településrendezési döntések is komplex módon, a maguk teljességében hatnak a környezetre.

A magyar területfejlesztési, településrendezési tervezési rendszer igen bonyolult és költséges rendszer. A 2006. évi törvénymódosítással létrehozott településrendezési szerződés jogintézménye ráadásul megerősíti azokat a folyamatokat, amelyek a települési önkormányzat szabad, gazdasági és egyéb befolyásolástól mentes döntési jogkörét csökkentheti. Szinte minden elénk kerülő ügyben idézhetnénk az Alkotmánybíróság határozatát, amely szerint: „a rövidtávú gazdasági érdek nem lehet olyan fontos, amely felülírná a hosszú távú közösségi érdekeket." A településrendezési döntéseket sokszor egyéni érdekek motiválják. Tapasztalataink szerint az önkormányzatok gyakorta úgy módosítják a településrendezési eszközöket, hogy a módosítás költségeit az abban érdekelt beruházó viseli – emiatt viszont a rendezési tervek módosításának alapvető tartalmi irányai már eldöntött ténynek számítanak, mielőtt a tényleges tervezési, egyeztetési folyamat elkezdődhetne.

A beruházói és az egyéb egyéni érdekek érvényesítése miatt ugyancsak általánosan jelentkező probléma, hogy túl gyakran módosulnak, és sok esetben egy-egy részterületre, mindössze akár telektömbnyi nagyságú területre készülnek a településrendezési eszközök. Mondanunk sem kell, hogy hosszú távú, koncepcionális, a jövő nemzedékek érdekeit is figyelembe vevő települési tervezésről ilyen körülmények között nem lehet szó.

Nagyon sok esetben még az sem akadálya a rövidlátó helyi gazdasági érdekek érvényesítésének, hogy léteznek országos, regionális és megyei szintű rendezési tervek, amelyek a legfontosabb infrastrukturális, zöldterület védelmi és egyéb fejlesztési célokat meghatározzák. A zöldterületek különösen nagyvárosainkban és azok környékén, az agglomerációkban vészesen fogyatkoznak. Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint a hazai települési környezetvédelem egyik úttörője, Radó Dezső könyve[10], aki Budapesten 1965-ben fényképekkel, rajzokkal illusztrálva felmérte a közparkok és egyéb közterületi zöld városi foltok kiterjedtségét és állapotát, majd 1985-ben megismételte ezt az eljárást pontosan a húsz évvel azelőtti helyszíneken. Az eredmény már 1985-ben elkeserítő volt, pedig akkor még nem sejtettük, hogy a rákövetkezendő huszonöt évben a maradék zöldfelületek elpusztítása soha nem látott intenzitással folyik majd. A bi-

10 Dr. Radó Dezső: Budapesti Parkok és terek, Városháza Kiadó, 1992.

ológiailag aktív területek nemkívánatos csökkenésének – ügyeinkben is megjelenő – következménye, hogy egyes területeken a települések beépített vagy beépítésre szánt területei egymásba érnek, vagyis a beépített területek „összenőnek", a Budapesti agglomerációk települései összeolvadnak.

Pedig a környezetvédelmi jog tartalmaz néhány olyan egészségügyi szempontból meghatározott vízvédelmi, levegőtisztaság-védelmi és zajvédelmi határértéket, amelyeket a településrendezési tervek során is figyelembe kell venni. Ha ugyanis már a meglévő beépítettségi és közlekedési állapotban sem tudják ezeknek a határértékeknek a betartását biztosítani, akkor az olyan tervek, amelyek egyértelműen további jelentős terheléssel járnak, a lakosság egészséges környezethez való alapvető alkotmányos jogait sértik. Több olyan ügyet is megvizsgáltunk az elmúlt másfél évben, amelyekben ilyen szintű problémákat tártunk fel. Sajnálatos módon a világörökség, a helyi építési örökség védelmével, a különböző szintű természeti védettség alatt álló területek megóvásával kapcsolatos elvárások érvényesülésével kapcsolatban is jelentős visszásságokat állapítottunk meg.

A településrendezési tervekkel kapcsolatos súlyos anyagi jogi jogszabálysértések mellett, ezekkel szoros összefüggésben utalnunk kell az eljárási jogszabálysértésekre is. A jelen és a jövő nemzedékek egészséges környezethez való jogának súlyos sérelme ugyanis a legtöbb esetben kiküszöbölhető lenne, ha a helyi önkormányzatokat rá lehetne kényszeríteni arra, hogy a településrendezési eljárásokban a szükséges szakmai vizsgálatokat (stratégiai környezeti vizsgálat, örökségvédelmi hatástanulmány) elvégezzék, illetőleg az eljárásba az államigazgatási szerveket, a tervtanácsokat és az érintett közösségeket megfelelően bevonják. Utóbbiakkal kapcsolatosan bíztató jelnek tartjuk, hogy az országban számos településen a helyi közösség, a civil társadalom már megerősödött annyira, hogy ha kell, akár folyamatosan is részt tud venni a településrendezési eljárásokban. Ez a részvétel pedig már nem merül ki egy-két testületi ülésen való megjelenésben, az önkormányzatoknak tartós nyomásra kell felkészülniük, ha a lakosság környezetvédelmi érdekeivel szemben álló döntést akarnak átvinni.

Szeretnénk hangsúlyozni annak a jelentőségét, hogy a településrendezési dokumentumok meghatározóak a települési környezet alakításának folyamatában. Látható, hogy a környezetjog egyéb területéről a JNOI-ra érkező panaszok, így a közlekedési eredetű zajjal, a légszennyezettséggel, lakóterületek szomszédságába elhelyezett gazdasági területekkel, a közművesítettség nem megfelelő mértékével összefüggően azt mondhatjuk, hogy a kifogásolható szakmaisággal előkészített településrendezés egyértelműen meghatározó a jövőbeli környezeti panaszok generálásában. Ez a jelenség a lezárt és folyamat-

ban levő panaszainkból is egyértelműen látszik és kimutatható. A terület jelentőségére való tekintettel a JNOI valamennyi településrendezési tárgyú ügyben szükségesnek tartja utóvizsgálat folytatását, és minden ügyben felhívja az érintett önkormányzatok figyelmét a környezetvédelmi szabályok érvényesítésére vonatkozó elvárásokra.

III.2.2. A településrendezés jogi háttere: a településrendezési szabályok összefüggése a környezetvédelemmel és a területfejlesztéssel kapcsolatos szabályokkal

A fejezet témakörével kapcsolatos panaszok, valamint a lefolytatott vizsgálatok alapján tett megállapításaink ismertetése előtt röviden bemutatjuk azt a jogi környezetet, amely szabályanyagának érvényesülnie kell a településrendezési eljárások során. A településrendezés jogi környezete értelmezhetetlen a területrendezés területfejlesztés alapvető szabályai nélkül, hiszen ezek feladata hasonló, alapvetően a szabályozás alá vont terület vonatkozásában mutatnak eltérést. Vizsgált ügyeink közül csak egy-egy egyedi panasz sérelmezi konkrétan a területrendezési tervek rendelkezéseit, de a településrendezési ügyekben – a jogszabályi hierarchiára tekintettel – kiemelt szempont annak áttekintése, hogy a település jogalkotása során eleget tesz-e a magasabb szintű jogszabályok elvárásainak.

A területfejlesztésben és területrendezésben kiemelkedő jelentősége van a fenntartható fejlődés feltételei biztosításának, a környezet védelmét szolgáló szabályok érvényesülésének. A Kvtv. 4. § 29. pontja a fenntarthatóság fogalmát a következőképpen határozza meg: „a társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek rendszere, amely a természeti értékeket megőrzi a jelen és a jövő nemzedékek számára, a természeti erőforrásokat takarékosan és célszerűen használja, ökológiai szempontból hosszú távon biztosítja az életminőség javítását és a sokféleség megőrzését.” A Kvtv. 46. § (1) bekezdésének f) pontja pedig alapelvi szinten rögzíti, hogy a települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelme érdekében a fejlesztési feladatok során érvényesíti a környezetvédelem követelményeit, elősegíti a környezeti állapot javítását.

A területrendezési tervek közül a legjelentősebbnek a területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény (Tftv.) felhatalmazása alapján törvényi szinten

elfogadott – az ország teljes területének felhasználást meghatározó – országos területrendezési terv tekinthető (OTrT.). A Tftv. meghatározott egyes kiemelt térségeket, ezek területének vonatkozásában elkészült a Budapesti Agglomeráció területrendezési terve (BATT.) és a Balaton térségének területrendezési terve (a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény).

A megyék esetében már többnyire szintén rendelkezésre állnak a területrendezési dokumentumok, néhány megye esetében pedig jelenleg készítik el ezeket. A megyei területrendezési tervek szintén jogi relevanciával bírnak, hiszen a megyei közgyűlések határozataival fogadják el azokat.

Ebben az összehangolt rendszerben helyezkedik el az egyes települések infrastrukturális hálózatát és terület-felhasználásának módját meghatározó településrendezés. A településrendezésre vonatkozó alapvető szabályanyagot – ahogyan arra a Tftv. is utal – az Étv., valamint az OTÉK. tartalmazza. A településrendezési eljárások során elkészítendő egyes munkarészek esetében külön jogszabályok határoznak meg eljárási és tartalmi követelményeket. Így az örökségvédelmi hatástanulmány (Kötv.), a stratégiai környezeti vizsgálat (Skvr.), valamint a biológiai aktivitásérték-számítására vonatkozó rendelkezések (Étv., Biar.) szintén a településrendezés joganyagának részét képezik.

Az Étv. a településrendezést szabályozó 2. fejezetében több, a fenntarthatóság feltételeinek érvényesülését biztosító általános rendelkezést tartalmaz. Így hangsúlyozza, hogy az épített környezet alakítását és védelmét a környezet- és természetvédelmi követelményekkel összhangban kell megvalósítani. A szabályozásnak a környezeti ártalmak minimalizálása mellett oly módon kell biztosítania a település működőképességét, hogy egyúttal a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelme is megvalósítható legyen. Az Étv. indokolása hangsúlyozza, hogy a gyakorlati igényeknek megfelelni kívánó településrendezés feltételezi azt, hogy a település egész területére kiterjedő, alaposan átgondolt településfejlesztési döntésen alapuljon, amely figyelembe veszi a település fejlődése szempontjából lényeges valamennyi tényezőt.

A településrendezési tervekre nézve kötelező szabályokat tartalmazó Országos Területrendezési Terv ma már ugyancsak számos környezetvédelmi rendelkezést tartalmaz. Sajnos ezek egy része a tervezés országos léptéke miatt nem egyértelműen kikényszeríthető a megyei tervezési vagy a helyi településrendezési szinten, sőt arra is van példa, hogy maga az OTrT. szövege tartalmaz környe-

zetvédelmi, közelebbről hulladékgazdálkodási szempontból nem megfelelő rendelkezéseket[11].

A 2003-2008. közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 132/2003. (XII. 11.) OGY határozat a társadalom és környezet harmonikus kapcsolatának biztosítása körében célkitűzésként határozza meg az egészséges környezet feltételeinek biztosítását. Hangsúlyozza továbbá, hogy „az egészséges környezethez való jogból fakadó követelményeket, vagyis a települések ilyen értelemben vett fenntartható fejlődését – és nem növekedését – az államnak, illetve az önkormányzatoknak kell biztosítaniuk a településrendezés szabályain keresztül. Az állam mint jogalkotó számos törvényi rendelkezéssel teljesíti ezen kötelezettségét, így mind az Étv, mind pedig a Kvtv. tartalmaz olyan előírásokat, amelyek a fenntartható fejlődés követelményeit hivatottak érvényesíteni. A program 3.4. fejezete a városi környezetminőség akcióprogram helyzetértékelésének és célkitűzéseinek körében kiemelten foglalkozik a nagy népességszámú és népsűrűségű, összetett funkciókat ellátó települések problémáival. Ezek körében hangsúlyozza, hogy a környezeti problémák kialakulása gyakran szorosan összefügg a településfejlesztés és -rendezés kérdéseivel. A települések, településrészek környezeti problémái számos esetben településszerkezeti problémákból fakadnak (pl. átszellőző csatornák beépítése, zöld gyűrű hiánya, a zöldterületi ellátottság alacsony foka). Ehhez kapcsolódnak az egyéb hatótényezők, pl. a közlekedés szennyezőanyag-kibocsátása, a zaj- és rezgésterhelés. A Program arra is rávilágít, hogy a város, mint lakóhely, illetve az egyéb (pl. termelő, szolgáltató) funkciók között versenyhelyzet alakul ki, amelyben a város lakhatósága háttérbe szorulhat.

A településrendezési tervek, a településrendezési döntések tehát a környezetpolitikai dokumentumok és a jogszabályok szerint is több területen meghatározó szerephez jutnak a fenntartható településfejlesztés megvalósításában, a környezetpolitikai elképzelések érvényesítésében. Így a területhasznosítás, településfelújítás, zöldterületek alakítására vonatkozó szabályok meghatározásával a környezetminőség, a városi tér, a közlekedés tekintetében komoly változások, eredmények érhetők el.

11 Ld. részletesebben a fejezet hulladékgazdálkodással foglalkozó alfejezetében.

III.2.3. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának irodájára beérkező panaszok jellege

A beérkező panaszok általában egy-egy konkrét település közigazgatási területének adott területére irányuló településrendezési eljárás vonatkozásában tartalmaznak eljárási, illetve tartalmi jellegű kifogásokat. A lefolytatott településrendezési eljárás tekintetében többnyire a jogszabályok által kötelező jelleggel előírt munkarészek készítésének hiányát, illetve nem megfelelő voltát, az Étv. 9. § által meghatározott garanciális eljárás lefolytatásának hiányosságait, továbbá a társadalmi részvétel elvének sérelmét kifogásolják a beadványokban.

A panaszosok eljárási jellegű aggályaik mellett, illetve azokkal összefüggésben kifejezett környezetvédelmi szempontokat is megfogalmaznak. Gyakori, hogy a zöldterületek fogyatkozása és ezzel kapcsolatban egyes területek belterületbe vonása, övezeti átsorolása, illetve a várható levegő- és zajszennyezettség növekedése, vízvédelemmel összefüggő problémák várható megjelenése miatt aggódnak. Ugyancsak jellemző az örökségvédelmi aggályok megfogalmazása, ezzel összefüggésben a világörökségi területek, a helyi építészeti örökség elemei, illetve a helyi területi védelem alá tartozó területek szabályozása során felmerülő kérdések.

Olyan jellegű panasz is érkezett, amely a településrendezési eszköz és valamely magasabb szintű területrendezési terv összhangjának hiányát sérelmezi. További problémaként jelentkeztek az Étv. egyéb, a fenntartható városfejlesztéssel közvetlenül nem összefüggő, de a jogbiztonság területét érintő kérdések (pl. a szabályozási terület lehatárolása, áttekinthetetlen szabályozási struktúra kialakítása egyes településeken).

A beérkező panaszok többsége környezetvédelemmel foglalkozó egyesületektől, civil szervezetektől érkezett, kivételesnek tekinthető, hogy egy-egy állampolgár önállóan forduljon hozzánk panasszal.

A panaszok alapján megindított eljárásainkban több szempontot veszünk figyelembe. Így vizsgáljuk, hogy az egyes településrendezési eszközök mennyiben felelnek meg az országos, kiemelt térségi és megyei területrendezési – formai és tartalmi – követelményeknek, vizsgáljuk továbbá a településrendezési eszközök tartalmát a tekintetben, hogy miként juttatják érvényre az egészséges környezethez való jogból fakadó követelményeket, mennyiben mozdítják elő, avagy éppen hátráltatják a fenntartható fejlődést. Végül vizsgáljuk azt, hogy maradéktalanul megtartják-e a megalkotásukra vonatkozó eljárási rendelkezéseket.

Az egyedi vizsgálatok tapasztalata az, hogy a gazdasági és fenntarthatósági érdekek igen súlyos ütközése révén általános, rendszerszintű konfliktusok és alkotmányos visszásságok terhelik a településrendezés gyakorlatát, amelyek feloldásában az országos szintű jogszabályok sem nyújtanak egyértelmű segítséget. Nyilvánvaló továbbá – amint arra már a fentiekben is kitértünk – hogy a településrendezés meghatározó hatással bír a környezet – mind az épített, mind pedig a természetes környezet – állapotára és fenntarthatóságára, illetve közvetlenül is befolyásolja az emberek életminőségét és egészségét. Példaként említhető a fővárosi agglomeráció településrendezési folyamataiban felfedezhető – fenntarthatatlan – terjeszkedési tendencia, amely az ország központi részének ökológiai elsorvadásához, szó szerinti megfulladásához vezet.

III.2.4. A vizsgálatok tapasztalatai

A települési és térségi tervek összhangjának kérdésköre

A területrendezési és településrendezési tervek vonatkozásában a legfontosabb, az Étv-ben meghatározott követelmény az, hogy ezeknek egymással összhangban kell lenniük. Ez adódik az Alkotmány 44/A. §-a által rögzített jogforrási hierarchiából is. Így a törvényi szinten elfogadott országos területrendezési tervben meghatározott alapvető paramétereknek, elvárásoknak érvényesülniük kell a kiemelt térségek és a megyék területrendezési, továbbá a legkisebb települések településrendezési terveiben egyaránt. Hiszen ezek segítségével biztosítható az átgondolt területi tervezés megvalósítása, olyan térszerkezet kialakítása, amely a lakosság számára élhető környezetet teremt, illetve garantálja annak hosszú időn keresztül fenntarthatóságát.

Vizsgálataink során a fentiekből következően alapvető szempontot jelentett annak feltárása, hogy az egyes településrendezési eszközök tervei, elképzelései összhangban vannak-e a magasabb szintű jogszabályok által meghatározott területrendezési tervek elvárásaival. Egyes esetekben maga a panasz is kifogásolta ennek az alapvető követelménynek a sérelmét (Üllő - BATT, 28. sz. állásfoglalás tervezet), más esetben a településrendezési eszköz vizsgálata során hivatalból észleltük az összhang hiányát (Dunakeszi láp, folyamatban lévő ügy).

Ebben a témában a beszámoló tárgyi időtartama alatt felmerült, vizsgált ügyeink a Budapesti Agglomeráció területéről származnak, tehát ezekben az esetekben a településrendezési eszköz és a BATT viszonyát kellett vizsgálnunk. A BATT a Budapesti Agglomeráció térségének vonatkozásában meghatározza

azokat az alapvető – a területhasználatra: egyes funkciók elhelyezésének lehetőségére vonatkozó – elvárásokat, amelyeknek érvényesülésével biztosítható a terület fenntartható fejlődése.

A tárgyban első vizsgálatunkat Üllő város vonatkozásában folytattuk le (Üllő – BATT, 28. sz. állásfoglalás tervezet). Üllő városa a Budapesti Agglomerációhoz – tehát a Tftv. rendszerében kiemelt térséghez – tartozó település, amely a BATT területi hatálya alá tartozik, tehát 2005. évi hatálybalépésüket követően a BATT. rendelkezéseinek a településrendezési eszközökben érvényesülniük kell. A panaszos kifogásolta, hogy a BATT. törvény parlamenti tárgyalásának időszakában a település nem megfelelő döntéseket hozott, illetve a törvény elfogadását követően a képviselő-testület több olyan döntést fogadott el, amelyek ellentétesek a BATT. rendelkezéseivel. Kérdésként merült fel, hogy a parlamenti tárgyalás időtartama alatt egyáltalán jogszerűen elfogadhatott-e a település településrendezési eszközt. Felmerültek továbbá eljárási szabálytalanságok is, így a beadvány szerint egyes településrendezési eszközök elfogadása során sérültek az Étv-ben meghatározott garanciális jellegű szabályok. A vizsgált időszakban hozott döntések eredményeként nagymértékben csökkent a település területén rendelkezésre álló zöldterületek nagysága.

A kiemelt térség területrendezési tervének elfogadására irányuló jogalkotási folyamat az 1999. évtől tartó tervezési fázist követően 2004 végén jutott el a parlamenti előterjesztés, illetve parlamenti tárgyalás szakaszába. A beadvány alapján áttekintett településrendezési eszközök vizsgálata során megállapítást nyert, hogy a BATT. tervezési szakaszában, vagyis 2002-ben elfogadott településszerkezeti terv képezte az alapját Üllő vonatkozásában a területi lehatárolásnak. A törvény parlamenti tárgyalási időszakában egyéni képviselői indítványra mintegy 300 ha terület átsorolása változott meg, amelynek alapjául szolgáló, szabályos eljárás alapján elfogadott településrendezési eszköz még nem állt rendelkezésre.

Azzal kapcsolatban, hogy a parlamenti tárgyalás időtartama alatt a települések elfogadhatnak-e településrendezési eszközöket, az alapvető jogszabályi hátteret a Tftv. 23/E. §-ban meghirdetett „moratórium” jelenti. A Tftv. meghatározása szerint a „moratórium” olyan időszak, amely során településrendezési eszközeikben a települések beépítésre szánt területeik nagyságát nem növelhetik. A beadvány kifogásolta, hogy a Tftv. által meghirdetett moratórium időszakában fogadott el településrendezési eszközt a település képviselő-testülete. Ezzel összefüggésben megállapítottuk, hogy a Tftv. valóban lehetőséget teremt moratórium meghirdetésére, ehhez azonban a jogszabály rendelkezése alapján szükséges lett volna egy további jogalkotói tevékenység. Erre azonban a BATT.

megalkotása során vagy azt követően nem került sor. Ezért tehát nem tekinthetők jogellenesnek a 2004–2005 szeptembere között elfogadott településrendezési eszközök. Azonban az ezen időszak alatt elfogadott településrendezési eszközöket is a vonatkozó jogszabályi előírásoknak megfelelő módon kellett elfogadni, amellyel kapcsolatban viszont súlyos eljárási szabálytalanságokat tárt fel a vizsgálat.

Megállapítottuk, hogy egy 2005. évi határozat szolgál alapul a BATT. által városias települési térség besorolás alá tartozó terület lehatárolásának. Ezt a határozatot a település képviselő-testülete a településrendezési eljárások garanciális szabályait meghatározó Étv. szerinti eljárás lefolytatása nélkül hozta meg. A határozattal összefüggésben megállapítottuk, hogy az nem felel meg egyetlen, az Étv. szerint meghatározott településrendezési eszköz kritériumának sem. Formai szempontból azért nem megfelelő, mert az határozati formában született, tehát helyi építési szabályzatnak és szabályozási tervnek nem tekinthető, hiszen az Étv. rendeleti formát követel meg ebben az esetben. Tartalmi szempontból pedig azért nem megfelelő, mert településszerkezeti tervbe, helyi építési szabályzatba tartozó tartalmi elemet egyaránt tartalmaz. Megállapítottuk, hogy az Étv. szerint meghatározott eljárást mellőző, bizonytalan jogi megítélésű határozat nem szolgálhat alapul a területrendezési eszköz területi lehatárolásának megváltoztatásához, vagyis álláspontunk szerint, kizárólag a jogszerűen elfogadott településrendezési eszköz lehet alapja a területrendezési terv területi lehatárolásának.

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a település a törvény hatálybalépését követően – az Étv. 9. § szerint egyébként szabályosan – lefolytatott településrendezési eljárása során a BATT. törvény egyes rendelkezéseinek helytelen értelmezéséből következően olyan településrendezési eszközt fogadott el, amely ismételten jelentős területeket sorolt a beépítésre szánt területek közé, ezzel megteremtette a lehetőségét a majdani tényleges igénybevételnek, és így a zöldterületek jelentős csökkenésének. A BATT-al való összhang tekintetében a település önkormányzatának az volt az álláspontja, hogy a BATT-ban már – az előzőekben ismertetettek szerint szabálytalanul – települési térség besorolás alá tartozó területeket „beépítésre szánt területekként” tekintve további – a települési térség besorolású területek 3%-át kitevő – területet minősített át beépítésre szánt területté. Álláspontunk szerint az eljárás azon a téves jogértelmezésen alapul tehát, hogy a törvény szerkezeti tervében települési térségi területek már beépítésre szánt területeknek minősülnek. Ezzel kapcsolatban megállapítottuk, hogy egyes területek beépítésre szánt területté nyilvánítására kizárólag a települési önkormányzat jogosult, tehát a BATT-ban városias települési térség besorolás alá tartozó terület is kizárólag akkor tekinthető beépítésre szánt területnek,

amennyiben erről a települési önkormányzat képviselő-testülete korábban az Étv. szerint szabályosan lefolytatott eljárást követően döntést hozott.

Tehát ezekre az egységekre is alkalmazni kell a BATT. települési térség besorolású területekre vonatkozó szabályait, jelen esetben kiemelten azt a rendelkezést, mely szerint a települési térség besorolású terület akkor nyilvánítható ténylegesen beépítésre szánt területi kategóriába, ha a település területén az adott funkció elhelyezése másként nem lehetséges. Megállapítottuk, hogy az adott rendelkezés alkalmazására azonban – a fenti téves jogértelmezés miatt – nem került sor.

A fentiekben ismertetett – sorozatos szabálytalansággal terhelt – településrendezési környezetben került sor a majdani Ferihegyi Ipari Park területének szabályozási eljárására. Ebben az esetben az Étv. 9. § szerinti eljárás sérelmét jelentette az, hogy a mintegy 100 ha területet érintő szabályozási terv elfogadására irányuló eljárás során anélkül fogadta el a település képviselő-testülete a rendeletet, hogy a véleményezési eljárás ténylegesen befejeződhetett volna. Nem vártak be ugyanis több véleményt, köztük az Állami Főépítész véleményét sem, amely nélkül az Étv. szerint a településrendezési eszköz nem fogadható el.

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy az egészséges környezethez való alkotmányos jog sérelmének lehetőségét teremtette meg a település önkormányzata azzal, hogy a képviselő-testület sorozatos döntései ellentétben álltak a BATT elfogadására irányuló törvényhozói szándékkal, így a település területével való gazdálkodás módja, a biológiailag aktív területek nagyarányú csökkentése alkotmányos visszásságot eredményez. A vizsgálat során további eljárási jellegű szabálytalanságokat is megállapítottunk, amelyeket a fejezet későbbi részében mutatunk be (a környezeti vizsgálat lefolytatásának elmulasztása, az örökségvédelmi hatástanulmány készítése, a társadalmi részvétel sérelme, illetve az Étv. eljárási szabályainak sérelme). Mindezekre tekintettel kezdeményeztük az önkormányzatnál, hogy jogellenes módon elfogadott településrendezési eszközeit semmisítse meg. A település önkormányzata az állásfoglalásban foglaltakra csak a határidő leteltét követően két hónappal reagált, észrevételeiben nem reagált az állásfoglalás valamennyi megállapítására. A beszámoló lezárásának időpontjáig állásfoglalásunkkal kapcsolatban az önkormányzat részéről érdemi intézkedés megtételére nem került sor.

Álláspontunk szerint a jogszabályok közötti hierarchia a Tftv. által lehetővé tett moratórium tényleges alkalmazására esetén lenne biztosítható. Megállapítottuk ugyanakkor azt is, hogy a területrendezési tervek összhangja csak abban

az esetben érvényesülhet maradéktalanul, amennyiben a jogalkotási folyamat valamennyi szakaszában biztosítható a szakmai kontroll.

Kezdeményeztük továbbá a területi tervezést koordináló szaktárcánál, hogy a jövőben az országos, valamint a kiemelt térségekre vonatkozó területrendezési tervek elkészítésének teljes folyamata során kizárólag az érvényes településrendezési eszközök alapján határozzák meg az egyes területi egységek területfelhasználását.

Dunakeszi (JNO-4506/2009.; 4892/2009.; és 4911/2009.) közigazgatási területéről több, különböző panaszt vizsgálunk. Vizsgálataink kiterjednek egy lápterület, a helyi védelem alatt álló Alagi lóversenypálya és környéke, valamint a Katonadomb elnevezésű, jelenleg zöldterületként funkcionáló terület esetleges lakóterületi fejlesztést megalapozó településrendezési eljárásainak áttekintésére. Jelenleg zajlik a település településszerkezeti tervének átfogó felülvizsgálata. Vizsgálataink során azt tapasztaltuk, hogy a település több esetben is kezdeményezte a BATT törvényben ökológiai folyosó terület besorolás alá tartozó terület státuszának megváltoztatását „tévedésre történő hivatkozással." Egy áruház melletti területet a település önkormányzatának képviselő-testülete gazdasági – kereskedelmi - szolgáltató övezetbe tartozónak – tehát beépítésre szánt területnek – minősített, holott mind az OTrT., mind a BATT. szerint az ökológiai hálózat része. A jogszabályi hierarchiába ütköző helyi jogalkotás miatt ebben az ügyben az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezzük.

A szerencsi szalmaégető mű (2. sz. állásfoglalás) ügyében megállapítottuk, hogy az OTrT. 2008. évi L. törvény 30. §-ával módosított új 22/A. §-a mind világörökségi, mind pedig világörökség várományos övezetben előírja, hogy a terület-felhasználás módjának és mértékének összhangban kell lennie a világörökségi kezelési tervben meghatározott célokkal. Álláspontunk szerint az ilyen esetekben az önkormányzatok haladéktalanul kötelesek rendezési terveiket a magasabb szintű jogszabály által előírtak szerint módosítani.

Elmondható tehát, hogy a területi tervezés csak abban az esetben képes betölteni célját, amennyiben a szakmai kontroll az országos és kiemelt térségek, továbbá a megyei területrendezési tervek elfogadására irányuló eljárások teljes időtartama alatt érvényesül. Fontos szempontnak tartjuk továbbá, hogy csak jogszerű eljárás során, szabályosan elfogadott, érvényes településrendezési eszközök képezhessék a magasabb szintű területi tervek alapját. Álláspontunk szerint kizárólag így érvényesíthető az a területi szemlélet, amely minden tekintetben figyelembe veszi a szabályozás alá vont térségek átfogó érdekeit, azt a közérdeket, amely a fenntartható területhasználatot eredményezi.

Területhasználat, zöldterületek védelme

Hosszú ideje, folyamatosan fennálló és ezért egyre súlyosabb probléma a zöldterületek fogyatkozása. Mivel a szennyezések és hatásaik elsősorban a városokban koncentrálódnak, ezért a szennyező anyagok kiszűrésében és megkötésében kiemelt szerepet játszó növényzettel borított zöldfelületeknek megkülönböztetett fontossága van a városok környezeti állapotának javításában. A város számtalan környezeti problémája közül három olyan nagy terület van, amelyek megoldásában a zöldterületek megóvása és növelése egyértelműen fontos szerepet játszik. Ez a három terület a levegőben jelen levő szennyező anyagok mennyiségének csökkentése,[12] a szélsőséges elemeket mutató városi klíma kiegyensúlyozása, illetve a főképpen a közlekedésből származó zaj- és rezgésterhelés tompítása. Következésképp, a települési környezet- és életminőség javításának egyik legfontosabb eszköze a biológiailag aktív zöldfelületek minél nagyobb arányban való kialakítása.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa korábbi jelentéseiben többször rámutatott arra a kedvezőtlen folyamatra, amely Magyarország településein, elsősorban a nagyobb városokban, illetve a Budapesti Agglomeráció területén tapasztalható. Így a településrendezés témakörével összefüggésben a 2001. évi jelentésben megállapításra került, hogy „Jellemző a közterületek, parkok, zöldterületek, véderdők rohamos fogyása" (OBH 1491/1999., 3286/2000., 3002/2001.), majd a 2005. évi jelentés hangsúlyozta, hogy: „Egyre több zöldterület, a települések múltját dokumentáló érték tűnik el. Jellemzővé vált a sportpályák területére bevásárlóközpontok, intézmények, lakóparkok építése, arra való hivatkozással, hogy „már úgysem volt alkalmas sportolásra, a rossz levegő miatt"(OBH 4104/2005.).

Az általános biztos által ez utóbbi tárgyban megkezdett vizsgálati témát magunk is folytatni kívánjuk. Az országgyűlési biztos 2005. évi jelentésében megfogalmazott megállapításhoz hasonló problémát – sport funkciójú terület beépítését lehetővé tevő településrendezési eljárás – tárgyalunk a jelenleg egyeztetési szakaszban levő, Budapest I. kerületében található naphegyi teniszpályák (30. sz. állásfoglalás tervezet) ügyében. A szabályozási terület a forgalmas Hegyalja út mentén helyezkedik el. A terület évtizedek óta teniszpályaként üzemelt, a kerület településrendezési eszközeiben zöldterületi besorolás alá tartozott. A településrendezési eljárás arra irányul, hogy a szabályozási terület-

12 A zöldfelületek tehát kiemelten fontosak a légszennyező anyagok kiszűrésében (szén-dioxid, szén-monoxid, nitrogén-oxidok, kén-dioxid, szénhidrogének, ólom, azbeszt, szálló por).

re vonatkozó beépítettség mértékét növelve ott lakó- és irodafunkciójú épülete(ke)t lehessen elhelyezni. A panasz elsősorban a területen elhelyezett nagymennyiségű hulladék – építési törmelék – által okozott problémákra irányult, irodánk hivatalból terjesztette ki a vizsgálatát a területre vonatkozó településrendezési eszközök vizsgálatára.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa irodájára érkező, településrendezési kérdéseket érintő beadványok közül szintén több kifogásolta, hogy a településrendezési eljárást megelőzően zöldterületként funkcionáló terület övezeti átsorolása – lakóövezeti, intézményi területté minősítése –, illetve a település külterületén található területrészek belterületbe vonása csökkenti a szabályozással érintett település, településrész zöldterületeinek nagyságát, illetve a korábbinál kedvezőtlenebb területhasználatot eredményez.

A zöldterületek védelme érdekében több jogszabályi korlát került az elmúlt években a területfejlesztés, településrendezés jogterületének joganyagába, amelyek a területi tervezés során biztosítani hivatottak a zöldterületek védelmét, megakadályozandó azok további csökkenését. Így kiemelkedő jelentőségű az Étv 8. § (2) bekezdésében – illetve ezzel összhangban a területrendezési tervekben – szereplő biológiai aktivitásérték, a védelmi gyűrű fogalmai, valamint a beépítésre szánt területek növekedését megakadályozó előírások. Eddigi vizsgálataink alapján megállapítható, hogy a rendelkezések gyakorlati érvényesülése nem minden esetben biztosított a jogalkotói szándéknak megfelelően.

Az Étv. 2006. évi módosítása teremtette meg az ún. biológiai aktivitásérték jogi fogalmát, mely szerint „biológiai aktivitásérték: egy adott területen a jellemző növényzetnek a település ökológiai állapotára és az emberek egészségi állapotára kifejtett hatását mutató érték”. Egyértelműen a települések túlzott beépítésének megelőzését, a meglevő zöldterületek védelmét szolgáló intézmény bevezetéséről van szó tehát, amelynek gyakorlati érvényesülése hozzájárulhat a fenntartható településfejlesztés megvalósulásához.

A Budapest Kamaraerdőben (21. sz. állásfoglalás) levő volt zártkertek területén tervezett ingatlanfejlesztésekkel kapcsolatban folytatott vizsgálatban a panasz arra irányult, hogy a Budapest közigazgatási területének határán található, korábban zártkerti besorolás alá tartozó területen a helyi önkormányzat lakóterületi fejlesztési lehetőséget kíván biztosítani. A Kamaraerdőhöz tartozó mintegy 5 ha területen 1200 fő számára lakást biztosító lakóparkot terveznek, amely Budapest közigazgatási határán helyezkedik el, és a szomszédos természetvédelmi területtől – amely Natura 2000 besorolású is – mindössze néhány méter választja el. A településrendezési eljárás során nem készült sem környezeti vizsgálat (a környezeti vizsgálat: SKV intézményét az eljárási szabálytalan-

ságokat bemutató részben elemezzük részletesen), és nem vizsgálták azt sem, hogy a Natura 2000 besorolású szomszédos védett területekre milyen hatással lesz a tervezett beruházás (ezt a vizsgálatot az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet alapján kellett volna lefolytatni).

A vizsgálat során hangsúlyoztuk, hogy a településrendezési eljárások során figyelemmel kell lenni a biológiai aktivitásérték biztosításával összefüggő követelményre, amelyet az Étv. 8. § (2) bekezdése rögzít. Eszerint a beépítésre szánt területek kijelölésével a település közigazgatási területének biológiai aktivitásértéke nem csökkenhet. A zöldterületek védelme érdekében hasonlóan fontos rendelkezés az Étv. 8. § (3) bekezdése, valamint a BATT. 5. § (3) bekezdése egyaránt, amelyek a települések körüli „védelmi gyűrű" – amely azt kívánja megakadályozni, hogy a települések egybeépüljenek – létrehozásának kívánalmát rögzítik. A szabályozás értelmében a települések közigazgatási határától számított 200 méteren belül beépítésre szánt terület csak kivételes esetekben jelölhető ki. Ennek megfelelően a XI. kerület területén is az az elérendő cél, hogy Budapest közigazgatási határának közvetlen közelében ne kerüljön kijelölésre új beépítésre szánt terület, és ezt követően ne épüljön be, hanem maradjon meg a terület zöldövezeti jellege. A biztos állásfoglalásában felhívta az Önkormányzat figyelmét, hogy a területre vonatkozó településrendezési terveit úgy alakítsa, hogy annak során legyen figyelemmel a környezetvédelmi szempontokra – ideértve a Natura 2000 besorolás alá tartozó területek védelmére vonatkozó követelmények érvényesülését is –, valamint a városi zöldfelületek védelmére egyaránt. A kerület önkormányzata az állásfoglalásban foglaltak alapján elhatározta a környezeti vizsgálat lefolytatását, illetve válaszában tudomásul vette a beépítésre szánt területek elhelyezhetőségére vonatkozó jogszabályi korlátozásokat is.

Az előző ügyben kifejtettek is rámutattak arra, a főváros területén a gyakorlati jogalkalmazás során problémát okozhat a területek biológiai aktivitásértékének számításáról szóló 9/2007. (IV. 3.) ÖTM rendelet 6. § rendelkezése, mely szerint Budapesten a biológiai aktivitásérték szinten tartását a Fővárosi Önkormányzatnak kell biztosítania. A rendelkezés összhangban van az Étv. 14. § szerint a főváros és kerületei vonatkozásában meghatározott szabályokkal. Az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülése szempontjából kívánatosnak tartanánk, ha a kerületi önkormányzat már a fővárosi településrendezési eszközök módosítására tett kezdeményezésében megjelölné, hogy mely területen és hogyan tudja megoldani a biológiai aktivitásérték megőrzését. Ugyanakkor, mint korábban hangsúlyoztuk, az egyensúly fenntartásáról a főváros területén a Fővárosi Önkormányzat gondoskodik – a településszerke-

zeti terv és a Fővárosi Szabályozási Keretterv esetleges módosításával –, tehát az ő feladata mind a Budapest területére vonatkozó településrendezési eszközök módosítása, mind a biológiai aktivitásérték biztosítása.

A csömöri fakitermeléssel foglalkozó állásfoglalásunkban (5. sz. állásfoglalás) rámutattunk, hogy helyes az erdészeti hatóság jogértelmezése, ami szerint fakitermelést csak akkor lehet engedélyezni, ha a kompenzációként elrendelt telepítés már visszaigazolt módon megtörtént. Más jogértelmezés mellett a gyakorlatban – a BATT rendelkezéseivel ellentétben – egyes települések közigazgatási területén az erdőterületek esetleg hosszabb ideig jelentősen csökkennének.

Egy kedvezőtlen környezetminőségi jellemzőkkel bíró terület intenzív beépítését lehetővé tevő településrendezési eszköz szintén alkalmas lehet arra, hogy a területen élők egészséges környezethez való alkotmányos joga sérüljön. Ezzel összefüggésben a Budapest XV. kerületében található MÁV telep (36. sz. állásfoglalás) szabályozási tervének elfogadására irányuló eljárás során a beadványt tevők kifogásolták a szabályozási terület döntő hányadán jellemző L7 keretövezeti besorolást, álláspontjuk szerint indokolt lenne a terület átsorolásának kezdeményezése. Az L7 keretövezet a Budapest Főváros Városépítési Szabályzata szerint telepszerű beépítésre szolgál, vagyis lakótelepek és lakóparkok találhatók ebben a besorolásban. A szabályozási terület az M3 autópálya bevezető szakasza mentén helyezkedik el, hiszen a szabályozási terület nyugati részének határvonala túlnyomórészt egybeesik az autópálya nyomvonalával. A terület a XX. század elején épült be, MÁV kistisztviselők számára létesítettek itt lakóterületet. A telep alapvető jellegzetessége a rendkívül laza beépítés – több hektáros területű tömbtelken belül került elhelyezésre általában 4-5 db, egyenként kis lakásszámú egység –, valamint a zöldfelületek kiemelkedően magas – 80% körüli – aránya. A kerület önkormányzatát 2007-ben megkereste egy befektetői csoport, amely a telep egy részén lakófunkciójú fejlesztést kívánt megvalósítani. Az önkormányzat – a beruházó finanszírozása segítségével – ezt követően megindította a lakóterületi fejlesztést, az autópálya menti területekre vonatkozó funkcióváltást lehetővé tevő településrendezési eszköz elfogadására irányuló eljárását. A befektető és az önkormányzat közötti egyeztetések alapján az a következtetés vonható le, hogy a fejlesztés célja a terület központi részén elhelyezkedő – és azóta átszervezett – óvoda telkén mintegy 160 lakást tartalmazó komplexum kialakítása, melynek területe csaknem egy hektár. A telep területén a közlekedési eredetű hatásoknak köszönhetően, elsősorban az M3 autópálya bevezető szakaszának közelsége miatt napjainkban kedvezőtlen környezetminőségi értékek a jellemzők.

A kedvezőtlen településföldrajzi elhelyezkedés miatt a szabályozási területen élők jelenleg a jogszabályok által meghatározottnál jelentősebb mértékű zajterhelésnek vannak kitéve. Ezzel kapcsolatban megállapítottuk, hogy mivel az M3 autópálya forgalma a becslések szerint az elkövetkező években tovább fog nőni, így környezetének zaj- és légszennyezettsége valószínűsíthetően tovább emelkedik.

Az állásfoglalásban rámutattunk, hogy irodánk eddigi tapasztalatai szerint újabb környezeti problémák forrását jelenti az, ha jelentős zajterheléssel és levegőszennyezettséggel rendelkező területen további lakófunkciót helyeznek el. Tekintettel az Étv. 8. § rendelkezéseire, amelyek előírják, hogy a településrendezési döntések az érintett lakosok életkörülményeire nézve nem járhatnak hátrányos következményekkel, megállapítottuk, hogy a települési életminőségre vonatkozóan a fenntartható fejlődés elvével ellentétes eredményre vezetnek az ilyen településfejlesztési döntések. A területen élők, illetve a később ott lakást vásárlók egészséges környezethez való joga sérül, ha a lakóterületen a közlekedési eredetű zaj- és légszennyezettségi határértékek nem biztosíthatók.

A vizsgálat kiemelte a környezeti szempontok megfelelő figyelembe vételének szükségességét a település arculatát meghatározó önkormányzati döntések meghozatala során. A tervezett beépítés megvalósulása esetén ugyanis nem csupán a zöldterület levegőtisztító, stb. hatása szűnik meg, hanem egyidejűleg további jelentős környezetterhelés jelentkezik, elsődlegesen az építkezés, majd az épülethasználatból adódó megnövekedett gépjármű forgalom révén. Emellett az új épületek hátrányosan befolyásolhatják a terület átszellőzését is, így még további levegőminőség-romlást idézve elő. Az egészséges környezethez való jog érvényesülése az adott területen, különös tekintettel annak az M3 autópálya közelségéből adódó egyébként is hátrányos környezetminőségi jellemzőire, megköveteli a jelenleg szabadon álló zöldterületek ilyen funkcióban való fejlesztését, a biológiai aktivitásérték növelését, a további beépítések elkerülését.

A vizsgálat során egyéb anomáliákat – tartalmi és eljárási szabálytalanságok – is feltártunk. Így tartalmi szempontból kiemelhető az, hogy a helyi védelem alatt álló épületegyüttes egységére nem volt kellő figyelemmel a szabályozás; az eljárási szabálytalanságok körében pedig meg kell említenünk a stratégiai környezeti vizsgálat hiányát, a társadalmi részvétel sérelmét, továbbá a kerület egészére jellemző építési szabályozással kapcsolatos problémákat. Ezek a jellemzők együttesen azt eredményezték, hogy a szabályozás elfogadása esetén az önkormányzat rendeletalkotása az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságot eredményezett volna. A vizsgálat eredményeként az önkormányzat nem fogadta el a szabályozási javaslatot, hanem hatástanulmány

elkészítését határozta el, amely figyelemmel van az ombudsmani jelentésre is. A 2009. év folyamán a XV. kerület Önkormányzata nem fogadott el a szabályozási területre vonatkozó szabályozási tervet.

A Veszprémi házgyári úti lakóterület-fejlesztés – a zajjal foglalkozó fejezetben kifejtett – esetében a szintén nagy forgalmú 8. számú főút közvetlen közelében alakított ki lakófunkciót a szabályozás (J 5595/2008.). Továbbá a XI. kerület alpolgármesterének megkeresésére küldött tájékoztatásunkban is (J 3651/2009.), amely esetben abban a kérdésben kérték a tájékoztatásunkat, hogy már a településrendezési eljárásban figyelembe kell-e venni egy adott terület határérték feletti zajterheltségét, vagy elegendő a majdani építési engedélyezési eljárások során arra tekintettel lenni. Ezekben az esetekben szintén hangsúlyoztuk az előzőekben kifejtetteket, vagyis elsősorban azt, hogy az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülése érdekében bevezetett egészségi határértékeket a településrendezési döntések során figyelembe kell venni, annak teljesülését biztosítani szükséges.

Vízvédelmi kérdések

Az Áttekintésben említettük, hogy a településrendezési eszközök elfogadására irányuló eljárások vizsgálata kapcsán a környezeti jog számos területéhez tartozó problémával szembesülünk. A korábban bemutatott ügyeinken keresztül elsődlegesen a zaj- és levegőterhelés elleni védelem, valamint az élővilág, a zöldfelületek védelme jelent meg. A településrendezés során a fentieken túlmenően nyilvánvalóan figyelemmel kell lenni a vízvédelmi, ivóvíz szolgáltatási és szennyvízkezelési szempontokra is. A részletesen a beszámoló vízvédelmi fejezetében kifejtett, a gyulai ivóvízminőséget és ivóvíz szolgáltatást érintő vizsgálatunkban merült fel az, hogy az önkormányzat nem képes biztosítani egészséges ivóvizet a település belterületéhez tartozó üdülőterületen. Jóllehet a vizsgálatra nem településrendezési döntés adott okot, és ilyen irányú vizsgálódást nem is folytattunk, azonban az ügy felhívja a figyelmet általában az önkormányzatok településrendezési felelősségére, miszerint a településfejlesztési és rendezési döntéseknél arra is kiemelt figyelmet kell fordítani, hogy az adott terület miként kapcsolható be a közműhálózatba, és a későbbiekben is biztosítható-e a környezetterhelést nem okozó működés.

Az eljárások során készítendő munkarészek feltételezik azt, hogy megtörténjék az adott település környezetének átfogó feltérképezése, így a településrendezés során az OTÉK 3. § rendelkezései szerint kötelezően elkészítendő a közművek kiosztására vonatkozó munkarész. A település hosszú távú működésének biztosítása, fenntarthatósága érdekében az alapközművek befogadóképességének

vizsgálata kiemelkedő jelentőségű problémakör. Olyan stratégiai jelentőséggel is bíró területről van tehát szó, amely alapvetően meghatározza egy adott település fejleszthetőségének lehetőségeit, és alapvető jellegéből következően az itt meghatározott paraméterektől nem lehet eltekinteni.

Piliscsaba (25. sz. állásfoglalás) belterületén a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészettudományi Kara az oktatás és a campus színvonalának, a hallgatók egészségének, testmozgásának elősegítése érdekében fejleszteni kívánja a Iosephinum elnevezésű területet. Egyetemi fejlesztési területére vonatkozó szabályozási tervének módosítása a szabályozási terület lehatárolását kívánta módosítani, bővítette a terület funkcióját (lehetővé téve környezetgazdálkodási tevékenység elhelyezését), továbbá lehetővé tette egy sportuszoda létesítését. A szabályozási tervvel kapcsolatban több szempontból is kifogással éltünk. Piliscsaba karsztterületen található, a szabályozás alá vont terület közvetlen szomszédságában pedig természetvédelmi oltalom alatt álló terület helyezkedik el. Az eljárás fontos szabályozási eleme volt egy, a területen működő karsztakna megnyitása, illetve arra telepítve egy palackozó üzem lehetőségének megteremtése. A beruházó szándéka szerint ez az akna biztosítaná a szabályozási terület ivóvízellátását. A karsztakna üzembe helyezése jelentős mennyiségűnek tekinthető vízkivételt jelentene, hiszen a környék második legnagyobb karsztvíz-kivételét eredményezné. Tekintettel arra, hogy a térség vízmérlege jelenleg is negatív, a vizek jó állapotának elérésére vonatkozó követelmény biztosíthatósága szempontjából a karsztaknához kötődő, tervezett funkciót – elsősorban a nagymennyiségű karsztvíz palackozására alkalmas palackozó telepítését – elfogadhatatlannak, a fenntarthatóság követelményével összeegyeztethetetlennek tartjuk.

További problémát jelentett az adott település vonatkozásában a szennyvízkezelés megfelelő biztosítása. A már jelenleg is ellátási gondokkal küzdő szennyvíztisztító telep további terhelése állandósuló szennyezést okozhat a jelenleg is vízminőségi gondokkal küzdő felszíni befogadóban, a Kenyérmezői-patakban. A fejlesztéseket kizárólag a szennyvízkezelés jelenlegi problémáinak megfelelő megoldását követően tartottuk megvalósíthatónak, hogy az biztosítsa a karsztterületek hosszútávon fenntartható védelmét, valamint, hogy a Kenyérmezei-patak, mint felszíni befogadó vízminőségi mutatói megfelelő szintet érjenek el. A vizsgálat az előzőeken túlmenően elsősorban eljárási vonatkozású hiányosságokat tárt fel az SKV készítése, illetve az Étv. szabályainak érvényesülése körében. Ezeket a megállapításokat a fejezet további részeiben mutatjuk be.

Az állásfoglalásban foglaltak figyelembevételével a település képviselő-testülete nem fogadta el a tervezetet, egyúttal határozatával elrendelte a településren-

dezési eljárás felülvizsgálatát. A felülvizsgálat 2009. évben még nem zárult le, tehát a területre vonatkozó szabályozás módosítását még nem fogadta el Pilisc-saba Nagyközség Önkormányzata.

Védett területek, védett értékek (az épített környezet védelme – világörökségi, műemlék- és helyi védelem – és természetvédelem a településrendezésben)

Ahogyan azt a jogi környezetet ismertető részben bemutattuk, a településtervezés során tekintettel kell lenni mind a természetvédelmi, mind az épített környezet védelmét szolgáló szabályokra, olyan szabályozási környezetet kell kialakítani, amely biztosítja a szabályozási területen megtalálható értékek védelmének megfelelő szintjét. Vizsgálataink során azt tapasztaltuk, hogy ezeknek a követelményeknek az érvényesülése nem kellő mértékben biztosított, problémákat tapasztaltunk mind a természeti, mind pedig az épített örökség védelmével összefüggésben egyaránt.

Folyamatban levő ügyeink közül többen felmerül a természeti értékek érintettsége is. Így Szentendre (J 3074/2009.) területén a Szentendrei skanzen szomszédságában található, jelenleg beépítetlen terület jelentős hányada a település településszerkezeti tervében lakóterületi fejlesztési terület. A jelenleg folyó településrendezési eljárással szabályozás alá vont területen több védett növényfaj – egyenként is jelentős egyedszámmal – található. A Duna-Ipoly Nemzeti Park a településrendezési eljárás során kifejtette, hogy a területet értékei miatt helyi védelem alá helyezésre érdemesnek tartja. A nemzeti park javaslatával összhangban, a település egyik civil szervezete is javasolta a terület helyi védelem alá helyezését, továbbá a település védett területeinek felülvizsgálatáról szóló dokumentum is tartalmazta azt, mint védelemre érdemes növénytársulás élőhelyét. Álláspontunk szerint a településrendezési eljárás során a település önkormányzatának figyelembe kell vennie ezeket a kezdeményezéseket, és a védelem alá helyezési eljárás befejezéséig nem hozható megalapozott döntés a településrendezés tárgykörében sem. A vizsgálat a beszámolási időszakban még nem fejeződött be, annak során különösen vizsgálandó lesz, hogy védelem alatt nem álló területen található védett növények által képviselt ökológiai, fenntarthatósági szempontokkal miként egyeztethető össze a település beépített területének növeléséhez fűződő településfejlesztési érdek, és az a mögött elismerten megjelenő tulajdonosi gazdasági érdekeltség. Különös súlyt ad ennek a mérlegelésnek az, hogy a fővárosi agglomeráció területéről van szó, ahol magát a fővárost és az agglomeráció településeit, azok élhetőségét, a lakosság egészségét veszélyezteti a mind nagyobb és összefüggővé váló beépítés. Ezeken a területe-

ken így különleges közérdek fűződik a beépítetlen zöldfelületek megőrzéséhez, és ilyen funkcióban történő fejlesztéséhez (beépítés helyett erdősítés).

A Budapest VII. kerületében található Belső-Erzsébetváros (35. sz. állásfoglalás), a „régi pesti zsidónegyed" történelmi épületeinek és városképének védelme érdekében kezdeményezte egy civil szervezet a biztos eljárását. A negyed építészeti és kulturális értékeinek megmentése érdekében az utóbbi években a területen tapasztalható épületbontásokat és a műemléki környezettől idegen építkezéseket lehetővé tevő településrendezési problémákat kifogásolták.

A biztos hatáskörét bemutató fejezetben részletesen elemezzük, hogy milyen jogszabályi felhatalmazás alapján járunk el az épített környezet védelmére vonatkozó ügyekben. Itt csupán annyit kívánunk megjegyezni, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesülése szorosan összefügg az építészeti védelem alatt álló kulturális örökségnek a jövő nemzedékek számára történő megóvásával, az alapjogi védelem felöleli a védett építészeti örökség védelmét is. Az épített környezetbe illeszkednek a kulturális értéket hordozó műemlékek, amelyekkel kapcsolatosan mindenkit terhelő kötelesség a műemléki környezet megőrzése és a jövő nemzedékeknek való átadása. Az egészséges környezethez való jognak ezért elválaszthatatlan részét képezi a jelen és a jövő generációknak az épített és kulturális örökséget képviselő környezethez való joga. Ezért a biztos hatáskörét meghatározó Obtv. 27/H. § (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa vizsgálatot folytathat, eljárhat az épített környezet, épített örökség védelmére vonatkozó jogszabályok sérelméből következő visszásságok kivizsgálása során.

A konkrét ügyben, amely egy világörökségi területre – mint épített örökségre – vonatkozó településrendezési döntéseket érintett, két irányban folytattuk vizsgálatunkat. Az általános szabályozás szintjén vizsgáltuk azt, hogy a hatályos jogi szabályozási környezet elegendő garanciát nyújt-e a világörökségi területek fenntartható használatához. A kerület szabályozása szintjén pedig arra vonatkozóan folytattuk a vizsgálatot, hogy a Belső-Erzsébetváros területére készített településrendezési eszközök megalkotása során a helyi önkormányzat tekintettel volt-e az épített környezet védelmére vonatkozó szabályok érvényesülésére, rendelkezései biztosítják-e az épített környezet megőrzését, fenntartását. Az egészséges környezethez való joggal összefüggésben fennálló intézményvédelmi kötelezettségének körében pedig a műemléki terület fenntarthatóságát vizsgáltuk.

Az Egyesült Nemzetek Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) Párizsban, 1972-ben fogadta el a világ kulturális és természeti örökségének védelméről szóló egyezményt (a továbbiakban Egyezmény), amelyhez Magyarország

1985-ben csatlakozott, s azt beépítette a magyar jogrendbe. A Világörökség Bizottság Budapest Duna-parti látképét, és a Budai Várnegyedet 1987-ben vette fel a világörökségi listára, majd 2002-ben ezt a helyszínt az Andrássy úttal és történelmi környezetével bővítette ki. E világörökségi helyszín puffer zónájának VI. és VII. kerületi területén található a régi zsidónegyed, vagyis Belső-Erzsébetváros. Az egyes ingatlanok műemlékké nyilvánításáról szóló 13/2005. (IV. 4.) NKÖM rendelettel egyedi műemléki védettséget kapott több épület, valamint a Budapest és Pannonhalma világörökségi helyszíneinek műemléki jelentőségű területté nyilvánításáról szóló 7/2005. (III. 1.) NKÖM rendelet műemléki jelentőségű területté nyilvánította Budapest és Pannonhalma világörökségi helyszíneit, ennek keretében Belső-Erzsébetváros régi zsidónegyedét is. Tehát Belső-Erzsébetváros mind a nemzetközi, mind a hazai jog alapján védelem alatt álló terület.

Az Egyezmény 4. cikke alapján a részes államok kötelesek mindent megtenni a kulturális örökség védelmének, megóvásának, és a jövő nemzedékek számára való átadásának biztosítása érdekében. Ez olyan általános politika kialakítására kötelezi az államokat, mely a kulturális örökséget jelentőségének megfelelően kezeli, védelmét beépíti az átfogó tervezési programokba, illetve gondoskodik az előzőekben meghatározott kötelezettség érvényesítésének jogi, tudományos, műszaki, igazgatási és pénzügyi eszközeinek kidolgozásáról, érvényesítéséről. Az Egyezményhez fűzött – a részes államok által szintén végrehajtandó – ún. Végrehajtási Irányelvek 98. pontja pedig arról rendelkezik, hogy jogszabályi eszközökkel nemzeti és helyi szinten biztosítani kell az adott kulturális örökség védelmét olyan behatásokkal szemben, amelyek negatívan érinthetik a kiemelkedő, egyetemes értéket, az örökség integritását és hitelességét.

A 2008 márciusában az Étv. szerinti véleményezésre megküldött dokumentációban szereplő tervezet sajátossága, hogy a szabályozást két ütemre osztotta az önkormányzat. Az első ütem az építési lehetőségeket kismértékben csökkenti, a második ütem a szigorítás eredményeként korlátozza a túlzott beépítést, és a második ütemben lépne hatályba az a rendelkezés, amely a műemléki jelentőségű területen álló 1945 előtt épült épület bontása esetén karaktervizsgálatot ír elő. Ez a második ütem ugyanakkor előre meg nem határozott időpontban, valamikor a jövőben lépne csak hatályba.

Több szerv kifogásolta, hogy a tervezett szabályozás nem nyújt megfelelő védelmet a területen zajló kedvezőtlen folyamatokkal – épületek bontása és a folyamatban levő építkezések – szemben. A Kulturális Örökség Hivatala kiemelte, hogy a kiemelt terület szabályozását kizárólag a két ütem egyesítése esetén tartja elfogadhatónak.

Az Étv. szerinti véleményezési eljárás során a főpolgármester – a fővárosi szabályozás szerint kötelező – egyetértését a kerületi önkormányzat nem nyerte el, és ennek hiányában a Világörökségi területtel kapcsolatos egyeztetési eljárás nem tekinthető lezártnak. Ennek következtében a Rehabilitációs Szabályozási Terv jóváhagyását a Főépítészi Iroda nem javasolta. Ezt követően a Főváros Közgyűlés 2008. augusztus 28-án a Belső-Erzsébetváros területére készült kerületi szabályozási tervvel egyetértését adta az ütemezett rehabilitációs szabályozási tervhez.

A VII. kerületi képviselő-testület 2008. szeptember 19-i ülésén elfogadta a Belső-Erzsébetváros területére vonatkozó településrendezési eszközt. Az elfogadott rendelet azonban csak a szabályozás első ütemét valósítja meg, a második ütemben megvalósítandó rendelkezéseket nem tartalmazza. Az elfogadott szabályozással szemben a lakosság aláírásgyűjtéssel tiltakozott, továbbá a Közép-Magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal törvényességi észrevételt tett a döntéssel szemben, és az önkormányzatot a törvénysértés megszüntetésére szólította fel. A képviselő-testület 2009. február 11-i ülésén kinyilvánította, hogy a törvényességi észrevételekkel nem ért egyet.

A hazai jogszabály értelmében tehát a Világörökség Listára felkerült budapesti helyszínek között az Andrássy út és történelmi környezete is – ide sorolható Belső-Erzsébetváros területe – egységes egészként műemléki védelmet élvez. Noha a védőzóna státusz eltérő szintű világörökségi védelmet jelent, erre a területre is érvényesek az állam nemzetközi kötelezettségvállalásai.

Az általános szinten folytatott vizsgálat során kiemelt téma volt az, hogy a magyar jogi környezet megfelelő módon biztosítja-e a világörökségi helyszín védelmét. A védelem fontos eszköze a kezelési terv, amelynek készítését az UNESCO által meghatározott Irányelvek 108–118. pontjai kötelezővé teszik. A magyar jogban a kulturális örökség védelméről szóló törvény (Kötv.) 5/A. § (3) bekezdése a világörökségi területekre vonatkozóan bevezette a kezelési terv fogalmát, annak részletes szabályait azonban nem határozta meg. A JNOI rendelkezésére álló iratokból az volt megállapítható, hogy ugyan 2005-ben készült kezelési terv az érintett területre, azonban az nem került elfogadásra, így jogszabályi formát sem öltött.

A fentiek alapján megállapítható, hogy szükséges volna a kezelési tervre vonatkozó, illetve az abból eredő követelmények pontos meghatározása a hazai jogban. A világörökségi helyszínre és védőövezetre készült kezelési terv iránymutatásainak hazai alkalmazására – ideértve a megőrzési és védelmi elvek megvalósítását – nincsenek jogi szabályok, ezért az egészséges környezethez való joggal, azon belül pedig az épített környezet védelmével kapcsolatos jogokkal

összefüggésben általános visszásság állapítható meg. Az ebben az ügyben, illetőleg a szerencsi szalmatüzelésű erőmű engedélyezési ügyében (2. sz. állásfoglalás) kiadott állásfoglalásainknak jelentős szerepe volt abban, hogy a világörökség törvény szövege végül elkészült és azt reményeink szerint hamarosan az Országgyűlés elé terjesztik (a JNOI-nak a tervezet megalkotásában való részvételét az alfejezet további részében részletesen elemezzük).

Helyi szinten a világörökséget megfelelő védelemben részesítő szabályozási terv elengedhetetlen ahhoz, hogy a magyar állam teljesítse az Egyezmény kihirdetésekor vállalt kötelezettségeit.

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy a Rehabilitációs Szabályozási Terv tartalmilag nem felel meg az Egyezmény követelményeinek, azáltal, hogy helyi szinten nem biztosítja a világörökség védelmét a fejlesztésekkel – épületek bontása – szemben, továbbá az örökség védelme nem érvényesül megfelelően a szabályozási tervben. A rendelet nem biztosít megfelelő jogi védelmet sem a pufferzónának, sem a világörökségi helyszínnek.

A Rehabilitációs Szabályozási Terv fent említett tartalmi hiányosságai mellett vizsgálatunk eljárási hibákat is megállapított, melyeket a fejezet következő részében – eljárási szabálytalanságok – mutatunk be. A településrendezési eljárás során készítendő kötelező munkarészek köréből kiemelendő az örökségvédelmi hatástanulmány, valamint a környezeti vizsgálat készítésének hiánya. Az Étv. eljárási szabályaival kapcsolatos problémák köréből álláspontunk szerint az ebben az esetben kötelező tervtanácsi véleményeztetés hiánya, továbbá a Főpolgármester egyetértésének hiánya a legjelentősebb. A jogbiztonsággal összefüggő alkotmányos aggályokat vet fel a „kétlépcsős hatálybaléptetés” gyakorlata.

Összességében megállapítottuk, hogy az egészséges környezethez való alkotmányos alapjoggal összefüggésben visszásságot okoz, hogy a kerületi önkormányzat olyan településrendezési eszköz elfogadására vállalkozott, amelynek rendelkezései nem biztosítják a műemléki jelentőségű terület és a világörökségi védőzóna védelmét.

A vizsgálatot lezáró állásfoglalásában a biztos azzal fordult a VII. kerület (Erzsébetváros) jegyzőjéhez, hogy gondoskodjék a Belső-Erzsébetváros világörökségi területen az UNESCO Világörökségi Bizottsága által tett ajánlások végrehajtásáról, így a műemléki környezet védelme érdekében – többek között – rendeljen el változtatási tilalmat a területre. A biztos jogalkotási javaslattal fordult a Fővárosi Közgyűléshez, hogy gondoskodjék a világörökségi területeket illető egyetértési jogkörrel kapcsolatos módosításról, valamint az értékvizsgá-

lati munkarész kritériumrendszerének kidolgozásáról, a jogszabályi mellékletben való elhelyezéséről, illetve a jogalkalmazás megkönnyítése érdekében a világörökségi helyszínek és azok védőzónájára vonatkozó egyértelmű szabályok megalkotásáról.

Budapest VII. kerületének Önkormányzata az ajánlásainkat nem fogadta el, a szabályozást fenntartja, az állásfoglalás nyomán a vizsgált településrendezési eszközök módosítását nem kezdeményezte. Az intézkedés elmulasztásának hátterében legalábbis részben az Étv. 30. §-ban meghatározott, az ingatlantulajdonosok számára kedvezőtlen településrendezési változások miatt járó kártalanítás kötelezettségétől való félelem áll. Állásfoglalásunkban kifejtett álláspontunk szerint ugyanakkor ez a Belső-Erzsébetváros ügyeire nem vonatkozik, mivel az Étv. szabályai szerint nem jár kártalanítás a tulajdonosoknak, ha az ingatlanhoz fűződő korábbi építési jogok keletkezésétől számított hét éven belül kerül sor e jogok megváltoztatására vagy akár megszüntetésére. Ugyancsak nem jár kártalanítás, ha a tilalom vagy szigorítás védett területet, építményt vagy egyedi értéket érint, ami a jelen esetben szintén megállapítható volt.

Budapest Főváros Önkormányzata egyetértett az állásfoglalásban foglaltakkal, mely szerint a Rehabilitációs Szabályozási terv elfogadása során a VII. kerület (Erzsébetváros) Önkormányzata nem a jogszabályoknak megfelelően járt el, és egyetértett a változtatási tilalom elrendelésének szükségességével is. Budapest Főváros Önkormányzata válaszában kiemelte a Világörökségre vonatkozó törvényi szabályozás szükségességét, ugyanakkor a világörökségi területekre vonatkozó egyetértési jogkörre vonatkozó jogalkotási kezdeményezéssel nem értett egyet.

A Szerencs (2. sz. állásfoglalás) területére tervezett szalmatüzelésű erőmű létesítési engedélyezésével kapcsolatos vizsgálat lényeges eleme volt annak feltárása, hogy a tervezett beruházás mennyiben összeegyeztethető a világörökségi jelleggel. A Tokaji Borvidék Kultúrtájat 2000-ben terjesztették fel a Világörökségi Listára, amit a 2002. évben; a „Tokaji Borvidék Kultúrtáj Világörökségi Kezelési Tervét" pedig a 2003. évben fogadta el az UNESCO Világörökségi Bizottsága. A világörökségi helyszín magterülete és védőzónát alkotó – 27 településhez tartozó közigazgatási – területe pontosan megegyezik a szőlőtermesztésről és a borgazdálkodásról szóló 1997. évi CXXI. törvény mellékletében meghatározott Tokaj-hegyaljai borvidékkel. A Világörökségi Listára történő felvétel feltétele volt a terület jogi védelme, ennek alapján a jelölési dokumentum a területnek védelmet biztosító jogi eszközök között sorolja fel az országos, regionális és helyi szintű területrendezési terveket.

A benyújtott panasz szerint a Tokaji Borvidék Kultúrtájon megvalósítandó szalmatüzelésű erőmű ellentétes a Tokaji Borvidék Kultúrtáj Világörökségi Kezelési Tervével, hiszen az erőmű hatásterülete részben világörökségi terület. A beadvány a világörökségi védelemmel kapcsolatos visszásságokra hívta fel a figyelmet, amelyek alapján feltételezhető volt, hogy a szükséges jogalkotási, szervezési és hatósági intézkedések hiánya a Magyar Államnak az Egyezményben vállalt kötelezettségei teljesülését veszélyezteti. Jelen fejezetben kizárólag a világörökségi jelleg és a településrendezés viszonylatában mutatjuk be a vizsgálatot, a további felvetéseket az energetikai fejezetben tárgyaljuk.

Azt követően, hogy a BHD Hőerőmű Kft. Miskolci Ipari Park területén elhelyezni kívánt szalmatüzelésű erőművének engedélyezési kérelmét az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség elutasította, a BHD 2006. évben indította meg – a miskolci tervekhez hasonló, nemzetközi viszonylatban is szokatlanul nagy kapacitású – erőmű engedélyezési eljárását a „Szerencsi Ipari Park" telephely vonatkozásában. Az új helyszín biztosítása érdekében a szerencsi önkormányzat szerződést kötött a beruházóval a helyi rendezési terv módosítása érdekében. A helyi rendezési terv és a HÉSZ módosításakor nem készíttetett az önkormányzat Stratégiai Környezeti Hatásvizsgálatot (SKV), így az önkormányzati határozathozatal során a környezeti – ezen belül a világörökség-védelmi és a Natura 2000 besorolású területekre vonatkozó védelmi –szempontok sem merülhettek föl.

A világörökségi terület pufferzónájában megépíteni kívánt erőmű vonatkozásában a felügyelőség a környezethasználati engedélyezési eljárásában nem vizsgálta, hogy annak milyen hatása lesz a Tokaji Borvidék Kultúrtájra. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa megkeresése alapján a felügyelőség hangsúlyozta, hogy a világörökség-védelmi kérdéseket azért nem vizsgálta, mert ezt az eljárása szabályait meghatározó jogszabály nem írja elő, illetve az engedélyezési eljárás során szakhatósági kérdésként sem merül fel.

A Kötv. szerint a Világörökségi Listán szereplő magyarországi helyszínek műemléki, régészeti, illetve természeti védelem alatt állnak. A törvény ugyan meghatározza, hogy a Kormány világörökséggel kapcsolatos feladatait a kultúráért felelős miniszter útján, illetve a Világörökség Magyar Nemzeti Bizottsága közreműködésével látja el; azonban adós marad a fogalmak meghatározásával és a védelem pontos tartalmának kifejtésével, továbbá ezt a hiányt más jogszabály sem pótolja.

Megállapítottuk, hogy nincsen olyan hatóság, amely kifejezett rendelkezés alapján világörökség-védelmi hatáskörrel rendelkezik. Ez a körülmény idézte elő azt a helyzetet a szerencsi erőmű engedélyezésekor, hogy a speciális világ-

örökségi értékekkel kapcsolatos örökségvédelmi követelményeket egyetlen hatóság sem érvényesítette.

A Kötv. rendelkezéseinek értelmezése alapján megállapítottuk, hogy a Tokaji Borvidék Kultúrtáj ex lege műemléki védelem alatt áll, ezért az engedélyezési eljárás során szükséges lett volna a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal szakhatóságként történő bevonása. Ennek elmulasztása alkotmányos visszásságot idézett elő az egészséges környezethez való jog érvényesülése kapcsán.

Megállapítottuk, hogy az Egyezményben vállalt kötelezettségek teljesítése nem lehetséges az abból adódó feladatoknak a magyar jogrendszerbe való integrálása nélkül. Az állásfoglalásban foglaltakra tekintettel a biztos – a következőkben részletesen bemutatott – jogalkotási kezdeményezéssel élt a Kormány felé. A kezdeményezés olyan törvény alkotását célozta, amely megfelel az Egyezmény elvárásainak, és tartalmazza a világörökségi státuszból származó követelmények szabályozását, így – többek között – a helyi önkormányzati jogalkotásra vonatkozó szabályokat.

Itt szükséges említeni a világörökségről szóló törvény koncepcionális kidolgozásával kapcsolatos részvételünket, mely szintén a településrendezés témájához kapcsolódik. A kezdeményezés lényege, hogy a Kormány a világörökségi védelemre vonatkozó önálló törvény megalkotásával vagy a kulturális örökség védelméről szóló törvény kiegészítésével rendezze azokat a szabályozási hiányosságokat, melyek az egyedi ügyek kapcsán is előkerültek.

Érveink lényege, hogy a Világörökség Egyezmény hazai végrehajtása nem megfelelő, a kulturális örökség védelméről szóló törvény nem tartalmaz egyértelmű szabályokat a világörökségi területek védelmére vonatkozóan. Kifejezett világörökség-védelmi tartalmú hazai szabályozás nincsen, így nem tisztázott a védettség tartalma és alkalmazhatósága. Ez különösen akkor jelent problémát, ha az UNESCO Világörökség Jegyzékébe felvett érték nem áll hazai kulturális örökségi, illetve természeti oltalom alatt, hiszen ekkor a jogszabályok alapján nem biztosítható megfelelő védelem. A szerencsi állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy a jogi szabályozás hiánya egyúttal a hatósági hatáskörök hiányát is jelenti, amennyiben egyetlen hatóság sem tartja hatáskörébe tartozónak, hogy vizsgálja egy világörökségi területre tervezett beruházás engedélyezési eljárásában a világörökség védelmének szempontjait. Nincsenek lefektetve a világörökségi státuszra történő előkészítés szabályai, nincs meghatározva a világörökségi védőzóna fogalma és az arra vonatkozó követelmények köre.

Sikerként említendő, hogy számos javaslatunk a tervezet normaszövegébe is bekerült. Azonban bizonyos kérdőjelek, hiányosságok a szabályozásban így is

maradtak. Nem egyértelmű a jogszabály tervezete például azon tekintetben, hogy hogyan, milyen jogszabályhely alapján jön létre a Világörökség Jegyzékbe felvett és várományos területek védelme. Nem világos a tervezet alapján, hogy a Világörökség Jegyzékbe vagy Várományosi Listára felvétellel automatikusan keletkezik-e a védelem a világörökség törvény vagy a kulturális örökség védelmi/természetvédelmi törvény alapján vagy annak tényét további jogszabályoknak le kell lefektetniük. Ez különösen az olyan területek esetén jelent problémát, amelyeket felvettek a Világörökségi Jegyzékbe, de itthon nem állnak védelem alatt. Ha nem automatikus a világörökség törvény alapján a védelem, ezek a területek csak akkor kerülnek védelem alá, ha megszületnek azok a rendeletek, amelyek védelem alá helyezik őket. Erre nem szerepel a tervezetben határidő, vagy bármiféle garancia.

Az említett hiányosságok ellenére azonban irodánk azon az álláspontón van, hogy a törvény összességében előrelépést jelent a hatályos szabályozáshoz képest, és az állásfoglalásainkban megfogalmazott ajánlások többsége megjelenik a tervezetben. Különösen üdvözlendő többek között a világörökségi területek kezelési terveinek kormányrendeletben történő kihirdetése, a világörökségi területek „gondnoki" szerepét betöltő világörökségi ügynökségek létrehozása. Fontos rendelkezése a tervezetnek az is, hogy a hatósági eljárásokban eljáró vagy szakhatóságként közreműködő kulturális örökségvédelmi vagy természetvédelmi hatóság eljárása során a kezelési tervben foglaltakat köteles érvényre juttatni. Jelentős előrelépés a várományosi helyszínek védelme is.

A korábbiakban már bemutatott, Budapest XV. kerületi MÁV telep szabályozási tervének elfogadására irányuló eljárást az építészeti örökség védelme tekintetében is vizsgáltuk (36. sz. állásfoglalás). A XV. kerületben található, az M3 autópálya – (80735/7) hrsz. Közterület – Rákos út – Wesselényi u. – Vasutastelep u. – Széchenyi út által határolt terület (MÁV Vasutastelep) helyi védelem alá tartozó védett épületegyüttes, s mint ilyen az építészeti örökség része. Az Étv. 56. § rögzíti, hogy az építészeti örökség megfelelő fenntartása és megóvása közérdek; az önkormányzat feladatköre a védelem fenntartása. A helyi védelemről szóló FVM (He.véd.r.) rendelet szerint a helyi területi védelem kiterjed a településszerkezet, utcahálózat, telekszerkezet, beépítési mód, az építési vonal, településszerkezeti szempontból jelentős zöldterület vagy növényzet védelmére egyaránt.

Az Alkotmánybíróság határozatai szerint a helyi területi védelem alatt álló lakóterület jellegzetes szerkezetének, meglévő városképi jellegének, egységes építészeti képének, az itt található épületek, építmények eredeti formájának, építészeti megoldásainak megőrzése alkotmányos oltalom alatt álló közérdek.

A védelmi szinttől való visszalépés tilalmának elve (non derogation principle) kimondja, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal elért szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A beépítés, mint gazdasági cél, érdek nem minősülhet olyan elkerülhetetlen szükségességnek, ami az előbbi határozatban megfogalmazott védelmi szinttől való visszalépést indokolná.

A beépíteni szándékozott telek a telep központi részén található, meghatározó a terület szerkezete szempontjából. A szabályozási tervvel létrehozni kívánt építési övezetek területén lehetővé tett beépítés nem felelt volna meg a védett együttes már kialakult jellegének, arculatának, a beépítés intenzitásának. Több mutató tekintetében alapvetően eltért a védett épületegyüttes egészét jellemző paraméterektől. Elsősorban a zöldfelületi mutató, a beépítés mértéke, a felszín alatti beépíthetőség mértéke az, amely miatt környezetétől, az ott kialakult funkcióktól idegennek volt tekinthető. A zöldfelületi mutatók a kialakítani kívánt építési övezetek területén a keretövezetben lehetővé tett minimális értékben kerültek meghatározásra, amelyeket tulajdonképp tovább csökkent az 50%-os értékben meghatározott aláépíthetőség, amelynek alkalmazásával alig maradt volna tényleges, érintetlen zöldfelület ezeknek a telkeknek a területén. A MÁV telep helyi építészeti védettségéből következően szoros összefüggés volt megállapítható a tervezett változtatások és az egészséges környezethez való jog érvényesülése között. Ebből következően a védett értékek sérelme – illetve a szabályozási terv elfogadásával annak közvetlen veszélye – az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságot idézett elő.

Az eljárási jellegű szabálytalanságok

Az Alkotmánybíróság 16/2008. számú határozatában kifejtette, hogy a településrendezés olyan jogalkotási folyamat, amelynek során az önkormányzati autonómia nem érvényesülhet teljes körűen. Az eljárás során érvényesülniük kell – többek között – azoknak a garanciális szabályoknak, amelyeket a fenntartható településfejlesztés követelményeinek érvényesíthetősége érdekében határozott meg a törvényalkotó. Ezeket a garanciális szabályokat a településrendezési eszközök elfogadására irányuló eljárás vonatkozásában túlnyomórészt az Étv. tartalmazza. Körükben kiemelésre érdemesek a véleményezési eljárás alátámasztására szolgáló egyes munkarészek készítésére vonatkozó előírások, a társadalmi részvétel (érintett lakosság, érdekképviseleti szervek, civil szervezetek) – biztosítása. A jogszabályok megalkotására vonatkozó előírások maradéktalan alkalmazása alapvető követelmény a jogbiztonság és ezen keresztül is az egészséges környezethez való jog érvényesítése érdekében. Minderre tekin-

tettel az egyes ügyekben a fentebb kifejtett tartalmi vonatkozásokon túl kiemelt figyelemmel vizsgáljuk az egyes településrendezési döntések megalkotására irányuló eljárások szabályszerűségét is.

Az Étv. szabályainak sérelme

Az Étv. meghatározza a településrendezési eszközök célját, tartalmát, megalkotásuk garanciális szabályait. A települések képviselő-testülete által elfogadott településrendezési eszközök nem tartalmazhatnak olyan előírást, amely ellentétes az Étv. vonatkozó szabályaival. Vizsgálataink során ezért kiemelkedő fontosságú szempontot jelent annak feltárása, hogy a településrendezési eszközök rendelkezései összhangban vannak-e az Étv. elvárásaival.

Kirívó szabálysértésként értékeltük Üllő város településrendezési eljárása kapcsán (28. sz. állásfoglalás tervezet), hogy a Ferihegyi Ipari Park szabályozási tervének elfogadása során anélkül hozott döntést a település képviselő-testülete, hogy az Étv-ben meghatározott véleményezési eljárás ténylegesen befejeződhetett volna. Így a rendelet megalkotásának időpontjában – többek között – nem érkezett meg a regionális főépítész véleménye sem. Ebből következően a döntésért jogi és politikai felelősséggel tartozó képviselő-testületnek a döntés meghozatalakor nem állt módjában megismerni a véleményezési eljárásban részt vevő szervek tényleges véleményét, sem azok indokolását, ami ellentétes az Étv. 9. § rendelkezéseivel, hiszen a (6) bekezdés b) pontja szerint a szabályozási tervet meg kell küldeni szakmai véleményezés céljából a regionális főépítésznek; a (7) bekezdés pedig rögzíti, hogy a 9. § előző bekezdéseiben meghatározott véleményezési eljárás lefolytatása nélkül településrendezési eszköz nem fogadható el. Tehát a (6) bekezdés szerinti főépítészi véleményezés nélkül a képviselő-testület nem fogadhatja el a településrendezési eszközt.

Az Étv. eljárási rendjében fontos szerepet kapnak a tervtanácsok, amelyek az eljárás meghatározott szakaszában jogosultak a tervezet véleményezésére. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2005. évi jelentésében is kifejtette, hogy problémát okoz, hogy a tervtanácsok szakmai véleményét gyakran figyelmen kívül hagyják. Több ügyünkben mi is tapasztaltuk, hogy a tervtanács-köteles településrendezési eszközt a település nem nyújtotta be az illetékes (központi vagy területi) tervtanács elé véleményezésre, illetve a tervtanács elutasító határozata ellenére az eljárást a terv változtatása nélkül tovább folytatta (Belső-Erzsébetváros, MÁV telep; 35. és 36. sz. állásfoglalások).

Az Étv. konkrét követelményeket fogalmaz meg az egyes településrendezési eszközök tekintetében. A szabályozási tervvel összefüggésben előírásként rög-

zíti, hogy az a település közigazgatási területére vagy külön-külön annak egyes – legalább telektömb nagyságú – területrészeire készülhet. Ebből következően a szabályozási területnek a telekhatárokhoz kell igazodnia és minimum telektömbnyi terület szabályozását kell tartalmaznia. Ezzel összhangban az Étv. azt is elvárásként rögzíti, hogy a szabályozási tervnek az ingatlan-nyilvántartás adatainak felhasználásával kell készülnie. Ezzel összefüggésben állapítottuk meg Piliscsaba (25. sz. állásfoglalás) településrendezési eljárásának vizsgálata eredményeként, hogy egy jövőbeni telekalakítást követően kialakítandó, tehát csak tervezett telekhatár nem képezheti a szabályozási terület határvonalát. Megállapításunk szerint jogbizonytalanságot okoz, ha az ingatlan-nyilvántartási állapottól eltérő, az aktuális időpontban még nem létező ingatlan telekhatárához igazodik a lehatárolás.

Szintén jogbizonytalanságot eredményez, ha az Étv. meghatározása szerint szükséges a szabályozási terv módosítását megelőzően a településszerkezeti terv módosítása, ám ennek ellenére a településszerkezeti terv módosítására nem kerül sor. Így pedig a település vonatkozásában a településrendezési eszközök összhangja nem biztosítható.

Az építési telek kialakításának jogi feltételei hiányoztak a Tubesi Rádiólokátor ügyében. A honvédelmi létesítmény megvalósítását úgy tervezték Pécs város különböző rendezési terveiben, hogy figyelmen kívül hagyták azt, hogy a telek közúti megközelíthetősége és közműellátottságának egy része nem biztosított, illetve nem biztosítható – e feltételek nélkül pedig építési telekről nem beszélhetünk.

A szabályozási struktúrával összefüggő problémák

Az Étv. meghatározza az egyes településrendezési eszközök tartalmára, területi lehatárolására vonatkozó alapvető szabályokat. Ennek megfelelően úgy rendelkezik, hogy szabályozási terv készülhet a település területére, vagy annak minimum telektömb nagyságú területére. Tehát nem várja el az Étv., hogy a település teljes területére vonatkozóan készüljön el a településrendezési eszköz, hanem lehetőséget biztosít arra, hogy egyes településrészek vonatkozásában állapítsa meg a jogalkotó a beépítés paramétereit. Már az általános biztos is jelezte korábbi, 2004. évi jelentésében, hogy egyes településeken a minimálisan megengedett területnagyság figyelembevételével készítenek településrendezési eszközöket (OBH 1157/2004).

Vizsgálataink során magunk is azt tapasztaltuk, hogy számos település olyan gyakorlatot alakított ki, amely rendkívül széttagolt és ezért nehezen értelmezhető, „áttekinthetetlen” szabályozást eredményez. Ez a gyakorlat nagyszámú

településrendezési eljárás lefolytatását eredményezheti, ami megnehezíti a településrendezéssel kapcsolatos jogalkotói szándék, így a környezetvédelem követelményrendszerének, az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésének lehetőségét is. A főváros esetében a jogalkalmazást egyébként is megnehezíti a speciális, kétszintű (főváros és kerületek) szabályozás. Ugyanakkor egyes fővárosi kerületek esetében huszonöt (XV. kerület) vagy akár száznál is több (X. kerület) szabályozási terv van hatályban a kerület területének egészére, gyakorlatilag kimerítve azt a lehetőséget, hogy akár telektömbnyi nagyságú területre is elkészülhet a településrendezési eszköz. De egy-egy kis lakosságszámú község esetében is előfordul, hogy több szabályozási terv fedi le a település területét. Ez a jelenség többnyire szintén a beruházói érdekek megjelenésére vezethető vissza, hiszen egy-egy beruházási szándék megjelenését követően a település érintett területének szabályozását igazítják a fejlesztési elképzelésekhez. Ilyen feltételek mellett nehezen tekinthető át az egyes telkekre, területekre vonatkozó építési joganyag, amely jogbizonytalanságot eredményez. Nehézséget okoz ez a gyakorlat a társadalmi részvétel lehetőségének biztosítása területén is, hiszen nehezen meghatározható az érintett lakosság köre is (település-szabályozási terület). Emellett a település lakói is mintegy „belefáradnak" az állandó készenlétbe, munkájuk, elfoglaltságuk miatt nem képesek arra, hogy évente több rendezési terv megvitatásában aktívan, hatékonyan részt vehessenek.

A Budapest XV. kerület MÁV telep területére vonatkozó vizsgálatunk során azt tapasztaltuk, hogy a XV. kerület helyi építési szabályzata „speciális", hiszen a kerület területének egészére vonatkozik helyi építési szabályzat és övezeti tervlap. A kerület egyes részterületeinek vonatkozásában készült szabályozási terv, amelyek a kerület helyi építési szabályzatának mellékleteit képezik. A szabályozási tervekkel lehatárolt kerületrészekre vonatkozó speciális, a kerületi szabályoktól eltérő szabályok szintén itt, a mellékletekben kerültek elhelyezésre. Ennek eredményeként létezik a kerületi építési szabályzat, többnyire csak „tájékoztató jellegű utaló normákkal", amelyek csupán rögzítik, hogy az adott területre vonatkozó tényleges szabályok a mellékletekben találhatóak. E gyakorlat eredményeként a nagyszámú helyi építési szabályzat és az annak mellékleteként megjelenő szabályozási terv mintegy kiegészítését, részletezését jelenti a kerület egészére vonatkozó, az alapvető paramétereket meghatározó általános kerületi építési szabályzatnak, végül áttekinthetetlen, nehezen értelmezhető szabályozás keletkezik, amely jogbizonytalanságot eredményez.

További, a jogbizonytalanság témaköréhez köthető problémaként észleltük Belső-Erzsébetvárossal kapcsolatos vizsgálatunkban (35. sz. állásfoglalás),

hogy, ahogyan azt már részletesen ismertettük, a kerület önkormányzatának képviselő-testülete a „kétlépcsős hatálybaléptetés” megoldását választotta.

Az eljárási szempontból megállapítható visszásságon túlmenően tartalmi szempontok alapján is kifogás alá esik a kerületi önkormányzat által választott megoldás. Az értékvédelem a közérdekre tekintettel abszolút kötelezettsége az önkormányzatnak. Ezzel szemben az önkormányzat határozottan kijelentette, hogy addig nem lépteti hatályba a „második lépcsős” rendelkezéseket, amíg a többi budapesti kerületre is érvényes új, értékvédelem-orientált szabályozást nem dolgoznak ki. Ez ellentmond az örökségvédelem általános elvárásainak.

A stratégiai környezeti vizsgálat

A környezetvédelmi szempontok érvényesítése érdekében a Kvtv. 43. § (4) bekezdése szerint a kormány által rendeletben meghatározott tervekre és programokra – így tipikusan a településrendezési eszközökre – környezeti vizsgálatot kell végezni. A stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) szabályait az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet (SKV rendelet) határozza meg.

A stratégiai környezeti vizsgálat törvényben rögzített célja, hogy a lefolytatott környezeti értékelés eredményeit a szabályozási folyamat során érvényesítsék. Továbbá az SKV az egyes tervek és programok kidolgozása során még egy fórumot biztosít az érintett nyilvánosság bevonására. Így lehetőség nyílik arra, hogy az egyes tervek megalkotása során a környezet szempontjából legkevésbé ártalmas változatot dolgozzák ki, illetve hogy előre feltárják a terv kivitelezésének jövőbeli környezeti hatásait és adott esetben az egyértelműen negatív hatású változtatásoktól eltekintsenek.

Az SKV tehát a településrendezési eszköz megalkotására irányuló eljárás lényegi részét jelenti. Az SKV rendelet saját eljárási rendet teremt meg a számára, azt tehát önállóan kell lefolytatni, világosan megkülönböztetve az Étv. 9. §-ban rögzített eljárástól, vagyis nem lehet önkényesen „vegyíteni” a kettőt. A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség Étv. 9. § alapján megadott véleményét tehát önmagában nem lehet úgy tekinteni, mint az SKV vonatkozásában adott állásfoglalást, netán döntést. Az is nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a két jogintézmény nem független egymástól, az Étv. 9. § szerinti eljárás mind eljárási, mind tartalmi szempontból függ az SKV-tól. A feltételek megléte esetén az Étv. 9. § szerinti eljárás jogszerűen nem fejezhető be SKV nélkül és a döntésben érvényesíteni kell a környezeti értékelés eredményeit. Ellenkező esetben a meghozott döntés szükségszerűen törvénysértő lesz.

Mindezt azért szükséges hangsúlyozni, mert tapasztalataink szerint az önkormányzatok számára nem világos a két jogintézmény és az ezzel összefüggő döntési kompetenciák egymáshoz való viszonya. Ennek következtében gyakran a felügyelőség Étv. 9. § szerint megfogalmazott véleményét tekintik kizárólagosnak és mérvadónak a környezeti hatások tekintetében és az SKV szükségességét illetően.

Több önkormányzat részéről fejtették ki azt a véleményt, hogy a környezeti kérdésekben a felügyelőségnek kell döntenie, ezért a felügyelőségtől várják annak megállapítását és közlését, hogy mely esetekben szükséges az SKV lefolytatása. Amennyiben a felügyelőség magától nem jelzi az SKV szükségességét, akkor ők maguk nem is foglalkoznak a kérdéssel. Ezzel szemben téves és visszásságra vezető, ezért nem elfogadható az, ha az önkormányzat a felelősségét ilyen módon – a jogszabályi rendelkezésekkel ellentétesen – áthárítja a felügyelőségre.

A jogszabály alapján ugyanis egyértelmű, hogy az önkormányzatnak kell ebben a kérdésben döntést hoznia és csak a döntés megalapozottsága érdekében kell a rendeletben szabályozott külön eljárás keretében beszereznie a jogszabályban meghatározott szervek – környezetvédelmi felügyelőség, ÁNTSZ, nemzeti parkok – véleményét.

Eddigi tapasztalataink alapján az SKV lefolytatásával kapcsolatos visszásságok többféleképpen jelennek meg. A szabálytalanságot eredményezheti az, hogy az önkormányzat nincs is tudatában a környezeti vizsgálatra vonatkozó szabályoknak, így fel sem merül annak lefolytatása, avagy bár ismert az SKV intézménye, de annak alkalmazása eleve nem áll szándékában az önkormányzatnak. (Ez a leggyakoribb esetkör pl. Üllő város: 28. sz. állásfoglalás tervezet; Szerencs szalmatüzelésű erőmű: 2. sz. állásfoglalás.) Más esetekben nem az előírt eljárási rendben hoznak döntést arról, hogy a konkrét esetben szükséges-e környezeti vizsgálatot lefolytatni.

Vizsgálataink során megállapítottuk, hogy különösen problémás az SKV készítésére vonatkozó kötelezettség megítélése a mérlegeléstől függő esetekben, vagyis, amikor a rendeletben megjelölt szempontok szerint esetileg kell állást foglalni az SKV szükségességéről. A hat ide vonatkozó ügyünkben ilyenkor az önkormányzatok általában nem tartották szükségesnek az SKV-t.

A társadalmi részvétel

A településrendezés az adott településen élő közösség környezetét és életminőségét alapvetően befolyásolja, alakítja. Ebből következően a lakosság mindenképp közvetlenül érintettnek tekintendő az eljárások során. Ezt az érintettséget törvényi szinten elismeri mind a Kvtv. mind az Étv., s mindkét jogszabály lehetőséget biztosít a lakosság, valamint a társadalmi szervezetek számára a településrendezési eljárásban való részvételre. A társadalmi részvétel jelentőségét az adja, hogy lehetőséget biztosít a részvételi demokrácia gyakorlására: arra, hogy a településrendezési eszközökben valóban a közösség érdeke jelenhessen meg és ne szülessenek az érintett lakosság számára elfogadhatatlan döntések. A társadalmi részvétel tényleges biztosításának kiemelt jelentősége van, hiszen napjainkban – a településrendezési szerződés biztosította lehetőséggel élve – a településrendezési eszközök elfogadására irányuló eljárást többnyire az adott területen beruházni kívánó befektető, vagy az adott terület funkcióváltásában érdekelt tulajdonosi csoport finanszírozza. A biztos által vizsgált minden esetben azt tapasztaltuk, hogy a beruházói érdek diktálja a településrendezési eszközben megjelenő építési paramétereket. Kiemelt jelentősége van tehát annak, hogy az adott területen élők, vagy az adott területen tevékenykedő civil szervezetek is érdemben részt vehessenek az eljárásban, ezáltal a közösség érdeke jelenhessen meg az elfogadott, és az adott település, településrész arculatát hosszú távon meghatározó településfejlesztési eszközökben.

A társadalmi részvétel elvének érvényesülését az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is vizsgálta a korábbi években. 2005. évi jelentésében kifejtette, hogy: „Mind többször érzékelhető, hogy az ombudsmanhoz fordulók úgy érzik, hogy nélkülük döntenek róluk. Ezeknek a panaszoknak a vizsgálatából túlnyomó többségben az állapítható meg, hogy mind a településrendezésben, mind pedig az egyes építési engedélyezési ügyekben sérül a jogegyenlőség. A nagyberuházások környezetében élők érdekeit figyelmen kívül hagyják, tiltakozásukat különböző technikákkal hárítják el. Riasztó mértékben egyoldalúvá vált a jogok érvényesíthetősége. Az építtető nagyberuházó és az érintett környezetben élők nem egyenlő rangú ügyfelek …” (OBH 1586/2005; 1962/2005; 3407/2005; 5237/2005; 5383/2005; 5884/2005.).”

Vizsgálataink során azt tapasztaltuk, hogy a társadalmi részvétel elve továbbra sem érvényesül maradéktalanul a településrendezési eljárások során. Jelentőségére tekintettel, a társadalmi részvétel témáját és kérdéseit a beszámoló külön fejezetében elemezzük. Ebben a fejezetben csupán az általános gyakorlat néhány kiemelkedően fontos jellegzetességét mutatjuk be.

Vizsgálataink során többnyire azt tapasztaltuk, hogy az adott településen élők, valamint az ott működő civil szervezetek tevékenyen részt kívánnak venni a település alakításában.

A probléma többnyire járulékos jelleggel volt jelen az irodánk által folytatott településrendezési tárgyú vizsgálatokban. Kivételt jelent a Nagymányok településrendezési ügye (JNO-4768/2009. sz.), amelyben a településrendezési eljárást lefolytató önkormányzat az Étv. szerint meghatározott egyeztető tárgyalásra szóló meghívót – amely az eljárás addigi szakaszában részt vevő civil szervezet részére szólt – visszavonta, így megfosztva a részvétel lehetőségétől az érintett szervezetet. A részvételi jogok megsértésén keresztül az önkormányzat közvetve az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével összefüggő visszásságot okozott.

Vizsgálataink során azt tapasztaltuk, hogy az eljárásokban való részvétel lehetőségét a települési önkormányzatok formálisan általában biztosítják, azonban a lakosság, illetve társadalmi szervezetek részéről megfogalmazott tényleges észrevételeket a tervezési anyagban többnyire nem veszik érdemben figyelembe.

Mindebből következően vizsgálatainkban megállapítottuk, hogy az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságra vezet az, ha a szabályozási terület lakosságának többsége részéről határozottan megfogalmazódó elutasító véleményt a szabályozás előkészítője nem veszi megfelelően figyelembe, és az ellentéteket nem oldja fel, tekintetbe véve ugyanakkor azt is, hogy az Étv. 9. § rendelkezései értelmében az eljárás során kifejtett véleményeknek a szabályozás tartalmára nézve abszolút meghatározó ereje nincs, hiszen nyilvánvalóan lehetetlen valamennyi lakossági igény, észrevétel érvényesítése a szabályozásban. A véleményezési eljárás, a vélemények súlyozása, mérlegelése és figyelembe vétele azonban semmiképpen nem válhat formális eljárássá, ezért írja elő az Étv. az eltérő vélemények tisztázása érekében egyeztető tárgyalás megtartását, továbbá valamennyi vélemény elfogadásának vagy el nem fogadásának indokolását. Ez garantálja azt, hogy a szabályozás előkészítője minden véleményt súlyának megfelelően értékeljen, és érdemben is megvizsgáljon.

III.2.5. Részvétel a jogalkotásban

A településrendezés területén a környezetvédelmi szempontok érvényesítése érdekében véleményeztük a földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézetről, a Földrajzinév Bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól szóló 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, valamint az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről

szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 246/2009. (XI. 3.) Korm. rendelet tervezetét, mely több szempontból átalakította a telekalakítási eljárás rendszerét, és az engedélyezési hatásköröket az illetékes földhivatalhoz telepítette. A közigazgatási egyeztetés során a normaszöveg több alkalommal módosult, melynek során több, környezetvédelmi és egyéb szempontból kifogásolható rendelkezés kikerült a szövegből. A hatályos rendeletben is változatlanul látszik azonban az a tendencia, hogy az adminisztratív tehercsökkentési programnak való megfelelés érdekében a jogalkotó csökkentette a szakhatósági részvétel szerepét az eljárás során.

Kifogásolható, és alkotmányossági szempontból aggályos szabályozásnak tartjuk azt, hogy a telekalakítási eljárás során a jogalkotó egyetlen esetben sem nevesíti konkrétan a környezetvédelmi, természetvédelmi hatóságot szakhatóságként, míg ez a korábban hatályos szabályozásból, nevezetesen a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.) és a telekalakítási eljárást szabályozó 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet szövegéből általános jelleggel kiolvasható volt. Az eredeti tervezetben a természetvédelmi hatóság csak egyes telekalakítási eljárásokban szerepelt volna, telekegyesítés, telekhatárrendezés esetén azonban nem. Javaslatainkban kifogásoltuk, hogy a tervezet nincs összhangban a Tvt. rendelkezéseivel, mely szerint természetvédelmi területet érintő telekalakítás – tehát telekfelosztás, telekcsoport újraosztás, telekhatárrendezés, illetve telekegyesítés – esetén kötelező a természetvédelmi hatóság bevonása. Ezt követően az elfogadott normaszövegben egyáltalán nem szerepelnek a természetvédelmi hatóságok szakhatóságként. Tehát az eredeti normaszöveg is visszalépést jelentett a telekalakítási eljárás szabályait tartalmazó 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelethez képest, hiszen az ÖTM rendelet szerint az engedélyezési eljárás során figyelembe kell venni valamennyi, védettséget elrendelő vagy azokra különleges feltételeket megállapító jogszabályi rendelkezést és egyedi hatósági előírást. A rendelet tehát valamennyi telekalakítási eljárás során vizsgálni rendelte a fenti bekezdésben meghatározott feltételek teljesülését. Nem tett különbséget a védelem szintje szerint, hanem valamennyi, jogszabályon, vagy hatósági aktuson alapuló védelem esetén megkövetelte, hogy a telekalakítás összeegyeztethető legyen a védelmet elrendelő normák előírásaival. Ehhez képest további visszalépést jelent, hogy az elfogadott normaszöveg a védett természeti területekre vonatkozóan egyáltalán nem tartalmazza a természetvédelmi hatóságok szakhatósági részvételét.

E szemléletváltás azért is megkérdőjelezhető, mivel kétséges, hogy a telekalakítási hatósági feladatokat az új szabályozás értelmében ellátó földhivatalok hogyan tudják szakhatósági közreműködés nélkül mérlegelni a környezet- és természetvédelmi szempontokat, tekintettel arra, hogy a földhivatalok hatás-

körébe tartozó egyéb eljárások más hatósági eljárásokhoz képest kevésbé igényelik a mérlegelési jogkör alkalmazását.

Az imént említett rendelettel összefüggésben véleményezte a JNOI a kiemelt térségi és megyei területrendezési tervek, valamint a településrendezési tervek készítése során az országos, a kiemelt térségi és a megyei övezetek területi érintettségével kapcsolatosan állásfoglalásra kötelezett államigazgatási szervek köréről és az eljárás részletes szabályairól szóló 282/2009. (XII. 11.) Korm. rendelet tervezetét. Jogalkotásban való közreműködésünk egyik sikereként kell megemlíteni, hogy az előterjesztő a közigazgatási egyeztetés során szinte minden lényegi észrevételünket megjelenítette a szövegben. Ezen észrevételek tartalmaztak technikai-fogalmi pontosításokat az Étv. rendelkezéseivel való összhang megteremtése érdekében (pl.: a rendelet alkalmazási körének meghatározása során a településrendezési terv és településrendezési eszköz fogalomhasználatának pontosítása, amelynek hiánya a rendelet alkalmazása során bizonytalanságot okozott volna). Koncepcionális észrevételeink közül kiemelhető, hogy a rendeletben az államigazgatási szervek számára előírt előzetes adatszolgáltatási eljárás és az Étv. 9. §-a által előírt, a településrendezési eszközök megalkotásával kapcsolatos véleményeztetési eljárás viszonya megnyugtatóan rendezésre került, hiszen a rendelet tárgyát képező előzetes adatszolgáltatási eljárás az Étv. 9. § szerinti előzetes véleményezési eljárás részévé vált. Sikerrel javasoltuk továbbá olyan eljárási cselekmények pontosítását (előzetes adatszolgáltatás iránti megkeresés formája) melyekre a tervezet nem tartalmazott precíz szabályozást, azonban arra a vonatkozó általános eljárási szabályok sem alkalmazhatók, mivel az azoktól való eltérést a rendelet mondja ki. Hasonló aggályokat jeleztünk az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumnak 2008. novemberben a Nemzeti Hírközlési Hatóság eljárásában közreműködő szakhatóságok kijelöléséről, valamint egyes szakhatósági közreműködések megszüntetéséről és módosításáról szóló kormányrendelet tervezetének véleményezésekor. Felhívtuk a figyelmet arra, hogy a tervezet számos helyen szűkíti a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek szakhatósági jogkörben történő állásfoglalási lehetőségét, ez kedvezőtlen irányba változtathatja meg az előbbi érdekek érvényesítésének, érvényesülésének lehetőségét.

Nem került elfogadásra, így nem is vált az azóta elfogadott normaszöveg részévé az a kifogásunk, amely szerint alkotmányossági aggályokat vet fel az, hogy a különböző térségek, területi egységek esetében eltérő adatokat kell szolgáltatniuk az eljárásban részt vevő államigazgatási szerveknek, illetve, hogy egyes térségek esetén különböző az eljárásban részt vevő államigazgatási szervek köre.

Az említett jogszabályok mellett szükséges említeni a világörökségről szóló törvény koncepcionális kidolgozásával kapcsolatos közreműködésünket, mely szintén a településrendezés témájához kapcsolódik. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa két állásfoglalásában is értékelte a világörökségi területekre vonatkozó hazai szabályozást. Mind a Belső-Erzsébetváros örökségvédelmével, mind pedig a BHD Kft. által a Tokaj Történelmi Borvidék Kultúrtáj pufferzónájában, a Szerencs Keleti Ipari Parkban létesítendő szalmatüzelésű erőmű okozta örökségvédelmi problémákkal kapcsolatos állásfoglalás tartalmazza a kezdeményezést, hogy szükséges a világörökségi védelemre vonatkozó hatályos joganyag komplex felülvizsgálata. A világörökségi területek védelmével való szoros kapcsolat miatt a törvényalkotási folyamatban való részvételt a fejezet „Védett területek, védett értékek" c. részében tárgyaljuk.

III.3. ZAJ ELLENI VÉDELEM

témafelelős: Horváth Luca Kornélia és Bajzáth Orsolya

III.3.1. Értékelés

A gazdasági fejlődés, az életszínvonal emelkedése és ezzel szoros összefüggésben az urbanizáció és a motorizáció növekedése, a megváltozott szokások, életkörülmények emelkedő zajterhelést okoznak, mégpedig társadalmi szinten. Az autóhasználat általánossá és így tömegessé vált; a fővárosi agglomerációban százezres nagyságrendben lépik át személygépkocsival a városhatárt a reggeli és esti csúcsban, az urbanizáció következtében soha nem látott – és irreális – szállítási igényeket elégítenek ki, jobbára közúton. A megnövekedett forgalmat új utak építésével igyekeznek kezelni, ami a forgalom további növekedését, valamint újabb konfliktussal terhelt területeket hoz létre. Az ipari üzemek megépítésénél, illetve régi melléképületekben, lakóházak udvarán folytatott ipari tevékenységeknél esetenként nem fordítanak megfelelő figyelmet – sem a környezethasználók, sem pedig az engedélyező hatóságok – a zaj elleni védelemre, jóllehet ez a jogszabály értelmében külön is vizsgálandó kérdés pl. a zajvédelmi dokumentáció révén. A vendéglátóhelyek éjszakai működésükkel, nyitott teraszaikkal zavarják a környék nyugalmát, teszik néhol lehetetlenné a lakók pihenését. Az erőltetett ingatlanfejlesztéseket lehetővé tevő felelőtlen önkormányzati és beruházói döntésekkel jelentős zajforrások közvetlen közelében építenek lakóparkokat, így a leendő lakók már eleve határérték közeli, esetenként azt meghaladó területre költöznek. Még aggályosabb, ha nem is lakóházakat, hanem pl. közoktatási intézményt helyeznek el nagyforgalmú út mellett. A jelenség egyúttal élesen felveti a „ki volt ott előbb" dilemmáját is, hiszen a környezethasználók gyakorta hivatkoznak arra, hogy „a lakók tudták hova költöznek".

Mindezek kapcsán hangsúlyozni kell, hogy a zajterhelés miatti konfliktusok sok esetben megelőzhetők lennének felelősségteljes településrendezési, hatósági és környezethasználói döntésekkel. A megelőzés hiányában azonban utólag kell rendkívül költséges beruházásokkal biztosítani a zaj elleni védelmet, illetve ez többnyire utólag már nem is lehetséges. Az ilyen tárgyú ügyeinkben általában azt tapasztaltuk, hogy vélhetőleg a – környezethasználó számára soha meg nem térülő – költségek miatt az utólagos zajszigetelés, az esetleges hatósági kötelezések végrehajtása már igen vontatottan halad. Nem elfogadható az a „fejlődési irány" sem, hogy a problémát megoldottnak tekintik a lakó- és egyéb épületek passzív zajszigetelésének biztosításával. A zajtól terhelt területeken általában a levegőminőség sem megfelelő, továbbá a zajvédelem is kizárólag zárt nyílászárók mellett biztosítható. Emellett az esetleges gépi szellőztetés és hűtés megoldásai sem minden esetben felelnek meg az egészséges környezethez való jogból eredő kívánalmaknak egyfelől a fokozott energiafelhasználás, másfelől az így biztosított beltéri levegő kifogásolható minősége miatt. Emellett ezen gépi berendezések működése további zajproblémákat idézhet elő. Abszurd példaként említhető a repülőterek zajterhelése elleni védelmet biztosítani hivatott zajgátló védőövezetek szabályozása, ahol maga a jogszabály intézményesíti a zaj elleni utólagos és passzív védelmet, amennyiben évek állnak az üzemeltető rendelkezésére, hogy a védendő épületek akusztikai védelmét biztosítsa – olyan területeken, ahol a megengedett határértékeket eleve meghaladja a zajterhelés.

Az állam intézményvédelmi kötelezettségéből eredően a jogszabályoknak a fenntartható fejlődés elvén keresztül kell biztosítaniuk a fenti problémák megelőzését. Ezzel szemben a beszámolási időszak tapasztalata az, hogy a jogalkotás iránya épp ellenkező volt – ahogyan azt a társadalmi részvételről szóló fejezetben részletesebben is bemutatjuk. A zaj elleni védelem szempontjából az ipari tevékenységet folytató telephelyek és a kereskedelmi tevékenységet folytató üzletek engedélyezése terén történt módosításokat kell kiemelni, amelyek eredményeként számos tevékenységet immár engedélyezési eljárás – vagyis előzetes hatósági kontroll – nélkül lehet megkezdeni. Ez pedig az ipari üzemek és kereskedelmi üzletek esetében a zaj elleni védelem teljes hiányát eredményezheti, amit utólagos hatósági fellépéssel aligha lehet megfelelően kezelni. Nem történik érdemi előremozdulás a zajgátló védőövezetek tervezett szabályozásában sem. Ugyancsak a megelőzést és a környezetvédelmi, fenntarthatósági szempontok érvényesítését nehezíti az Étv. azon módosítása, amely a településrendezési eszközök megalkotására irányuló eljárásokban teremt indokolatlan korlátot a szakhatósági szempontok érvényre juttatásában. Végül megélhettük azt is, hogy mivel a fesztiválszervezők számára túlzottan nagy teher volt

a határértékeknek való megfelelés, a jogalkotó enyhített a szabályokon. Túl azon, hogy a beszámolási időszakban az állam több tekintetben is sértette az egészséges környezethez való jogból fakadó intézményvédelmi kötelezettségeit, egyúttal azt az üzenetet fogalmazta meg, hogy fontosabbak a rövidtávú gazdasági érdekek, mint a környezet fenntarthatósága.

A zaj élettani, mentális hatásai tekintetében még számos tisztázandó kérdés merül fel, azonban a tudomány mára már megállapította, hogy a veszélyek jelentősek. A biztoshoz a legtöbb panasz zajártalmak miatt érkezik. A beadványokból kitűnik, hogy a lakosság jelentős része számára az életminőséget meghatározó módon fontos, hogy a hatóságok hatáskörük keretei között, késlekedés nélkül megtegyék és megtehessék a szükséges intézkedéseket, illetve, hogy az önkormányzati és állami szervek tevékenységük, eljárásaik során érvényesítsék a zajvédelmi szabályokat.

Hangsúlyozni kívánjuk, hogy nemcsak a zajterhelést okozó beruházások engedélyezésénél, hanem a védendő környezetben lakóházak és egyéb védendő épületek (kórház, oktatási intézmények, stb.) létesítésénél, sőt még ezt megelőzően a településrendezési döntéseknél is fokozott figyelmet kell fordítani a zajvédelmi követelményekre.

III.3.2. Jogi szabályozás

A környezet védelemének általános szabályairól szóló törvény (Kvtv.) felhatalmazza a kormányt a zajvédelmi szabályok megalkotására. A felhatalmazás alapján született meg a környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló kormányrendelet (Zr.).

A Zr. tartalmazza a zajforrásokra, azok telepítésére és működtetésére, valamint a felelősségre vonatkozó legfontosabb szabályokat. Hatálya – néhány kivételtől eltekintve – mindazokra a tevékenységekre és létesítményekre kiterjed, amelyek környezeti zajt, illetve rezgést okoznak vagy okozhatnak. A rendelet alkalmazását teszi lehetővé a zaj- és rezgésterhelési határértékekről szóló jogszabály, a repülőterek zajtól terhelt környezetére pedig a zajgátló védőövezetekről szóló kormányrendelet alkalmazandó. Nem terjed ki a Zr. hatálya a közterületi rendezvényekre, ami tapasztalataink alapján számos jogalkalmazási és önkormányzati jogalkotási kérdést vet fel. Meglehetősen sok panasz érkezett ugyanis Irodánkhoz, amely a közterületi rendezvények, koncertek, fesztiválok zavaró hatásait kifogásolták. Mivel e tekintetben a Zr. nem alkalmazható, az önkormányzatok felelőssége, hogy a rendezvények megtartásának szabályait helyi rendeletben meghatározzák. A helyi rendeletek jelentőségét növeli az is, hogy az egészséges környezethez való jog és a lehető legmagasabb szintű

testi és lelki egészséghez való jog szigorúbb védelme érdekében a Zr-tel összhangban az önkormányzatok megalkothatnak további – kiegészítő jellegű – szabályokat is.

III.3.3. A biztoshoz beérkezett panaszok tapasztalatai

A településrendezés és a zaj elleni védelem kapcsolata

A településrendezés és a környezet minőségének, fenntarthatóságának kapcsolatáról, a panaszokkal összefüggésben felmerülő általános kérdésekről külön fejezetben számolunk be. A településrendezés során meghatározó szempontként kell figyelembe venni a zajterhelés meglévő és várható állapotát, ezért indokolt e vonatkozásokról itt külön is említést tenni. A településrendezés eszközeivel meg lehet előzni, illetve csökkenteni lehet a zaj által okozott problémákat. Ha azonban az önkormányzatok állandó forráshiánnyal küszködve, vagy egyéb tényezőktől befolyásolva a gazdasági érdekek előmozdításában érdekeltek, az egészséges környezethez való jogból fakadó szempontok háttérbe szorulnak.

Jelentős problémát jelentenek a védendő lakóterületek közelében, vagy éppen a védendő lakóterületen működő üzemek. Az újabb konfliktushelyzetek kialakulásának megelőzésében a településtervezésnek igen fontos szerepe van. Elsődleges cél, hogy a zajos ipari területek és a védendő területek egyre jobban és tartósan elkülönüljenek egymástól, és közöttük átmeneti zónák alakuljanak ki, illetve maradjanak meg. Rendkívül fontos az is, hogy az önkormányzat a környezetterhelő források telepítését lehetővé tevő döntéseinél, az ipari, stb. övezetek kijelölésénél ne pusztán a határértékek majdani teljesülését tartsa szem előtt, hanem legyen figyelemmel arra is, hogy az új funkciók ne eredményezzenek jelentős zajterhelés-növekedést a meglévő állapothoz képest.

A zaj elleni védelem más szempontú megközelítésére hívják fel a figyelmet a következő ügyek.

Egy civilszervezet panasszal fordult hozzánk, mert a főváros XV. kerületében található beépítetlen ún. MÁV telepen egy befektető lakóparkot szeretett volna építeni, és ennek érdekében az önkormányzat módosítani kívánta a helyi építési szabályokat (36. sz. állásfoglalás). A panasz alapján megvizsgáltuk az önkormányzat által lefolytatott településrendezési eljárást, amely lehetővé tette volna a beruházás megvalósítását. A vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a csaknem egy hektáros, zöldfelületi jellegű ingatlan az M3-as autópálya bevezető szakasza mellett, attól mintegy 50 m távolságra helyezkedik el. Ezen

útszakasz rendkívül nagy forgalommal terhelt, így a közeli területeken már most is határérték feletti zajterhelés mérhető.

Állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy a területen élők, illetve a később ott lakást vásárlók egészséges környezethez való joga sérül abban az esetben, ha a lakóterületen a közlekedési eredetű környezetterhelés eredményeként fellépő környezetszennyezettség paraméterei (pl. zaj- és légszennyezettség) vonatkozásában a jogszabályokban meghatározott határértékek nem biztosíthatók. Rámutattunk arra is, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesülésében visszásságot idéz elő az, ha a környezeti vizsgálatot – annak indokoltsága ellenére – nem folytatják le, és így a környezeti szempontokat a szabályozásban nem lehet érvényesíteni.

Állásfoglalásunkban kezdeményeztük, hogy a településrendezési eljárás nyomán született szabályozási terv javaslatot a vizsgált formában ne fogadja el a XV. kerületi önkormányzat képviselő-testülete. Kezdeményeztük azt is, hogy az esetleges új terv előkészítése során legyenek figyelemmel a terület helyi építészeti védettségére, a tervezhető beépítés paramétereinek városképbe illeszthetőségére, a zöldfelületek megőrzésére, a kedvezőtlen környezetminőségi jellemzők javításának lehetőségeire (MÁV telep ügye: 36. sz. állásfoglalás). Állásfoglalásunk eredményeként a képviselő-testület elhalasztotta a döntéshozatalt és további vizsgálatok elvégzését határozta el.

Az észlelt körülmények alapján az ügy vizsgálatát kiterjesztettük a panaszban nem említett új irányba is, majd ugyanezen tárgykörben később panasz is érkezett irodánkhoz. A beépíteni szándékozott területen ugyanis korábban egy óvoda állt. Az épületet azonban lebontották, és az óvodát az M3 bevezető szakaszának túloldalán egy már meglévő – jobb állagú és kedvezőbb helykihasználású – épületben helyezték el. Ezt az épületet azonban a rendelkezésre álló adatok alapján a határértéket meghaladó zajterhelés éri az út felől, így e tekintetben nem biztosítható a gyermekek megfelelő elhelyezése. A vizsgálat még folyamatban van, annak során különösen mérlegeljük, hogy az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogból fakadó követelmények miként érvényesítendők az egyéb – az épületek állapota alapján részben szintén egészségi, továbbá infrastrukturális, stb. – szempontokkal szemben, illetve mellett.

A településrendezés kérdéskörének fontossága mutatkozik meg egy veszprémi beadványban is, amelyben vizsgálatunk még szintén folyamatban van. A panaszos a lakóháza zaj-, rezgés- és levegőterhelését sérelmezte, amit az utcával párhuzamos Házgyári út kamionforgalma generál. A vizsgálatunk során megállapítást nyert, hogy a panaszos a 8-as utat a 82-es úttal összekötő Házgyári út

közvetlen közelében, attól pár tíz méterre épült új építésű lakóházban vásárolt lakást, amely azonban a panasz szerint lakhatatlan a nagy zaj- és levegőszennyezés miatt. Felmerült az is, hogy az adott útvonal az erős forgalom miatt stratégiai zajtérkép készítésére is kötelezett – tehát nyilvánvalóan jelentős, és várhatóan intézkedést is igénylő zajforrás mellett létesült a lakófunkció, majd ennek alapján engedélyezték a lakóház megépítését. Ezen túlmenően szabálytalan kivitelezési tevékenység miatt a lakóház a tervezettnél is – mintegy húsz méterrel – közelebb épült meg az úthoz.

Számos más ügyünkben is felmerült, hogy egy-egy zajforrás azért jelent ma környezeti problémát, mert azt „körbenőtte", megközelítette a település. Az elkerülő utak, vasútvonalak, repülőterek, gyárak üzemeltetői gyakran felvetik, hogy a panaszosok maguk építettek házat vagy vásároltak új építésű lakást a zajforrás közvetlen közelében, illetve ebbéli döntésük idején már tudható volt, hogy egy tervezett út nyomvonala a közelben halad. Általában elvárható mindenkitől, hogy felelősségteljesen, minden várható következményt mérlegelve hozza meg döntését lakóhelyének megválasztása során. Azt is figyelembe kell ugyanakkor venni, hogy a környezetvédelmi, közigazgatási jogi előírásokat mindenki köteles megtartani, továbbá látni kell, hogy a modern települési életvitel és az életszínvonal mellett egyre kevesebb lehetőség kínálkozik zajtól kevésbé terhelt területen lakóhelyet választani.

Mindezek a panaszok, illetve a környezethasználók felvetései arra hívják fel a figyelmet, hogy a környezetvédelemben általában, és így a zaj elleni védelemben is hangsúlyos figyelmet kell fordítani a hatásviselő funkciók, létesítmények telepítésére, és nem elegendő csak a környezetterhelő források létesítésénél vizsgálni a környezeti hatásokat. Erre teremt kitűnő lehetőségeket a településrendezés a maga eszközeivel.

Az egészséges környezethez való jog és a belőle fakadó követelmények – a fenntartható fejlődés, a megelőzés és a környezet egészének magas szintű védelme – érvényesítése az alapjog objektív lényegéből („alanytalanságából") adódóan az állam és az önkormányzatok feladata és felelőssége, mégpedig elsődlegesen a szabályozáson és az állami intézmények eljárásain keresztül. Ezen alapjogból, valamint a településrendezés céljából, lényegéből és az ezért viselt felelősségből is következően az önkormányzatoknak a településrendezési döntések meghozatala során különös figyelmet kell fordítaniuk a település meglévő és tervezett zajforrásaira és zajtól védendő területeire, létesítményeire, ezek összehangolt, egységben szemlélt védelmére. A gondos tervezésben nyújthat segítséget a – beszámoló más fejezetében külön is elemzett – stratégiai környezeti vizsgálat, a zajtérképezés és a hozzá kapcsolódó intézkedési terv.

Közlekedéssel kapcsolatos zajterhelés

A motorizáció és az állampolgárok felgyorsult életmódja szükségszerűen növeli a közlekedés zavaró hatásait. A lakosság jelentős része él közlekedési zajtól terhelt területen. Nemzetközi kutatások kimutatták, hogy az éjszakai zaj még azoknál is alvászavarokat okoz, akiket saját bevallásuk szerint a zaj nem zavar. Az irodánkhoz benyújtott zajpanaszok többsége is a közlekedést, azon belül a közúti és a légiközlekedést mint zajforrást kifogásolja.

Közúti közlekedés

Számos panaszos fordult hozzánk amiatt, hogy a lakása a mellette húzódó út forgalma miatt lakhatatlan. Így – többek között – kifogásolták, hogy az M5 autópálya üzemeltetője a forgalom növekedését követően nem tett megfelelő intézkedéseket a zaj elleni védelem érdekében; hogy az M0 körgyűrű megépítése és használatbavétele során nem fordítottak megfelelő figyelmet a zajterhelésre; hogy az M6 autópálya építéséhez építési anyagot szállító teherautók miatt jelentősen megnőtt a zajszint stb.

A határértéket túllépő terhelést kifogásoló panaszok nyomán szükséges volt annak vizsgálata, hogy a Zr. alapján milyen intézkedéseket lehet tenni hasonló esetekben. Egy fővárosi panaszos beadványában előadta, hogy amikor megvásárolta a Budapest XXII. kerületi családi házat, az utcában a forgalom még csekély volt, előbb az út rossz minőségének, majd pedig a felújítási munkálatoknak köszönhetően (37. sz. állásfoglalás). A Podmaniczky program keretében kivitelezett felújítást követően azonban a forgalom megnövekedett, azóta az ott elhaladó járművek jelentős zajt okoznak. Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a tárgybeli ingatlanra vonatkozóan először a felügyelőség, majd az önkormányzat megbízásából zajszint-mérést végeztek. A zajterhelés mindkét mérés esetén meghaladta a jogszabályban megállapított határértéket azonban nem volt megállapítható a zajterhelési határértékek jelentős, vagyis 10 dB-lel történő túllépése. A Fővárosi Önkormányzat tájékoztatása szerint a stratégiai zajtérkép alapján elkészülő intézkedési tervben a vizsgált utca mind az egész napi, mind az éjszakai zajszint tekintetében a jelentős (5-10 dB) konfliktusú területek közé tartozik. A jogszabály alapján azonban a környezetvédelmi hatóságnak csak jelentős túllépés esetén van kifejezett intézkedési kötelezettsége. Állásfoglalásunkban ugyanakkor kiemeltük, hogy az egészséges környezethez való jog – mint az Alkotmányban biztosított alapjog – sérelme nem szükségszerűen jár együtt a hatályos jogszabályok valamely rendelkezésének sérelmével, tehát az a tény, hogy a jelenlegi jogszabályi környezetben nincs kötelezettsége a hatóságoknak bizonyos közlekedéstechnikai intézkedések megtételére, nem

zárja ki azt, hogy a panaszossal együttműködésben lépéseket tegyenek a ténylegesen zavaró helyzet javítására.

Figyelemmel az Alkotmánybíróságnak éppen a tárgyban meghozott 208/E/2007. AB számú határozatára is, a jogalkalmazási kérdést és a lehetséges megoldásokat, intézkedéseket a jövőben külön is vizsgálni kell.

Nagy jelentősége van e területen is a megelőzésnek. Az új utak építésénél különös figyelmet kell fordítani a zaj elleni védelemre, főként a lakott területekhez közel vezetett utak, elsődlegesen az elkerülő utak esetében.

Látni kell azonban azt is, hogy a kérdést nem lehet önmagában zajvédelmi problémaként kezelni, és a forgalmi zajpanaszokat zajvédelmi, esetleg egyedi helyi forgalomszervezési intézkedésekkel megoldani. Tágabb összefüggésekben kell gondolkodni és csakis a kiváltó forrás, vagyis a közlekedés fenntartható fejlesztése hozhat megoldást az egyedi ügyekben is.

Légiközlekedés

Közismert, hogy a repülőterek – kiemelten is a fővárosi ferihegyi repülőtér – működése folyamatos zajpanaszok forrása, így természetesnek tekinthető, hogy irodánk is foglalkozik a problémával.

A repülőgépek által keltett zaj kezelése alapfeltétel a lakosság egészsége és életminősége szempontjából. Sajátossága azonban, hogy nemcsak a közlekedésben résztvevőket, illetve a kibocsátás közvetlen környezetét terheli, hanem nagy területre kiterjedve, széles térben érezteti hatását, valamint a repülőtér közelében fellépő zajszintek sokkal magasabbak, mint a közlekedés egyéb ágazatai által okozott zajszintek. Külön figyelmet érdemel továbbá az éjszakai repülések fokozott veszélye, hiszen az az éjszakai pihenést akadályozza, így az egészségre gyakorol kiemelkedően káros hatást.

A repülőterek működtetése során különös figyelmet érdemel, ha a létesítmény olyan települési környezetben helyezkedik el, ahol a szomszédos területek vagy építmények zaj elleni védelmét is biztosítani kell. A reptér működésével kapcsolatos panaszok elsősorban az éjszakai repülések indokolatlan gyakoriságát és különös zavaró voltát, valamint a repülések során észlelhető nagyon magas hangnyomásszintet kifogásolják.

A panaszokból és vizsgálataink tapasztalataiból ugyanakkor az állapítható meg, hogy az állam a repülőterek fejlesztésében és minél intenzívebb működtetésében érdekelt. Ez tükröződik a szabályozásban is, amely kifejezetten elismeri az egészségügyinek tekintett határértékek túllépésének lehetőségét a zajgátló vé-

dőövezetek területén, és egyéb intézkedésekkel (pl. éjszakai repülések megszüntetése) sem biztosít valóban megfelelő védelmet.

A repülőtér környezetében keletkező zajterhelés kezelése érdekében a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének szabályairól szóló 176/1997. (X. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 176/1997. Korm. rendelet) ún. zajgátló védőövezet kijelölését írja elő. A szabályozás szerint zajgátló védőövezet a repülőtér környezetének az a része, amelyen a repülőtér üzemeltetéséből számított mértékadó zajterhelés meghaladja a zajterhelési határértékeket.

A Kormány a 176/1997. Korm. rendeletet felváltó kormányrendelet-tervezet elkészítését határozta el, amelyet – különös tekintettel a jogszabály által érintetett környezetvédelmi kérdésekre – véleményezésre megküldték irodánknak. 2009 áprilisában részletes véleményt fogalmaztunk meg a tervezettel kapcsolatosan.

A tervezet tartalmazott zajvédelmi szempontból kedvező változást eredményező rendelkezéseket is, azonban összességében – az azóta többször módosított szöveg szerint – sem eredményezi a véleményezési időszakban hatályos szabályozás rendszerszerű, átfogó módosítását, így továbbra sem találhatóak benne a repülőtér működéséből eredő zajhatások által érintett lakosság megfelelő szintű védelmét biztosító garanciális rendelkezések. A szabályozás sajátossága ugyanis, hogy elfogadott tényként kezeli a zajgátló védőövezeten belül az általános zajterhelési határértékeket meghaladó zajterhelést, vélhetően azzal a megfontolással, hogy a repülőtér olyan zajforrásnak tekintendő, amelynek a zajkibocsátását nem lehet határérték alá szorítani. A Zr. azonban az ilyen megítélést nem teszi lehetővé.

A tervezethez fűzött véleményünkben különösen aggályosnak találtuk, hogy – bár szükségességük már a zajgátló védőövezet kijelölésekor ismert volt – a repülőtér megnyitásából vagy a már működő repülőtér forgalmának jelentős növekedéséből származó, számos állampolgár komoly életminőség-romlását okozó zajterhelést ellensúlyozó zajvédelmi intézkedéseknek a vizsgált tervezet rendelkezései szerint csak évek múlva kell megvalósulniuk. Ráadásul ezek végrehajtását a tervezet egy a védendő ingatlan tulajdonosa és az üzemeltető közötti megállapodás létrejöttéhez köti. A zajgátló védőövezet területén lakók ugyanis – a zajterhelés függvényében – különböző mértékű és típusú kompenzációban (pl. passzív akusztikai védelem) részesülhetnek, ha sikerül megegyezniük az üzemeltetővel. A kompenzáció azonban nem azonnali, sőt éppen ellenkezőleg, a jogszabály több évet biztosít az üzemeltető számára ezen kötelezettsége teljesítésére. Ekként a zajgátló védőövezet területén lakók az egészségügyi

határértékeket meghaladó zajterhelésben akár évekig is kompenzációs intézkedések nélkül kénytelenek élni.

A megelőzés elvének megfelelően már a káros környezeti hatások bekövetkezte előtt meg kell tenni a szükséges zajcsökkentő intézkedéseket. Az intézkedések végrehajtása feltételeként meghatározott megállapodás megkötését pedig célszerű lenne a működés előfeltételeként meghatározni, így biztosítva a zaj csökkentése érdekében teendő intézkedések tényleges végrehajtását.

A megfelelő felépítés és a jogszabályon belüli harmonizált fogalomhasználat hiánya miatt a tervezet első változatának szövegéből nem voltak megállapíthatóak a zajgátló védőövezettel kapcsolatosan lefolytatható eljárások fajtái, áttekinthetetlen volt az eljárás pontos menete és a hatóság, illetve az üzemeltető kötelezettségeit sem rögzítették egyértelműen. A társadalmi részvétel szempontjából kiemelkedően fontos közmeghallgatás intézményét a tervezet az eljárás folyamatából kiemelte, így nem volt egyértelmű, hogy azt mikor, milyen formában, kinek a kezdeményezésére kell megtartani.

A tervezet kötelezően írta elő zajvédelmi program készítését, azonban annak elfogadására és végrehajtására határidőt nem határozott meg, nem voltak garanciális rendelkezések a végrehajtás biztosítására, így jeleztük, hogy az intézmény a tényleges szerepét csak esetlegesen töltheti be.

Az észlelt hiányosságok és az egészséges környezethez való jogból fakadó követelmények érvényesítésének hiánya, sőt éppen ezen követelmények kifejezett sérelme miatt a tervezetet – későbbi változataiban – sem tartottuk elfogadhatónak.

A biztos – tekintettel a repülőterek létesítésével és működésével kapcsolatos beadványok gyakoriságára – kiemelt figyelmet fordított a repülőterek engedélyezésével kapcsolatos jogszabályi környezet reformjának véleményezésére. Az adminisztrációs tehercsökkentési programmal összhangban a közlekedési, hírközlési és energiaügyi minisztérium alapjaiban alakította át a repülőterekkel kapcsolatos törvényi és rendeleti szintű szabályokat, így az iroda aktívan közreműködött az Ltv. módosításáról szóló törvény és a kapcsolódó kormányrendeletek, így például a repülőterek létesítésének szabályairól szóló rendelet tervezetének véleményezésében.

A koncepció lényege volt, hogy a repülőterekkel kapcsolatos engedélyezési eljárások során a korábbi rendszernél kevesebb szereplő legyen érintett, példaként említve ne legyen szükség a kormány előzetes egyetértésére és nagyobb jelentősége legyen a szakmai szempontok hatósági mérlegelésének. A korábbi többszereplős, a hatóság, a miniszter, és a kormány részvételét is biztosító en-

gedélyezés helyett a jogalkotó célja a kormány részvételének törlése az eljárásból, illetve a közlekedési (honvédelmi) miniszter szerepének csökkentése, egyúttal a szakmai-hatósági szempontok szerepének növelése.

A koncepció viszont álláspontunk szerint nem biztosította azt, hogy a repülőterek létesítése során a közlekedéspolitikai és honvédelmi szempontokon kívül egyéb, például környezetvédelmi szempontok is érvényesülhessenek, mivel a kormány többi tagjának nincs lehetősége arra, hogy az irányítása alá tartozó ágazati érdekeket érvényesítse. Az előzetes egyetértési jogkör eltörlésével nincs tehát lehetőség arra, hogy az épített és természetes környezetet jelentősen érintő repülőtér-létesítés engedélyezése során valamennyi szakmai és politikai érdek figyelembevételével, érdemi konzultáció alapján szülessen döntés. Aggályos továbbá az is, hogy a jogalkotó csak a nemzetközinek minősülő repülőterekkel kapcsolatos engedélyezési eljárásoknál kívánta az ágazati miniszter korábbi szerepét fenntartani, az említett eseteken kívül az engedélyezési eljárás során a miniszter részvétele sem szükséges, így a közlekedéspolitikai szempontok sem érvényesíthetők megfelelően.

Az iroda javasolta, hogy a nemzetközi repülőterek esetén, az ágazati (közlekedési és honvédelmi) miniszterek mellett a jogalkotó a környezetvédelmi miniszternek is biztosítson valamilyen egyetértési vagy véleményezési jogot, mivel a koncepcionális jellegű, egyes hatósági eljáráson túlmutató fenntarthatósági szempontok ily módon érvényesíthetők. A környezetvédelmi aspektusok megjelenítése a hatósági szinten felül azért fontos, mert a repülőterek létesítése és működtetése az egyik olyan kérdés, mely országos viszonylatban is kiemelt környezeti konfliktusnak tekinthető. A fenntarthatósági szempontok hatékony érvényesítésének szükségességét indokolja az is, hogy a repülőterek tapasztalataink szerint valamilyen módon feltétlenül érintenek természetvédelmi területeket, Natura 2000-es területeket, de védett állatokra (elsősorban madarakra, de pl. rágcsálókra) is kihatással lehetnek. Mindebből következően több olyan kérdés is mérlegelendő a létesítés és a konkrét hatósági engedélyezés előtt, melynek értékelését a hatáskörrel rendelkező hatóság, illetve a közlekedéspolitikai szempontokat képviselő miniszter nem feltétlenül tudja szakmailag megalapozottan lefolytatni.

Koncepcionális észrevételeket tettünk az illetékes települési önkormányzatok szerepére is a nemzetközi repülőterek fejlesztésével és megszüntetésével kapcsolatos engedélyezési eljárás során. Kifejtettük többek között, hogy nem egyértelmű, hogy a miniszter döntésében milyen módon mérlegeli az önkormányzat véleményét, szükséges-e bármilyen egyeztetés a vélemények tisztázására. Aggályosnak találtuk továbbá azt is, hogy az illetékes önkormányzat fogalma

nem volt tisztázva, ami azért visszás, mert egy repülőtér létesítése, fejlesztése, illetve a repülőgépek közlekedése által generált környezeti hatások gyakran nem határolhatók le egyetlen önkormányzat közigazgatási területére, rendeleti szinten kell tehát tisztázni az illetékesség fogalmát, mely itt inkább a hatásterületen való elhelyezkedéshez köthető.

Az érintett koncepcionális észrevételek mellett több konkrét gyakorlati és technikai észrevételt tettünk, különös tekintettel a miniszter és a hatóságok aktusainak egymáshoz való viszonyára. A beszámolási időszakban azonban a rendeleti szintű szabályozás előkészítése még folyamatban van, így azok véleményezése egyelőre nem történt meg.

Tapasztalatok a légiközlekedést kifogásoló panaszok alapján

A zajgátló védőövezet kijelölése és a zajvédelmi intézkedések előírása – a szabályozás említett hiányosságai ellenére is – az érintett lakosság védelme érdekében elengedhetetlen követelmény. Ezt tükrözi a jogi szabályozás is, amely szerint a kijelölésnek a létesítési (bővítési) engedély kiadása előtt kell megtörténnie. A szegedi repülőtér tárgyában folyamatban lévő ügyben különösen azt vizsgáljuk, hogy az egyes engedélyezési eljárások megfelelő sorrendben követték–e egymást, továbbá, hogy a zajgátló védőövezet kijelölése tárgyában lefolytatott eljárás megfelelően szolgálta–e a repülőtér működéséből eredő zajterhelés által érintett lakosság védelmét, a környezetvédelmi és a közlekedési hatósági engedélyben foglalt zajvédelmi intézkedések megfelelő végrehajt(at)ása megtörtént-e.

Különös problémát jelent Budapest Ferihegy Nemzetközi Repülőtér (a továbbiakban: Repülőtér) 2. sz. kifutópályája, amely a lakott területekhez, elsősorban Rákoshegyhez nagyon közel, mintegy másfél–két kilométer távolságban épült meg, ezért e kifutópálya használatát jogszabályban rögzített előírások nagymértékben korlátozzák.

A Repülőtér 1. sz. kifutópályáját felújítás miatt 2009. március 9. és április 29. között lezárták, és a forgalmát áthelyezték a 2. sz. kifutópályára. Egy panaszos a 2. sz. pálya ilyen módon megnövekedett használatából eredő kiemelkedő zajterhelést kifogásolta. A folyamatban lévő ügyben elsősorban azt vizsgáljuk, hogy a gazdasági érdekek kizárólagos előtérbe helyezése, a lakosság, valamint a környezet védelme érdekében a jogszabályban rögzített szigorú korlátozások alóli teljes körű felmentés (a lakott területekhez közeli kifutópálya maximális használata), különös tekintettel a felmentés huzamosabb időtartamára (függetlenül annak átmeneti jellegétől) megfelelhet-e az egészséges környezethez való jogból következő elvárásoknak.

A Repülőtér elhelyezkedése meghatározott, ezért ehhez a meglévő – az elmúlt évtizedekben kialakult – állapothoz képest kell keresni a legmegfelelőbb megoldást. A lakott területek fölött elhaladó (a fel- vagy leszállás miatt alacsonyabb magasságban repülő) gépek egyedi zajterhelése rendkívül magas. A sűrűn, néhány perces időközönként érkező gépek zaja összességében akkor is zavaró lehet, ha az a megítélési időt figyelembe véve határérték alatt marad. Az üzemeltető és a hatóság fokozott kötelessége a légiközlekedéssel érintett területen élők nyugalmának biztosítása legalább 22:00 és 06:00 óra között. Erre szolgál az a rendelkezés, amely szerint 22:00 és 06:00 óra között az átlagos nappali forgalomnak 8%-a, míg 24:00 és 05:00 óra között 1%-a történhet. Ez ugyanakkor azt is jelenti, hogy az átlagos nappali forgalom növekedésével az egészségre különösen káros éjszakai forgalom is növekedhet.

A szabályozás hiányosságai miatt rendkívül fontos a jogszabályban vagy hatósági döntésben rögzített előírások betartása és a végrehajtásnak a hatóság általi folyamatos ellenőrzése. Erre szolgál a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér által üzemeltetett zajmonitoring rendszer. A zajterhelés folyamatos vizsgálata és – annak indokoltsága esetén – megfelelő szankciók alkalmazása mellett az ICAO által megfogalmazott „kiegyensúlyozott megközelítés" elvének értelmében az egyes alternatív megoldási lehetőségek (pl. a zaj forrásánál történő csökkentése, területfelhasználás-tervezés, ingatlanok szigetelése, ingatlanok megvásárlása, zajcsökkentő működési eljárások, gazdasági eszközök: bírságok, adók, díjak, stb.) alkalmazását, figyelemmel az egyes repülőterek különbözőségére, vizsgálni és mérlegelni kell egészen addig. amíg a zajterhelés mértéke a határértékeknek meg nem felel.

A repülőgépek által okozott zajterhelés sajátosságát, komplexitását tükrözi a hatósági jogkörök hazai szabályozása is, miszerint a repülőterekkel (létesítés, bővítés, működtetés) kapcsolatos zajvédelmi kérdéseket egyrészt a környezetvédelmi felügyelőség, másrészt a zajgátló védőövezet tárgyában lefolytatandó eljárások során a légiközlekedési hatóság is vizsgálja. Az előbbi elsődlegesen a tervezett tevékenység általi zajterhelést, a környezetvédelmi hatástanulmány részét képező zaj- és rezgésvédelmi munkaanyag alapján általában vizsgálja, és annak szükségessége esetén írhat első kötelező zajvédelmi intézkedéseket, az utóbbi a zajgátló védőövezet határait jelöli ki, és amennyiben indokolt, zajvédelmi intézkedéseket írhat elő.

Jogalkotási javaslat

A fentebb említett jogszabály-véleményezések mellett, irodánk jogalkotásra irányuló javaslatot is megfogalmazott egy repülőmodell reptetésre vonatkozó egyedi beadvány elemzésének eredményeként. A panaszos azért fordult hoz-

zánk, mert lakóhelye környékén egy lakos rendszeresen repülőmodelleket röptet, amely elsődlegesen zajterhelést okoz, másodlagosan veszélyezteti a biztonságát, a hatóságok azonban nem tesznek semmit a tevékenység megszüntetése érdekében.

A repülőmodellezési tevékenység jogi szabályozásának értékelése során a hatóságok állásfoglalását is figyelembe véve arra a következtetésre jutottunk, hogy több szempontból hiányos a szabályozás, mivel nincs meghatározva a repülőmodell fogalma, illetve a tevékenységgel kapcsolatos hatósági jogkörök és szabályok sem egyértelműek. Állásfoglalásunkban jeleztük a közlekedésért felelős miniszternek, hogy a szabályozás hiányossága jogalkotási aktussal rendezhető, továbbá a joghézag kiküszöbölése a miniszter alkotmányos kötelezettsége.

A Miniszter válaszlevelében felhívta a biztos figyelmét arra, hogy a panasz elsősorban zajvédelmi és nem közlekedésbiztonsági kérdés, melynek alapján a jegyző köteles a megfelelő eljárást lefolytatni. Ezzel kapcsolatban jeleztük, hogy a biztos feladata, hogy az adott panasszal kapcsolatos alkotmányos visszásság minden aspektusát, tehát a jogalkotási és jogalkalmazási kérdéseket egyaránt vizsgálja, így amellett, hogy a minisztériumi levéllel egyetértve kezdeményeztük a jegyzőnél a megfelelő birtokvédelmi eljárás lefolytatását, szükségesnek láttuk jelezni a feladatkörében érintett miniszternek, hogy a jelenleg hatályos szabályozás a kérdést illetően nem megfelelő.

Jogalkotásra tett javaslatunk végül eredményre vezetett, hiszen állásfoglalásunk érveit is figyelembe véve az Ltv. módosításáról szóló törvény többé-kevésbé rendezi az engedélyezési jogköröket, akként kiegészítve a törvény 6. § (5) bekezdését, hogy „Lakott terület felett a modellrepültetés a légiközlekedési hatóság engedélyén túlmenően csak a helyi önkormányzat által feladatkörében kiadott rendeletben kijelölt területen és feltételek mellett hajtható végre.” E szabályozás hatékonyabban segítheti elő az ilyen jellegű hobbitevékenységek zavaró hatásainak kiküszöbölését – amihez ugyanakkor szükséges az is, hogy az önkormányzatok a vonatkozó helyi rendeleteket megalkossák.

Közterületi rendezvények

Az utóbbi két évtizedben egyre több fesztivált és egyéb közterületi rendezvényt rendeznek az országban, elsődlegesen a nagyvárosokban, ezáltal megteremtve a kikapcsolódás, szórakozás új lehetőségeit. A rendezvények ugyanakkor számos környezeti hatással is járnak, amelyek zavarják a helyszínek közelében lakókat. Néhány nagyváros frekventáltabb területein a nyári időszakban egymást követik a rendezvények, amelyek rendszerint hétvégére esnek, és éjszakába, hajnalba nyúlóan tartanak, így a zavaró hatások különösen érzékenyen érintik

az ott lakókat. A panaszosok elsődlegesen a zajterhelést kifogásolják, de a rendezvény jellegétől függően sérelmezték már a kitelepült vendéglátó egységek bűzhatását, a hulladékok felgyülemlését, az illemhelyek használatának mellőzéséből eredő közegészségügyi kockázatokat is. A legtöbb panasz egyértelműen a rendezvényekhez kapcsolódó kihangosításhoz, zene-szolgáltatáshoz, zenés rendezvényekhez kötődik. Volt olyan panaszunk, amelyet egy klinika orvosa nyújtott be, kifogásolva, hogy a kórházi betegek pihenését, gyógyulását nehezíti a klinika közelében évente megrendezett fesztivál.

A közterületi rendezvények ugyanakkor nem tartoznak a Zr. hatálya alá, így az önkormányzatoknak kell megteremteniük a szabályozást – amely ebből következően településenként más és más.

Irodánkhoz beadvány érkezett Debrecenből, az ott minden év augusztusában megtartott Pulykanapok rendezvénysorozattal kapcsolatban. A panaszos azt kifogásolta, hogy ezen rendezvény ideje alatt a Hatvan és a Piac utca zsákutca részét 3-4 napra lezárják és ilyenkor sem a mentők, sem a tűzoltók nem tudnak az utcákba bemenni, továbbá a mutatványosok miatt reggeltől éjfélig olyan elviselhetetlen zaj van, amely a környék lakossága nyugalmát zavarja, a pihenést lehetetlenné teszi.

A vizsgálat eredményeként kiadott állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy az önkormányzatok számára nem tekinthető csupán lehetőségként a közterületi rendezvényekre vonatkozó átfogó szabályozás kialakítása. Az Alkotmány 18. §-ában, valamint 70/D. § (1) bekezdésében megfogalmazott alkotmányos jogokkal összefüggésben a visszásság veszélyét eredményezi, ha az önkormányzat nem fekteti le e szabályokat, különös tekintettel a zaj- és rezgésterhelési határértékek meghatározására, azok betartatása garanciáinak kialakítására, ide értve természetesen az alkalmazandó jogkövetkezményeket is (Debreceni közterületi rendezvények: 46. sz. állásfoglalás).

A szabályozás tekintetében több vizsgálatunkban is koncepcionális bizonytalanságot tapasztaltunk. A fenti állásfoglalásunkban kifejtettük, hogy a közterület-hasznosítás tekintetében kétfajta szabályozási modell különíthető el. Az első esetben az önkormányzat, mint tulajdonos az adott közterületet egy, a polgári jog szabályozási körébe eső megállapodás keretében hasznosítja. A másik esetkörben viszont a közterület használatát közigazgatási jogi jogviszonyban, önkormányzati hatósági ügyként engedélyezik. Az Alkotmánybíróság 41/2000. (XI. 8.) AB számú határozatát, valamint a feladatkörrel rendelkező minisztérium álláspontját is figyelembe véve visszásságként állapítottuk meg, hogy a helyi rendelet a közterület használat egyik módját nem megfelelően rendezte, mivel arra önkormányzati hatósági eljárásban kell, hogy sor kerüljön, figye-

lemmel az Ötv. 2. § (2) bekezdésében foglaltakra (amely meghatározza az önkormányzati döntéshozatalra jogosultak körét), valamint az eljárási garanciákra (jogorvoslathoz való jog, eljárási határidők megtartása). Hangsúlyoztuk, hogy a szabályozási hiányosság az egészséghez, valamint az egészséges környezethez való jogokkal kapcsolatos visszásságot okoz, figyelemmel arra, hogy a szerződéses megoldásban a közterület használattal együtt járó környezeti terhelés miatt esetlegesen érintettek ügyféli jogai nem érvényesülhetnek.

Szintén közterületi rendezvénnyel okozott zajt kifogásolt az a beadvány, amely a budapesti Red Bull Air Race repülős rendezvénnyel kapcsolatban érkezett. Ezen rendezvény már évek óta részét képezi az augusztus 20-i ünnepségeknek. Maga az akadályverseny, illetve az azt megelőző edzés és a főpróba által kibocsátott környezeti zaj, valamint a rendezvény kihangosítása – zene és az esemény konferálása – zavarja a környék lakosságát. Jelzi ezt az is, hogy nemcsak a 2008., de a 2009. évi akadályverseny kapcsán is érkezett irodánkhoz panasz. A beadványok kapcsán vizsgáljuk a Red Bull Air Race által érintett kerületek (I., II., V., XI.) helyi zajrendeleteit, a rendezvény műemlékvédelemmel és a légügyi engedélyeztetéssel kapcsolatos kérdéseit.

Mint fentebb említettük, a különböző fesztiválok – mint általában a közterületi rendezvények – az általános tapasztalat és a hozzánk benyújtott panaszok alapján is főleg a zaj tekintetében gyakran zavarják a lakosságot. A vidéki nagyvárosok központi részein, a fővárosi városligetben, a belvárosban és a Hajógyári szigeten hagyományosan megtartott rendezvények rendszeresen lakossági panaszok kiváltói, és évek óta problematikus, hogy ezek a zajhatárértékeknek miként tudnak megfelelni. A rendezvények olykor egész városrészek lakosságának pihenéshez, egészséghez való jogát is érintik.

Mindehhez képest különösen aggályos, hogy a feladatkörrel rendelkező minisztériumok 2009. július végén módosították a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló együttes rendeletet. Az augusztustól hatályos szöveg így akként rendelkezik, hogy a június 1. és szeptember 15. közötti időszakban megrendezésre kerülő, egybefüggően több, de legfeljebb nyolc napon át tartó kulturális fesztiválok esetében e rendelet alkalmazása során

a) a nappali időszakon a 6:00 és 23:00 közötti időszakot, éjjeli időszakon a 23:00 és 6:00 közötti időszakot kell érteni,

b) a zajtól védendő valamennyi területen a terhelési határérték nappali időszakban 65 dB, éjjeli időszakban 55 dB.

A módosítást megelőzően nem volt lehetőségünk véleményt megfogalmazni, mivel a tervezetet a minisztériumok nem küldték meg a számunkra. Az új ren-

delkezések ugyanakkor számos tekintetben aggályosak, és megállapítható, hogy az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságra vezetnek.

Mindenekelőtt a határértékek jelentősen megemelkedtek, hiszen az általános határértékek még nagyvárosias lakóterületen is nappal 55 dB, éjszaka 45 dB, az egyéb területeken pedig ennél is alacsonyabbak (egészségügyi területek esetén a módosítás 20 dB emelkedést jelent).

Míg általános esetekben az alacsonyabb éjszakai határérték 22 órától mérvadó, a kulturális rendezvények esetében csak 23 órától lehet alkalmazni a szigorúbb értéket.

Az együttes rendelet által megállapított határértékek egészségügyi határértékeknek minősülnek, így egyértelmű, hogy a szabályozás a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog és az egészséges környezethez való jog megvalósulását akadályozza, a már elért védelmi szinttől erőteljes visszalépést jelent.

Nem állapítható meg ugyanakkor olyan alkotmányos alapjog vagy érdek, amelynek érvényesítése a visszalépést szükségessé tenné és azzal arányban állna.

Kodifikációs szempontból is megfogalmazhatók aggályok. Nem felel meg a jogbiztonság követelményének a kulturális fesztivál fogalma, így a hatóság számára túlzottan tág mérlegelési jogkörrel önkényes jogalkalmazásnak enged teret.

Végül önmagában visszásságot eredményez az, hogy az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége megsértésével a határértékek teljesítésének kikényszerítése helyett, az azokat teljesíteni nem tudó vagy nem kívánó környezethasználók érdekében magukat a jogszabályi előírásokat enyhíti. E tekintetben figyelemre méltó a módosítás hatálybalépésének ideje is, hiszen még számos „kulturális fesztivált” – köztük az egyik legtöbb vitát kiváltó fővárosi hajógyári szigeti rendezvényt – ezt követően tartottak meg.

Szabadidős zajforrások

A Budapest, XXII. kerület Komáromi úti lakók nevében egy panaszos beadvánnyal fordult irodánkhoz egy sportteleppel kapcsolatban. A panaszban a labdarúgópálya működéséből eredő zajhatásokat, a pálya megvilágítását szolgáló lámpatestek nem megfelelő beállítását, valamint a pályát igénybevevők zavaró viselkedését kifogásolta.

Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy Budapest XXII. kerületében található a Komáromi út és a Promontor út által határolt terület, amely „BMTE Sporttelep” néven ismert. A területen korábban egy labdarúgó-pálya, a pana-

szos ingatlana mellett lévő részen pedig 2006 második feléig műanyag borítású teniszpályák voltak, amelyeket az elhasználódott műanyag borítás felújításának hiánya miatt évekig nem is használtak. 2006 második felében a teniszpályák helyett ún. „kispályás labdarúgópályát" alakítottak ki. A sportpálya átalakításáról, felújításáról az érintett lakosokat előzetesen semmilyen formában nem tájékoztatták. A labdarúgópálya 2006. késő ősszel készült el és a téli időjárás miatt a pálya működéséből eredő zavaró hatást az érintettek csak a következő év február–márciusában észlelték. A Komáromi útnak a pálya zavaró hatása által leginkább érintett lakói beadvánnyal fordultak Budafok-Tétény Budapest XXII. kerület Önkormányzat Jegyzőjéhez annak érdekében, hogy vizsgálja ki a labdarúgó pálya építési engedélyezési eljárását, valamint kérték, hogy a világítótesteket helyezzék át az ellenkező irányba és a palánkokat szüntessék meg, zajvédő fallal vegyék körbe.

A vizsgálatot lezáró állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy az önkormányzat jegyzője eljárási és döntéshozatali kötelezettségének elmulasztásával az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott, ezzel az Alkotmány 18. § és 70/D. §-ban deklarált, az egészséges környezethez és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog sérült, mivel a több lakos számára életminőség-javulást eredményező zajvédelmi intézkedéseket nem rendelte el, így azok nem valósultak meg.

Megállapítottuk továbbá azt is, hogy bár a Jegyző az elmúlt években tett intézkedéseket a zavaró hatás csökkentése érdekében, azonban ezen intézkedések eredményüket tekintve nem voltak elegendőek. Végül általános érvénnyel azt a következtetést is levontuk, hogy a Zr., hasonlóan a korábban hatályban volt zajvédelmi MT rendelethez, a szóban forgó ügyhöz hasonló, határértékhez nem köthető zajt ugyan veszélyes mértékű zajnak minősíti, ugyanakkor nem teremti meg az ilyen típusú zavarás megszüntetésének, korlátozásának és általában szankcionálásának a jogi lehetőségeit (BMTE Sporttelep: 26. sz. állásfoglalás).

Egy másik ügyben a panaszos a lakóházával szemközti közpark területén található, a herédi önkormányzat által létesített játszótér elhelyezését, illetve a használatával keletkező erős zajt sérelmezte, amely elsősorban a panaszos családjának éjszakai nyugalmát zavarta szükségtelen mértékben. Kifogásolta, hogy panaszára a hatóság érdemi intézkedéseket nem tett.

Állásfoglalás-tervezetünkben négy lényegi megállapítást tettünk: egyrészről megállapítottuk, hogy a panaszos ügyféli jogai sérültek a játszótér létesítését és használatba vételét megelőző építéshatósági eljárások során, mert az engedélyező első fokú építési hatóság nem vette figyelembe a panaszos ügyféli hely-

zetéből fakadó jogait. Erre vonatkozó elemzésünket a társadalmi részvételről szóló részben fejtjük ki.

Második megállapításunk szerint a herédi önkormányzat mulasztott, amikor a panaszt nem tette át a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz. Megállapítottuk továbbá, hogy a panasz vonatkozásában a panasztétel idején hivatalban lévő herédi jegyző zaj- és rezgésvédelmi hatósági jogkörében meglévő eljárási kötelezettségét és fennálló tájékoztatási kötelezettségét is elmulasztotta vizsgálni, illetve teljesíteni.

Végül megállapítottuk, hogy a panaszosnak a közigazgatási hivatalhoz mint az első fokú zajvédelmi hatóság felügyeleti szervéhez benyújtott panasza alapján a hatóság elmulasztotta a felügyeleti eljárás lefolytatását.

Heréd-Nagykökényes Községek Körjegyzője egyetértett az állásfoglalásunk tervezetében foglaltak lényeges megállapításokkal, s arról is nyilatkozott, hogy kezdeményezte Heréd Község Képviselő-testületi ülésén a kezdeményezésünkben foglaltaknak megfelelő, a Kvtv. rendelkezésén alapuló zajvédelmi műszaki megoldásokra irányuló intézkedések foganatosítását. Végleges állásfoglalásunkat e két véleményben foglaltak figyelembevételével adjuk ki.

A Ráday utcai Time Café folyamatban lévő ügye jól példázza, hogy a lakosság nyugalmát tartósan és jelentősen zavaró szórakozó helyekkel szemben a jogi fellépés több oldalról is lehetséges. A közterület használat vonatkozásában olyan fővárosi önkormányzati jogszabályok állnak rendelkezésre, amely a kerületi polgármester számára igen könnyen lehetővé teszi a probléma felszámolását egyszerűen azzal, hogy az időszakonként megújítandó közterülethasználati hozzájárulást nem hosszabbítja meg. Rendelkezésre áll ezen kívül az üzletek működésének rendjéről szóló kormányrendelet (Ür.), amely jogszabálysértések esetén időleges bezáratást tesz lehetővé, illetőleg a kereskedelemről szóló törvény (Ker. tv.), amelynek 9. § (5) bekezdése a jogkövetkezmények igen széles skáláját tartalmazza a bírságtól a különböző korlátozásokon át a működési engedély visszavonásáig. Ezen felül a Zr. rendelkezései szerinti zajkibocsátási határérték akár hivatalból is történő megállapítása, illetőleg a helyi önkormányzati zajrendelet tilalmainak betartatása is szükséges lehet.

Üzemi zajforrások

A Zr. alapján a zajkibocsátási határértékeket túllépő üzemi zajforrás intézkedési tervet köteles kidolgozni, majd az abban foglaltakat végrehajtani.

Két panaszos azért fordult a biztoshoz, mert a lakóhelye mellett működő fűrészüzem a határértékeket túllépve működik, de a hatóságok nem jártak el a jogsértő tevékenység megszüntetése érdekében.

Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a zajterheléssel leginkább érintett lakótelepet – melynek lakóközössége nevében a panaszokat benyújtották – a Mohácsi Farostlemezgyár hozta létre több évtizede szolgálati házak megépítésével. Miután a gyárat új befektető vette át és megváltoztatta az alkalmazott technológiát, a környéken élők több ízben éltek panasszal a gyár zajos működése miatt.

Mind a panaszok, mind pedig az üzemeltető által elvégzett mérések alapján megállapítható volt, hogy az üzem 2007 őszén megkezdett működése jelentős mértékű zajjal járt. Az üzem ráadásul több műszakban működött, fokozva a zajterhelés zavaró hatását. Nyilvánvalóvá vált, hogy a technológia, a generátorok, egyáltalán az üzem nem működtethető a határértékeknek megfelelően, ha jelentősen át nem alakítják őket, nem burkolnak gépeket, nem építenek zajvédő falakat stb.

Állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy a felügyelőségnek az üzemeltetőt intézkedési terv benyújtására kellett volna kötelezni, ezt azonban nem tette meg – vélhetőleg az üzemeltető önkéntes kötelezettségvállalására tekintettel. Ezért hangsúlyoztuk, hogy a környezethasználó önkéntes vállalása nem mentesíti a hatóságot a határozathozatali kötelezettsége alól. A helyszíni szemlén készített jegyzőkönyv az üzemeltető által vállalt kötelezettségeket nem kikényszeríthető formában tartalmazta, az nem egyenértékű egy közigazgatási döntéssel, és azt nem is helyettesíti.

Az üzemeltető részéről benyújtott, majd a Felügyelőség felhívására kiegészített intézkedési tervet a Felügyelőség nem fogadta el, erről azonban az üzemeltetőt csak egy levélben tájékoztatta, és újabb intézkedési terv benyújtására kötelezést nem adott ki.

Felhívtuk a figyelmet arra is, hogy az intézkedési terv elfogadásáig a feltételek fennállása esetén zajvédelmi bírságot kell alkalmazni, hiszen a Zr. 3. § (1) bekezdése szerinti tilalmat érvényesíteni kell. Mindemellett a kötelezettséget tartalmazó határozat végrehajtása iránt is intézkedni kell a Ket. rendelkezései szerint, így pl. indokolt esetben eljárási bírságot kell kiszabni.

Az ügy vizsgálata során a hatályos szabályozással kapcsolatban több aggály is felmerült. A Zr. általános és abszolút, vagyis kivételeket nem meghatározó tilalomként írja elő, hogy tilos a zajkibocsátási határértékeket túllépni. Ehhez képest viszont a részletszabályok nem biztosítanak megfelelő szankcionálási lehetőségeket. Az elfogadott intézkedési terv végrehajtásáig, pontosabban annak hiányának megállapításáig nincs lehetőség a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, és zajvédelmi bírságot is csak 6 havonta lehet kiszabni. Nincsenek

továbbá garanciális rendelkezések az intézkedési terv megfelelő időben történő kidolgozására és végrehajtására. Mindez azt eredményezi, hogy a valóban eredményes zajvédelmi intézkedések megvalósításáig a környezethasználóval szemben nem lehet eredményesen fellépni a határértékek túllépése miatt. Ez pedig akár évekig is eltarthat – figyelembe véve a hatósági eljárásnak (zajmérések elvégzése, kiértékelése, határozat meghozatala és jogerőre emelkedése), majd az intézkedési terv kidolgozásának, elfogadásának és tényleges megvalósításának az idejét (7. sz. állásfoglalás).

A petőfibányai fémhulladék gyűjtő telep zajával kapcsolatban a kereskedelmi, környezetvédelmi, sőt kisebb mértékben az építési jog kollíziójával találkoztunk. Az üzlet zajos működésével kapcsolatos panaszokat a jegyző az üzletek működéséről szóló kormányrendelet (Ker.r.) alapján kezelte, ami szerint a jegyző hatáskörébe tartozik az üzletek működési engedélyének és a jogszabályoknak megfelelő működés ellenőrzése. A kizárás folytán eljáró hatvani jegyző zajszakértő bevonásával, egyébként pedig már a Zr. szabályai alapján állapított meg zajkibocsátási határértéket az üzem részére. Ugyanakkor semmilyen zajvédelmi intézkedést nem írt elő, jóllehet a szakértő kifejezetten javasolta egy 2 méteres tömör zajvédelmi kerítés megépítését. A hatvani jegyző ezt arra hivatkozással mellőzte, hogy a petőfibányai jegyző korábban építési eljárás keretén belül az OTÉK szabályai alapján már kötelezte az üzemeltetőt támfal és kerítés megépítésére. Az eljárást értékelve állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy a hulladékgyűjtési tevékenység a Zr. hatásköri rendelkezései alapján semmiképpen sem tartozik a jegyző hatáskörébe, az eljárás pedig tartalmilag is hibás volt, azon egyszerű ténybeli és szakmai okokból, hogy az építési eljárásban előírt támfal és drótkerítés a zajszigetelés céljaira természetesen alkalmatlan volt. Az eredeti kollíziós helyzettel kapcsolatban pedig megállapíthatjuk, hogy a Zr. szabályai a kereskedelmi jogi szabályokhoz képest speciálisak, azokkal szemben előnyt élveznek, a Ker.r. szabályai a petőfibányai esethez hasonló ügyekben csak annyiban alkalmazhatók, amennyiben a Zr.-ben semmilyen iránymutatás nem található (32. sz. állásfoglalás).

Az üzemi zajforrások egy speciális esete a katonai lőterek zajkibocsátása, amellyel az agostyáni lőtér ügyében (J-4064/2009) találkoztunk. A katonai létesítményekkel kapcsolatban, ahogyan a tubesi ügy kapcsán is többször rámutattunk, a JNOI álláspontja az, hogy a katonai és a környezetvédelmi szempontok az esetek nagy részében összeegyeztethetők, tehát amennyiben az alapvető katonai célkitűzések megvalósítását nem veszélyezteti, a környezetvédelmi szabályokat a katonai létesítményeknek is be kell tartaniuk. Alkotmányunkban, jogrendszerünkben sehol sem található olyan szabály, amely a katonai létesítményeknek általános immunitást biztosítana a jogszabályok betartása alól. Az

állásfoglalásban rámutatunk arra az ellentmondásra, hogy amíg a polgári lőterekre vonatkozó szabályok az épített és természeti környezet veszélyeztetését (ideértve nyilvánvalóan a káros szintű zaj keltését is) kizárják, addig a jóval nagyobb tűzerejű és változatosabb eszközöket használó katonai lőterekre ilyen szabály nem létezik. Addig is, amíg a jogrendszer koherenciáját a jogalkotó helyre nem állítja, az érintett felek kommunikációjában komoly lehetőségek vannak. Üdvözlendőnek tartjuk, hogy a lövészdandár rendszeresen előre tájékoztatja a lakosságot a lövészetekről, illetőleg időbeli korlátozásokat vállalt. Állásfoglalásunkban további hasonló intézkedésekre hívjuk fel az érintetteket, így a passzív akusztikai védelem érdekében védőtöltés létesítésére és erdő telepítésére.

A fentiekre is tekintettel a Zr. és a jogalkalmazás vizsgálata során felmerülő kérdések elemzésével a jövőben egyedi ügyektől független, átfogó témavizsgálat keretében kívánunk foglalkozni.

III.4. LEVEGŐVÉDELEM

témafelelős: Mohos Edit és Bajzáth orsolya

III.4.1. Értékelés

A közlekedési és a zajról szóló fejezetben írunk a közlekedés, elsődlegesen a közúti és a légiközlekedés növekvő mértékéről, és ennek következményeként a környezeti terhelések emelkedéséről. A nagyvárosok levegőszennyezésének mára meghatározó forrásává vált a közlekedés, így ezen fejezetben is említést kell róla tenni. Az autós társadalom – részint a feltételek hiányára, pl. a P+R parkolók és a közösségi közlekedés színvonalára hivatkozva – nélkülözhetetlennek tartja az autóhasználatot. Az agglomerációk növekedésével egy újfajta társadalmi igazságtalanság is megjelent: a tehetősebbek a zöldebb, tisztább nagyváros környéki településekre vagy településrészekre kiköltözve ingázásukkal még tovább terhelik a nagyvárosok, és a kiköltözni nem tudó emberek levegőjét. Eredményesen tiltakoznak ugyanakkor minden olyan intézkedés ellen, amely a forgalom csillapítására lenne hivatott, miközben egyes nagyvárosokban a szmoghelyzet miatt több embertársuk számára már a lélegzetvétel is komoly nehézségekbe ütközik.

A levegőtisztaság védelmi jog gyakorlatában egy-egy panasz nyomán szembesültünk olyan konfliktusokkal is, amikor az egymással szemben megfogalmazódó környezetvédelmi érdekek kibékíthetetlen ellentétbe kerülnek. Így ütközhet egymással a kármentesítéshez vagy veszélyes hulladékok hasznosításához, ártalmatlanításához fűződő általános környezetvédelmi érdek és a tevé-

kenységet végző létesítmény közelében élő emberek tiszta, bűztől mentes levegőhöz való joga (például az Óbudai Gázgyár vagy a BÉM esetében), vagy ütközhet a szennyvíztisztító üzemek létesítéséhez fűződő közérdek a bűzterhelés elleni védelem érdekeivel.

Szintén megemlítendő a parlagfű, amely egyre többünk, de máris milliók életét keseríti meg az országban három-négy hónapon keresztül. De tanúi, résztvevői lehettünk egy olyan konfliktusnak is, ahol az ország védelmi, biztonsági érdekei és egy 160 ezres lélekszámú város, Pécs egészséges környezethez fűződő jogai ütköztek. Bár a Fővárosi Bíróság már meghozta ítéletét, a tubesi katonai radar ügye által keltett társadalmi felzúdulás még nem ült el, és úgy gondoljuk, jó darabig nem is fog. Ma még a magyarországi döntéshozóknak igen nehéz elfogadniuk a környezetvédelem egyik alapvető elvét, az elővigyázatosságot: ha nem vagyunk biztosak egy újfajta tevékenység (a radar hatásai pedig a sugárzás állandósága és hosszú időtartama miatt olyan kevéssé feltárt, hogy nyugodtan nevezhetjük újnak) környezeti, környezet-egészségügyi hatásaiban, akkor e bizonytalanság terhét a beruházó viseli: mindaddig nem valósíthatja meg a beruházást, amíg kétséget kizáró módon nem bizonyította annak veszélytelenségét.

A levegővédelem esetében is látható az az általános tendencia, hogy a felmerülő környezetvédelmi konfliktusok gyakran egy rendszerprobléma tünetei: a fenntartható fejlődés és a társadalom különböző alrendszerei (közlekedés, szennyvízkezelés, hulladékgazdálkodás) közötti összhang hiánya miatt felmerülő problémákra adott tüneti válaszok generálnak további környezeti konfliktusokat (elegendő az elkerülő utak problémájára utalni: a szállítási módok racionalizálásával, a közösségi közlekedés fejlesztésével megvalósuló forgalomcsökkenés helyett, ezen utak újabb környezeti konfliktusokat idéznek elő, és összességében növelik a forgalmat).

III.4.2. Levegővédelmi szabályozás általánosságban

Az alapvető rendelkezéseket a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló rendelet (Lr.) tartalmazza. A rendelet célja a környezeti levegő minőségének tartós és hatékony megóvása. Általános követelmény, hogy tilos a környezeti levegő olyan mértékű terhelése, amely légszennyezést, vagy határértéken felüli légszennyezettséget okoz, valamint a levegő bűzzel való terhelése. A légszennyezést okozó tevékenységek tervezése, megvalósítása és működtetése során minden lehetséges intézkedést meg kell tenni azért, hogy a légszennyező anyagok keletkezését megelőzzék, illetve azok kibocsátását a legkisebb

mértékűre csökkentsék. Ennek érdekében az elérhető legjobb technikát kell alkalmazni (best available technique: BAT). A BAT a korszerű technikai színvonalnak megfelelő, legjobb rendelkezésre álló technika, melyet a kibocsátás megelőzése vagy csökkentése érdekében alkalmaznak, s amely a kibocsátási határérték és a levegővédelmi követelmények megállapításának alapja.

A BAT figyelembevételével emissziós (kibocsátási) határértékeket kell megállapítani, s azokat minimális követelményként be kell tartani. Az erre vonatkozó szabályokat a légszennyezettségi és emissziós határértékekről szóló rendelet (Lhér.), illetve a légszennyezettség és a helyhez kötött légszennyező források kibocsátásának vizsgálatával, ellenőrzésével kapcsolatos szabályokról szóló rendelet (Lszvr.) tartalmazza.

A határértékek meghatározása és az azoknak való megfelelés a levegővédelmi jogszabályok központi eleme. Bizonyos esetekben egyedi határértékeket kell megállapítani, és ennek érdekében a felügyelőség kezében komoly mérlegelési lehetőség, illetve egyediesítésre vonatkozó kötelezettség van.

Egy az irodánk előtt jelenleg folyamatban lévő ügyben egy hulladékhasznosítással foglalkozó létesítmény egységes környezethasználati engedélyében (EKHE engedély) megállapított kibocsátási határérték kapcsán merült fel az a kérdés, hogy a határértékek meghatározása az elérhető legjobb technikán alapult-e, illetve figyelembe vette-e a hatóság a létesítmény műszaki jellemzőit, annak földrajzi elhelyezkedését és a környezet jelenlegi és célállapotát. A kérdésre a folyamatban lévő bírósági eljárás fog választ adni, amelyben beavatkozóként veszünk részt (lásd alább a BÉM-re vonatkozó rész[13]). Az előkészítő iratban kifejtett véleményünk szerint az EKHE engedély kiadása során a megfelelő kibocsátási határértékek megállapítása nem korlátozódhat a Lhér-ben megállapított határértékek automatikus átvezetésére, hanem a hatóságnak ténylegesen mérlegelnie kell az adott egyedi esetben a létesítmény működésével összefüggő valamennyi körülményt.

Előkészítő iratunkban kiemeltük, hogy a BAT-nak való megfelelés nem csupán egy papíron létező objektív ismérv, hanem a környezetre gyakorolt tényleges hatás figyelembe vételével értékelhető szempontrendszer. A levegővédelmi szabályok kifejezetten előírják – a Lr.-ben meghatározott tevékenységek esetén – hogy az engedélyezési eljárás során a hatóság köteles vizsgálni az elérhető legjobb technika engedélyezési eljárás idejében fennálló, tényleges szintjét. Ennek figyelembevételével a jogszabályban előírt kibocsátási határértéknél szigorúbb (egyedi) határérték, levegővédelmi követelmény írható elő.

13 *A lakosság szélesebb körét érintő bűzpanaszok.*

Tekintettel arra, hogy leggyakoribb levegővédelmi tárgyú panaszok a bűzzel járó tevékenységek kapcsán érkeztek hivatalunkhoz, az alábbiakban külön alcímet szentelünk ennek a kérdésnek. Ügyeink alapján a másik kiemelt terület a levegővédelem területén belül a szmog-helyzetek szabályozási kérdései (alábbi 4. pont).

III.4.3. A bűz elleni védelem

A bűz egyike a legszubjektívebb környezeti ártalmaknak, ugyanis a szagok által okozott környezeti hatás – a rossz közérzet, életminőség romlása – nem határozható meg pontosan, továbbá az emberek érzékenysége is igen eltérő. Ugyanakkor éppen sajátos jellemzőiből és mindenki számára könnyedén érzékelhető jellegéből következően egyre nagyobb jelentőséget nyer a környezeti problémák körében.

A hozzánk beérkezett panaszok meglehetősen változatosak, zavaró bűzforrásként kifogásoltak pl. vendéglőket, nyomdát, szennyvízátemelőket, húsfüstölőket, fűrészüzemet és igen nagy számban állattartó telepeket.

A bűzre vonatkozó szabályozás kapcsán felmerülő kérdések

A bűz mint környezeti probléma jogi szabályanyaga rendkívül szűk, vagyis alig néhány jogszabályi rendelkezés vonatkozik kifejezetten és közvetlenül a bűzkibocsátásra, a bűzzel járó tevékenységekre.

A bűz a Lr. alapján olyan kellemetlen szagú légszennyező anyag vagy anyagok keveréke, amely összetevőivel egyértelműen nem jellemezhető.

A szabályozás központi eleme a Lr. 5. §-a, mely szerint tilos a környezeti levegő bűzzel való terhelése. A Lr. tehát kivételt nem engedő, abszolút tilalmat ír elő a bűz vonatkozásában. A Lr. 14. §-a ehhez képest már a lakosságot zavaró bűz megelőzéséről beszél, eszerint a bűzzel járó tevékenység során az elérhető legjobb technika alkalmazásával meg kell akadályozni, hogy a lakosságot zavaró bűz kerüljön a levegőbe. Fontos kiemelni, hogy a bűzzel járó tevékenység tekintetében is kiemelt jelentőséggel bír az elérhető legjobb technika (BAT), illetve a felügyelőségek részére biztosított hatósági jogkör. A felügyelőség ugyanis a lakosságot zavaró bűzterhelés megszüntetése érdekében a technológia korszerűsítésére, légszennyezést csökkentő berendezés létesítésére, intézkedési terv készítésére, annak megvalósítására, illetve egyéb műszaki intézkedésre kötelezhet.

Az elérhető legjobb technika azonban maga is sok bizonytalanságot hordoz, továbbá számos egyedi szempont figyelembevételét kívánja meg. Emellett a bűzforrások nem mindegyikénél értelmezhető jogi követelmény, így a később részletesebben is említett szomszédjogi jellegű bűzterheléseknél nemigen alkalmazható. Mindebből következően nem nyújt könnyen és egyértelműen alkalmazható segítséget a jogalkalmazók számára.

A fentieken túl természetesen számos más jogszabályi rendelkezés is található, amelyek távolabbi összefüggést jelentenek. Így pl. az OTÉK. tartalmaz olyan előírásokat, amelyek a bűzforrások létesítésével szemben támasztanak követelményeket, vagy pl. a helyi önkormányzati rendeletek az állattartás feltételeit szabályozzák, stb.

A hozzánk beérkezett panaszok tükrében a bűzterhelés abszolút tilalmának gyakorlati alkalmazása – a bűz szubjektív jellegéből, forrásainak, összetevőinek nehéz azonosíthatóságából és objektív ismérvekhez nem kötött fogalmából következően – igen nehéz. A bűz gyakorlatilag zavarást jelent, s ennek mértékét a jogalkalmazó szervek egzakt jogi kapaszkodók hiányában, egyéni tényezők alapján kénytelenek mérlegelni, s meghozni döntésüket a fenti tilalom megszegése, avagy megtartása tárgyában. Nyilvánvaló ugyanis, hogy nem lehetséges mindenfajta kellemetlen szaghatást megszüntetni, bizonyos tevékenységek szükségszerűen bűzzel járnak. A zavaró és szubjektív jelleg a polgári jog szomszédjogi-birtokvédelmi részével határos – ha nem egymást fedő – területet teremt a közigazgatási, környezetvédelmi jogon belül. Így a hatóság könnyen találhatja magát olyan helyzetben, hogy mérlegelni kénytelen az egymással szemben álló érdekeket, a zavaró hatás mértékét és a tűrési kötelezettség határát. Az ilyen szintű mérlegelési tevékenység lehetséges, hogy már meghaladja azt a szintet, amit egy nem bíróság jogalkalmazó teljesíthet.

A bűz elleni jogi védelem ezen jellege a biztos hatáskörének, vizsgálati lehetőségeinek szempontjából is jelentőséggel bír, vagyis annak meghatározásában, hogy a panaszok tárgyában a vizsgálatainkat mennyiben és milyen szempontok szerint folytassuk le.

Számos olyan panaszt nyújtanak be hozzánk, amely nem mutat túl egy birtokvédelmi vitán. A panaszolt környezethasználatok tipikusan két szomszédos ingatlant, illetve azok lakóit érintik, tágabb kihatásaik sem a lakosságra, sem pedig a környezet elemeire nincsenek. Így két panasz is érkezett az irodához, amely a szomszédban működő húsfüstölő tevékenységet kifogásolta, mint amely lakhatatlanná teszi állandó füst-terhelésével a panaszos ingatlanát. Az egyik beadvány további, fokozott egyéni érzékenységként értékelhető elemet is tartalmazott, amennyiben a beadványozó hangsúlyozta, hogy családjában

asztmás beteg van, és számára különösen megterhelő a füstölés. Egy panaszos azért fordult hozzánk, mert a mellette működő szálloda úgy létesített szellőztető berendezést, hogy az egyenesen az ő lakásának ablakaira fújja a kivezetett bűzös levegőt. A kisebb volumenű, lakossági, tehát nem nagyüzemi állattartás miatti panaszok szintén e körben értékelhetők.

Ezekben az ügyekben a birtokvédelmi eljárást tartjuk a legmegfelelőbb eszköznek, hogy a felmerülő konfliktust a felek – adott esetben egyezség útján – rendezzék. E tekintetben utalunk a hatásköri fejezetben a birtokvédelmi eljárásokkal összefüggésben kifejtettekre. A polgári jogi elemek meghatározóbb volta miatt ilyen ügyekben csak azt vizsgálhatjuk, hogy a jegyző a birtokvédelmi eljárásra vonatkozó szabályokat megtartotta-e, továbbá a bűzforrás létesítésével, illetve működésével kapcsolatos közigazgatási (építési jogi, állattartási, stb.) előírásokat az eljáró hatóságok megfelelően érvényesítették-e, de nem foglalhatunk állást kifejezetten a bűzterhelés, annak mértéke, jogossága, korlátozhatósága, stb. vonatkozásában. Az állattartással összefüggésben felmerülő kérdésekkel külön fejezetben foglalkozunk, azonban itt is hangsúlyozni kell, hogy a helyi állattartási rendeletek – az állatok számának, tartási körülményeinek, védőtávolság, stb. meghatározásának segítségével – hathatós közigazgatási jogi segítséget jelenthetnek a bűzpanaszok rendezésében is.

A lakosság szélesebb körét érintő bűzpanaszok

A szomszédjogi jellegű bűzpanaszoktól eltérő megítélés alá esnek azok, amelyek nem szűkíthetők le néhány, pontosan azonosítható fél (szomszéd) közötti egyedi konfliktusra, hanem a lakosság széles körét érintő bűzterhelést kifogásolnak. Az eltérő megítélést indokolja a Lr. már idézett 14. és 23. §-a is, amely a „lakosságot" zavaró bűzről beszél, továbbá az, hogy a bűzterhelést valamilyen ipari, mezőgazdasági tevékenység folytatásával általában egy nagyobb létesítmény okozza. A lakosság, illetve a környezet szélesebb körének érintettsége és a környezetvédelmi közigazgatási jog által részletesen szabályozott nagyobb volumenű környezethasználat tehát azok a jellemzők, amelyek miatt az ilyen ügyekben magát a bűzterhelést (a hatósági intézkedéseken keresztül annak jogosságát, okait, jellemzőit, csökkentési lehetőségeit stb.) is vizsgáljuk.

A hozzánk kerülő ilyen ügyek olyan már meglévő ipari létesítményekkel kapcsolatosak, amelyek közvetlen szomszédságában lakóépületek helyezkednek el, és a levegővédelmi jogszabályokban meghatározott védelmi övezetek kijelölésére nincsen lehetőség.

A Mohácsi Farostlemezgyár esetében a bűz nem önmagában, hanem a gyár által okozott több környezeti terhelés (porkibocsátás, zaj- és rezgésterhelés) egyi-

keként jelentkezett. A gyár közvetlen szomszédságában – ipari övezetben – elhelyezkedő lakótelepen élők gyakran éreztek vegyszerszagot, a gyár kéményén távozó füstöt a lakóházak felé vitte a szél. A kis távolság miatt az üzemelés környezeti hatásai fokozottan érintették a környező házak lakóit. A felügyelőség levegővédelmi eljárása keretében megállapította, hogy a gyár levegővédelmi működési engedéllyel rendelkezik és határérték túllépés nem állapítható meg, a vegyszerszagra vonatkozó panaszokat azonban érdemben nem vizsgálta ki. Így nem megállapítható, hogy valóban volt-e olyan bűzterhelés az üzem részéről, amely miatt hatósági intézkedéseket kellett volna tenni. Állásfoglalásunkban (7. sz. állásfoglalás) megállapítottuk, hogy a felügyelőség nem tett eleget a tényállás tisztázási kötelezettségének. Kifejtettük, hogy a tényállás tisztása után az elérhető legjobb technika alapján a hatóságnak meg kell vizsgálni, hogy a technológia során használt veszélyes anyagok mennyiségének csökkentése, illetve helyettesítése lehetséges-e, illetve indokolt-e. Állásfoglalásunkban ugyanakkor megjegyeztük, hogy az üzem működésével együtt járhat egy olyan bűzhatás is, amelynek tűrése a lakosság részéről indokolt lehet. A kérdés megítélésekor figyelemmel kell lenni ugyanis a helyi sajátosságokra, pl. arra, hogy az érintett terület gazdasági övezetben fekszik, így az ott lakókat más tűrési kötelezettség terhelheti, mint a falusias, kertvárosias övezetben élőket, ekképpen szükségszerűen számolniuk kell ipari tevékenységből eredő hatásokkal. Mindez természetesen nem jelenthet mentességet az üzem számára a környezetvédelmi előírások megtartásának kötelezettsége alól.

A kellemetlen szagkibocsátások gyakran olyan tevékenységekhez, létesítményekhez kapcsolódnak, amelyek célja éppen a környezetet terhelő káros anyagok ártalmatlanítása. Ilyen tevékenység lehet egy kármentesítési eljárás, vagy ilyen létesítmények például a szennyvíztisztító telepek, hulladéklerakók, hulladékégetők. Ezekben az esetekben két közérdek körébe tartozó szempont kerül egymással szembe: egyrészt a helyi lakosság joga a tiszta, kellemetlen szagoktól mentes levegőhöz, másrészt azok a környezetvédelmi, köztisztasági és közegészségügyi érdekek, amelyek a hulladék ártalmatlanításához, hasznosításához, illetve a szennyvíztisztításhoz, stb. fűződnek.

Ezeknek az érdekeknek a mérlegelése történik meg (kellene megtörténnie) egyfelől az országos környezetpolitikai döntések meghozatala, a stratégiák és tervek megalkotása folyamatában, majd ezek nyomán a tevékenység megkezdéséhez és folytatásához szükséges engedélyezési eljárások keretében.

Már meglévő létesítménnyel kapcsolatos – még folyamatban lévő – ügyünk a BÉM Borsodi Érc, Ásvány és Hulladék Hasznosító Mű Zrt. tevékenységével kapcsolatos. Az ipari veszélyes és nem veszélyes magas vastartalmú hulladékok

hasznosítását végző üzem tevékenysége kapcsán a környező települések lakossága évek óta sérelmezi a bűzhatást, amely a legtöbbször a házak között szétterülő sárgás füst látványával társul. A gyár Sajókeresztúr településen a lakóházak közvetlen közelében helyezkedik el. Az időjárási és földrajzi viszonyok következtében a kibocsátott szúrós szagú füstgáz lecsapódása mindennapi jelenség, amely nemcsak Sajókeresztúr közvetlen közelében, hanem a környező hat településen is érezteti hatását.

Az illetékes felügyelőség kötelezése nyomán korábban indult, egységes környezethasználati engedély (EKHE) megszerzésére irányuló eljárás során a felügyelőség a bűzkibocsátásra hivatkozással tagadta meg az EKHE engedély kiadását 2008-ban.

Az ismételten benyújtott engedélyezési dokumentáció alapján azonban a felügyelőség 2008 novemberében első fokon, 2009 áprilisában pedig másodfokon is megadta a BÉM részére az EKHE engedélyt, amelyet a Sajóvölgye Környezetvédelmi Egyesület keresettel támadott meg. A jelenleg folyamatban lévő közigazgatási perben az egyesület megkeresése nyomán beavatkozóként vesz részt a biztos. Előkészítő iratunkban – többek között – kifejtettük, hogy az EKHE engedély kiadásakor azt kell a hatóságnak vizsgálnia, hogy – az elérhető legjobb technika alkalmazásával – mennyiben teljesíti a létesítmény a kibocsátás megelőzésének, illetőleg az elérhető legkisebb mértékűre történő csökkentésének követelményét. Véleményünk szerint az elérhető legjobb technikának való megfelelést a felügyelőségnek a füstgáz visszacsapódása és az ennek nyomán fellépő bűzhatás tekintetében is vizsgálnia kellett volna. Sérelmezzük, hogy az első és másodfokon eljáró hatóság nem vizsgálta, hogy a BÉM által tervezett, illetve megvalósított technológiai változások alkalmasak-e a levegő bűzzel való terhelésének tényleges csökkentésére. Az Alperes eljárása során nem vizsgálta, hogy milyen az a tényleges bűzhatás, ami a BÉM tevékenysége során megvalósul, és nem vette figyelembe 1055 lakosnak a hatósági eljárás során benyújtott nyilatkozatát a változatlanul fennálló bűzszennyezésről. A per folyamatban van, a felvetett aggályokra a Bíróság fog választ adni.

Az egyesület – a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatától függetlenül – egy másik, polgári jogi keresetet is benyújtott a Kvtv. 99. § (2) bekezdése alapján és azt kérte, hogy a Bíróság tiltsa el a BÉM-et a környezetszennyező, környezetkárosító és veszélyeztető magatartásától. A polgári bíróság első fokú, nem jogerős ítéletében kifejezetten a megvalósuló bűzterhelés és az erre vonatkozó Lr. 5. §-ban megfogalmazott jogszabályi tilalom alapján megtiltotta a BÉM működését. A biztos ebben a perben beavatkozóként lépett fel az egyesület pernyertességének előmozdítása érdekében.

Egy panaszos a hivatalunkhoz benyújtott beadványában a lábatlani szennyvíztisztító telep működését sérelmezte, arra hivatkozva, hogy a telep működésével együtt járó bűzhatás jelentősen rontja az életkörülményeit. A vizsgálat eredményeként visszásságot nem állapítottunk meg, mivel a hatóságok eljárási kötelezettségüknek eleget tettek. Az ipari övezetben elhelyezkedő szennyvíztisztító telep működésével járó szaghatás nagyságát illetően azonban megállapítható volt, hogy ellentmondás van az eljáró hatóságok és a panaszos között. A panaszos szerint a szaghatás lehetetlenné teszi az ingatlanán a munkavégzést, míg a hatóságok a helyszíni szemle során a telepre általános jellemző (normális és elfogadható) szaghatásról beszéltek és intézkedést nem láttak szükségesnek. Álláspontunk szerint egy szennyvíztisztító telep működésével jár egy szükségszerű szaghatás, ennek zavaró volta az eset valamennyi körülményének figyelembevételével állapítható csak meg. Fontosnak tartjuk, hogy a hatóságok figyelembe vegyék, hogy egy-egy telep milyen környezetben helyezkedik el, gazdasági, ipari övezetben, vagy a lakossághoz közel. A működés körülményeitől függetlenül a jogszabályi előírásoknak való megfelelés minden esetben elvárható. A zavarás tényét és az intézkedés szükségességét minden bizonnyal megerősíti, ha ugyanazon telep működésével kapcsolatosan több panasz is érkezik a hatóságokhoz.

A veszélyes hulladékok elszállítása, illetve a kármentesítési eljárás során is jelentkezhetnek bűzzel kapcsolatos panaszok. Az Óbudai Gázgyár területén zajló kármentesítési eljárás (folyamatban lévő ügy) keretében a veszélyes hulladékok (gázgyári massza) kitermelése az időjárástól és a széljárástól függően kellemetlen szaghatással járt a környező lakóingatlanoknál. A veszélyes hulladék elszállítása és a kármentesítési eljárás lefolytatása közérdek, de a jogszabályi követelményeknek való megfelelés – különös tekintettel a levegőterhelésre – ebben az esetben is elvárható.

A szabályozási területet jellemző fentebb kifejtett bizonytalanságokra és a panaszok nagy számára tekintettel a jövőben különösen is foglalkozni kívánunk a bűzterhelés jogi szabályozásával és jogalkalmazási gyakorlatával.

Azt azonban már most hangsúlyozzuk, hogy a bűz tekintetében különösen is látható, hogy a megfelelő megoldást sok esetben a megelőzés elvének szigorú érvényre juttatása jelentené. Mivel a bűzkibocsátásra vonatkozó szabályok alkalmazhatósága nehéz, a hangsúlyt a bűzforrás létesítését meghatározó szabályokra kell helyezni. Így közigazgatási jogi előírások rendezik – rendezhetik – hogy egy adott ingatlanon elhelyezhető-e és milyen feltételekkel állattartó vagy hűsfüstölő építmény, milyen módon lehet szellőző berendezést és kifúvót felszerelni, mekkora védőtávolságot kell tartani, milyen bűzcsökkentési beren-

dezésekre, eljárásokra van szükség, stb. Az engedélyezés jelentőségét hangsúlyozzuk e tekintetben is (amint arról részletesebben is írunk a zajról és a társadalmi részvételről szóló fejezetekben), hiszen a feltételek előzetes hatósági tisztázása nélkülözhetetlen a környezeti konfliktusok elkerüléséhez.

III.4.4. A szmoghelyzetek kezelésének tapasztalatai

Az ipari tevékenységek, az iparszerű mezőgazdaság és a közlekedés tömeges megjelenése alapjaiban változtatta meg a viszonylagos egyensúlyban lévő légköri rendszert.

A légkörbe kerülő szennyező anyagok és a kedvezőtlen meteorológiai tényezők együtthatásából kialakuló, általában rövidebb ideig – néhány napig – fennálló, azonban különös veszélyessége miatt rendkívüli és gyors intézkedést igénylő szmoghelyzetről – a hatályos szabályozás szerint – akkor beszélhetünk, ha a szennyezettség mértéke a környezeti levegőbe került légszennyező anyag(ok) esetén meghaladja az ún. tájékoztatási vagy riasztási küszöbértéket. A szmognak vagy füstködnek két fajtája van: az ún. Los Angeles-típusú vagy más néven fotokémiai szmog és a London típusú szmog. Az előbbi nevét onnan kapta, hogy 1943-ban Los Angelesben figyelték meg először. Az utóbbit 1952-ben Londonban tanulmányozták elsőként, amikor 4-5 napig ülte meg szmog a várost és mintegy 4500 ember halálát okozta. Mindkét jelenségre jellemző, hogy szélcsendes időben alakul ki, vagyis amikor a terület átszellőzése nem jó, így a szennyezőanyag a felszín közelében felhalmozódik. A Kárpát-medencében uralkodó éghajlati viszonyok között a fotokémiai szmog leginkább a meleg, napsütéses nyári hónapokban jelentkezik, a hideg téli hónapokban pedig a London típusú szmog alakulhat ki.

A füstköd összetevői károsak az egészségre (elsősorban a gyerekeket, az időseket és a légúti és keringési betegségben szenvedőket érinti), a növényeket is pusztítják és az épületekre is káros hatással vannak, ezért a veszélyhelyzetek megelőzése és esetleges kialakulásuk esetén gyors és hatékony kezelésük elengedhetetlen követelmény.

Tekintettel a 2008-ban történt, a szmoghelyzet megállapíthatóságának feltételrendszerét érintő jogszabályi változásokra a beszámolási időszakban jelentős problémát okozott a szmoghelyzetek kezelése. Irodánk hivatalból indított vizsgálatot a 2009. január 11-én Budapest Főváros Közgyűlésének 69/2008. (XII. 10.) sz. önkormányzati rendelete alapján elrendelt szmogriadó végrehajtásával kapcsolatosan (1. sz. állásfoglalás), állampolgári beadvány alapján pedig vizs-

gáltuk a Debrecen Megyei Jogú Város szmogriadó tervéről szóló 36/2003. (XII. 15.) Kr. rendelet alapján elrendelt szmogriadó végrehajtását (34. sz. állásfoglalás), valamint Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának szmogriadó-tervről szóló rendelet-tervezetét (39. sz. állásfoglalás).

Szmogriadó terv

A Lr. a veszélyeztetett településeken a veszélyhelyzet megelőzése, illetve megfelelő kezelése érdekében ún. szmogriadó terv elkészítését írja elő. A szmogriadó terv az a helyi jogszabály, amely pontosan, minden részletre kiterjedően leírja, hogy szmoghelyzet bekövetkezése esetén milyen intézkedéseket kell meghozni ahhoz, hogy a légszennyezettség csökkenjen. A Lr. a szmogriadó terv tartalmi követelményeit, a kötelezően végrehajtandó feladatokat és a riasztási fokozatban elrendelhető intézkedéseket határozza meg, így a részletszabályok meghatározása az egyes települési önkormányzatok feladata.

Mindebből következően a szmoghelyzetek megelőzésére és kezelésére vonatkozó rendelkezéseket a központi és a helyi jogszabályok együttesen tartalmazzák. A helyi önkormányzatok csak kiegészítő jellegű, a magasabb szintű rendelkezésekkel összhangban álló helyi jogszabályt alkothatnak.

Miskolc Megyei Jogú Város szmogriadó rendelet-tervezetével (továbbiakban: Tervezet) kapcsolatosan észleltük, hogy a tervezet annak ellenére definiálta a „tájékoztatási fokozat" és a „riasztási fokozat" kifejezést, hogy azok magasabb szintű jogszabályban egyértelműen meghatározottak.

A jogbiztonság szempontjából különösen fontos az egyes speciális jelentéstartalommal rendelkező fogalmak (pl. valós szmoghelyzet, megfelelő tájékoztatás) pontos átvétele és alkalmazása, vagyis a Lr. által meghatározott fogalmaknak a helyi rendeletek nem adhatnak eltérő jelentéstartalmat. A magasabb szintű jogszabályokkal ellentétes fogalom-meghatározás egyfelől törvénysértő, másfelől a tényleges végrehajtást teszi lehetetlenné. Ha például a „szmoghelyzet" meghatározása nem egyértelmű, akkor az értesítési és intézkedési folyamatok késedelmet szenvedhetnek, hiszen egyes résztvevők – amíg kérdéses, hogy az intézkedést igénylő „szmoghelyzet" bekövetkezett-e már – nem fognak intézkedni, vagy ha a „tájékoztatás" fogalma marad homályos, akkor ezt néhány felelős szerv arra használhatja fel, hogy nem vagy nem elégséges információt szolgáltat a nyilvánosság számára.

Ugyanezen Tervezettel kapcsolatban jeleztük továbbá állásfoglalásunkban, hogy a részletszabályok megállapítása alkotmányossági aggályokat vethet fel, ha egy önkormányzati rendelet hierarchikus irányítás alatt álló államigazgatá-

si szervek dekoncentrált szerveinek ír elő kötelezettségeket, melyekre az adott szerveknek – magasabb szintű szabályozás hiányában – nincs hatásköre. Ez ugyanis azzal a veszéllyel jár, hogy az egyes önkormányzatok különböző, esetleg egymástól eltérő, vagy kifejezetten ellentmondó feladatokat határoznak meg ugyanazon államigazgatási szerv részére. Az ilyen szabályozás tehát a jogbiztonság és ezáltal a jogállamiság alkotmányos elveinek sérelmére vezethet.

Az irodánk által vizsgált esetek (Budapest: 1.sz. állásfoglalás, Miskolc: 39. sz. állásfoglalás és Debrecen: 34. sz. állásfoglalás) mindegyike igazolta, hogy a szmoghelyzet az esetek többségében gyorsan alakul ki, ezért kívánatosak az azonnali és hatékony intézkedések. A végrehajtás során – a speciális szaktudást igénylő kérdések felmerülése miatt – több szakértelemmel rendelkező szerv összehangolt munkájára van szükség. Ezért a hatékonysághoz elengedhetetlen az egyes szervek hatáskörének pontos meghatározása, a végrehajtás folyamatának részletes szabályozása.

A miskolci rendelet-tervezet előírta ún. „Szmog Intéző Bizottság" ülésezését az adott helyzetben szükséges intézkedések meghatározása érdekében. Azt azonban már nem rögzítette, hogy ennek összehívása ki által, milyen formában történik, hogy az intézkedések sürgőssége miatt elegendő-e a tagoknak a telekommunikációs eszközön keresztüli egyeztetése, nem rögzítették, hogy a bizottság mikor határozatképes és döntéseit milyen formában és milyen eljárás során hozza meg. Ezen kérdéskörök tisztázatlansága a végrehajtás sikertelenségét szinte biztossá tette volna.

A szmoghelyzet kezelésére irányuló eljárást ugyanakkor mégis a lehetőségekhez képest minél egyszerűbb, minél kevesebb lépés előírásával célszerű szabályozni.

Tekintettel arra, hogy a jogalkotó nem tárhat fel és így nem szabályozhat minden lehetségesen előforduló esetet, a szabályozás a veszélyhelyzet elhárítása érdekében alkalmazható intézkedések körének meghatározásával, azaz mérlegelési jog biztosításával garantálja, hogy a végrehajtásban résztvevő szervek a konkrét körülmények alapján választhassák ki az adott helyzetben legmegfelelőbb intézkedéseket. Ezen szabályozással ellentétes, és így a konkrét szmoghelyzet kezelésére legmegfelelőbb intézkedés kiválasztását akadályozta Debrecen Megyei Jogú Város vizsgált szmog-rendeletének azon rendelkezése, amely szerint a szmogriadó tájékoztatási és riasztási fokozatának elrendelésekor automatikusan, azaz előzetes helyzetelemzés és mérlegelés nélkül lépnek életbe a rendeletben a jogalkotó által rögzített intézkedések.

A rendelet-tervezetek véleményezése során észleltük továbbá a következő jogalkalmazási bizonytalanságot. A Lr. 5. sz. mellékletének „a szmogriadó terv

tartalmi követelményei" című 2. pontja a szmoghelyzet három fokozatát különíti el (készültségi – tájékoztatási – riasztási fokozat). Így e rendelkezés szerint a szmogriadó tervnek tartalmaznia kell a készültségi fokozat esetére szóló, szmoghelyzet megelőzésére irányuló intézkedéseket is. Ugyanakkor a légszennyezettségi határértékeket rögzítő Lhér. nem tartalmazza a készültségi fokozat kifejezést, így ahhoz határértékeket sem rendel, azaz nem lehet meghatározni, hogy e fokozat mikor lép életbe pontosan. Ennek hiányában intézkedések előírása esetén sem lenne egyértelmű, hogy az előírt intézkedéseket mikor kell végrehajtani.

A szabályozás nem határozza meg továbbá a szmoghelyzet megelőzésére irányuló intézkedések célját, fogalmát, tartalmát, stb., így lehetetlen megállapítani, hogy a jogalkotó szándéka mire irányult.

A szmoghelyzet kezelése

A szmogriadó riasztási fokozatát különösen veszélyes légszennyezettség esetén rendelik el, a légszennyezettség csökkentése és megszüntetése kiemelten fontos közérdek. Az intézkedések eredményessége nagymértékben függ a lakosság együttműködésétől és az intézkedések minél szélesebb körű végrehajtásától. Minderre tekintettel rendkívüli jelentősége van a felelős személyek felelősségteljes magatartásának, szakszerű és segítő nyilatkozatainak, mind az egészséges környezethez való jog megvalósítása, mind pedig a jogbiztonság érvényesítése, ezen belül a jogszabályokba és a hatóságok megfelelő működésébe vetett közbizalom megőrzése érdekében. Valamennyi alkotmányos követelmény azt kívánja meg, hogy a közhatalom gyakorlói a jogszabályok végrehajtását mozdítsák elő. E tekintetben kell említést tenni a fővárosban 2009 elején elrendelt szmogriadó végrehajtásáról.

A Fővárosi Önkormányzat hivatalos honlapján hírt adott arról, hogy a főpolgármester 2009. január 11-én 11:00 órától elrendelte a szmogriadó riasztási fokozatát, amelynek értelmében a naptár szerinti páratlan napokon csak a páratlan rendszámú, míg páros napokon csak a páros és 0-ra végződő rendszámú járművek közlekedhettek. A tájékoztatás szerint ennek betartását a BRFK ellenőrizte.

A sajtóban azonban – többek között – a szmogriadó elrendelője, azaz a főpolgármester is úgy nyilatkozott, hogy az elrendelt forgalomkorlátozás megszegése semmilyen szankcióval nem jár. A szmogriadó idején hatályos jogszabályi környezet vizsgálata alapján kiadott állásfoglalásunkban felhívtuk a figyelmet, hogy számos, a magyar környezetjog és szabálysértési jog által kínált szankció állt rendelkezésre [az Lr. 22. § (1) bekezdés és 8. sz. melléklet alapján levegő-

védelmi bírság kiszabása, Sztv. 148. § (1) bekezdés szerinti „környezetvédelmi szabálysértés”, Szr. „közúti közlekedési igazgatási szabályok megsértése”, Lr. 15. § (7) bekezdése szerinti forgalomszervezési intézkedések] amelyeket, különös tekintettel a rendkívüli helyzet mielőbbi megoldásának szükségességére alkalmazni lehetett és kellett volna.

Állásfoglalás tervezetünkre reagálva a BRFK rendkívül alapos elemzéssel kimutatta, hogy az említett két szabálysértési törvényi tényállás egyöntetűen uralkodó joggyakorlata semmiképpen sem tette lehetővé a szmogriadó terv rendelet megszegőinek szabálysértési szankcionálását. Szerencsére az Szr. 16/2009. (I. 30.) Korm rendelettel történő, 2009. február 1-jétől hatályos módosítása a 66/A. §-ban új szabálysértési tényállást állapított meg, amely immár kétséget kizáróan alapját képezi a polgármester által szmoghelyzet esetén elrendelt intézkedések megsértőivel szembeni fellépésnek.

Különös tekintettel a szmog, mint légköri jelenség korábban bemutatott jellegzetességeire a szmoghelyzet fogalmi ismérvei közé tartozik a légszennyező anyagok koncentrációja mellett a meteorológiai tényezők kötelező vizsgálata is.

Egy panasz alapján vizsgáltuk a Debrecenben 2009. január 9–13. között fellépő szmoghelyzet kezelése során megtett intézkedéseket.

A riasztási küszöbérték túllépéséről akkor beszélhetünk, ha a szálló por (PM10) koncentrációja két egymást követő napon meghaladja a 100 mikrogramm/m^3-t és a meteorológiai előrejelzések szerint a következő napon javulás nem várható. A riasztási küszöbérték elérése esetén a szmogriadó megfelelő fokozatát kell elrendelni.

A jogszabály szerinti „következő nap” tehát a „két egymást követő napot” követő nap. Ezt azért szükséges hangsúlyozni, mert vizsgálatunk során feltártuk, hogy a szmoghelyzet idején a rendelkezést helytelenül értelmezték, amikor a „két egymást követő napot” követő második napot vették figyelembe. Ennek meghatározó jelentősége volt az ügyben, hiszen erre a napra a meteorológiai előrejelzés szerint javulás volt várható, amire tekintettel a szmogriadó riasztási fokozatát nem rendelték el. Ezért – a tájékoztatási fokozatnak egyébként megfelelően – intézkedésként csak a lakosságot tájékoztatták.

A vizsgált esetben a meteorológiai helyzet valóban kedvezően alakult, azonban kedvezőtlen alakulás esetére a meghozott kommunikációs intézkedések nem jelentettek volna megfelelő garanciát a szmoghelyzet csökkentésére, illetve megszüntetésére.

Ezen eset is rámutat arra, hogy a szmoghelyzetek olyan különösen veszélyes légszennyezettséget jelentenek, amelyek kezelése kizárólag egyértelmű rendelkezések, pontos, gyors végrehajtásával kezelhető. A nem megfelelő végrehajtás hatalmas kockázatot jelent, kitéve a helyzet megoldását a időjárás kiszámíthatatlan alakulásának.

Az elviselhetetlen mértékű gépjárműforgalom, különösen a nagyvárosokban már most is veszélyezteti az egészséges környezethez való alapjog megvalósulását. Mivel a nagyvárosok levegőminőségét a gépjárműforgalom nagymértékben befolyásolja, ezért a közlekedés reformjával, egy fenntartható közlekedéspolitika megvalósításával javulást lehetne elérni. A közlekedéssel kapcsolatos kérdésekkel külön fejezetben foglalkozunk, így itt csak utalunk az ott írtakra.

III.4.5. Speciális környezeti konfliktusok

Irodánk érdemben foglalkozott két olyan üggyel, amelyek ugyan a levegővédelmi területnek korántsem tipikus példáit képviselik, mégis a környezethez fűződő alkotmányos alapjog, illetve az emberi egészség védelme szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bírnak.

Parlagfű

A Parlagfűmentes Magyarországért Egyesület által benyújtott panasz alapján indult eljárásunkban a parlagfű elleni küzdelem eredményességét és megfelelőségét vizsgáltuk, különös tekintettel arra, hogy a parlagfű napjainkra oly mértékben elterjedt, és annyira fertőzötté vált az ország, hogy a parlagfű által okozott allergia népbetegséggé vált. A magyar lakosság egynegyede allergiás, az allergiások 60-90%-a parlagfű-pollenre érzékeny. A hazánkban nem ritkán előforduló 500 db/m^3 feletti parlagfű pollenszám esetén már a gyógyszeres kezelések hatékonyságát sem tartják megfelelőnek a kutatók. Ilyen mértékű biológiai légszennyezettség Európában máshol nem tapasztalható.

A parlagfű terjedésének megállítása, illetve termőterületének csökkentése, a pollenszennyezettség jelentős mérséklése és a lakosság egészségi állapotának javítása érdekében az Országgyűlés eseti bizottságot, a Kormány pedig a védekezés összehangolására Tárcaközi Bizottságot hozott létre. Vizsgálatunk eredményeként megállapítottuk, hogy a Tárcaközi Bizottság – státuszának rendezetlensége és a részére biztosított jogosítványok elégtelensége miatt – nem éri el a kitűzött célokat. A parlagfű elleni küzdelem nem tekinthető pusztán növényvédelmi kérdésnek, hanem azzal párhuzamosan környezetvédelmi, környezeti és humán egészségügyi kérdésként kell foglalkozni a problémával. A megelőzésre

és kármentesítésre fordítandó összegek számítását, tervezését az éves szinten több tízmilliárd forintot meghaladó azon kárral arányosan kell végezni, amit a parlagfű a beteg emberek gyógykezelésével és a mezőgazdasági terméscsökkenéssel okoz. A probléma megfelelő kezelése érdekében javasoltuk, hogy a Kormány kezdeményezze a Kvtv. 38. § c) pont alapján a parlagfű elleni küzdelem kiemelt állami feladattá nyilvánítását, valamint hogy a parlagfű elleni küzdelemről készüljön önálló, egységes, átfogó törvény. Felkértük továbbá a Kormányt, hogy rendezze a Tárcaközi Bizottság jogi státuszát, valamint fontolja meg a komplex intézkedések végrehajthatósága érdekében kormánybiztos kinevezését (49. sz. állásfoglalás).

A NATO lokátor ügye

A Tubesre tervezett katonai rádiólokátor építése kapcsán indított közigazgatási perben beavatkozóként vett részt a biztos. Érvelésünkben a vízvédelmi és egyéb eljárási kérdések mellett fontos problémaként jelent meg a nem ionizáló sugárzás természettudományos és jogi megítélése. Sérelmesnek ítéltük meg, hogy az illetékes hatóságok nem tárták fel megfelelően a létesítmény sugárzásával kapcsolatos környezet-egészségügyi feltételeket. Tekintettel arra, hogy a rendelkezésre álló szakirodalom és tudományos álláspontok nem egységesek a nem ionizáló sugárzás esetleges káros hatásai vonatkozásában, véleményünk szerint az adott esetben az elővigyázatosság elve alapján kellene eljárni. Amennyiben az emberi egészséget érintő kockázat tekintetében tudományos bizonytalanság áll fenn, az egyéb érdekekkel szemben – amelyek lehetnek akár katonai, vagy honvédelmi vonatkozásúak – elsőbbséget élvez az a kívánalom, hogy az emberi egészséget érő lehetséges kockázatokat megelőzze a hatáskörrel rendelkező hatóság. A bírósági eljárásban kifejtett álláspontunk szerint a környezeti károk, illetve az emberi egészséget érintő kockázatok fennállása esetén a közigazgatási hatóságok és bíróságok akkor járnak el a törvényeknek megfelelően, ha nem adnak ki vagy hagynak jóvá engedélyeket a vitatott tevékenységekre vagy beruházásokra.

Az ügy szoros összefüggésben van a Zengőre tervezett lokátor engedélyével.

A Zengő hegyi katonai rádiólokátor ügyében (20. sz. állásfoglalás) a környezetvédelmi engedélyt 1998-ban adták ki. Az építkezés nem valósult meg, azonban az építtető Honvédelmi Minisztérium többször is kinyilvánította azon akaratát, hogy az építkezésre vonatkozó engedélyekről mindaddig nem mond le, amíg a rádiólokátort más helyen meg nem tudta valósítani. Ezzel kapcsolatban két bonyolult jogi probléma merült fel, egyrészt a határozat érvényességi idejével kapcsolatosan, másrészt a határozat anyagi és eljárási értelemben vett visszavonásának elhatárolása.

Állásfoglalásunkban rámutattunk, hogy 1998-ban a Kvtv. és a hatásvizsgálati rendelet szövege szemben állt a tekintetben, hogy a környezetvédelmi engedélyt a törvény szerint mindig határozott időre, mégpedig legfeljebb 5 évre lehet kiadni, míg a kormányrendelet szerint az engedély határozatlan időre is kiadható volt. Ugyancsak kifogásoltuk, hogy ezt az ellentmondást a jogalkotó úgy oldotta fel, hogy az engedély érvényességére vonatkozó rendelkezést a törvényből egyszerűen elhagyta.

A második problémával kapcsolatban állásfoglalásunkban rögzítettük, hogy a Kvtv. a környezetre, a tevékenységre és a környezetvédelem lehetőségeire és feladataira vonatkozó információk gyors változása miatt előírja, hogy amennyiben az engedélyezett tevékenységet vagy az ahhoz szükséges építési előkészítő munkák előkészítését az engedélyes 3 éven belül nem kezdi meg, akkor az engedélyt vissza kell vonni. Amennyiben az engedélyezéskor fennálló feltételek lényegesen megváltoztak, az engedélyt szintén vissza kell vonni, vagy – a többen benne foglaltatik a kevesebb elvéből kiindulva – módosítani kell. A Zengő ügyben a 3 éves (a Kvtv. 1998-ban hatályos szövegében a jelenlegi 5 év helyett ez a határidő szerepelt) határidő már letelt, ezért ajánlásunkban felhívtuk a másodfokú környezetvédelmi hatóságot a határozat visszavonására.

Az intézkedéseink tervezetére adott egységes válaszában a KvVM kifejtette, hogy a határozat visszavonására a Ket. 114. § (2) és (3) bekezdésére tekintettel már nem lát lehetőséget, mivel a határozat jogerőre emelkedésétől számított 1 év már letelt és a visszavonás jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat sértene. A JNOI álláspontja ezzel szemben az, hogy egyfelől meg kell különböztetni a határozat anyagi és eljárásjogi visszavonását és a jelen esetben az anyagi jogi jogszabályban meghatározott visszavonásra nézve az eljárási törvényben meghatározott korlátozások nem érvényesek – ez következik egyebek között a két jogintézmény eltérő céljából és szemléletéből (ex nunc – ex tunc) is. Ugyanakkor azt is megjegyezzük, hogy a Kvtv-ben szereplő „a tevékenység, illetve az ahhoz szükséges építési előkészítési munkák megkezdése” nyilvánvalóan szűkebb fogalom, mint az engedélyből fakadó jogok gyakorlása.

III.5. VÍZVÉDELEM, VÍZGAZDÁLKODÁS

témafelelős: Ujvári Viola

III.5.1. Értékelés

A vízgazdálkodás és ezzel együtt a vízvédelem is több évszázadra visszatekintő nagy múltú, nagy tekintélyű igazgatási ágazat. A környezetvédelem számára a közös igazgatási keretek lehetőséget adnak e komoly szakmai tapasztalatok és társadalmi presztízs előnyeinek kiaknázására. Ugyanakkor a vízgazdálkodási ágazatnak természetesen sajátos önérdeke is van, ami a vizekkel való gazdálkodás, a vízügyi beruházások terén gyakran ellentétbe kerülhet a környezetvédelem és a természetvédelem érdekeivel. A Duna kapcsán például újra és újra összeütközésbe kerülnek a vízgazdálkodási és a környezetvédelmi érdekek. A Duna hajózhatóságának javítására vonatkozó tervek kapcsán a WWF azt a kérdést vetette fel a hozzánk benyújtott panaszában, hogy vajon a hajókat fogjuk a folyóhoz igazítani vagy a folyót a hajókhoz. Kikotorjuk-e, hatalmas vasbeton művekkel kiigazítjuk-e a folyót annak érdekében, hogy a mélymerülésű hajók is nyílegyenesen haladhassanak végig rajta? Vagy belátjuk, hogy a gazdaság és a közlekedés (ráadásul az egyik leginkább környezetbarát közlekedési ág!) érdekei fontosak, de a természet és az egészséges ivóvíz biztosításának érdekei előbbre valók. Egészséges ivóvizet pedig hajózási csatorna nem, csak természetes formájában fenntartott élővíz tud szolgáltatni.

Az egészséges ivóvíz szolgáltatása, amit még néhány évvel ezelőtt is mindenki természetes adottságnak vett Magyarországon, egyre több esetben veszélybe kerül a változó természeti körülmények, sokszor vízvédelmi katasztrófát okozó időjárási viszonyok miatt. Szakmai körökben emiatt arról is vita folyt az elmúlt időszakban, hogy vajon ezt a növekvő kockázatot magántulajdonosok vállalni tudják-e, egyáltalán szabad-e, lehet-e a vízszolgáltatást magánkézbe adni. A tulajdonformák egyenjogúsága alkotmányos alapelvünk, senki sem kérdőjelezheti meg. Ugyanakkor a víz növekvő társadalmi jelentősége és veszélyeztetettsége új megvilágításba helyezheti a vitát.

A víz közkincs, arra az élet szinte minden területén szükségünk van. A hozzánk érkező panaszokból azonban az is körvonalazódik, hogy míg az egészséges ivóvízre, mint állandóan biztosított szolgáltatásra, és általában a vizek használatára mindenki igényt tart, a vízgazdálkodással együtt járó feladatok elvégzése, a vízvédelemhez szükséges korlátozások ellen a lakosok gyakran tiltakoznak. Két olyan panasz is érkezett hozzánk, melyben az ingatlantulajdonosok a velük szemben megindított kármentesítési eljárást sérelmezték. Mindkét panaszos figyelmét felhívtuk arra, hogy a talaj és talajvíz tisztítása, a kármentesítés

lefolytatása közérdek, arra a szennyezés felszámolása, környezetünk védelme érdekében szükség van.

Bekapcsolódtunk a termálvíz visszasajtolásához és a Vásárhelyi-terv törvény támogatási rendszerének átalakításához kapcsolódó jogalkotási folyamatokba is. Mindkét ügyben felsorakoztattuk szakmai és jogi érveinket, sok döntéshozót meggyőztünk, a döntések pedig talán jobbak lettek, mint a részvételünk nélkül lettek volna – de még nagyon sok a tennivaló, nagyon sok az ellenérdek.

Általános tapasztalatunk tehát az, hogy a vízgazdálkodási, környezetvédelmi és természetvédelmi érdekek megfelelő összehangolására valamennyi ágazatnak szüksége van, és a fenntartható fejlődés elvének érvényesítése a vízgazdálkodás területén is kiemelt jelentőségű.

III.5.2. A vízgazdálkodás jogi szabályozása, hatásköri kérdések

A vízvédelem, vízgazdálkodás jogi szabályozása a Kvtv. és a vízgazdálkodásról szóló törvény (Vgtv.) rendelkezéseire épül. A Vgtv. rögzíti a vízgazdálkodás kereteit, hatálya kiterjed a felszín alatti és a felszíni vizekre, továbbá a vizekkel kapcsolatos minden olyan létesítményre és minden olyan tevékenységre, amely a felszín alatti vizek víztartó képződményeit, a felszíni vizek lefolyási, áramlási viszonyait, mennyiségét, minőségét, medrét, partját bármilyen módon befolyásolja vagy megváltoztathatja.

A Vgtv. célja, hogy a vízgazdálkodás és vízvédelem valamennyi szegmensére vonatkozóan meghatározza az alapvető előírásokat. Ezen törvényi szintű előírások adják a vízgazdálkodás szabályozásának gerincét. Ezen előírások részletes tartalmát a vízgazdálkodási feladatokhoz igazodó, a Vgtv-ben foglalt felhatalmazásokon alapuló, miniszteri rendeleti, illetve kormányrendeleti szintű szabályok határozzák meg. Így külön kormányrendelet szól a felszín alatti vizek védelméről, a vízbázisok, a távlati vízbázisok, illetőleg az ivóvízellátást szolgáló vízi létesítmények védőidomára, védőterületére (védősávjára) vonatkozó szabályokról, a vízjogi engedélyezési eljárásról, a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó részletes szabályokról, stb. A szabályozás tehát jellemzően a Vgtv. törvényi szintű szabályaira épülően, kormány, illetve miniszteri szintű rendeletekben történik, míg a vízgazdálkodással együtt járó feladatok megoszlanak az állam, az önkormányzat és a magánszemélyek között.

A panaszok nyomán indult vizsgálatok jogi hátterének feltárása, valamint a jogalkotási folyamatokba való bekapcsolódás során azt tapasztaltuk, hogy a vízgazdálkodás jogi szabályozása jelenleg nem egységes. A benyújtott panaszok alapján azt is tapasztaltuk, hogy a szabályozás egyes témaköröket illetően, mint például az ivóvízellátás, nem kellően kidolgozott, hiányos, és ez akadályozza, hogy a vízgazdálkodás szereplői hatékonyan és ellenőrzött keretek között tudják ellátni a feladatukat.

A vízgazdálkodási kérdéseket illetően a benyújtott panaszok kapcsán felmerült az a kérdés, hogy a hatáskörünk ezekben az ügyekben mire terjed ki. A biztos alapvetően környezetvédelmi ügyekben jár el, de eljárhat olyan ügyekben is, amelyeket a Kvtv. hatályáról rendelkező 3. § (1) és (2) alapján a környezetvédelem szempontjaira figyelemmel kell szabályozni. Számos olyan ügy van, ahol a vízvédelmi és vízgazdálkodási szempontok nem is választhatók szét teljesen. A Kvtv. egyértelműen nevesíti a vizet mint környezeti elemet, sőt preambulumában arra is felhívja a figyelmet, hogy a természeti örökség és a környezeti értékek a nemzeti vagyon részei, amelyeknek megőrzése és védelme, minőségének javítása alapfeltétel az élővilág, az ember egészsége, életminősége szempontjából; e nélkül nem tartható fenn az emberi tevékenység és a természet közötti harmónia, elmulasztása veszélyezteti a jelen generációk egészségét, a jövő generációk létét és számos faj fennmaradását.

Tekintettel arra, hogy a jelen és jövő generációk életének szempontjából kulcsfontosságú a vízkészlettel való megfelelő gazdálkodás, az államot és valamenynyi intézményét kötelezettség terheli, hogy a védelem megfelelő szintjéről hatáskörének megfelelően gondoskodjon. A vízgazdálkodással, vízvédelemmel kapcsolatos panaszok vizsgálata során elsősorban a jogszabályi rendelkezések érvényesülését vizsgáljuk, és azt, hogy a fenntarthatóság elvei miként érvényesülnek a jogalkalmazásban és a jogalkotásban.

III.5.3. Jogalkalmazás

A víziközmű szolgáltatással kapcsolatos panaszok

Gyula-Városerdő területén évek óta húzódó vita alakult ki az egészséges, a minőségi követelményeknek megfelelő ivóvízellátás biztosításának területi kiterjedésére vonatkozóan a szolgáltató és az önkormányzat, valamint a lakosok között, mivel a város központi területeitől távolabb eső üdülőtelep megfelelő minőségű ivóvízzel történő vízellátása anyagi, technikai jellegű nehézségekbe ütközött. A vezetékes ivóvíz-rendszer továbbépítésére, új víznyerő hely megépítésére ugyanis egyelőre nincs a városnak pénze, a jelenleg használt kútból

nyert ivóvíz minősége viszont nem felel meg az egészségügyi szabványoknak. Az erre való figyelmeztető jelzések kihelyezése a közkifolyókra a panaszosok szerint távolról sem oldja meg a problémát (24. sz. állásfoglalás). Vizsgálatunk megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog sérelmét jelenti, ha a települési önkormányzat a belterületi ingatlanok esetében nem gondoskodik az egészséges ivóvízzel való ellátásról, mivel az Ötv. és a Vgtv. rendelkezései szerint az önkormányzat ellátási kötelezettsége a belterületi ingatlanok vonatkozásában minden esetben fennáll. Amennyiben a közműhálózatból szolgáltatott víz minőségével probléma van, úgy az érintettek részére alternatív megoldással, palackos, tasakos vízzel, „lajtoskocsikkal" stb. kell az ivóvizet biztosítani, ezt pedig mindaddig meg kell tenni, amíg a víz minősége az előírásoknak nem felel meg. A fennálló vízminőségi problémák miatt a belterületen élő lakosok nem maradhatnak egészséges ivóvíz nélkül.

Kezdeményezésünk alapján az illetékes ÁNTSZ vizsgálatot indított a szolgáltatóval és az önkormányzattal szemben.

Az ivóvízellátás kérdéskörével, a Miskolc jelentős részét érintő 2006-os vízszennyezés okaival a szennyezés miatt a szolgáltató és az önkormányzat által tett intézkedések vizsgálata során is foglalkoztunk (17. sz. állásfoglalás). A panaszos azt sérelmezte, hogy a szolgáltató és az önkormányzat a vízszennyezés bekövetkezésének okait nem tárta fel teljes körűen, és nem fordított kellő figyelmet a településen gyakori, nem megfelelő szennyvízkezelésre, ami a panaszos álláspontja szerint elsődleges oka volt a szennyezés bekövetkezésének.

Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy az ivóvízhálózat üzemeltetésekor tekintettel kell lenni a víz forrásának jellemzőire, annak érzékenységére, sérülékenységére. A vízszennyezés okainak vizsgálata és ennek alapján a szükséges intézkedések megtétele pedig az önkormányzat és a közszolgáltató kiemelt kötelezettsége. A rendelkezésünkre álló adatok alapján az önkormányzat mulasztása nem volt megállapítható, mivel a szennyezés okait feltárták, a vízbázis védelme érdekében intézkedtek és további intézkedéseket is terveznek. Ezen intézkedések között szerepel a vízbázis területén található szennyező források – így a nem megfelelő szennyvízkezelést folytató környezethasználók – felderítése is. A beadvány ugyanakkor rávilágított arra is, hogy vízbázisaink, vízkészleteink az egyre szélsőségesebb időjárási jelenségek miatt fokozottan sérülékenyek, azok megóvása a vízellátás biztosítása érdekében kiemelt jelentőségű.

Több panasz érkezett a regionális vízművek területének és működtetésének átszervezése kapcsán (J-2485/2009.), és széles körű vizsgálat lefolytatását kérték. A regionális vízművek, melyek az ország lakosságának mintegy 25%-át látják el ivóvízzel, az egyik legfontosabb nemzeti erőforrásunkkal, a vízkinccsel gazdál-

kodnak. Koncepcionális átalakításuk ezen erőforrással való gazdálkodásra is kihat. A vízbázis minőségi és mennyiségi állapota jelentősen befolyásolja az arra épülő vízrendszereket, és az abból biztosítható ivóvizet. A kitermelés műszaki és szakmai feltételei a vízbázisokhoz igazodnak, speciális szaktudás és szervezetrendszer szükséges a megfelelő üzemeltetéshez. A vízkinccsel való fenntartható gazdálkodás, a vízkészletek biztonságban tartása pedig stratégiai kérdés.

A regionális vízművek átszervezésének ügyében azt vizsgáljuk, hogy a jelenleg hatályos jogi környezetben megfelelő garanciák, szabályozók állnak-e rendelkezésre a víziközművek működésének szabályozására, ellenőrzésére, a vízkincs védelmére vonatkozóan, milyen stratégiák születtek, milyen általános célkitűzések érvényesülnek, különös tekintettel arra, hogy a települési önkormányzat – többek között – köteles gondoskodni az egészséges ivóvízellátásról.

A jelenleg még folyamatban lévő vizsgálatunk során már észleltük, hogy ezek a garanciák, szabályozók hiányoznak. A víziközművek működésére vonatkozó törvényi szintű szabályozás hiányos, lényeges kérdéseket, mint például az ellenőrzés, üzemeltetés, szakmai felügyelet egyáltalán nem, vagy csak nagyon általánosan rendez. A joganyag nem egységes, nem biztosít eszközöket egy stratégiai szintű problémakezeléshez, annak ellenére, hogy a vizsgálat tapasztalatai alapján a szektor jelentős, koncepcionális problémákkal küszködik. Az üzemeltetői rendszer szétaprózódott, a szakmai követelményeknek való megfelelés nem kap kellő hangsúlyt.

A nagyvejkei folyékony hulladékkezelés ügyben (16. sz. állásfoglalás) azt állapítottuk meg, hogy a kis lélekszámú, közműves szennyvízelvezetéssel nem rendelkező Nagyvejke község önkormányzata nem tudta önállóan megoldani a település szennyvizeinek kezelését. A szomszédos aparhanti önkormányzat, amelynek tulajdonában van egy vízmű vállalat, amely 2 szippantóskocsit is üzemeltet, csak szívességi alapon, szóbeli megállapodás alapján vállalja a csatornázatlan község szennyvízkezelésének megoldását. Attól tart ugyanis, hogy ha a törvényeknek megfelelő közszolgáltatási szerződést kötnek, akkor a kötelezettsége akkor is fennáll majd, ha a technikai feltételei romlanak, és így anyagi felelősséggel tartozik majd. Állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy a szennyvíz kezelésére vonatkozó közszolgáltatás megszervezése és fenntartása az önkormányzat kötelezettsége. Amennyiben ezt a szomszédos önkormányzat vonakodása miatt vele nem tudja megoldani, más vállalkozókkal kell közszolgáltatási szerződést kötnie. Ennek elmulasztása ugyanakkor ahhoz vezethet, hogy a lakosok által választott szennyvízkezelési megoldás szakszerűtlen lesz és a talaj vagy talajvíz szennyeződéséhez, illetőleg egyéb környezetvédelmi, közegészségügyi problémákhoz vezet, ami által sérül az egészséges környezethez való jog.

Kármentesítési eljárások

Két olyan ügyben vizsgálódtunk, melyben a panaszosok a velük szemben megindított kármentesítési eljárást sérelmezték. Ezek közül egy vizsgálat zárult állásfoglalás kiadásával. A vizsgálat eredményeképp megállapítottuk, hogy a felszín alatti vizek és a földtani közeg védelme és az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében van szükség a kármentesítési eljárás lefolytatására. Nem állapítható meg mulasztás azon hatóság eljárásával kapcsolatban, mely a kármentesítés lefolytatására a kötelezést kiadta, bár a kötelezett személyét illetően a panaszos és az eljáró hatóság között vita állt fenn, hiszen a környezeti károkért fennálló felelősség alól a környezethasználó csak akkor mentesülhet, ha kétséget kizáróan tudja bizonyítani, hogy a felelősség nem őt terheli. Az egészséges környezethez való jog sérelmét jelentheti viszont, ha a hatóság a kármentesítés lefolytatása, döntéseinek végrehajtása iránt nem intézkedik (47. sz. állásfoglalás).

A papkeszi nitrokémia telephely ügyében (10. sz. állásfoglalás) a panaszos azt is sérelmezte, hogy a területen jelenleg csak a talajvíz mentesítése zajlik, bár már jelezte a környezetvédelmi hatóságnak, hogy a talajban feltáratlan tartályok és vezetékek vannak, és ezek további szennyező források lehetnek. Vizsgálatunk során észleltük, hogy az érintett területen lévő tartályok veszélyt jelenthetnek a környezetre. Ezért állásfoglalásunkban felhívtuk a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal területileg illetékes szervét, (a továbbiakban: MKEH), hogy az éghető folyadékok és olvadékok tárolótartályairól szóló rendelet (Éfor.) 13. § (5) bekezdése értelmében soron kívül ellenőrző vizsgálat végzését rendelje el az egész gyártelepre vonatkozóan, és a tartályok megszüntetése érdekében az eljárást, a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként való bevonása mellett folytassa le.

Az MKEH válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy álláspontja szerint a kért intézkedés megtételre nincs jogszabályi lehetősége, annak ellenére, hogy a nem használt és fel nem tárt tartályok kiküszöbölése műszaki-biztonsági és környezetvédelmi szempontból egyaránt indokolt lenne. Az MKEH válaszában kiemelte azt is, hogy mivel az Éfor. erre vonatkozó rendelkezései 2009. március 1-je óta már nem hatályosak, így a tartályok megszüntetésére vonatkozó hatósági eljárás lefolytatására nincs hatásköre.

Tekintettel arra, hogy a feltáratlan tartályok potenciális szennyező források lehetnek, feltárásuk és szakszerű, hatósági kontroll mellett végzett megszüntetésük környezetvédelmi szempontból indokolt, ezért az MKEH főigazgatójához mint felügyeleti szervhez fordultunk, és szakmai véleményét, állásfoglalását kértük a jogi szabályozás hiányosságaival kapcsolatban. A felügyeleti szerv válaszától függően tesszük majd meg jogalkotási javaslatunkat.

III.5.4. A Duna hajózhatóságának javítása

Az Európai Unió transzeurópai közlekedési hálózat kialakítására irányuló programja részeként a Rajna–Majna–Duna-útvonal hajózhatósága érdekében a Duna magyarországi szakaszán a Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium (KHEM) javítani kívánja a hajóút műszaki paramétereit. A benyújtott panasz szerint a hajózhatóság fejlesztésére jelenleg olyan tervek készülnek, melyek a Duna ökológiai állapotát rontják, társadalmi egyeztetésük nem zajlott le, és gazdasági indokoltságuk is megkérdőjelezhető. A KHEM eszerint a projekt terveztetése során nem teszi meg a társadalmi egyeztetés lépéseit, nem vonja be a civil szervezeteket, és a társminisztériumok véleményét sem kezeli megfelelő súllyal. A panasz továbbá részletes tartalmi (jogi, ökológiai, stb.) és eljárási jellegű visszásságokra hívta fel a figyelmet.

A jelenleg is zajló eljárás során azt vizsgáljuk, hogy a KHEM és a projektben résztvevő egyéb szervek a VITUKI Kht. vezetette konzorcium által készített, a „Duna hajózhatóságának javítása tárgyú projektet megalapozó tanulmányon" (továbbiakban: Tanulmány) kívüli, a projekthez kapcsolódó további eljárásuk során érvényesítették-e az uniós jogi aktusok, valamint azok belső jogi végrehajtási szabályai, valamint a vonatkozó nemzetközi jogi szabályok követelményeit, különös tekintettel a környezetvédelmi, hajózási és támogatási előírásokra. Ennek érdekében részt vettünk – többek között – a Duna Bizottság nemzetközi konferenciáján, a WWF Magyarország szervezésében megrendezett, a Duna hajóút fejlesztésének nemzetközi tapasztalatai című fórumon, az MTA Szigetközi Munkacsoportjának konferenciáján, a DUNA MŰHELY I. című konferencián; valamint kapcsolatba léptünk az Európai Bizottság felelős szerveivel aggályaink ismertetése, valamint a projekthez kapcsolódó szervek feladatai és a Dunához kapcsolódó egyéb feladatok megismerése érdekében.

Jóllehet az eljárás még folyamatban van, a vizsgálat eddigi adatai alapján annyit már megállapíthatunk, hogy a Duna az év legnagyobb részében (eltekintve a rendkívül aszályos időszakoktól, a nagy árvizektől és a komoly eljegesedésektől) most is hajózható.

Vizsgálatunk célja a Tanulmány és az annak uniós támogatási feltételeit meghatározó európai bizottsági határozat (a továbbiakban: bizottsági határozat), valamint a vonatkozó uniós és nemzetközi szabályok összehasonlító jogi elemzése. Vizsgálatunk kiterjed a Tanulmány nemzetközi jogi elemzésére, a transzeurópai közlekedési hálózat (TEN-T) fejlesztésére vonatkozó közösségi jog, különös tekintettel a TEN-T projektek közösségi pénzügyi támogatása nyújtásának általános szabályaira, és a Tanulmány, valamint a bizottsági határozat összehasonlítására. Továbbá a Tanulmányt követő projekttevékenységek figye-

lemmel kísérésére, értékelésére (a támogatás feltételeit meghatározó európai bizottsági határozat, pályázati kiírás stb.), a projekt kivitelezése uniós és hazai jogi eljárási rendjének elemzésére, a közlekedési szektor uniós strukturális és kohéziós (társ)finanszírozású beruházásainak vizsgálatára. Megvizsgáljuk, hogy szükséges-e a projekt különböző fázisaiban stratégiai környezeti hatásvizsgálat lefolytatása, valamint azt, hogy sérültek-e a társadalmi részvétel szabályai a Tanulmány és a pályázati kiírás elfogadásának folyamatában.

Szakpolitikai, környezettudományi szempontból is elemezzük a projektet, így vizsgáljuk, hogy a Tanulmányban foglalt hajózási paraméterek műszaki és gazdasági szempontból indokoltak-e, milyen műszaki alternatívák vannak, milyen környezeti hatásokkal járna a projekt. A további lépéseket a vizsgálat eredményei alapján tesszük meg.

III.5.5. Egyéb ügyek

A tubesi katonai rádiólokátor telepítésére vonatkozó építési engedély bírósági felülvizsgálatának ügyében felperesi beavatkozóként több más témakörben kifejtett véleményünk mellett azt az álláspontot képviseltük, hogy a vízbázis hidrogeológiai „A" védőövezetén megvalósítani kívánt beruházások engedélyezése során a vízbázis-védelmi rendelkezéseket mind az első, mind a másodfokon eljáró katonai építési hatóság figyelmen kívül hagyta.

A vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízi létesítmények védelméről szóló rendelet (Vbvr.) előírásai szerint a hidrogeológiai védőidom, védőövezet rendeltetése a le nem bomló szennyező anyagok elleni védelem. Az eljáró hatóságnak – a bíróság előtt kifejtett álláspontunk szerint – vizsgálnia kellett volna, hogy a tervezett beruházás, illetve az azzal járó munkálatokból adódó problémák mennyiben összeegyeztethetők az általános védelmi célkitűzéssel, illetőleg a Vbvr. egyes konkrét követelményeivel. Így egyebek között véleményünk szerint vizsgálni kellett volna azt, hogy a karsztos terület robbantásos technológiával történő megbontása az építkezés során, a folyékony hulladék, valamint az áramszolgáltatás esetleges szünetelése esetére szükséges üzemanyag tárolása mennyiben felelnek meg a Vbvr-nek. A védőterületen megvalósítani tervezett beruházás vonatkozásában a Vbvr. szerint továbbá egyedi vizsgálat lefolytatására is szükség van, melynek során a tevékenységnek a vízbázisra vonatkozó hatásait kell átfogóan felmérni.

A Fővárosi Bíróság 10. K. 33.033/2007/223. sz. ítéletében nem osztotta a felperesek és a beavatkozó álláspontját, véleménye szerint a katonai építésügyi hatósági engedélyezési eljárások szabályairól szóló kormányrendelet 6. § (2)

bekezdése, ami szerint az ilyen eljárásokban „a vonatkozó külön jogszabályok rendelkezéseit megfelelően kell alkalmazni”, akár a vízbázisvédelmi szabályok teljes mértékű figyelmen kívül hagyását is lehetővé teszi, amennyiben a katonai célú létesítmények megvalósítása érdekében ez feltétlenül szükséges. Mivel ezt az álláspontot nem teljes mértékben osztjuk, az ügyben a Legfelsőbb Bírósághoz fogunk fordulni felülvizsgálati kérelemmel.

III.5.6. Jogalkotás véleményezése

2009 októberében véleményeztük a Vgtv. átfogó módosítására vonatkozó törvénytervezet szövegét. A jogalkotási folyamat a beszámolási időszakban még nem fejeződött be, de a kérdés jelentősége miatt mindenképpen megemlítendő a tervezethez megfogalmazott véleményünk lényege. A tervezet több olyan rendelkezést tartalmazott, mely előremutató a víziközmű szektor helyzetének rendezése szempontjából, mivel számos, eddig nem rendezett kérdést, mint például a víziközművek tulajdoni helyzetét, működtetési formákat, fogyasztóvédelmi kérdéseket szabályozása alá vont. Egyetértettünk a tervezet általános indokolásában foglaltakkal, vagyis azzal, hogy a vízzel, mint korlátozott mennyiségben rendelkezésre álló, kulcsfontosságú természeti elemmel való ésszerű gazdálkodásnak feltétele, hogy a vízhasználat annak minden fázisában hatósági ellenőrzés mellett történjen, kiegészítve azzal, hogy a vízhasználatot a fenntarthatóság elvének megfelelően kell megszervezni.

Aggályosnak tartottuk ugyanakkor, hogy a tervezet akkori tartalma szerint továbbra sem teremtett önálló, egységes ágazati szabályozást, a szektorra vonatkozó távlati célokat, a szektor működésének elveit nem tartalmazta, nem határozta meg a szolgáltató működési feltételeit, az üzemeltetés feltételeit, nem hozott létre engedélyezési, ellenőrzési rendszereket, vagyis nem volt hivatott megteremteni a szétaprózódott, nem megfelelő szakmai felkészültségű üzemeltető rendszer működése ellenőrzésének, átalakításának kereteit, és nem vizsgálta felül az ármegállapítás, a szektor finanszírozásának kérdéskörét sem.

A vízvédelemmel kapcsolatban véleményezett egyéb jogszabályok közül kiemelendő a Vgtv. módosítása érdekében egyéni képviselői indítványként benyújtott törvényjavaslat. Ennek lényege, hogy a kizárólag energetikai célra használt termálvíznek a törvényben meghatározott visszatáplálási kötelezettsége alól [Vgtv. 15. § (3) bekezdés] a hatóság meglévő termelő kutak esetében felmentést adhat. A tervezett módosítás ugyanakkor nem érintette azt a garanciális szabályt, hogy a termálvizet csak olyan mértékben szabad igénybe venni, hogy a vízkivétel és a vízutánpótlás egyensúlya minőségi károsodás nélkül megmaradjon, és teljesüljenek a vizek jó állapotára vonatkozó célkitűzések el-

érését biztosító követelmények [Vgtv. 15. § (1) bekezdés]. A törvényjavaslat egyúttal felhatalmazást adott a kormánynak arra, hogy a hatósági engedélyezés egyéb, részletes feltételeit rendeletben rögzítse.

Álláspontunk szerint a módosítás a korábbi egyértelmű rendelkezéshez képest a felszíni és feszín alatti vizek védelme szempontjából visszalépést jelent.

A fenti javaslatot három fő kérdéskör mentén vizsgáltuk meg: környezetvédelmi szakpolitikai kérdések, alkotmányossági és jogi kérdések, valamint hidrogeológiai, műszaki kérdések, majd a tervezethez részletes véleményt fogalmaztunk meg. Ebben a megújuló energia használatának általános kérdéseit, a geotermikus energiahasznosítás lehetőségeit és korlátait, környezetbiztonsági kérdéseket, végül alkotmányossági és európai uniós jogi kifogásokat fejtettünk ki.

A törvényjavaslattal kapcsolatos véleményünk lényege az volt, hogy a jogalkotó által bevezetni kívánt megoldás az ország vízkészletének sorsát és a környezetvédelmi szempontok érvényesülését befolyásolja. A kizárólag energetikai célra használt termálvíz visszasajtolási kötelezettségének feloldása olyan környezeti hatásokkal jár (a felszín alatti vízkészlet-mennyiség csökkenése, a felszíni vizek, mint a vissza nem sajtolt termálvíz befogadóinak szennyezése a nagy sótartalommal és a hulladék hővel, ivóvízkészlet veszélyeztetése, stb.), amelyek megakadályozása a jövő generációk érdekeinek védelme érdekében feltétlen szükséges. További, elsősorban jogi jellegű visszásság, hogy a tervezet a hatóság mérlegelési jogkörébe utalja a visszasajtolási kötelezettség alóli mentesülés engedélyezését, ugyanakkor a mérlegelés alapjául szolgáló szempontokat, az engedélyezés során vizsgálandó kérdéseket nem határozza meg. Így a jogalkotó túlzottan tág mérlegelési jogkört biztosít a hatóságnak, ami összeegyeztethetetlen a jogállamiság követelményével és az egészséges környezethez való joggal. Az Országgyűlés mindennek ellenére a 2009. évi XCIX. törvénnyel a javaslatnak megfelelően módosította a Vgtv-t.

Feltétlenül megemlítendő, hogy a köztársasági elnök a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt hasonló érvek alapján látta koncepcionálisan megalapozatlannak és a politikai vétó eszközét alkalmazva küldte azt vissza az Országgyűlésnek megfontolásra. Az Országgyűlés azonban érdemi tárgyalás nélkül a törvényjavaslat szövegét változatlan formában ismét elfogadta, majd a Vgtv-t a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény módosításáról szóló 2009. évi CXXXIV. törvény 23. §-ával módosította. E jogalkotói megoldás, azaz a szabályozási tárgykörrel semmilyen módon össze nem függő „salátatörvény” keretében való ismételt módosítás további alkotmányossági aggályokat is felvet.

Mivel a törvényjavaslatot képviselői indítványként nyújtották be az Országgyűléshez, így az azzal kapcsolatos álláspontunkat a KvVM részére küldött véleményünkben, valamint a Környezetvédelmi Bizottság előtt fejtettük ki.

A Vgtv. módosításához hasonlóan az Országgyűlés Környezetvédelmi Bizottsága előtt jeleztük a Tisza-völgy árvízi biztonságának növelését, valamint az érintett térség terület- és vidékfejlesztését szolgáló program (Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése) közérdekűségéről és megvalósításáról szóló törvény (a továbbiakban: VTT.) módosításáról szóló, ugyancsak egyéni képviselői indítványként benyújtott törvényjavaslattal kapcsolatos aggályainkat. A vizsgálatot a Védegylet beadványa alapján indítottuk, amely sérelmezte azon rendelkezések tervezett hatályon kívül helyezését, melyek megtiltják az állami támogatás igénybevételét a VTT. 7. § (1) bekezdésében meghatározott beruházásokra (árapasztó tározó területén megvalósítandó kémiai talajjavítás, öntözési, meliorációs célú beruházások, faiskola létesítés, vetőmagtermesztés, szaporítóanyag előállítás, ültetvények és gyenge víztűrő képességű évelő kultúrák telepítése, stb. – a törvény szerint a tározó árapasztási célú igénybevétele esetén ezen kultúrákban keletkező kárért kártalanítás nem járt).

Hivatalunk részletesen elemezte a javaslat több rendelkezését, különös tekintettel az említett állami támogatások rendszerére, melynek során kifejtettük, hogy a VTT. 7. § (1) bekezdés a)–d) pontokban felsorolt kultúrák az elöntést nem viselik, tehát elöntés esetén szinte biztosra vehető a magas kártalanítási igény.

Aggályos továbbá, hogy az elöntés esetén a területre kijuttatott növényvédő szer kontrollálatlanul elsodródhat, amellyel károsodást okozhat más gazdálkodók területein és a vízben élő fokozottan védett, védett és nem védett élőlényekben is, valamint a tározó területére eső védett és Natura 2000-es területeken is. A kimosott műtrágyák az elöntéssel közvetlenül bekerülhetnek a tározón belüli felszíni vizekbe, illetve a folyó élővizével sodródva olyan területekre is eljuthatnak, ahol megjelenésüket ki kellene zárni. A javaslat szerinti változtatás révén költségvetési és EU-s források bevonásával ösztönöznénk a tározók területén e sérülékeny kultúrák fenntartását; ahelyett, hogy arra ösztönöznénk a gazdálkodókat, hogy a tájhasználat váltás lehetőségeit vegyék fontolóra – extenzív kultúrák meghonosítását, melyek kevésbé érzékenyek vagy éppen kifejezetten igénylik az elöntést. A VTT. 8. § (1) bekezdése szerint az árvízi tározó területéhez tartozó termőföld ingatlan-nyilvántartásban bejegyzett tulajdonosát – a rendelkezésre állással és a használat, illetve a hasznosítás korlátozásával összefüggő értékcsökkenés miatt, azok ellenértékeként – tulajdoni illetőségének arányában egyszeri térítés illeti meg (kivéve az állami tulajdonú földeket). A tör-

vénytervezet ezt az egyszeri térítést a VTT. 9. § (2) bekezdése szerinti aranykoronánként 6000 forintról 8000-re emelné, miközben a korlátozásokat megszünteti (leszámítva az építési engedélyköteles tevékenységek és a vízügyi hatóság engedélye nélküli feltöltések, mélyítések végzését).

Hangsúlyozni kell, hogy a tározón belüli terület nem válik használhatatlanná, csak más módon, más céllal kell művelni. A tározók területén az előkészítő szakmai anyagok szerint olyan tájhasználat lenne kívánatos, mely igazodik a terület domborzati, ökológiai, éghajlati, talajadottságaihoz, a lehetséges vízpótláshoz, elöntéshez. Ennek megfelelően uralkodóvá kellene, hogy váljon a mozaikos tájszerkezet, melyben több hely jutna természetközeli vizes élőhelyeknek, illetve extenzív mezőgazdasági művelési módoknak. Utóbbiak közé sorolhatók a gyepek legeltetéses hasznosítása, szórványgyümölcsösök, gyümölcsények. Az intenzív szántóföldek területi arányát, illetve a műtrágya- és vegyszerhasználatot radikálisan csökkenteni kellene a tározók területén. Ezt ösztönöznék többek között az agrár-környezetgazdálkodási támogatások. Ez a szemlélet hatotta át a 2004-es VTT-t is. Ugyanakkor a vizsgálat által eddig összegyűjtött információk arra utalnak, hogy a tározók területén végrehajtandó tájhasználat-váltás elősegítéséhez nem megfelelő az agrár-környezetgazdálkodási program kifizetési rendszere és/vagy a gazdálkodókat tájékoztatták hiányosan az új lehetőségekről. Pedig a VTT-t nem pusztán árvízvédelmi célok megoldására, hanem „a hátrányos helyzetű térség megtartóképességének, lakossága, illetve települései életkörülményeinek […] javítása, a veszélyeztetettségnek megfelelő területhasználatra és tájgazdálkodásra alapozott, a fenntartható regionális fejlesztésre irányuló célkitűzéseinek megvalósítása” érdekében is alkotta az Országgyűlés.

Felhívtuk a figyelmet, hogy a törvénymódosítási javaslat szerint a várható kártalanítási összegeket mintegy 30%-kal emelheti meg, ha a 7. § (1) bekezdés szerinti kultúrák telepítésének, fenntartásának állami támogatását engedélyezik a tározóterületeken. Ez az állami források pazarlását valósítja meg a tározóterületen ésszerűtlen művelés támogatásával.

Állásfoglalásunk alapján országgyűlési képviselők kapcsolódó módosító javaslatokat nyújtottak be a törvényjavaslathoz, melyekben, többek között a 2004. évi LXVII. törvény (VTT.) 7. § (1) változatlanul hagyását indítványozták. Az Országgyűlés a benyújtott módosító javaslatot elfogadta, azonban később a megszavazott normaszövegben, a zárószavazás előtti további módosítás eredményeként tartalmilag mégis megmaradt a fenntarthatóság szempontjából visszás szabály.

Az utolsó pillanatban beterjesztett, érdemben meg sem vitatott módosítás értelmében az árvízi tározó területén lévő termőföldre vonatkozó földhasználati ajánlásokat, illetve korlátozásokat és a kártalanítás feltételeit az ártéri gazdálkodás szakmai elvei határozzák meg, melynek megalkotására a kormány felhatalmazást kapott. Amíg e szakmai elvekről szóló szabályozás el nem készül, addig tehát a VTT. korábbi 7. § (1) bekezdésének földhasználati korlátozásai nem érvényesek, a környezeti kockázat és az állami források pazarlásának lehetősége fennáll – a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa által kifogásolt törvénytervezetben foglaltakhoz hasonló módon.

A helyzet megoldásának kulcsát pillanatnyilag az jelentheti, hogy az ártéri gazdálkodás szakmai elveiről szóló szabályozást a kormány mikor teremti meg, illetve az Új Magyarország Vidékfejlesztési Programon belül elindulnak-e azok a programok, melyek a gazdálkodók számára kellő ösztönző erőt jelentenek a tájhasználat-váltás irányában. Figyelemmel kísérjük e szabályozók alakulását, és ha szükséges, javaslatokkal élünk a megfelelő államigazgatási szervek irányában.

Az említett jelentősebb állásfoglalásaink mellett további jogszabály-tervezetek véleményezésében is részt vettünk. Így például az Országos Vízgyűjtő Gazdálkodási Terv, valamint a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó műszaki szabályokról szóló 30/2008. (XII. 31.) KvVM rendelet tervezetével kapcsolatban is számos jogalkotási és tartalmi észrevételt tettünk, melyek egy részével az előterjesztő is egyetértett, valamint észrevételeztük a vizek többletéből eredő kockázattal érintett területek meghatározására, veszély- és kockázati térkép, valamint kockázatkezelési terv készítésére, tartalmára vonatkozó szabályokról szóló kormányrendelet tervezetét.

III.6. TERMÉSZETVÉDELEM

témafelelős: Kovács Anikó

III.6.1. Értékelés

A közgazdászok a természet és a biodiverzitás társadalmi hasznait az „ökológiai szolgáltatások” kifejezéssel írják le. A természetet ugyan nem csupán társadalmi hasznai miatt kell védeni, viszont annál inkább megdöbbentőnek tartjuk, hogy miután nyilvánvaló, hogy e társadalmi hasznok óriásiak, a társadalmak nem szánták eddig el magukat arra, hogy rohamosan pusztuló természeti környezetük megvédése érdekében összehangolt, igazán hathatós intézkedéseket tegyenek.

Mi, akik a Kárpát-medencében élünk, Európában szinte egyedülálló felelősséget viselünk: nagyon sok olyan faj él itt, ami sehol másutt. Vajon tudatában vagyunk-e ennek a felelősségnek, és aszerint tervezünk, építünk és élünk-e?

Érdekes módon egyes esetekben éppen a természet piaci eszközökkel is mérhető értéke vezet a természet pusztulásához. Jól jövedelmező szállodákat és drágán értékesíthető ingatlanokat zöldövezetben, kiváltképpen védett természeti területek közelében lehet építeni. Mindenki úgy gondolja, hogy ő csak egy kicsit számol fel a természeti területekből, az ő háza még odafér a hegyoldalba, attól az még zöldövezet marad. Ha azonban ebben mások is követni akarják, és egyre többen költöznének „zöldbe", akkor a korábbi lakosok már hevesen küzdenek a „természet érintetlenségéért". A tulajdonosok gyakran beépítik, megszüntetik, vagy szennyezik a természetes élőhelyeket, de mindenki felháborodik, ha a tulajdonát a természet védelme érdekében korlátozzák, sőt ad absurdum maga a természet „vág vissza" és okoz kárt a tulajdonban. Olyan esetről azonban még nem hallottunk, amikor valaki a természet ökológiai szolgáltatásainak ellenértékét kívánta volna megfizetni egy-egy ilyen szolgáltatás végérvényes megszüntetésekor.

III.6.2. A jogi szabályozás áttekintése

A Tvt. preambuluma szerint a természeti értékek és természeti területek a nemzeti vagyon sajátos és pótolhatatlan részei, az emberiség fennmaradásának alapvető feltételei. A természetvédelem célja ezek fenntartása, kezelése, állapotuk javítása, a jelen és jövő nemzedékek számára való megőrzése, az ember és természet közötti harmonikus kapcsolat – nemzetközi kötelezettségvállalásainkkal összhangban történő – kialakítása, mindezek érdekében pedig a természet jogi védelme.

A Tvt. a természeti értékek és területek általános védelme mellett a védetté nyilvánítási eljárásról, a védett természeti területekre vonatkozó szabályokról, a természet védelmének tervezési és szervezési rendszeréről, a természet védelmének tulajdoni és gazdasági alapjairól, valamint a természetvédelem eljárásjogi szabályairól és szankcióiról is tartalmaz rendelkezéseket. Azt is kimondja, hogy a természetvédelemmel összefüggő, de a Tvt.-ben nem szabályozott kérdésekre, a környezet védelmének általános szabályairól szóló Kvtv. rendelkezéseit kell alkalmazni, azaz a jogalkotó a természetvédelmi jogot egyértelműen a környezetvédelmi jog egyik ágazataként fogja fel.

A természetvédelmi jog rendszerének legfontosabb elemei: az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló kormányren-

delet (NaturaR.), a természet védelmét szolgáló egyes támogatásokra, valamint kártalanításra vonatkozó részletes szabályokról szóló kormányrendelet, a természetvédelmi bírság kiszabásával kapcsolatos szabályokról szóló kormányrendelet, a természetben okozott károsodás mértékének megállapításáról, valamint a kármentesítés szabályairól szóló kormányrendelet, valamint a fás szárú növények védelméről szóló kormányrendelet.

Külön kell szólni az ún. Natura 2000 hálózatról, hiszen a panaszok többsége ilyen besorolású területet érintett. A Natura 2000 hálózat jogintézményét az Európai Tanács teremtette meg a vadon élő madarak védelméről szóló 79/409/EGK (1979. április 2.) számú és a természetes élőhelyek és a vadon élő állat- és növényfajok védelméről szóló 92/43/EGK (1992. május 21.) számú Irányelvével a közösségi jelentőségű élővilág és élőhelyek megőrzése érdekében. A különleges madárvédelmi, valamint a különleges és a kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területeket ezt követően az egyes tagállamok jelölték ki a NaturaR. 9. mellékletében is átvett szempontok figyelembevételével.

A Natura 2000 területek lehatárolásának és fenntartásának célja az azokon található, a Natura rendelet 1-3. számú mellékletében meghatározott fajok és a 4. számú mellékletében meghatározott élőhelytípusok kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése, fenntartása, helyreállítása, valamint a Natura 2000 területek lehatárolásának alapjául szolgáló természeti állapot, illetve a fenntartó gazdálkodás feltételeinek biztosítása.

A jogi szabályozásban szigorú védelmet élveznek a Natura 2000 területek. Emellett ugyanakkor az irodánkhoz érkező panaszokból látható szomorú tény, hogy e szigorú szabályokat a gyakorlatban az ingatlantulajdonosok és az arra hivatott környezetvédelmi hatóságok nem minden esetben tartják meg, és a területhasználók számos esetben a Natura 2000 területek épségét, védelmi céljait veszélyeztető tevékenységeket folytatnak.

III.6.3. Natura 2000 területeket érintő panaszok

Az elmúlt években több hotelt is építettek Visegrádon, a Dunakanyar tájképvédelmi szempontból legkiemeltebb részén. Beadvány érkezett irodánkhoz, amelyben a panaszos aggályosnak tartotta, hogy a beruházások Natura 2000 és országos jelentőségű védett természeti területen valósultak meg, illetve fognak megvalósulni.

Az egyik szálloda építési engedélyezési irataiból kiderült, hogy a felügyelőség előzetes vizsgálati eljárásban megállapította, hogy a beruházásnak jelentős környezeti hatása nem lesz. Az első fokú határozat ellen egy civil szervezet felleb-

bezett, arra hivatkozva, hogy a hatóság természetvédelmi és tájvédelmi szempontokat nem mérlegelt eljárásában. A másodfokú hatóság megalapozottnak tartotta a fellebbezést, megsemmisítette az elsőfokú határozatot és új eljárás lefolytatására utasította az első fokú hatóságot. Ezen túlmenően azt is megállapította, hogy a tervezett jelentős tömegű épületegyüttes a tájjelleg olyan lényeges, visszafordíthatatlan megváltozását okozná, ami a nemzeti park védelmi célkitűzéseivel összeegyezhetetlen. A Natura 2000 területeken történő beépítés, a beépítésre nem kerülő területrészek intenzív terhelése pedig nem felel meg a kijelölést megalapozó természeti állapot fenntartása feltételeinek.

A megismételt eljárásban a felügyelőség ismét azt állapította meg, hogy a beruházásnak nem lesz jelentős környezeti hatása. Még folyamatban lévő eljárásunk során azt tárjuk fel, hogy a felügyelőség megismételt eljárásában minden szükséges szempontot figyelembe véve vizsgálta-e azt, hogy a Natura 2000 terület védelmi céljainak megvalósítását a beruházás veszélyeztetheti-e, továbbá, hogy tájvédelmi szempontból megalapozott döntést hozott-e a hatóság.

Natura 2000 területet érint az Őrségi Nemzeti Park területén, Felsőszölnök és Kétvölgy között tervezett összekötő út nyomvonalának kijelölése. Felsőszölnök és Kétvölgy egymással szomszédos, vend nemzetiség által is lakott település, amelyek a múltban sok szállal kapcsolódtak egymáshoz. Történelmi kapcsolódásukat bizonyítja, hogy Kétvölgy lakossága 1987-ig szekérrel és gyalog járt istentiszteletre Felsőszölnökre, ahová az egyházi besorolás alapján tartoztak. Ehhez az ún. „miseutat" használták, amelynek használatára szolgalmi joggal rendelkeztek immár 200 éve.

A két település az Őrségi Nemzeti Park területén és annak kezelésében levő Natura 2000 területen fekszik. Eljárásunkban azt vizsgáljuk, hogy szükséges-e az út megvalósításához környezetvédelmi engedély, környezeti hatásvizsgálat, lehetséges-e a létesítendő út esetén a szabványok adta lehetőségektől eltérni a természetvédelmi szempontok érdekében, valamint van-e nemzetközi kötelezettségvállalás az út létesítésére, és ha igen milyen feltételekkel.

Natura 2000 terület filmforgatás céljára történő igénybevételének engedélyezését kifogásolta egy irodánkhoz érkezett másik beadvány. A beadvány szerint a felügyelőség engedélyt adott egy Natura 2000 kiemelt jelentőségű különleges természetmegőrzési, valamint országos jelentőségű védett természeti terület igénybevételére. A kiadott engedély szerint a területet több mint fél éven keresztül filmforgatás céljára használhatja az engedélyes. A helyszín a Ramsari Egyezmény által védett vizes élőhely területekkel közvetlenül határos, a forgatással érintett terület természetvédelmi szempontból értékes.

Eljárásunk során azt vizsgáljuk, hogy a hatóság eleget tette-e a jogszabályi kötelezettségeinek, a Natura 2000-es területek érintettsége miatt a szükséges hatásbecslési eljárást elvégeztették-e, s amennyiben igen, úgy ez az engedély kiadását mennyiben befolyásolta, a vizsgálati eredmények alapján az engedély kiadható-e. Vizsgáljuk emellett azt is, hogy a kiadott engedélyben foglaltak végrehajtása, kikényszerítése megfelelően történt-e, az engedélyes az engedélyben foglaltaknak eleget tett-e, amennyiben nem, úgy a hatóságok a megfelelő intézkedéseket kezdeményezték-e, az engedély alkalmas-e arra, hogy a természetvédelmi érdekek sérelme kizárható legyen.

Nemcsak filmforgatásra, hanem autóverseny megrendezésére is adott engedélyt a felügyelőség Natura 2000 területen. A panasz szerint a felügyelőség engedélyezte az engedély keltétől számított néhány napon belül megrendezésre kerülő, Central Europe Rally elnevezésű terep-rali futam megtartását. A verseny útvonala több esetben is érintett Natura 2000-es területet. A határozattal szemben a panaszos fellebbezéssel élt. Ugyanakkor a verseny április 24-26. között lezajlott, a verseny során természetvédelmi értékek sérültek. A fellebbezés nyomán eljáró Főfelügyelőség az elsőfokú határozatot – a verseny lebonyolítását követően – helybenhagyta. Az ügyben azt vizsgáljuk, hogy a természetvédelmi eljárásban a Felügyelőség a természetvédelmi, illetve vízbázisvédelmi előírásokat miként érvényesítette, a hatásbecslési eljárást elvégeztették-e, a kiadott természetvédelmi engedély alkalmas volt-e arra, hogy megfelelő előírásokat adjon a szervezőknek, hogy ezáltal a természetvédelmi és vízbázisvédelmi érdekek sérülése kizárható legyen.

Érkezett panasz Natura 2000 területen történt illegális kavicskitermelés ügyében is. Az ügyben eljáró Felügyelőség munkatársai a helyszíni szemle során megállapították, hogy az ingatlanon a Duna mellékágát 75-80%-ban feltöltötték, oly módon, hogy „híd” jöjjön létre a holtág fölött. A töltés mintegy 20×40 méteres nagyságú, mélysége 5-8 méter. Anyaga sóder, inert hulladék és kommunális hulladék. A sziget más részein is látszott a lánctalpas géppel történt munkavégzés, kb. 2 ha-os területen letolták a humusz, fákat vágtak ki, egy másik helyen is elkezdték a sóder kitermelését. A kitermelő tevékenysége több környezet- és természetvédelmi jogszabály egyidejű megsértését is jelentette. Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a felügyelőség és a bányászati hatóság is eljárt és bírságot szabott ki a kitermelővel szemben.

A Natura 2000 területekhez kapcsolódó eljárások kritikus hatósági mérlegelési kérdéseit – a környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos mérlegelési kérdésekkel együtt – egy állásfoglalásban is összegeztük (27. sz. állásfoglalás). Az állásfoglalásban felhívtuk a kormányt, hogy a NaturaR. kapcsán gondoskodjék ar-

ról, hogy a Natura 2000 területeket érintő környezeti hatások előzetes értékelésében minden esetben kötelezően vegyen részt szakértelemmel bíró hatóság. Ez jelenleg nem valósul meg, mivel a NaturaR. az előzetes vizsgálatot a beruházást engedélyező hatóságra telepíti, ami nem minden esetben a felügyelőség. Az állásfoglalás megállapításait egy szemináriumon ismertettük a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületével közös szervezésben.

III.6.4. Egyéb panaszok tapasztalatai

Két panasz érkezett hozzánk a Natura 2000 területek kijelölésével kapcsolatban. A mezőgazdasági termelő tevékenységet folytató panaszosok azt kifogásolták, hogy a tulajdonukban álló ingatlanok vonatkozásában a kijelölésről, illetve az ezt követő gazdálkodási korlátozásokról nem kaptak tájékoztatást. Egy hasonló – de nem Natura 2000 területtel kapcsolatos – ügyben a panaszos azt kifogásolta, hogy a környezetvédelmi hatóság korlátozásokat rendelt el a szintén szántóföldi művelés alatt álló ingatlanán, az ott található kunhalom, mint a törvény ereje által védett természeti érték védelme érdekében (8. sz. állásfoglalás). Jóllehet az ügyekben a hatóságok eljárásával összefüggésben az egészséges környezethez való jog sérelme fel sem merült, hiszen a sérelmezett magatartás éppen a természetvédelmi szabályok érvényesítése volt, az ügyek mégis szorosan összefüggnek hatáskörünkkel. Rávilágítanak ugyanis arra, hogy a természetvédelmi érdekek megfelelő védelme csakis az együttműködés elve alapján, az érdekek kiegyensúlyozásával, így a tulajdonhoz való jog megfelelő súlyozásával teremthető meg. Alapvető fontosságú, hogy ne alakuljon ki ellenérdekeltség a természeti érdekek megőrzésében, hanem ehelyett a védelemre kötelezett gazdálkodók is magukénak érezzék a védelem felelősségét. Mivel hasonló ügyek kapcsán felmerül az egészséges környezethez való jog és a tulajdonhoz való jog ütközése, így ezt a fentiek fényében külön, általános szinten is vizsgálni kell majd.

Az őskori eredetű kunhalommal kapcsolatos ügy más szempontból is megemlítendő. A panaszos 1994 áprilisában, kárpótlási árverés során jutott ingatlanához, amelyet mezőgazdasági célra hasznosított. A panaszos 2006-ig rendeltetésének megfelelően használhatta ingatlanát, ekkor azonban a környezetvédelmi hatóság arról értesítette, hogy a területen őskori eredetű kunhalom található, amely országos jelentőségű természetvédelmi területnek minősül (ex lege védett, mint a lápok vagy a barlangok) és így csak korlátozott mezőgazdasági művelést folytathat ingatlanán. Ezen korlátozást a panaszos nem tartotta elfogadhatónak. Az Aggteleki Nemzeti Park Igazgatóság az ingatlan megosztását javasolta, azzal, hogy a védettséget a megosztással létrejövő új ingatlanra je-

gyeznék fel, amelyen ténylegesen található a kunhalom. Így a terület nagyobb része korlátozás nélkül használható lenne, a védettséggel érintett ingatlant pedig az igazgatóság megvásárolná (8. sz. állásfoglalás).

Ugyancsak a törvény erejénél fogva védett terület telekalakítással történő lehatárolásának lehetőségét, illetve célszerűségét vetette fel a másodfokú hatóság az irodánk előtt még folyamatban lévő dunakeszi láp ügyben, mivel a láp több ingatlanra is kiterjedően csak azok egy részét érintette. Az adott ügyben végül ennek a kérdésnek nem volt jelentősége, azonban a fenti esettel együtt felveti annak kérdését, hogy a hasonló ügyekben a telekalakítással vajon továbbra is megfelelő védelem biztosítható-e a védett értékeknek.

Ezen megoldásnak véleményünk szerint hátránya lehet, hogy a korlátozások leszűkülnek a ténylegesen értékes területre (lápra, kunhalomra, stb.), hiszen a védettséggel nem érintett rész önálló ingatlanként a továbbiakban mentes a természetvédelmi korlátozások alól, így ott bármilyen tevékenységet lehet végezni. Ezáltal – nem megfelelő eljárás esetén – akár a védett természeti érték közvetlen közelében megvalósítható bármilyen, a szomszédos területre is károsan ható beruházás, vagyis megszűnik a pufferzóna védő hatása. A dunakeszi láp ügyében ez konkrétan azt jelentené, hogy a láptól néhány méterre egy bevásárlóközpontot kiszolgáló parkoló működne – nem vitásan meghatározó hatást gyakorolva a láp élővilágára. Mindezekre tekintettel a természetvédelmi és a tulajdonosi érdekek védelme, illetve rendezése érdekében alkalmazott telekalakítások során fokozott figyelmet kell fordítani arra, hogy a védettség szintje ne csökkenjen, és a telekhatárokat ennek megfelelően kell megállapítani.

Panasz alapján folytattunk vizsgálatot Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata által létesíteni kívánt „Újszegedi Fürdőkomplexum” beruházással kapcsolatban (29. sz. állásfoglalás tervezet). A vizsgálatunk eredményeként kiadott állásfoglalás-tervezetben megállapítottuk, hogy a készülő fürdő miatt a telken lévő plébániaépületet át kellett helyezni az újszegedi Ligetbe és ott építési helyet kellett kialakítani a templom mellett. Az építési hely biztosítására telekalakítással területet csatoltak el a Ligetből, vagyis annak területe csökkent. A Liget helyi védettséget élvez, így a védett terület mértéke csökkent. Az elcsatolt terület más – és természetvédelmi oltalmat nem élvező – helyrajzi szám alá került, így megszűnt a védett jellege. A védettség megszüntetése ezzel szemben kizárólag erre irányuló formális eljárás keretében történhet. Mindebből következően törvénysértő volt a telekalakítás.

Az ügy kapcsán kiemelendőnek tartjuk azt, hogy amennyiben a telekalakítási eljárás védett területet is érint, akkor az eljárás során nem lehet figyelmen kívül hagyni az országos és helyi környezetvédelmi jogszabályokat, valamint a

28/1994. (V. 20.) számú alkotmánybírósági határozatban foglaltakat. A hivatkozott AB-határozat kimondja, „a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A védelem szintjét a környezethez való jog fenti dogmatikai sajátosságain kívül döntően befolyásolja a környezetvédelem tárgya is: az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. Mindez a környezethez való jog jogalkotással való védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg." Minderre tekintettel tehát sem az állam, sem az önkormányzat nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. E sajátosságok miatt az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van.

A Tvt. 24. § (4) bekezdése meghatározza a védettség megszüntetésére vonatkozó eljárás rendjét, eszerint a védelem megszüntetése esetén, hasonlóan a védetté nyilvánításhoz, részletesen elemezni kell annak indokoltságát, a védettség megszüntetésének várható következményeit, illetve helyi védett természeti terület védettségének a feloldásához az illetékes nemzeti park igazgatóság véleményét be kell szerezni.

Számos beadvány érkezik irodánkhoz, melyekben kisebb súlyú falopások, védett fafaj (mocsári ciprus) és tuja csonkítások mellett egész erdők kiirtásának megakadályozásában (pl. Zalakaros belterületén a Kanicai–erdő megmentése) kérik a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának segítségét (JNO-4825/2009; JNO-4980/2009; JNO-4962/2009). Ez utóbbi körben igen gyakran az elkövetők személyének felderíthetetlen volta miatt magunk sem tudunk érdemi segítséget nyújtani.

Vizsgáltuk a Kámoni Arborétumból „kikerített" mamutfenyő ügyét is (45. sz. állásfoglalás). A beadványban azt sérelmezte a panaszos, hogy a mamutfenyő a „senki földjére", az Arborétum kerítésén kívülre került, és félelmei szerint azt hamarosan ki is fogják vágni. Az ingatlan, amin a mamutfenyő áll, a Szombathelyi Erdészeti Zrt. tulajdonában van, és sem a mamutfenyő, sem az ingatlan nem volt sem korábban, sem a vizsgálat idején természetvédelmi védettség alatt. Ezzel együtt megállapítottuk, hogy a növény nincsen veszélyeztetve, és visszásságot nem tártunk fel. A belterületi ingatlanon álló fás szárú növény kezelésére és fenntartására a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008.

(XII.30.) Korm. rendelet 3-5. §-ai irányadók, és az előírt kötelezettségek elhanyagolása esetére az erdészet jegyzői hatáskörben kötelezhető. Ezen túlmenően, bár az ügyben szereplő mamutfenyő országos védelem alatt nem áll, de helyi védettségét önkormányzati rendelet is biztosíthatja.

Csömör Nagyközség Polgármestere irodánknak írt panaszában azt sérelmezte, hogy a nagyközség területén vegetációs időszakban erdőirtást, tarvágást végeznek, erdészeti üzemterv alapján és az erdészeti hatóság engedélyével. Kifejtette, hogy rendkívül visszásnak tartja, hogy ezeket e munkálatokat a növények fejlődésének, a madarak költésének és az állatok szaporodásának időszakában végzik.

Vizsgálatunk eredményeképpen megállapítottuk, hogy Csömör Nagyközség közigazgatási területén lévő erdők egyike sem tartozik védett természeti területhez, illetőleg nem merült fel az ügyben védett élő szervezetek, források, természeti területek védelme vagy esetleg speciális tájvédelmi szempontok. Az eljáró erdészeti hatóságok, az érintett erdőgazdálkodók a jogszabályoknak megfelelően jártak el, amikor a fakitermelést időben vagy területre vonatkoztatva nem korlátozták. A vizsgálat feltárta, hogy bizonyos örökzöld fajok esetében a ritkítást mindenképpen vegetációs időszakban kell végezni avégett, hogy az újulat télire megerősödjön annyira, hogy a hóterhet elbírja. A vonatkozó jogszabályok álláspontunk szerint megfelelően igyekeznek az erdők használatához fűződő társadalmi, természetvédelmi és gazdálkodói érdekek között egyensúlyt teremteni, és ehhez megfelelő garanciákat is támasztanak. Mindezek alapján az ügyben alkotmányos visszásságot nem találtunk (5. sz. állásfoglalás).

III.6.5. A génmódosított szervezetek köztermesztésbe vonásának szabályozási problémái

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa részt vett egy az Európai Bizottság által kezdeményezett szűk körű szakmai konzultáción, mely szerves része egy most készülő, a génmódosított szervezetek (GMO) köztermesztésbe vonásának szabályozási problémáit elemző tanulmánynak. A jelentkezés önkéntes volt, a biztos külső – nem kormányzati – szereplőként jelentkezett a Bizottság felhívására.

A génmódosítás megjelenése óta állandósultak a konfliktusok az Európai Unió egyes tagállamai között e témával kapcsolatban. Alapvető probléma, hogy a köztermesztésbe vonási kérelmeket ún. komitológiai eljárás keretében, vagy ha ott nem sikerül, a tagállamoknak a Környezetvédelmi Tanácsban minősített többség-

gel kell elvetniük vagy elfogadniuk. Ha nincs meg a minősített többség, akkor a döntési jog visszaszáll az Európai Bizottságra, mely minden esetben a géntechnológia támogatása mellett dönt. Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hivatal (European Food Safety Agency – EFSA) hivatott az élelmiszerekkel kapcsolatos tudományos kérdésekben, így a génmódosított szervezetek kérdésében is független, szakértői elemzést adni, de a tapasztalat az, hogy a hivatal elemzései a génmódosítás kockázatainak figyelembe vétele tekintetében nem kielégítőek.

A konzultáció keretében négy fő problémakörben jeleztük aggályainkat.

Egyrészt probléma, hogy a szabályozás a génmódosított szervezetek köztermesztésbe vonásának engedélyezését belső piaci kérdésként kezeli, és így az áruk szabad áramlásának elvét alkalmazza, ami teljesen figyelmen kívül hagyja, hogy a GMO-k nem átlagos termékek, hanem a természetbe való kiengedésüknek visszafordíthatatlan és veszélyes következményei lehetnek. Azt is figyelmen kívül hagyja, hogy a köztermesztésbe vonás hatásai nagyban függnek a különböző befogadó környezetektől.

A JNOI véleménye az, hogy míg a szabályozási keret nem kezeli megfelelően a beavatkozás visszafordíthatatlan voltát és helyi jellegét, addig képtelen lesz megfelelően védeni az emberi és állati egészséget, a környezetet és a fogyasztói érdekeket.

A második problémakör a GMO-k kockázatértékelési előírásainál jelenik meg, mivel ezek komoly hiányosságokat mutatnak. Mivel a kérelmező végzi el a kockázatértékelést, és a vizsgálatnak nincs kötelező külső ellenőrzése, valamint szellemi tulajdonjogi kérdésekre hivatkozva az alapadatok nagy része a tagállamok számára hozzáférhetetlen, lehetetlen az átláthatóság, függetlenség biztosítása. A jelenlegi szabályozás nem biztosítja, hogy a kockázatértékelés független szakértők által ellenőrizhető legyen, mivel a géntechnológiai cégek – szellemi tulajdonjogi kérdésekre hivatkozva – nem bocsátanak a tagállamok rendelkezésére megfelelő GM magokat a független vizsgálatok elvégzésére.

Álláspontunk szerint a köztermesztésbe vonás utáni felügyelet módszertana sem megfelelő. Egyrészt nem veszi figyelembe a különböző befogadó környezetek változatosságát, másrészt – mivel az EFSA a véleményeiben általában nem szokott kedvezőtlen hatásokat megállapítani, ami miatt eseti felügyeletet kellene előírni – a felügyelet gyakran csak általános megfigyelésről rendelkezik a nem várt ártalmas hatások esetére, ami nem tartalmaz tudományos részt, így hatékonysága erőteljesen megkérdőjelezhető. El kell mondani azonban azt is, hogy az eseti felügyelet is problémás, mivel módszertana nem egységes, nem világos, hogy milyen minimum követelményeket ír elő.

Végül a JNOI megállapította, hogy a génmódosított szervezetekkel kapcsolatos kockázat-kommunikációnak világosabbnak, részletesebbnek, alaposabbnak, tagállami nyelven hozzáférhetőnek kellene lennie, és jobban figyelembe kéne venni a közvéleményt, melyben az állampolgárok GM növényekkel kapcsolatos aggodalmai fedezhetők fel.

A fent vázolt visszásságokat a biztos jelezte az Európai Bizottságnak, és várja a Bizottság által a jövőben esetlegesen kezdeményezett jogszabály-módosításokat.

III.6.6. Természetvédelemmel kapcsolatos jogszabály-tervezet véleményezés

A Magyar Köztársaság Kormánya 2008 novemberében új, az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló törvénytervezetet nyújtott be az Országgyűlésnek, melyet a 2009. évi XXXVII. törvény hirdetett ki. A Kormány álláspontja szerint azt, hogy a korábban hatályos, az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény módosítása helyett új törvény tervezetét készíttette elő, a Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történt csatlakozása, a megnövekedett erdőgazdálkodói létszám, és az erdészeti igazgatást is érintő közigazgatási reform indokolta.

A jogszabály közigazgatási egyeztetése során az előkészítésért felelős minisztérium az irodának nem küldte el a tervezetet, így véleményünket az Országgyűlési vita során ismertettük. A tervezethez fűzött véleményünkben kifejtettük, hogy a törvény tartalmaz számos, a természetvédelem szempontjából előremutató elemet, ilyen például az erdőknek a bennük található erdei életközösség természetességi állapota szerint történő osztályozása, az erdőkezelés üzemmód meghatározásai és a természetesség szempontjából fontos üzemmódok megjelenése. A törvény a természetességi kategóriák közül a természetes, természetszerű, és származékerdő kategória, valamint a védett természetvédelmi területek és Natura 2000 területen lévő erdők meghatározásaival elvi lehetőséget teremtett a természeti értékű erdők eltérő kezelésére. Ezen előremutató elemek megléte ellenére a hatályos törvény azonban mégsem alkalmazza a differenciált kezelés és gazdálkodás lehetőségét. Jeleztük, hogy a törvény 1. §-ában meghatározott célok elérésében ezek a jogintézmények csak akkor érhetnek el sikert, ha az előterjesztő azok hatékony használatát a részletszabályokkal is biztosítja, azonban erre nem került sor.

Kifogásaink egyik lényeges eleme, hogy az Etv. a közigazgatási hatósági eljárás ágazati szabályainak egyszerűsítését nem ellensúlyozza a törvényben rögzített és szankcionálni rendelt, a korábbinál szigorúbb kötelezettségekkel, valamint

a természet védelméért felelős hatóság, az érintett közösségek és szervezeteik részvételi lehetőségeivel. Az erdőgazdálkodás szabályait – különös tekintettel az egyes erdők eltérő ökológiai értékére, védettségi szintjére és funkciójára – a hatályos szabályozásnál részletesebben és a különbözőségek mentén differenciáltan lett volna szükséges és célszerű meghatározni. Az erdők természetességének javítása, a törvény deklarált céljainak megvalósíthatósága és a közcélok érvényesülése érdekében a törvényben rögzített keretjellegű rendelkezéseknél konkrétabb és határozottabb garanciális eljárási szabályokra, többek között a közösségi részvétel erősítésére lett volna szükség.

Mindezek alapján elmondható, hogy a törvényjavaslat oly módon lazította az erdőgazdálkodás szabályait, és csökkentette a hatósági jogköröket és felügyeletet, hogy ezáltal az erdővagyon védelmét és a természeti értékek védettségi szintjének megőrzését veszélyezteti.

Az említett érveinket a kormánynak címzett állásfoglalás mellett az Országgyűlés Környezetvédelmi Bizottsága előtt szóban is ismertettük. Sikerként értékelendő, hogy a kormány, illetve egyéni képviselők több módosító indítványt nyújtottak be a javaslathoz, mely így számos garanciális elemmel bővült. A törvény mellett folyamatosan részt veszünk a végrehajtási rendeletek véleményezésében, azonban jelentősen nehezíti a szabályok értékelését, hogy a rendeleteket a jogalkotási törvény követelményeivel ellentétesen a minisztérium nem a törvénnyel együtt, hanem különböző időpontokban alkotja meg.

Az erdőtörvénnyel kapcsolatos átfogó elemzés mellett az iroda részt vett a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet tervezetének véleményezésében is. Ennek során kifejtettük, hogy számos, a zöld környezet kialakítását és fenntartását elősegítő szabály mellett, a normaszöveg aránytalanul biztosít védelmet attól függően, hogy a fák közterületen vagy magánterületen helyezkednek el. A magánterületen lévő fák kivágása szintén kedvezőtlen környezeti hatásokkal járhat, és ennek megelőzéséhez a magántulajdon korlátozását biztosító lehetőségek álláspontunk szerint nem elegendők.

Véleményeztük továbbá a tájfajták állami elismeréséről, valamint vetőmagvaik előállítási és forgalmazási feltételeiről szóló földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszteri rendelet tervezetét is. A miniszteri rendelettervezet a Bizottság 2008/62/EK (2008. június 20.), a helyi és a regionális feltételekhez természetes módon alkalmazkodott és génerózió által veszélyeztetett, mezőgazdaságban honos fajok és fajták elfogadása és ezen honos fajok és fajták vetőmagjának, valamint vetőgumójának forgalmazása esetében alkalmazandó eltérésekről szóló irányelv hazai implementációja. Megítélésünk szerint a rendelet csak akkor lesz végrehajtható, ha a kormányzat további intézkedéseket is tesz, ahhoz

megfelelő intézményi háttér és költségvetési finanszírozás is szükséges. Széles körű ismeretterjesztési, tudatformálási, gazdasági fejlesztési programra van szükség, mely segíti a gazdák tájfajta vetőmaghoz jutását.

Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a védett őshonos és a veszélyeztetett mezőgazdasági állatfajták genetikai állományának tenyésztésben történő megőrzésére nyújtandó támogatások részletes feltételeiről szóló miniszteri rendelet tervezetével kapcsolatban pedig megjegyeztük, hogy a tenyésztési programokban javasolt számú apaállatok tartását is támogatni szükséges. Az állományok folyamatos fenntartása érdekében javasoltuk, hogy a támogatási lehetőséget minél előbb hirdessék meg, annak csúszása ugyanis a fenntartandó állományok csökkenését, károsodását okozhatja.

III.7. KÖZLEKEDÉS

témafelelős: Bajzáth Orsolya

III.7.1. Értékelés

Talán a környezetvédelem egyik ágazatában sincs olyan kiáltó ellentét a hivatalos állami politikák és az azokat megvalósító jogszabályok és intézkedések között, mint a közlekedési jogban. Míg az európai közlekedési koncepció egyértelműen, a magyar pedig kisebb mértékben, de még mindig eléggé határozottan a környezetbarát vasúti közlekedésnek kíván elsőbbséget biztosítani, addig jogrendszerünk, benne a különböző adó- és támogatási szabályokkal, gazdaságfejlesztési döntési rendszereink következetesen támogatják az utak és a közúti közlekedés fenntartását és fejlesztését. Majd miután előáll az a helyzet, hogy a környezetvédelmi és egyéb externáliák (a társadalomnak meg nem fizetett többletköltségek) miatt az individuális közúti személy- és áruszállítás némileg kifizetődőbb, mint a vasúti, az állami döntéshozó azt mondja, szeretné ő a környezetbarát közlekedési formát, de a gazdasági racionalitás a közúti mellett szól.

A közúti közlekedés a nagyvárosokban vagy az átmenő forgalom a kisebb helységekben azután már olyan mértékű levegőszennyezést és zajt okoz, ami az egészségünket fenyegeti. Ezt jól mutatja, hogy az alapjában véve közegészségügyi szempontok alapján meghatározott levegőtisztasági és zaj határértékeket a közutak egy része rendre túllépi. Hasonló helyzetnek vagyunk tanúi a légiközlekedésben is: a „zajgátló védőövezetekben” az egészségügyi határértékek tartós és jelentős túllépése jogi szempontból természetes dolognak számít.

A közlekedési jog és joggyakorlat terén tehát ki kell mondanunk, hogy becsapjuk önmagunkat. Amíg nem változtatunk közlekedési beidegződéseinken, nem tisztázzuk egyértelműen és kitartóan, hogy a jelenlegi közlekedési helyzet emberek százezreinek az egészségét jelentős mértékben károsítja, és nem próbáljuk meg a társadalom tagjainak belátását, értékeit és cselekedeteit ennek megfelelően módosítani, addig a helyzet nem fog változni.

A közlekedés okozta környezeti hatások az egyik legnehezebben kezelhető problémát jelentik mind a közlekedési ágazat, mind a környezetvédelem számára. A meglévő közlekedési rendszerek, a kialakult településszerkezet és infrastruktúra nehezen és lassan módosítható, általában jelentős költséggel jár, a közúti közlekedés esetében új utak építése pedig csak átmeneti időre nyújthat megoldást, hosszú távon forgalom- és így környezetszennyezés növelő hatással kell számolni.

A motorizált közlekedési mód és – a „tisztább" gépjárművek és a jobb forgalomszervezés ellenére – ezzel együtt járó környezetterhelés folyamatosan növekszik. A panaszok számottevő része a településeken átvezető főutak és a nagyobb belső utak forgalmának mértékét és az abból adódó zaj- és levegőterhelést, a zajvédelmi intézkedések végre nem hajtását, továbbá lakóházaik állagának folyamatos romlását, valamint a lakott területek fölött elhaladó repülőgépek által keltett zajt sérelmezik. Mivel a zaj elleni védelem kérdéseivel külön fejezetben foglalkozunk, a légiközlekedéssel kapcsolatos ügyek tapasztalatait és a témában született jogalkotási javaslatainkat abban a fejezetben tárgyaljuk, itt csak a közlekedés környezeti hatásaiban komplexebb két sajátos ágazatával, a közúti és vasúti közlekedéssel foglalkozunk, azon belül a forgalomszervezéssel, a közlekedési igények kielégítésének módjaival kapcsolatban felmerült problémákat mutatjuk be.

III.7.2. Közúti közlekedés

A közlekedés mint társadalmi tevékenység a hálózati infrastruktúra kiépítésekor egyszeri, a működés során pedig folyamatos hatást gyakorol a környezetre.

Az Európai Unió országaiban mind a személyszállítás, mind az áruszállítás meghatározó része közúton zajlik. Mivel a mobilitási igény folyamatosan növekszik, és a legrugalmasabb közlekedési mód továbbra is a közúti szállítás, várhatóan a közúti forgalom hazánkban és a világ többi részén egyaránt tovább fog nőni, annak ellenére, hogy az Európai Bizottság már a 2001-ben kidolgozott közlekedési Fehér Könyvében a 2010-ig terjedő időszakra a tényleges tendenciával ellentétes célt fogalmazott meg, amikor más közlekedéstípusokhoz képest a közúti közlekedés aránya csökkentésének szükségességét hangsúlyozta.

A közúti áruszállítás jelentős környezeti hatást vált ki, elsődlegesen a zaj és levegőszennyezés révén. Az úttestben és a környező infrastruktúrában bekövetkező súlyos károkért is a közutakat használó járművek, közülük elsősorban a nehézgépjárművek (teherautók, kamionok) felelősek. Minderre tekintettel a közúti áruszállítást – akárcsak ideiglenesen is – jelentősen növelő beruházások engedélyezése során nélkülözhetetlen az ennek révén előidézett környezeti hatások vizsgálata. Ennek kérdéseit vizsgáljuk az M6 gyorsforgalmi út építéséhez kapcsolódó szállítási útvonalak kijelölése és a szállítás tárgyában folyamatban lévő eljárásunkban. A panaszos azért fordult hozzánk, mert az autópálya építéséhez szükséges igen nagy mennyiségű alapanyagot a háza melletti főútvonalon szállítják, amely a megnövekedett tehergépjármű forgalom miatt számára elviselhetetlen zaj- és levegőterhelést okoz, továbbá megrepedtek a házának falai. Ehhez képest a részletes környezeti hatástanulmány alapján az autópálya építéséhez kiadott környezetvédelmi engedély nem foglalkozik a szállítás pontos környezeti hatásaival. A vizsgált esetben a szállításhoz csak a közútkezelő járult hozzá, amely szerv feladata azonban kizárólag az utak állapotának megőrzése, a teherbírásvesztés-fáradás vagy az alakváltozás (pl. hullámosodás) megakadályozása, így a szállítás környezeti hatásait (pl. levegőterhelés, zaj) nem vizsgálja.

Bár a vizsgálat még folyamatban van, de az ügy rámutat arra, hogy a nagyarányú áruszállítással járó beruházások esetén kiemelkedően fontos az egyes szállítási alternatívák (közúti, vasúti, vízi szállítás) alkalmazhatóságának vizsgálata, és az ezekkel járó környezeti hatások felmérése is. A konkrét esetben ugyanis a szállítási útvonalat jelentő főútvonallal párhuzamosan csaknem végig adottak a vasúti szállítás feltételei.

A szerencsi szalmaégető művel kapcsolatos vizsgálatunkban (2. sz. állásfoglalás) ugyancsak észleltük, hogy a hatástanulmány szinte teljes mértékben figyelmen kívül hagyta a szállítás és tüzelőanyag termeltetés kérdéseit, jóllehet ezek nélkül az erőmű működése elképzelhetetlen lett volna, a két tevékenységnek pedig igen jelentős környezeti hatásai lehetnek. Az előbbinek a napi 200 kamion szennyezőanyag és zajkibocsátása miatt, utóbbinak pedig a világörökséghez tartozó táj arculatának megváltozása miatt. Mindkét említett kapcsolódó tevékenység jelentős lehet amiatt, hogy Natura 2000-es területeket érint.

Külön is sérelmesnek tartjuk azt, hogy a jogalkotó a kapcsolódó létesítmények jelentőségét a magyar hatásvizsgálati jog 15 éves története során fokozatosan háttérbe szorította. Az eredetileg a Kvtv.-ben szereplő definíciós rendelkezések előbb a Khvr. szövegébe, majd onnét a mellékletek lábjegyzetébe kerültek át. Álláspontunk szerint ez a jogalkotói megoldás alkotmányos visszásságot ered-

ményezett, mert lehetőséget teremtett olyan, a fenntarthatósági követelményekkel ellentétes hatósági engedélyezési gyakorlat kialakulására, amely a kapcsolódó létesítményekkel nem foglalkozik.

A kapcsolódó létesítményekkel foglalkoztunk a magyar KHV eljárás egyes kérdései és az európai uniós jog viszonyát vizsgáló állásfoglalásunkban is (27. sz. állásfoglalás). Az Európai Bíróság jogeseteinek figyelembe vételével megállapítottuk, hogy a KHV Irányelv 2. cikk (1) bekezdés, valamint a megelőzés és elővigyázatosság elveiből az következik, hogy a projekt kifejezést kiterjesztően kell értelmezni, ahhoz a tevékenység megvalósításához szükséges összes kapcsolódó tevékenységet és létesítményt is hozzá tartozónak kell tekinteni.

Gyorsforgalmi utak

A Transzeurópai Közlekedési Hálózatról szóló, az Európai Parlament és Tanács 1996. július 23-i 1692/96/EK határozata a megfelelő közlekedési infrastruktúra, de azon belül nem kizárólag a gyorsforgalmi autóutak építését (fejlesztését) kívánja meg, hanem a vasúti, és belvízi hálózatokat, belvízi hajóutak mellett fekvő kikötőket is. Hazánkban az autópálya-törvény elsőként nyilvánította kiemeltté a gyorsforgalmi utak építését, kiemelve ezzel a közúti közlekedést a közlekedés egyéb ágazatainak köréből. A szabályozás is tükrözi a közúti közlekedés kiemelt szerepét, amikor az engedélyezési eljárások határideje az általánoshoz képest rövidebb, csökkennek a közösségi részvétel garanciái.

A közlekedés, ezen belül a közúti közlekedés jelentős környezetszennyező és környezetkárosító hatással rendelkezik, amelyek az élő és az épített környezetet egyaránt érintik (pl.: levegőszennyezés, zaj- és rezgésterhelés). A környezet védelme, illetve a műszaki szempontból megfelelő utak építése érdekében az engedélyezési eljárás minél alaposabb lefolytatása és a tényállás teljes körű, minden szempontra kiterjedő feltárása egyaránt szükséges. Az engedélyezési eljárás lerövidítésének esetleges negatív következményeit később, azaz hosszú távon a társadalom egésze fizeti meg. Irodánk átfogóan vizsgálta a környezetbe való beavatkozással járó beruházások engedélyezési problémáit az európai közösségi jog tükrében, különös tekintettel a nyomvonalas létesítményekre.

A Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium (KHEM) és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) 2009 júliusában megkereste irodánkat a láncszerűen elhelyezkedő közúti fejlesztések engedélyezési problémáinak közösségi jogi vonatkozásai miatt. Kialakult ezt követően a KHEM-mel egy szoros együttműködés, amely során több jogértelmezési kérdésben kikérték a véleményünket. A főbb vizsgált területek az útépítési projektek környezeti hatásvizsgálatához, stratégiai környezeti vizsgálatához, valamint azok természetvédelmi

(Natura 2000) kérdéseihez kapcsolódtak. Mivel ezeken a jogterületeken az Európai Unió számos jogi aktust és jogértelmező rendelkezést alkotott, ezért kiterjedt vizsgálatot folytattunk le a megkeresések véleményezése kapcsán. Kiemelt jelentőségű a továbbra is folyó együttműködésben, hogy az egyébként nem környezetvédelmi érdekeket képviselő közlekedési tárca részben az iroda által adott környezetvédelmi állásfoglalásokra alapozza jogalkalmazó és jogalkotói tevékenységét az érintett területen.

Az utak építésének engedélyezésével kapcsolatos európai uniós jogi problémák

Általában a közlekedési infrastruktúra-fejlesztés, ezen belül az útépítés sajátos hazai problémája, hogy az utak engedélyezési gyakorlata majdhogynem rendszerszerűen vezet az európai uniós jog sérelméhez. Ez elsősorban a környezeti hatásvizsgálat (KHV), illetve a Natura 2000 területekbe való beavatkozás engedélyezése vonatkozásában merül fel. Tekintettel a két érintett jogintézmény horizontális és preventív jellegére, valamint hibás alkalmazásuknak az uniós támogatási forrásokra gyakorolt kritikus hatására, kiemelten foglalkoztunk a felmerülő jogalkotási és jogalkalmazási problémákkal.

A hazai KHV szabályozással, ezen belül is Khvr-rel kapcsolatban megállapítottuk, hogy az több szempontból nem felel meg az alapul szolgáló 85/337/EGK irányelvnek. Először is, a rendelet több, az irányelv hatálya alá tartozó projekt típust nem tekint vizsgálatköteles tevékenységnek. Másodsorban, széles körben alkalmaz olyan abszolút hatályú küszöbértékeket, amelyek projektek széles körét, így bizonyos úttípusokat előre mentesítenek a KHV alól (pl. helyi közutak, kerékpárutak, stb.). Végül, a rendelet nem nyújt megnyugtató megoldást a küszöbérték alatti, egyidejűleg vagy sorozatban megvalósuló projekt-elemek hatásainak egybeszámítására („szalámizás"). Az állásfoglalásban felhívtuk a kormányt, hogy oldja fel a magyar jognak az uniós joggal való konfliktusát, többek közt a kis léptékű, illetve a szakaszokra bontható infrastrukturális létesítmények előzetes szűrésének jogszabályi elrendelésével.

A hazai szabályozás hiányosságait az engedélyező hatóságoknak az Európai Bíróság esetjoga tükrében úgy kell áthidalniuk, hogy – adott esetben a hazai jogszabály mellőzésével – közvetlenül az uniós irányelvet alkalmazzák. Állásfoglalásunkban részletesen elemeztük a fent említett és az utak engedélyezése során, a KHV eljárásban és a Natura 2000 területekkel kapcsolatos engedélyezési eljárásokban markánsan felmerülő elhatárolási és mérlegelési kérdéseket (ld. részletesebben a természetvédelmi alfejezetben).

A Környezeti hatásvizsgálat (KHV) és a stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) alkalmazása

A hatósági jogalkalmazás során felmerült a KHV SKV-val való kiváltásának lehetősége. Az NFÜ azért kereste meg irodánkat, hogy mutassuk be a két jogintézmény kapcsolatát. A megkeresés nyomán elkészített háttéranyag részletesen bemutatta az SKV és a KHV közösségi jogi és hazai jogi szabályozását, és az azokhoz kapcsolódó gyakori visszásságokat. Ebben rámutattunk, hogy a két jogintézmény között nincs átfedés, egymás helyettesítésére semmilyen esetben sem alkalmasak, hiszen SKV-re csak tervek és programok, azaz általános döntések esetében kerülhet sor. Általános döntésről beszélünk azokban az esetekben, amikor a döntés nyomán a későbbiekben megvalósuló tevékenység helye, ideje, megvalósítója vagy műszaki-technikai paraméterei vagy akár ezen ismérvek közül több is, még határozatlan. Ezzel szemben a KHV konkrét, egyedi tevékenységek megvalósításának lehetőségét vizsgálja. Azonos vagy nagymértékben átfedő viszont a két jogintézmény célja és módszertana: a környezet védelme, a káros tevékenységek megelőzése érdekében széles körű szakmai és társadalmi konzultációt folytatnak le.

Mind a KHV, mind az SKV kötelező, amennyiben ennek jogszabályi feltételei fennállnak. Bár mindkét jogintézmény ad bizonyos mérlegelési lehetőséget a hatóságok (nem pedig a beruházó) részére, ez azonban kizárólag a „jelentős környezeti hatás" megítélésére szorítkozik. A hatósági diszkréció nem terjed ki arra, hogy a kettő közül melyik eljárást folytassák le és mikor.

Sajátossága továbbá mind a KHV-nak, mind pedig az SKV-nak, hogy azokat a releváns döntés, azaz az engedély megadása, illetve a terv vagy program elfogadása előtt kell lefolytatni. Amennyiben folyamatban lévő vagy elkészült projektek kapcsán nem történt meg a KHV, akkor az esetleg kiadott létesítési engedély az adott engedélytípusra vonatkozó jogszabályban általában szereplő utaló szabályok alapján jogsértőnek minősül. A helyzet orvoslására új eljárást kell lefolytatni vagy környezetvédelmi felülvizsgálati eljárást kell indítani. Hangsúlyozni kell, hogy e tekintetben a hazai és az EK jog közötti lényeges különbség itt feszül: a magyar jog az ilyen esetekben a felülvizsgálat intézményét írja elő logikusan, hiszen már nem a majdani hatások becslésére van szükség, hanem a tényleges hatások mérésére. További lényeges jellemző, hogy a hazai jog csak kivételes esetben, a hatóságra telepített bizonyítási teherrel teszi lehetővé a tevékenység felfüggesztését.

Hasonlóképpen, nem folytatható le utólag SKV egy már elfogadott tervre vagy programra, hanem ezek felfüggesztése mellett új SKV-t kell elvégezni és új programot/tervet kell elfogadni.

A JNOI kiemelt feladatának tekinti, hogy a környezeti döntéshozatal eme két kritikus jogintézménye szabályait mind a hatóságok, mind pedig a beruházók hiánytalanul alkalmazzák.

Az engedélyezési eljárásokkal kapcsolatos problémákat tükrözi a Debrecent elkerülő út építési engedélyezési eljárásával kapcsolatos panasz. A várost hosszú ideje terhelő tranzitforgalom csökkentése érdekében megépítendő elkerülő út tervezett nyomvonala közvetlenül Natura 2000 terület, azaz kiemelkedő és védett természeti értékekkel rendelkező terület határán helyezkedik el, illetve egy rövid szakaszon keresztezi a tervezést követően kijelölt Natura 2000 területet. A NaturaR. azonban jóval a hatásvizsgálati eljárás jogerős befejezését követően, az építésügyi hatósági eljárás idején lépett hatályba.

Mindebből következően a felügyelőség sem a környezetvédelmi engedély, sem pedig az útépítési engedélyezési eljárás során adott környezetvédelmi szakhatósági hozzájárulás megadása során nem vette figyelembe a Natura 2000 területekre gyakorolt hatásokat.

Az út építése még a beszámolási időszakban – tehát a Natura 2000 területek kijelölését követő több év elteltével – sem kezdődött meg. Az irodánkban még folyamatban lévő ügyben különösen vizsgálandó, hogy az ilyen esetekben miként kell figyelembe venni a beruházásnak a Natura 2000 területen előforduló, a terület jelölésének alapjául szolgáló fajokra és élőhelytípusokra gyakorolt hatását.

A nagyvárosi közlekedés

A hozzánk benyújtott panaszokból – az általános tapasztalatokkal egyezően – egyértelműen megállapítható, hogy a tömeges autóhasználat a nagyvárosokban meghatározó hatást gyakorol a környezetre, és a lakosság nagy része a közlekedéstől származó zaj- és légszennyezettség következményeitől szenved. A panaszosok egy része maga a forgalom, annak elviselhetetlen mértékűre növekedése miatt fordul hozzánk, míg mások ezzel összefüggésben a forgalomszervezési intézkedéseket, illetve azok hiányát is kifogásolják. Volt ugyanakkor olyan panaszunk is, amelyet úgymond a közösségi közlekedés ellenében, konkrétan egy buszjárat működtetésének megszüntetése érdekében nyújtottak be (48. sz. állásfoglalás). A panasz jól jellemzi az autóhasználat mára kialakult – torz – társadalmi presztízsét: a buszjárat olyan útvonalon közlekedett, amely rendkívül terhelt a fővárosba ingázó vidéki autók közlekedésétől, a panasz mégis a közösségi közlekedést kifogásolta. Rávilágít ugyanakkor arra is, hogy a közösségi közlekedés elavult járművei szintén környezetterhelők. Ezen utóbbi szempontot sokak felvetették a fővárosi szmogriadó idején is, hogy a közös-

ségi közlekedés az igen magas átlagéletkorú buszok révén maga is az elfogadhatónál jobban terheli a környezetet.

Az is látható, hogy a forgalom zavaró hatásait kifogásoló panaszok egyediségükben semmiképpen nem kezelhetők, egy nagyváros egy-egy útját terhelő forgalmat megnyugtatóan nem lehet a felmerülő probléma szűk környezetében rendezni. Különösen ezt tükrözi az a panasz, amelyet egy fővárosi egyirányú utca tervezett kétirányúvá fejlesztése, és ekképp a környezetterhelő hatások várható növekedése miatt nyújtottak be (Márvány utca, folyamatban lévő ügy). A forgalomszervezési intézkedést az indokolta, hogy a szomszédos párhuzamos utcát sétálóutcává kívánták alakítani. Ezzel azonban a környezeti terhelés csak áthelyeződött volna egyik utcáról a másikra.

Egy másik folyamatban lévő ügyben a panaszos azért fordult az irodához, mert Budapest XVIII. kerületében a Petőfi utcában korábban „Tehergépkocsival behajtani tilos" jelzőtáblák voltak, azonban később 3,5 tonnás súlykorlátozást vezettek be. Ezzel a Petőfi utcában a teherforgalom jelentősen megnőtt. Az ügyben ugyanakkor felmerül, hogy a Petőfi utcában lakók számára megoldást csak a forgalom egy másik útra való terelése jelenthetné.

Tulajdonképpen ugyanezen típusú konfliktus tüneteiként jelennek meg nálunk az elkerülő utak miatt benyújtott panaszok, hiszen itt is pusztán a környezeti terhelés áthelyezése történik. A fővárosi M0 autóút zajhatásai miatt számos beadvány érkezett, de kifogásolták a Debrecent és a Hévizet elkerülő utak tervezett megépítését is. Az elkerülő utakkal kapcsolatosan megjegyezzük, hogy bár a városon belüli környezetártalmak tekintetében megoldást, javulást eredményezhetnek, azonban az adott települést terhelő össz-szennyezést az autóhasználatra ösztönző új utak megnyitása hosszabb távon általában növeli.

Valamennyi ügyből kitűnik, hogy a közlekedési problémák csakis fenntartható, stratégiai szintű és egy egész településre, sőt agglomerációra, még inkább az ország teljességére kiterjedő közlekedési politika alapján kezelhetők. A környezet magas szintű védelme jegyében nem új utak építésével és a forgalom áthelyezésével (és egyúttal generálásával), hanem éppen ellenkezőleg: a közúti forgalom abszolút csökkentésével, a közösségi közlekedés erősítésével és a közúti áruszállítás visszaszorításával valósítható meg.

2009 nyarán a Fővárosi Önkormányzat és a Levegő Munkacsoport közös sajtótájékoztató keretében tájékoztatta a lakosságot arról, hogy várhatóan július 4. és augusztus 2. között Budapest több nagyforgalmú útszakaszának néhány sávját kísérleti célból lezárják, a lezárt sávokon kerékpársávot, parkolót, buszsávot vagy parkolót alakítanak ki, különös tekintettel arra, hogy nyáron a gépkocsik

károsanyag kibocsátása és az ultraibolya sugárzás által létrehozott ózontartalmú fotokémiai szmog tömegesen okozhat allergiás, asztmás megbetegedést.

A kezdeményezéssel kapcsolatban közleményben hangsúlyoztuk, hogy a forgalomcsillapító kísérlet figyelemre méltó, bár nem elégséges: a kezdeményezés csak akkor válhatna a jövőben a budapestiek hasznára, ha a Főváros vezetése azzal egyidejűleg határozott és átfogó lépéseket tenne a gyalogos- és kerékpárosbarát közlekedésért.

A JNOI reményét fejezte ki, hogy a kezdeményezést továbbfejlesztik és a fővárosiak életminőségének javítása és élettartamának hosszabbítása érdekében a Fővárosi Önkormányzat a gépkocsiforgalom korlátozására átfogó intézkedéseket tesz. Az egy hónapos forgalomkorlátozás nem lett volna képes tartósan átrendezni a fővárosiak és az agglomerációban élők közlekedési szokásait, de az ügy ráirányította a figyelmet Budapest két évtizede megoldatlan közlekedési helyzetére.

Az ombudsmani közlemény azt is megjegyezte, hogy a rendszerváltás óta reálértéken számítva óriási csökkenés következett be a BKV működésének finanszírozásában. A járműállomány elöregedett, színvonala nem kielégítő, rendszeresek a meghibásodások, évről évre járatritkítási tervek kerülnek elő. A Budapesti Közlekedési Szövetség tarifaközösségének kialakítása ólomléptekkel halad. Hiányzik az egységes és vonzó P+R rendszer.

A közösségi közlekedés előtérbe helyezése a fenntartható városi közlekedés érdekében Budapesten is elkerülhetetlen. A kivont forrásokat előre meghatározott ütemben vissza kell juttatni a közösségi közlekedésnek. Nem lehet többé szó járatritkításról és a jegyárakat is versenyképessé kell tenni az autózók számára. Az egyéni közlekedés árát – például London vagy Stockholm példájára behajtási díjjal is – meg kell fizettetni, s az így képződő forrásokból megteremteni a színvonalas közösségi, kerékpáros és gyalogos közlekedés feltételeit.

Ugyancsak a fenntartható fejlődés elvén alapuló stratégiai szintű gondolkodás szükségességét veti fel a közlekedés és a településrendezés kapcsolata, amelyekről bővebben a zajról, illetve a településrendezésről szóló fejezetben szólunk. Itt is megjegyezzük azonban, hogy települési környezetben a kedvezőtlen környezeti hatások egyik legfőbb forrása a közlekedés, így az önkormányzatok felelőssége különösen a forgalom által terhelt területek szabályozása tekintetében jelentkezik kiemelten. A fenntartható településrendezés során a légi-, a vasúti és a közúti közlekedés környezeti hatásaira egyaránt fokozott figyelmet kell fordítani, ugyanakkor ennek a fokozott gondosságnak a hiányára utalnak a hozzánk érkező panaszok.

III.7.3. VASÚTI KÖZLEKEDÉS

A vasúti közlekedéssel kapcsolatban az iroda hivatalból indított vizsgálatot annak megállapítására, hogy a 2009/2010. évi vasúti menetrend előkészítése és elfogadása – egyes vasúti mellékvonalak bezárása – hogyan érinti az egészséges környezethez való jogot (12. sz. állásfoglalás). Azt vizsgáltuk, hogy a tervezett és elfogadott döntés összhangban van-e hazánk környezetpolitikai, közlekedés- és területfejlesztési céljaival. A Kvtv. értelmében vizsgálni és értékelni kell azt is, hogy egyes országos jelentőségű koncepciók, döntések – így a vasúti mellékvonalakkal kapcsolatos intézkedéscsomag – várhatóan milyen hatást gyakorolnak a környezetre.

A közlekedési tárca a 2009/2010. évi vasúti menetrend tervezetében 2009 decemberétől 33 vasúti mellékvonalon, mintegy 1000 kilométeren nem kívánt megrendelni személyszállítási közszolgáltatást. A végleges menetrend alapján 30 mellékvonalon teljesen, egy vonalon pedig részlegesen szűnt meg a vasúti személyszállítás.

A vizsgálat során több területen tártunk fel visszásságot. Állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy az egészséges környezethez való jog sérül, ha a vasúti személyszállítást szüneteltetik, és a forgalmat közutakra terelik, mivel ez várhatóan növeli a környezet terhelését, és ellentétes a fenntartható fejlődés kereteinek megteremtésére irányuló állami célkitűzéssel. A vasúti személyszállítás felszámolása továbbá ellentétes Magyarország hatályos környezetpolitikájának irányaival és célkitűzéseivel, közlekedési stratégiájának alapelveivel és célkitűzéseivel, valamint – a hátrányos helyzetű térségek fejlődési lehetőségeinek esetleges korlátozása által – az elmaradott térségek fejlesztésére irányuló állami kötelezettség sérelmét eredményezheti.

A Kvtv. 43. és 44. §-ai kötelezően előírják vizsgálati elemzés készítését abban az esetben, ha egy országos jelentőségű koncepció, döntés – jelen esetben a vasúti mellékvonalak bezárása – hatással lehet a környezetre, a környezet minőségére, valamint a környezettel összefüggésben az emberi egészségre.

Az egészséges környezethez való jog kapcsán felmerült visszásság orvoslása érdekében a biztos felhívta a közlekedési minisztert, hogy a közszolgáltatási szerződés megkötése előtt készítse el a vizsgálati elemzést. Az elemzés elkészítése során biztosítani kell az érintett önkormányzatok és társadalmi szervezetek korai és hatékony részvételét. A biztos felhívta a közlekedési minisztert arra is, hogy a menetrendi koncepciót és annak vizsgálati elemzését küldje meg az Országos Környezetvédelmi Tanács részére véleményezésre.

A biztos továbbá felhívta a Kormányt, hogy tegyen javaslatot a közlekedésről, a területfejlesztésről, illetve a környezetvédelemről szóló jogszabályok közti összhang megteremtésére.

Az állásfoglalást 2009. november 17-én adtuk ki, azóta több visszajelzés is érkezett: egyrészt a KHEM-től, másrészt támogató és kritikát megfogalmazó észrevételek civilektől. A KHEM 2009. november 23-án egy sajtóközleményben reagált a biztos állásfoglalására, melyben vitatta az állásfoglalás szakmai megalapozottságát.

III.8. ENERGIA TERMELÉS

témafelelős: Garaguly István

III.8.1. Értékelés

Az elmúlt év panaszok kapcsán hozzánk került nagy energetikai ügyei, az egyes érdekcsoportokkal való többfordulós eszmecserék, illetőleg stratégiai és tudományos főosztályunk szakértőinek ismeretei alapján úgy látjuk, hazánkban a következőképp lehet áttekinteni az energiaellátás problémáit.

A hazai szakpolitika elvi sarokkövei klímavédelem és energiapolitika terén:

– a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (2008-2025),

– a 2008-2020 közötti időszakra vonatkozó energiapolitikáról szóló 40/2008. (IV. 17.) OGy határozat, valamint a határozat háttéranyagát képező, de parlamenti jóváhagyással nem bíró energiapolitikai koncepció,

– a kormány által elfogadott megújuló energiára vonatkozó stratégia (2007-2020), valamint

– a 2008-2016-os időszakra vonatkozó Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Terv.

Ezen túl az Európai Unión belül 2008-ban elfogadott energia és klíma csomag konkrét intézkedéseket és célokat tartalmaz a tagállamok számára, amely célok elősegítik a klímaváltozással szemben folytatott küzdelmet. Hazánk számára a csomag 20%-os általános üvegházhatású gázkibocsátás csökkentési céljához kapcsolódó tagállami cél (1990-es bázisra vetítve) –18,3%. A megújuló energia terén hazánknak 2020-ra 13%-os arányt kell elérnie.

A hazai szakpolitikai célok, deklarációk, valamint az uniós célszámok teljesítése nem mindig látható az intézkedések és egyedi ügyek szintjén, de már a szabályozás és a szakpolitikai célok összhangja is nehezen fedezhető fel.

A JNOI ráadásul a jelenlegi szakpolitikai és jogszabályi kereteken túl a szektor hosszú távú céloknak és hosszú távon fennmaradó azonos lehetőségeknek megfelelő alakítását – az erőforrások fenntartható használatát – is figyelembe kell, hogy vegye. Ezek a célok magukba foglalják az üvegházhatású gázok kibocsátásának radikális csökkentését, az energiahatékonyság növelését mind az energiatermelési és fogyasztási oldalon, mind a megújuló erőforrásokkal való hatékony gazdálkodás terén.

Az a magatartás, amely a jövő nemzedékre magasabb légköri üvegházhatású gáz koncentrációt, magas radioaktivitású hulladékot hagy örökül, nem biztosít egyenlő jogokat és lehetőségeket gyermekeinknek és a még meg nem született generációknak.

Az energetika terén a környezet és a jövő generációk érdekei rendszerszinten sérülnek. A jelenlegi rendkívül eklektikus és gyorsan változó jogszabályi környezet amellett, hogy nem segíti a beruházásokat kiszámíthatósággal és átláthatósággal, számos esetben olyan beruházási kezdeményezéseknek is lehetőséget, támogatást biztosít, amelyek nem állnak összhangban az említett szakpolitikai keretekkel, és társadalmi hasznosságuk a várható jövőbeli trendek és peremfeltételek mellett erősen megkérdőjelezhető. Ilyen beruházásnak tekinthető a látókörünkbe került ügyek közül például a Mátraterenye határába tervezett szénerőmű vagy a Szerencsre tervezett túlméretezett szalma-tüzelésű erőmű.

A szakpolitikai keretek hiányosságai és a szakpolitikai célokat sem igazán leképező jogszabályi környezet nem vetít előre megfelelő stratégiai irányokat az erőművi szektorban. Ennek oka részben a liberalizáció túl széles értelmezése, részben a szakpolitikai eszköztár motiváló tényezőinek alacsony hatékonyságú használata.

Talán ennek is köszönhető, hogy a rendelkezésre álló adatok szerint például az erőművek leállításából adódó kapacitáskiesést (mintegy 3500 MW) lényegesen meghaladó (2374 + 2376 = 4750 MW) erőművi kapacitás létesítésére vonatkozó befektetői szándék jelentkezik Magyarországon. Ezek a kapacitások nem szükségesek a várható hazai igények kielégítéséhez, viszont építésük és működésük negatív környezeti hatásai együttesen akár abszurd méreteket is ölthetnek, pl. két egymásra való tekintet nélkül tervezett erőmű és egy kohó a Tisza vízhozamának mintegy 20%-át használná hűtővízként. Joggal vethető fel, megfelelő-e az ezt megengedő szabályozórendszer.

Az energiahatékonyság kérdése mind a termelési, mind pedig a fogyasztási oldalon háttérbe szorul. Rendkívül szerencsétlen ezen túl, hogy országunkban egyesek a retorika szintjén környezetvédelmi indokokkal próbálnak energetikai

berendezéseket fenntartani vagy extra állami támogatáshoz jutni, noha a valóság állításaikkal szöges ellentétben áll. Az elmúlt évben ilyen eset volt a kormánynak a Vértesi Erőmű Zrt. támogatására vonatkozó kormányhatározat[14] és az a törvénymódosítás[15], amely a „zöld"-nek nem nevezhető gázmotoros erőművek számára a beruházás megtérülési idején túl is kötelező átvételi támogatást biztosít – amelyet a villanyszámlában zöld energiaként fizetnek meg a fogyasztók.

Az energetika tehát – a klímapolitikával is összefüggésben – a fenntartható fejlődés, a jövő nemzedékek életlehetőségeinek és életminőségének alakulása szempontjából kulcsfontosságú, alapvető kérdés, így az erre vonatkozó jogalkotást és a kapcsolódó hatósági gyakorlatot a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a beérkezett panaszok vizsgálatával, illetve saját kezdeményezés alapján hivatalból is működésének kezdetétől fogva kiemelt prioritásként tekintette.

Ebben a fejezetben először a hatályos joganyagban bekövetkező változások mentén a szabályozás, a jogpolitika elénk rajzolódó – a fenti jogpolitikai értékeléssel sajnos teljes mértékben összhangban lévő – irányait; a második részben pedig az előttünk lévő ügyek „nagyítóján" keresztül a környezeti szempontból visszás hatósági jogalkalmazás néhány fontosabb esetét, kérdését kívánjuk megmutatni, összefoglalni.

III.8.2. Az energia ügy szempontjából releváns jogi környezet elemzése

A villamosenergia, illetve távhőenergia termelésének, elosztásának, szállításának és szolgáltatásának jogi környezete az energiatermeléshez és energiahasznosításhoz szükséges tevékenységekkel megvalósuló környezethasználat komplexitása miatt, a szabályozás tárgyának sokfélesége és természete szerint meglehetősen fragmentált és szerteágazó.

Emiatt jelen keretek között a 2009-ben bekövetkezett nagyobb jogszabályváltozások alapján, azok mentén adhatunk ezúttal rövid, elemző bepillantást a hatályos energetikai joganyagba.

A magunk mögött hagyott esztendő leglényegesebb változása az energetika területén, hogy 2009. július 1-jétől hatályba léptek azok a jogszabályok, amelyek az addig monolitikus, jobbára az állam által vezérelt és működtetett energia-

14 Kormány 2009. június 23-án hozott 1097/2009. számú határozata.
15 2010. évi VII. törvény Egyes energetikai tárgyú törvények módosításáról.

piacon a versenyt korlátozó akadályokat és a piacot torzító hatásokat csökkentve, illetve kiküszöbölve megteremtették az energiapiac liberalizációjához szükséges jogszabályi kereteket, az energiapiac liberalizációjának 2007. július 1-jétől kezdődő folyamatát kiteljesítve.

Az új energetikai piacon központi szervként a Magyar Energia Hivatal (MEH), mint önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező kormányhivatal valamennyi: a villamosenergia, a földgáz és a távhő piacon gyakorolja a piaci szereplők részére szükséges engedélyező és ellenőrző hatósági, illetve ehhez kapcsolódóan a villamosenergia és földgáz piacokon a piacfelügyeleti, a piaci egyensúlyt biztosító, versenyfelügyeleti, a piacot dinamizáló, a versenyt előmozdító, az ellátás biztonságát megőrző és növelő, valamint a fogyasztói érdekvédelmet szolgáló meghatározott jogokat és kötelezettségeket, az energiapolitikai célkitűzéseket és a fenntartható fejlődés követelményeit érvényre juttatva.

Környezeti szempontok és energetikai szabályozók

A 2009. július 1-jén hatályba lépett törvényi rendelkezésekkel együtt lépett hatályba a Szolmtv. azon módosító rendelkezése is, amely a Vet-nek, a Fgtv-nek a MEH feladat és hatásköreit szabályozó fejezetében az eredetihez képest már integráltan jeleníti meg a fenntartható fejlődés követelménye és az energiapolitikai célok érvényesítésének feladatát a MEH feladataként, külön-külön egységes és önálló pontokban[16]. Ennek a rendelkezésnek az utólagos beiktatását azért is üdvözlendőnek tartjuk, mert így a Magyar Energia Hivatal operatív működésében konkrét feladatköri rendelkezés formájában megvalósulhatnak az adott időszakra meghatározott energiapolitikai célok, s a MEH egyéb feladatköreit is voltaképpen az energiapolitika tulajdonképpeni végrehajtó szerveként kell, hogy tekintse.

Az energiapiaci verseny és egyes piaci szereplők támogatása

Rá kell azonban mutatnunk arra is, hogy az energetikai piac működésének lehetőségét és kereteit megteremtő hatályos joganyag elsősorban a megújulók hasznosításával az energiapiacra kilépők versenylehetőségei megteremtése tekintetében nem egységes a különböző piaci szereplők között.

16 Vet. 158. § (1) bekezdés e) pontja, illetve Fgtv. 126. § e) pontjában a „*az energiapolitikai célkitűzések, valamint a fenntartható fejlődés követelményeinek érvényesítése*" a MEH önálló feladatköreként való meghatározásával.

A vonatkozó, teljes körűen az idén hatályba lépett joganyagnak a korábbi technológiai színvonalhoz igazított jogszabályi rendelkezései, illetve az energetikai szektornak a fosszilis energiahordozókhoz és az atomenergiához kötődő érték- és érdekrendszere, valamint piaci szemléletet nélkülöző tradíciói miatt az új energiahordozók alkalmazhatóságával kapcsolatos bizonytalanságok esetenként – egyébként a technológiai fejlettség mai színvonalán már indokolatlanul – felerősödve mutatkoznak meg a hatályos jogban. Emiatt azonban megnehezülnek, esetenként pedig ellehetetlenülnek a megújulók alkalmazásával általában a kisebb, regionális piacokra kilépni szándékozók verseny-esélyei.

A szénipari szerkezetátalakítási támogatás meghatározásának és kezelésének részletes szabályairól szóló kormányrendelet (Szénipari Kr.), az ehhez kapcsolódó, energiapolitikai jelentőségű, a Vértesi Erőmű Zrt. jövőjéről szóló kormányhatározat (Vért.Khat.); valamint a megújuló energiaforrásból vagy hulladékból nyert energiával termelt villamos energia, valamint a kapcsoltan termelt villamos energia kötelező átvételéről és átvételi áráról szóló kormányrendelet (Megújuló Kr.) jelzik a jogszabályok által meghatározott energetikai fejlődés két lehetséges irányát. A következőkben a Szénipari Kr. és a Megújuló Kr. energiapolitikai célkitűzésekhez, kiváltképp az Országgyűlés energiakoncepciójának 1–4. pontjaiban foglalt célkitűzésekhez való viszonyát vizsgáljuk meg, azt, hogy külön-külön hogyan, milyen arányossági szempont szerint jelenítik meg szabályozásukkal ezen kitűzött célokat.

A Szénipari Kr. az energiapolitikai célok közül a hatályos energiapolitikánk 2. pontjában megfogalmazott azon törekvést szolgálja, amely a hazai források részarányának fenntartását és növelését kiemelt célként határozza meg. Azonban a hozzánk beérkezett egyik panasz is felveti azt a kérdést, hogy az egyéb energiapolitikai célokkal összevetésben arányos-e a rendkívül nagy károsanyag-kibocsátású széniparra alapozott energiatermelés ilyen eszközökkel való piacon tartása.

2008–2010-ig az Európai Bizottság nem emelt kifogást a fogyasztóktól a szénipari szerkezetátalakítás céljával beszedett, illetve a Vértesi Erőmű Zrt. részére állami támogatásként nyújtott pénzügyi tranzakcióra vonatkozó szabályozással kapcsolatosan. Ez a tény és a Szénipari Kr. jelzi a liberalizált villamosenergia piaci szabályozás Janus-arcúságát. Egyfelől az Európai Unió országaiban szokatlan módon a környezet fenntarthatósága szempontjából káros, kifejezetten környezetszennyező, fosszilis energiahordozókra telepített elavult technológiákat tart piacon állami szubvenciókkal. Másfelől a környezet fenntarthatósága, a jövő nemzedékek életkörülményeinek biztosítása szempontjából egyértelműen kedvező, s mind az európai, mind a globális energia- és klímapolitikai

igényeknek és iránynak megfelelő megújuló energiaforrások alkalmazhatóságára, piacra lépésüknek az alapvető versenyhátrányuk kiküszöbölésére is törekszik.

A jogszabályokban megjelenő másik, tehát a Szénipari Kr-rel éppen ellentétes irányba mutató energiapolitikai irányt a Megújuló Kr. képviseli, amely a megújuló energiaforrásból, vagy hulladékból nyert energiával termelt villamos energia, valamint a kapcsoltan termelt villamos energia kötelező átvételéről és átvételi áráról szóló szabályozást tartalmazza.

A kötelező átvétel rendszere általános megoldás más európai országokban is a megújuló energiaforrásokból, hulladékból nyert, vagy hőenergiatermeléshez kapcsoltan termelt villamosenergia piaci versenypozícióinak megfelelő biztosítására, a versenyhátrányuk kiküszöbölésére. Azonban részben a jogszabály megalkotásakor meglévő technológiai színvonal, részben pedig a fosszilis energiahordozókhoz kötődő érdekek és az energiaszektor meglévő tradíciói miatt jelenleg nem érvényesül megfelelőképpen a jogszabályban a kiszámíthatóság szempontja. A Magyar Energia Hivatalnak ugyanis jelentős diszkrecionális jogköre van, hiszen a kötelező átvétel rendszerében a Vet. 159. § t) pontja, illetve a Megújuló Kr. 6. § (6)–(8) bekezdései szerint a Hivatal határozza meg az átvételi kötelezettség alá eső villamos energia mennyiségét és a kötelező átvétel időtartamát.

Emellett e jogszabály kapcsán meg kell jegyeznünk azt is, hogy a kötelező átvételi árak több megújuló energiahordozó esetén az Európa más országaiban (Németországban, Franciaországban) alkalmazott árszint mindössze 20-30%-át érik el. Emellett míg pl. Németországban a kötelező átvételi rendszerben nyújtott támogatásokat degresszíven határozták meg (a kisebb teljesítményű erőművektől a nagyobbakig, a teljesítménnyel fordítottan arányosan csökken a támogatás mértéke), a Megújuló Kr. csak az úgynevezett mélyvölgyi-, völgyi-, csúcsidőszakokra, valamint az egyes megújuló-típusokra vonatkoztatja szabályozását. Ez a megújulók elterjedése szempontjából a német, francia vagy osztrák helyzetnél tehát lényegesen kedvezőtlenebb feltételeket teremt Magyarországon.

Egyes átvételi árak viszonylag alacsony voltával a jelenlegi magyar szabályozás hátráltatja, esetenként ki is zárja a nyugat-európai befektetők piaci szerepvállalásának lehetőségét, és ezzel a megújuló energiaforrások jelenleginél szélesebb körű alkalmazhatóságát, részarányának jelentősebb növekedését.

Álláspontunk szerint ezért szükség van az energiapolitikai irányoknak a fenntartható fejlődés követelményének megfelelő, a jelenleginél egyértelműbb, a jogszabályokban is áttekinthetőbben, következetesen érvényesülő meghatáro-

zására, illetve ennek mentén a kötelező átvétel rendszerének objektívebb, átláthatóbb, a kor technológiai színvonalához igazított, és a piac rugalmassághoz alkalmazkodó, differenciáltabb szabályozására, s ezzel párhuzamosan a Magyar Energia Hivatal diszkrecionális jogkörének szűkítésére, a Hivatal piaci kiegyensúlyozó szerepének a jelenleginél pozitívabb meghatározásával.

Erőművek teljesítőképesség szerinti differenciáltabb meghatározásának szükségessége

A megújuló energia terén folytatott szakmai megbeszéléseinkből azt szűrtük le[17], hogy a regionális igények kielégítésére irányuló, kisebb tőkeerejű energetikai vállalkozások piaci esélyegyenlőségének megteremtése, valamint egyes megújuló energiaforrások piacon való megjelenésének érdekében indokolt volna a jelenleg a különböző ágazati jogszabályokban egyébként heterogén módon szabályozott erőműveknek a kapacitás szerinti, a jelenleginél differenciáltabb szabályozása. Szükség van erre annak érdekében is, hogy az országos, regionális, városi, kisvárosi, települési, kistelepülési és háztartási igényszintekhez jobban igazodóan méretezett szabályozás a szubszidiaritás és a fenntarthatóság elvét egységesen érvényesítse. Jelenleg a Vet. szabályozása három erőmű-típust különböztet meg: a háztartási kiserőmű (0,5 MWh-ig), a kiserőmű (0,5-50 MWh) és erőmű (50- MWh) amit még nem tartunk megfelelően differenciáltnak.

III.8.3. A joggyakorlat elemzése

Szerencs

2009-ben a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa egyik legtöbb visszhangot kiváltó energetikai vonatkozású állásfoglalása a szerencsi szalmatüzelésű erőmű összevont környezeti hatásvizsgálati és egységes környezethasználati engedélyezési eljárásához kapcsolódóan a tokaji társadalmi szervezetek által benyújtott panasz tárgyában kiadott állásfoglalás volt.

Az állásfoglalás felvetett egyfelől általános, több általunk vizsgált engedélyezési eljárásban is hasonlóképpen megmutatkozó, a hatóságok kialakulatlan, vagy helytelen jogértelmezésén alapuló gyakorlatával összefüggő problémákat, másfelől a szerencsi szalmatüzelésű erőműhöz kapcsolódó, egyedi, sajátos kérdéseket is, ezek közül is elsősorban az energiaügyi kérdésekkel, ezen túlmenően

17 Ld. részletesen a *Párbeszéd a társadalommal* c. fejezet *Hazai kapcsolataink* c. alfejezetében, különösen a környezetvédelmi ipari és szolgálató cégekkel és az erre a témára specializálódott érdekképviseleti és társadalmi szervekkel való kapcsolat leírását, illetőleg a *Konferenciák, tanácskozások* c. alfejezetben a különböző energetikával foglalkozó konferenciákat.

pedig a világörökség-védelem gyakorlati és szabályozási hiányosságaival összefüggésben.

A településrendezés, a környezeti hatásvizsgálat és a létesítési típusú engedélyek kapcsolata

A jogalkotó szándékai szerint az egyedi létesítési engedély kiadását megelőzően, a konkrét beruházói szándékoktól lényegében függetlenül a helyi önkormányzatnak tisztázni kell, hogy a szóban forgó területet milyen használati formára szánja, illetőleg a környezetvédelmi hatóságnak az önkormányzatokkal, a szakhatóságokkal és az érintett közösségekkel konzultálva fel kell tárni a tervezett tevékenység környezeti hatásait, és el kell dönteni, hogy azok elfogadhatók-e a környezet védelme szempontjából. A gyakorlatban ezzel szemben azt látjuk, hogy a beruházó szándéka dominál mind a településrendezési, mind pedig a hatásvizsgálati eljárásban, azaz a beruházó gazdasági megfontolásai jelentősebb módosítás nélkül érvényesülnek a település fejlesztési érdekei, illetőleg a környezet védelmének érdekei fölött[18].

Több általunk vizsgált – részben még folyamatban is lévő – ügyben megjelenő gyakorlat, hogy a környezetvédelmi hatásvizsgálati, illetve az egységes környezethasználati engedélyezési eljárást valamelyik más, megelőzően hozott döntés kondicionálja. Ez együtt jár azzal is, hogy a folyamat végén a létesítési engedélyezési folyamatban a környezet- és természetvédelmi szempontok nem érvényesülnek elsődlegesen, azok nem önálló súlyuknak megfelelően értékelhetők és mérlegelhetők, mivel a rájuk vonatkozó döntést a beruházó és az érintett önkormányzat már megváltoztathatatlannak kívánja láttatni.

Pedig a Kvtv. 66. §-a az egységes környezethasználati engedélyezési és a környezeti hatásvizsgálati eljárás elsődlegességét mondja ki azokra a tevékenységekre, amelyek vonatkozásában ezen eljárásoknak a lefolytatását jogszabály kötelezően előírja.

A szerencsi állásfoglalásban megállapítottuk, hogy a szalmatüzelésű erőmű vonatkozásában már az egységes környezethasználati engedély jogerőre emelkedését megelőzően a Magyar Energia Hivatal kiserőmű engedélyt adott ki, valamint megkezdődött az erőműre vonatkozó létesítési engedélyezési eljárás is (ezzel kapcsolatban ld. a Vet.Vhr. 4., 5., 6. mellékletére vonatkozó korábbi értékelésünket).

18 A példákat lásd elsősorban a fejezet *Településrendezés* c. alfejezetében.

Közvetve bár, de ugyancsak a környezeti és természetvédelmi szempontok érvényesíthetőségét hátráltatták a Szerencsi Önkormányzat Képviselő-testületének a szerencsi szalmatüzelésű erőmű beruházójával, a BHD Zrt.-vel előzetesen megkötött, rendeletmódosításra irányuló szerződése alapján meghozott rendeletei a helyi településrendezési terv és a helyi építési szabályzat módosításáról.

Az egyes tervek, illetve programok környezeti hatásvizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Kormányrendelet 1. § (2) bekezdésének a) és b) pontja előírja a környezeti vizsgálat elvégzésének kötelezettségét. A szerencsi önkormányzat képviselőtestülete a településrendezési tervre, illetve a helyi építési szabályzatra vonatkozó rendeletek módosítását megelőzően ilyen előzetes stratégiai környezeti hatásvizsgálatot nem végeztetett, pedig ha ez megtörtént volna, a tervezett erőmű elhelyezkedésével összefüggésben felmerülhettek volna a konkrét környezetvédelmi szempontok, így a világörökség-védelmi szempontok is, amelyet egyébként – részben a vonatkozó szabályozás hiányosságai miatt is – a Felügyelőség az egységes környezethasználati engedélyezés teljes folyamatában figyelmen kívül hagyott.

A Szerencsre tervezett biomassza erőművel kapcsolatos vizsgálat során (2. sz. állásfoglalás) ráadásul a Vet.Vhr. egy olyan hiányosságára találtunk rá, amely a Kvtv. fent hivatkozott rendelkezése szempontjából jogbizonytalanságot eredményezett és eredményezhet a hatóságok joggyakorlatában.

A Vet.Vhr. 4., 5., és 6. számú melléklete tartalmazza a kiserőművi összevont engedély iránti, az 50 MWh-nál nagyobb erőmű létesítési engedélye, valamint működési engedélye iránti kérelemhez benyújtandó dokumentumok felsorolását. Azonban a Vet.Vhr. 4. és 5. mellékletében foglalt, a kérelemhez mellékletként benyújtandó dokumentumokra vonatkozó felsorolásban nem szerepel a jogerős környezetvédelmi engedély, illetve egységes környezethasználati engedély azon tevékenységek esetén, amelyeket jogszabály KHV, illetve EKHE kötelesnek nyilvánít, ehelyett csak a tevékenység gyakorlásához szükséges, más jogszabályokban meghatározott, névre szóló engedélyek másolatát követeli meg e mellékletekben a jogalkotó.

Ezzel szemben a Vet.Vhr. 6. mellékletének felsorolása – az előbbi két melléklettől ebben különbözően – már tartalmazza az egységes környezethasználati engedélyt, amellyel a 4. és 5. melléklet vonatkozó pontjaival összevetve jogbizonytalanságot teremt, ahogyan ez az előttünk levő gyakorlatban is megmutatkozott.

A környezetvédelmi szempontok megszorító értelmezése a hatásvizsgálati eljárásban

Ugyancsak jellemző problémaként jelent meg a környezethasználattal járó tevékenység operatív működéséhez nélkülözhetetlen, úgynevezett kapcsolódó tevékenységekkel összefüggő környezeti hatásvizsgálat hiánya a szerencsi szalmatüzelésű erőmű egységes környezethasználati engedélyében. Elmulasztotta az engedélyező Felügyelőség a tüzelőanyagok és a hulladékok szállításával kapcsolatos környezeti hatásoknak a szalmatüzelésű erőmű egységes környezethasználati engedélyében, annak integráns részeként való vizsgálatát, így a szállításhoz használandó fosszilis tüzelőanyag-kibocsátás alapulvételével az erőmű teljes hatásterületének megállapítására nem is kerülhetett sor.

Ellentmondás az Új Magyarország Fejlesztési Terv célkitűzéseivel

Az engedélyező Felügyelőség szintén elmulasztotta a környezet állapotának fenntarthatósága szempontjából vizsgálni az erőmű működésének energiahatékonyságát, a kombinált (kapcsolt) hő- és villamosenergia termelés megvalósíthatóságát, noha az mind a Kvtv. 70. §-a alapján [figyelembe véve a 4. § 28. pontjában foglalt fogalom-meghatározást], valamint az környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló kormányrendelet (Khvr.) 17. §-a szerint, mind pedig az 50 MWh és annál nagyobb névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések működési feltételeiről szóló rendelet (Tmlr.) 3. § (1) bekezdésének kifejezett rendelkezése alapján a Felügyelőség eljárási kötelezettsége volt. A beruházó BHD Zrt. Szerencsre a világ legnagyobb szalmatüzelésű erőművét tervezi megépíteni. Ez a terv kifejezetten ellentmond a 2006-ban kormányhatározattal elfogadott Új Magyarország Fejlesztési Tervben (Úmft.) foglaltaknak (amely szerint „Mivel a megújuló energiahordozók jellemzően alacsony energiasűrűségűek, érdemes őket inkább helyben felhasználni, mint nagyobb távolságokra szállítani."), valamint a II. Nemzeti Környezetvédelmi Program célkitűzéseinek. Emellett energetikai szempontból is ésszerűtlennek tűnik, hiszen a tervezett erőmű aránytalan teljesítményéhez és méreteihez képest jelentős kapacitás-kihasználatlanságot és energiaveszteséget jelent. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa előtt folyamatban lévő, egyéb energetikai vonatkozású ügyekben, pl. a nyírtassi tervezett erőmű ügyében is fellelhető a kapcsolt energiahasznosítás lehetőségét mérlegelő felügyelőségi vizsgálat elmaradása és hiánya az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás folyamán.

Bátaapáti

A konzisztens szabályozásnak a fentebbiekben kifejtett hiányától függetlenül, ugyanennek a problémának a gyakorlatban való megmutatkozása alapján állapítottuk meg előzetesen, hogy a környezeti hatásvizsgálati eljárás és a környezeti szempontoknak az egyéb szempontoktól függetlenül való elsődlegessége nem érvényesült – az Energia Klub hozzánk beérkezett panasza alapján jelenleg a vizsgálat szakaszában lévő – Bátaapáti Nemzeti Radioaktív Hulladék Tároló felszín alatti és felszín feletti létesítményeinek létesítési engedélyezési eljárásai során.

A vizsgálat eddigi megállapítása szerint ugyanis több hatósági engedélyezési eljárás a környezeti hatásvizsgálati eljárást és a környezetvédelmi engedély jogerős kiadását megelőzően kezdődött meg, illetve folytatódott le, annak ellenére, hogy a radioaktív hulladéktároló telep átmeneti, vagy végleges tárolásra a 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 1. számú mellékletének 20. pontja szerint környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenység.

Társadalmi részvétel a nemzetközi hatásvizsgálati eljárásokban

Jóllehet a társadalmi részvétel biztosításáról a környezetvédelmi ügyekben külön alfejezet szól, a szoros tartalmi összefüggés miatt röviden utalni szeretnénk a környezeti demokrácia egy speciális, nemzetközi vetületére. A társadalmi részvétel elvének bizonyos korlátozódását jelzik felénk azok a nemzetközi környezeti hatásvizsgálati eljárásokkal kapcsolatos ügyek, amelyekben Magyarország az országhatáron átterjedő környezeti hatások vizsgálatára vonatkozó Espoo-i Szerződés és az ennek megfelelő hazai jogszabály (Khvr.) alapján hatásviselő félként vesz részt.

Két panasz alapján kezdődött meg a vizsgálat a JNOI-ban, melyek közül az egyik a Csertésen létesítendő aranybánya terve, a másik, energetikai vonatkozású panasz pedig a Mohi atomerőmű bővítésével kapcsolatos nemzetközi hatásvizsgálati eljárással kapcsolatos. Természetesen mindkét esetnek csak a magyarországi belső jogi vonatkozásait vizsgálhattuk.

Az Obtv. 27/G. §-a szerint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosát a jogszabály rendelkezése alapján tartandó, feladatkörével összefüggő közmeghallgatásról értesíteni kell, illetve kérésére a közmeghallgatásról készült jegyzőkönyvet részére meg kell küldeni. A jogalkotó célja az Obtv. ezen rendelkezésével – egyebek mellett – az, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a gyakorlatban elősegítse és felügyelje az együttműködés és a nyilvánosság elve-

inek érvényesülését, megvalósulásuk módját. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa sok esetben élt ezzel a törvény adta lehetőségével, és részt vett közmeghallgatásokon, illetve az elkészült jegyzőkönyveket bekérte, illetve hivatalból vizsgálatot indított.

A hatóságok nemzetközi eljárásban való részvételünkkel kapcsolatos gyakorlatában kétség merült fel azzal kapcsolatosan, hogy hatásviselő félként való részvételünk során beszélhetünk-e „jogszabály rendelkezése alapján kötelezően tartandó közmeghallgatásról", amelyre az országos hatáskörű társadalmi szervezeteket kívánatos, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosát viszont a törvény erejénél fogva kötelező lenne értesítés küldésével meghívni.

Álláspontunk szerint, bár a hatályos jogszabályok kétségtelenül terheltek bizonyos terminológiai ellentmondásokkal (a Khvr. 16. §. (5) bekezdés c.) pontjában a „nyilvános fórumot" használja közmeghallgatással azonos tartalommal) a vonatkozó jogszabályok –különösen az Espoo-i egyezmény kihirdetéséről szóló rendelet (Espoor.), valamint az Aarhus-i egyezmény kihirdetéséről szóló törvény (Aarhustv.) vonatkozó rendelkezésinek egybevetésével kimondható, hogy a nemzetközi hatásvizsgálatban határokon átterjedő környezeti hatás tekintetében hatásviselő félként való részvételünkkel kapcsolatos eljárás során törvény erejénél fogva kötelező közmeghallgatást tartani, s erre meg kell hívni a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosát.

III.9. HULLADÉKGAZDÁLKODÁS

témafelelős: Mohos Edit

III.9.1. Értékelés

A hulladékgazdálkodás tükrözi a környezetvédelem ellentmondásait. A nagyvárosokban néhány éve sikerrel végzik a szelektív hulladékgyűjtést (ha éppen nem akadozik a feldolgozóipar kapacitása) viszont a kereskedelem, elsősorban a nagy üzletláncok, lassan, de biztosan leszoktatott bennünket a betétdíjas árukról. Az elavult hulladéklerakók bezárása az EU követelményeinek megfelelően lezajlott, rekultivációjuk folyik, azonban az új regionális lerakók nem éppen az elképzelhető legjobb megoldást jelentik, elsősorban a nagy szállítási távolságok miatt. Ez a megoldás egyúttal be is betonozta a hulladékgazdálkodás rendszerét 20 évre, nem ad lehetőséget helyi hulladékártalmatlanítási megoldásokra. Mindezek mellett a hulladék-problémával kapcsolatban a környezetvédelmi jogalkotó és a hatóságok figyelme is mintha lanyhult volna.

A hulladékgazdálkodás területén is találkoztunk a környezetvédelmi joggyakorlat egyik sajnos általános problémájával: a hatósági intézkedések, megfelelő gyakoriságú helyszíni ellenőrzések, szankciók (bírságok, tevékenységtől eltiltás, szabálysértési vagy büntető eljárás kezdeményezése, stb.) elmaradásával vagy több éves késedelmével. Esetenként a hulladékgazdálkodási tevékenységet végzők nem fordítanak megfelelő figyelmet arra, hogy a szomszédaik zavarását elkerüljék. Az egyik ilyen ügyben a civil szervezetek által indított eltiltásra irányuló perbe be is avatkoztunk. Az elsőfokú eljárás eredményeként a környező házakat, utcákat évek óta sűrű füstbe, bűzfelhőbe burkoló gyár tevékenységét a bíróság első fokú nem jogerős ítéletében megtiltotta *(BÉM – A lakosság szélesebb körét érintő bűzpanaszok)*.

Az elmúlt évek erőfeszítései ellenére még mindig jelentős probléma az illegális hulladéklerakás, az illegális hulladékkezelés. Számos panasz érkezett a JNOI-hoz, ami az illegális hulladéklerakásra hívta fel a figyelmet, akár csak egyes kisebb területek, akár egész városrészek vonatkozásában. Ezekből a panaszokból is az derült ki, hogy az illegális lerakók elleni küzdelem nagy anyagi terhet jelent az érintett önkormányzatoknak, és még ha sikerül is felszámolniuk egy ilyen lerakót, nehéz megakadályozni újabbak megjelenését. Erre csak akkor van lehetőség, ha az önkormányzati fellépés mellé lakossági összefogás, ellenőrzés is társul, e nélkül tartós eredmény nem érhető el.

A hulladékgazdálkodás terén el kell érni a hulladék mennyiségének jelentős csökkenését, ezen túl is az ártalmatlanításra kerülő hulladék mennyiségének csökkenését. Ösztönözni kell az újrahasználatot, ennek hiányában, illetve ezt követően a hasznosítást, különösen pedig az újrafeldolgozást. Az elkerülhetetlenül megmaradó hulladékot pedig olyan módon kell kezelni, illetve ártalmatlanítani, hogy a környezeti hatások minimálisak, ellenőrizhetők és kontrollálhatók maradjanak.

A hulladékgazdálkodás e komplex megközelítését a JNOI a beérkezett egyedi panaszok kivizsgálásán túlmenően a hulladékgazdálkodás tervezése és a jogszabályalkotás folyamatában való részvételével igyekezett érvényesíteni. Ez utóbbi tekintetében kiemelést érdemel a termékdíjjal kapcsolatos jogszabályalkotás folyamatában kifejtett álláspontunk, valamint az Országos Területrendezési Terv hulladékgazdálkodással összefüggő rendelkezéseit érintő állásfoglalásunk. Az irodánkhoz érkezett egyedi panaszok nyomán pedig azt vizsgáltuk, hogy a hulladékgazdálkodás szereplőinek – a lakosság, az önkormányzatok, a felügyelőségek és gazdálkodó szervezetek – tevékenysége során hogyan érvényesültek a gyakorlatban a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgtv.) és végrehajtó jogszabályainak rendelkezései.

III.9.2. A hulladékgazdálkodás jogi szabályozásának rövid áttekintése

A hulladékgazdálkodás jogi szabályozása – az európai uniós hulladékos szabályozásnak megfelelően – egy egymásra épülő rendszert alkot, amely a Hgtv. keretszabályozására épül. A Hgtv. hatálya – általános keretjellegéhez hűen – kiterjed minden hulladékra, azaz bármely a törvény mellékletében szereplő kategória valamelyikébe tartozó tárgy vagy anyag, amelytől birtokosa megválik, megválni szándékozik, vagy megválni köteles. A hulladék általános fogalmán belül a Hgtv. tartalmazza azon különböző hulladékkategóriák – veszélyes, települési, folyékony, illetve inert hulladék – pontos meghatározását, amelyekre vonatkozó részletes szabályokat a hulladékgazdálkodási szabályozási rendszer alsóbb szintjén szereplő kormányrendeletek, valamint ágazati rendeletek írják elő. A Hgtv. határozza meg az általános alapelveket, a hulladékgazdálkodási prioritási sort, valamint azokat az általános követelményeket és kötelezettségeket, amely a hulladékgazdálkodás különböző szereplőire (gyártók, forgalmazók, fogyasztók, hulladéktermelők, illetve hulladékbirtokosok) fogalmaznak meg olyan általános előírásokat, amelyek a hulladékgazdálkodás különböző részterületein megfelelően alkalmazandóak. Ezen kötelezettségek középpontjában a hulladékképződés megelőzése, valamint a keletkező hulladék mennyiségének és veszélyességének csökkentése, mint alapvető célkitűzés és elvárás áll.

A Hgtv. az általános követelményeken túl külön fejezetben foglalkozik a települési szilárd és folyékony hulladékokra – ide tartozik az elhagyott hulladék kérdése is –, valamint a veszélyes hulladékokra vonatkozó szabályokkal. Ezeknek a szabályoknak a részletes kifejtésére kerül sor a hulladékgazdálkodási szabályrendszer következő szintjén szereplő két kormányrendeletben: a 213/2001. Korm. rendelet a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről, valamint a 98/2001. Korm. rendelet a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének a feltételeiről.

A hulladékgazdálkodási ágazat legrészletesebb, technikai szintű szabályai köréből kiemelést érdemel egyrészt a települési szilárd és folyékony hulladék kezelésének feltételeit meghatározó szabályok[19], a hulladéklerakással, valamint a

19 4/1984. (II.1.) ÉVM rendelet a településtisztasági szolgáltatás ellátásáról és a települési folyékony hulladékok ártalmatlanításáról, valamint az 1/1986. (II.21.) ÉVM-EüM együttes rendelet a köztisztasággal és a települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékenységről.

hulladéklerakókkal[20], illetve a hulladékégetéssel[21] kapcsolatos szabályok. Ezen a szinten kerültek szabályozásra az építési és bontási hulladékok kezelésének speciális szabályai[22] is.

A Hgtv. a hulladékgazdálkodás körében kiemelt szerepet szán a települési önkormányzatoknak, amely a települési és folyékony hulladék vonatkozásában kiterjed egyrészt a hulladékkezelési közszolgáltatás megszervezésére, másrészt az elhagyott hulladékra. A jegyző hulladékgazdálkodási feladat és hatásköréről a 241/2001. Korm. rendelet rendelkezik részletesen.

A hulladékgazdálkodási követelmények megfelelő teljesítésének kikényszerítése érdekében különösen fontos – az engedélyezési feltételektől kezdve egészen a polgári vagy éppen a büntetőjogi felelősségig – a jogilag kikényszeríthető felelősség kérdése. A közigazgatási jogi felelősség körében kiemelkedő szerepe van a Hgtv. 49. § kogens rendelkezésben meghatározott hulladékbírságnak, amelyre vonatkozó részletes szabályokat a 271/2001. Korm. rendelet (Hgbr.) határozza meg.

A hulladékgazdálkodás külön szabályozási területe a Hgt-ben a települési hulladékokról szóló fejezetben alapszinten meghatározott hulladék-kezelési közszolgáltatás kérdése, amelyre vonatkozóan az 1995. évi XLII. törvény adja meg a törvényi felhatalmazást, és a 224/2004. kormányrendelet a hulladékkezelési közszolgáltató kiválasztásáról és a közszolgáltatási szerződésről, valamint a 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításáról fejti ki a részletszabályokat.

Végezetül meg kell említeni, hogy a hulladékgazdálkodás jogi szabályozását tovább árnyalja és bonyolítja, hogy számos különös szabályt fogalmaz meg egy-egy speciális hulladékfajtára vonatkozóan. Így egyebek között különös szabályok vonatkoznak az elektromos és elektronikai berendezések hulladékaira, a hulladékká vált gépjárművekre, valamint a humán gyógyszerekre, az elemek és akkumulátorok hulladékainak visszavételére.

---

20 20/2006. (IV. .5.) KvVM rendelet a hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról és feltételekről (Hlr.)

21 3/2002. (II. 22.) KöM rendelet a hulladékok égetésének műszaki követelményeiről, működési feltételeiről és a hulladékégetés technológiai kibocsátási határértékeiről,

22 45/2004. (VII. 26.) BM-KvVM együttes rendelet az építési és bontási hulladék kezelésének részletes szabályairól

III.9.3. Hulladékgazdálkodás a jogalkalmazásban – ügyeink tükrében

Illegális hulladéklerakás és illegális hulladékégetés

Magyarországon jelenleg az egyik legszembetűnőbb környezetvédelmi probléma az illegális hulladéklerakás, így irodánkhoz is számos panasz érkezett e tekintetben. Indokolt tehát külön alcímben is foglalkozni a panaszok és vizsgálatok által felvetett fő kérdésekkel.

Az illegális hulladéklerakással szembeni fellépésre közigazgatási, szabálysértési vagy büntetőjogi, sőt akár polgári jogi lehetőség is kínálkozik, a gyakorlatban azonban számtalan nehézség akadályozza vagy nehezíti a hathatós fellépést, a felelősségre vonást.

Az illegális hulladéklerakás esetén a környezetjog területéről a Hgt. 30. §-a alkalmazandó, amely szerint az ingatlanon elhagyott hulladék kezelési kötelezettsége a hulladék tulajdonosát, ha annak személye nem állapítható meg – ellenkező bizonyításig – az ingatlan tulajdonosát terheli. Amennyiben a hulladék tulajdonosa vagy az ingatlan tulajdonosa ezen kötelezettségének nem tesz eleget, úgy arra hatóság (a területileg illetékes jegyző) kötelezi. A települési önkormányzat közigazgatási területén közterületen elhagyott hulladék elszállításáról, hasznosításáról, illetve ártalmatlanításáról a közszolgáltatás keretein belül az önkormányzat gondoskodik. Amennyiben ezen kötelezettségét nem teljesíti, úgy arra a felügyelőség kötelezi. Több ügyben is észleltük, hogy az eljáró hatóságok nem teszik meg a szükséges intézkedéseket az észlelt jogsértő magatartással szemben.

A hulladékgazdálkodásra vonatkozó jogszabályok szigorú felelősséget rónak a nagy mennyiségű építési és bontási hulladékot kezelő környezethasználókra, akik azonban esetenként nem a jogszabályoknak megfelelően járnak el. Az építési és bontási hulladékokra vonatkozó jogszabályi rendelkezés alapján, amennyiben a keletkező építési vagy bontási hulladék mennyisége meghaladja a jogszabályban meghatározott küszöbértéket, az építtető köteles az adott csoporthoz tartozó hulladékot elkülönítetten gyűjteni mindaddig, amíg arra jogosultnak át nem adja. A nem hasznosított vagy nem hasznosítható építési és bontási hulladék kizárólag inert vagy nem veszélyes hulladéklerakón helyezhető el. Egy civil szervezet panasszal fordult hozzánk amiatt, hogy a Budapest I. kerületében található naphegyi teniszpályákon a tulajdonos építési vállalkozó egy közeli építkezésen keletkezett nagy mennyiségű építési hulladékot helyezett el, és a hatóságok nem jártak el annak eltávolítása érdekében (30. sz. ál-

lásfoglalás tervezet). Állásfoglalásunkban alkotmányos visszásságként állapítottuk meg, hogy a felügyelőség – hatásköre és intézkedési kötelezettsége, valamint a többszöri helyszíni ellenőrzés során észlelt jogszabálysértés ellenére – semmilyen intézkedést nem tett a jogellenes állapot megszüntetésére. A hatóság mulasztása egyrészt a tényállás-tisztázási és döntési kötelezettség elmaradásában, másrészt a hulladékgazdálkodási bírság alkalmazásának mellőzésében nyilvánult meg.

A felügyelőség az állásfoglalás-tervezetünkre adott válaszában a tervezetben foglalt megállapításokat elfogadta, és további munkájában megfelelően alkalmazza. Tájékoztatott egyúttal arról is, hogy a konkrét esetben bírság kiszabására nincs lehetősége, tekintettel arra, hogy a tudomásszerzéstől számított egy év már eltelt, illetve a jogszerűtlen állapot is több mint egy éve megszűnt.

A vépi hulladéklerakó ügyében (22. sz. állásfoglalás) folytatott vizsgálatunkban szintén azt észleltük, hogy a felügyelőség jogsértően mellőzte a bírság kiszabását. Állásfoglalásunk tervezetére adott válaszában a felügyelőség elfogadta a bírságolásra vonatkozó megállapítást, de jelezte, hogy hulladékbírság-kiszabásra szintén az egy éves határidő eltelte miatt nem kerülhet sor.

A Hgtv. 49. § határozza meg a hulladékgazdálkodási bírság kiszabására vonatkozó rendelkezéseket. Ennek értelmében, amennyiben a Hgtv. 49. § (1) bekezdésében meghatározott tényállás megvalósul, az bírságfizetési kötelezettséget von maga után. E tekintetben az eljáró hatóság tehát nem rendelkezik mérlegelési lehetőséggel. Minderre tekintettel állásfoglalásainkban megállapítottuk, hogy a hulladékgazdálkodási bírságról szóló kormányrendelet (Hgbr.) azon rendelkezése, amely a Hgtv. kogens rendelkezései ellenére lehetőséget biztosít a bírság mellőzésére, sérti az egészséges környezethez fűződő alkotmányos jogot, illetve a jogbiztonság alkotmányos alapelvét.

A Cseket-hegy lábánál történt illegális hulladéklerakás ügyében (18. sz. állásfoglalás) megállapítottuk, hogy az eljáró hatóságok egyike sem tartotta be a számára előírt ügyintézési határidőt, amelynek következtében a bejelentést követően több mint két év telt el anélkül, hogy érdemi döntés született volna az illegálisan elhelyezett hulladék elszállítására vonatkozóan. Az ügy eredménye, hogy állásfoglalásunk kiadása óta az illetékes jegyző kötelezte az ingatlan vagyonkezelőjét – mint az ingatlan használóját – az elhagyott hulladék elszállítására.

A felülvizsgálati eljárás elhúzódása, illetve a végrehajtás hiánya merül fel egy olyan folyamatban lévő ügyünkben is, ahol egy évtizedekkel ezelőtt kialakult ún. vályoggödör „működik” illegális hulladéklerakóként. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa már 2006 februárjában megállapította, hogy a fel-

ügyelőség eljárásának elhúzódásával visszásságot okozott a jogbiztonsággal, illetve az egészséges környezethez fűződő joggal kapcsolatban, az irodánkhoz benyújtott újabb panasz alapján jelenleg folyó vizsgálat során pedig az látható, hogy a probléma megnyugtató rendezése még mindig nem történt meg.

Az eljárás elmaradásának oka lehet az is, ha ugyan nem egyértelmű a szóban forgó hulladék minősítése, de vélhetően veszélyes hulladékok jogellenes lerakása történt, és a hulladék speciális kategóriája miatt kérdéses, hogy melyik az a hatóság, amelyik eljárási kötelezettséggel bír. A Szikszó területén található lezárt hulladéklerakó-telepen ismeretlen tettesek munkagépekkel gödröket ástak és azokat nagy mennyiségű bűzös, valószínűleg szerves, állati eredetű, folyékony halmazállapotú hulladékkal töltötték fel (43. sz. állásfoglalás).

Az ügyben kezdeményeztük a hatáskörrel rendelkező felügyelőségnél, hogy tegyen intézkedést a környezetveszélyeztető állapot megszüntetése érdekében. Kezdeményezésünkben megállapítottuk, hogy a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek kiemelt elsődleges és általános hatáskörrel rendelkeznek a hulladékgazdálkodási igazgatásban. Hatáskörük mindenképpen kiterjed a bizonytalan jogi minősítésű, feltételezhetően veszélyes elhagyott hulladék esetén a környezetveszélyeztetés megszüntetése, illetve az esetleg bekövetkezett környezetkárosodás elhárítása érdekében szükséges intézkedések megtételére. A 2009 októberében kiadott állásfoglalásunkra a felügyelőségtől nem kaptunk hivatalos választ, de megbizonyosodtunk róla, hogy a felügyelőség az eljárást időközben lefolytatta.

Általános tapasztalatok szerint az illegális hulladéklerakás mellett gyakran előforduló jelenség a hulladékok illegális égetése, ennek ellenére csak két panasz kifogásolt ilyen cselekményt. Az illegális hulladéklerakás, illetve hulladékégetés kapcsán rendszerint felmerül a Btk. 281/A. §-ban meghatározott hulladékgazdálkodás rendje megsértésének a gyanúja. A hasonló cselekmények elleni fellépés eredményességének érdekében a cselekményt észlelő hatóságok (pl. jegyző, felügyelőség) ilyenkor kötelesek feljelentést tenni, a nyomozó hatóságok pedig a büntetőeljárást lefolytatni.

A Cseket-hegy lábánál illegálisan elhelyezett nagy mennyiségű ismeretlen eredetű elektronikus hulladék, illetve kábelégetés ügyében született állásfoglalásunkban (18. sz. állásfoglalás) megállapítottuk az eljáró hatóságok mulasztását, mivel nem tettek eleget ezen kötelezettségüknek. Hangsúlyoztuk egyúttal, hogy sem a büntető-, sem a szabálysértési eljárás megindítása, illetőleg lefolytatása nem zárja ki a hatáskörrel bíró hatóság (közigazgatási jogi) eljárását az illegális hulladék elszállítása, illetve ártalmatlanítása érdekében. Az egyes jogágak szerinti (közigazgatási, büntető- vagy szabálysértési, polgári jogi) felelős-

ségi rendszerek egymástól függetlenül alkalmazandók, így a feljelentés mellett a hatósági intézkedéseket is meg kell tenni – és fordítva.

Egy érdi panaszos azért fordult hozzánk, mert a közvetlen szomszédságában rendszeresen kábelt égetnek, de a hatóságok nem lépnek fel megfelelően. A lefolytatott vizsgálat alapján – különös tekintettel arra a körülményre, hogy a felügyelőség megállapította a veszélyes hulladék engedély nélküli kezelését – álláspontunk szerint a tevékenység alkalmas a Btk. 281/A. §-ban meghatározott hulladékgazdálkodás rendjének megsértése bűncselekmény megállapítására. Mindezek alapján a panaszt e vonatkozásban áttettük az illetékes rendőrkapitánysághoz és kezdeményezéssel éltünk, hogy a nyomozóhatóság a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése miatt az eljárást folytassa le.

Aggasztó tendencia, hogy a felelősségre vonás várható eredménytelensége miatt – tekintettel arra, hogy a nyomozóhatóság egyes esetekben egyáltalán nem indít eljárást, más esetekben pedig az elkövető kilétének megállapításának hiányában felfüggeszti az eljárást – a felügyelőségek, jegyzők gyakran már nem is értesítik a nyomozó hatóságot a hasonló esetekről.

Általánosságban elmondható, hogy az illegális hulladéklerakók felszámolása tekintetében az önkormányzatok intézkedési lehetőségeit a rendelkezésre álló anyagi lehetőségek, illetve az érintett lakosság alacsony környezettudatossága is nehezíti. A Miskolc város egyes területein található illegális hulladéklerakókat kifogásoló panasz kapcsán kiadott állásfoglalásunkban (17. sz. állásfoglalás) például – tekintettel arra, hogy az önkormányzat anyagi lehetőségeihez mérten a rendelkezésre álló eszközökkel a szükséges intézkedéseket megtette – nem állapítottunk meg mulasztást. Felhívtuk azonban az önkormányzat figyelmét arra, hogy a feltárt illegális lerakók felmérése és felszámolása mellett szükséges a lerakók megfelelő utógondozása is.

Egyéb ügyek

A települési önkormányzatok kötelező közszolgáltatási feladatai körébe tartozik a hulladékkezelési közszolgáltatás megszervezése és fenntartása. Ez kiterjedhet begyűjtőhelyek (hulladékgyűjtő udvarok, gyűjtőpontok) létesítésére és működtetésére is. A keletkezett hulladékok újrahasznosítását segítik az elkülönített (szelektív) hulladékgyűjtési megoldások, amelyek egyre szélesebb körben elérhetők a lakosság számára.

Két panasz érkezett irodánkhoz budapesti hulladékgyűjtő szigetek vonatkozásában, melyek szerint a szigetek mellett szelektíven nem gyűjthető lakossági hulladékot is leraknak, amitől a szelektív gyűjtők környéke szemetes (J-3679/2008

és J-4186/2008. szám alatt vizsgált, folyamatban lévő ügyek). A panaszosok azt kifogásolták, hogy a jegyző nem tesz eleget a jogszabályban foglalt kötelezettségének, és a közterület tisztántartásáról nem gondoskodik megfelelően. A vizsgálataink során megállapítottuk, hogy a jegyző megkeresésünk nyomán értesült a problémáról, és ennek alapján haladéktalanul intézkedett. Általános tapasztalatunk az, hogy a szelektív hulladékgyűjtő szigetek tisztán tartása az illegálisan elhelyezett hulladék, vagy a sziget kapacitását meghaladóan elhelyezett, szelektíven gyűjthető hulladékok miatt a települési önkormányzatnak állandó feladatot jelent, és folyamatos odafigyelést kíván. A köztisztaság fenntartásához azonban a lakosság tudatos magatartására, együttműködő segítségére van szükség.

Két ellentétes tartalmú panasz alapján foglalkoztunk a lomtalanítás rendjével a főváros területén. Az egyik panasz azt sérelmezte, hogy mivel a lomtalanítás ideje nem nyilvános, így kevesebb lehetőség van a lomtalanításra kihelyezett hulladékok átválogatására, pedig az újrahasználat a környezetvédelmi szempontoknak is megfelel. Egy másik panaszos viszont éppen azt sérelmezte, hogy a kihelyezett, de még el nem szállított hulladékok átválogatása, az ún. guberálás miatt lehetetlen az utcákat, járdákat tisztán tartani, a lomok szétszerelése pedig környezeti kockázatokat is rejt (J-5263/2008). E panaszok tükrözik a lomtalanítással kapcsolatos, ellentmondásos lakossági érdekeket, amelyek azonban környezeti szempontból nem egyforma súlyúak. Az újrahasználatnak nem a legszakszerűbb módja a „guberálás", továbbá joggal zavarja a környék lakóit, végül veszélyes hulladékokkal kapcsolatos problémákat is felvet – jóllehet azokat eleve nem volna szabad a lomtalanítás során kihelyezni. Mindezek alapján nem állapítottunk meg visszásságot a tekintetben, hogy a fővárosi szolgáltató a lomtalanítás gyors és szervezett lebonyolítására és a hulladékok mielőbbi, szakszerű kezelésére törekszik és ezért nem hozza széles körben nyilvánosságra a lomtalanításra vonatkozó információkat.

Egy Petőfibányán működő hulladék-kereskedelmi vállalkozás zavaró hatásai miatt benyújtott panasz alapján lefolytatott vizsgálat során észleltük, hogy az ügyben eljáró felügyelőség – téves jogszabály-értelmezés folytán – nem tartotta szükségesnek hulladékkezelési engedély megszerzését a cég által végzett hulladékbegyűjtési tevékenységhez (32. sz. állásfoglalás). Állásfoglalásunk tervezetében ezért hangsúlyoztuk, hogy a telephelyet működtető hulladék-kereskedők hulladék begyűjtésére irányuló tevékenységet kizárólag hulladékgazdálkodási engedély birtokában végezhetnek. A felügyelőség az állásfoglalástervezetben foglaltakkal egyetértett és elismerte, hogy korábban téves joggyakorlatot folytatott, amelyet azonban 2008 szeptember hónapjában korrigáltak. Ennek meg-

felelően a telephelyet működtető hulladékkereskedők számára is előírják a hulladékkezelési engedély megszerzését.

Az ügy rávilágított arra is, hogy környezetvédelmi és birtokvédelmi konfliktusok forrása lehet az, ha hulladékkereskedelemmel foglalkozó gazdálkodó szervezetek lakóházak közvetlen közelében folytatják tevékenységüket. Mivel a hulladék-kereskedelem jellemzően együtt jár a hulladék rakodásával, mozgatásával, időleges tárolásával, részbeni előkezelésével, ez a szomszédok, környéken élők zavarásához vezethet. A hulladék-kereskedelmi tevékenységek – és minden más környezethasználat – kapcsán emiatt is fontos szerepe van a hatósági engedélyezésnek és ellenőrzésnek, hogy a környezethasználat a lehető legkisebb környezetterheléssel és zavaró hatással járjon.

Az önkormányzatok feladatkörébe tartozik a hulladékok ártalmatlanítását szolgáló hulladéklerakók létesítése és működtetése. A korábbi elavult és a hulladéklerakásról szóló KvVM rendeletben (Hlr.) meghatározott előírásoknak nem megfelelő hulladéklerakók 2009. július 16-ig működhettek. A kisebb, korszerűtlen hulladéklerakók szerepét a regionális elven szerveződő hulladéklerakóknak kell ellátniuk. A bezárásra ítélt hulladéklerakók korábbi működése, illetve a rekultivációjuk kapcsán azonban több panasz is érkezett irodánkhoz.

A vépi kommunális hulladéklerakó esetében (22. sz. állásfoglalás) megállapítottuk, hogy az önkormányzat az inert hulladéklerakó létesítése során nem a törvényeknek megfelelően járt el, amikor azt a környezetvédelmi felügyelőség engedélyének hiányában, pusztán egy képviselőtestületi határozat alapján hozta létre 2002-ben. A felügyelőség a lefolytatott környezetvédelmi felülvizsgálat keretében nem záratta be a megfelelő engedélyek nélkül működő hulladéklerakót.

Álláspontunk szerint a hulladéklerakási tevékenység esetében az engedély hivatott megelőzni a környezeti károk bekövetkezését és már önmagában a hulladéklerakási tevékenység engedély nélküli folytatása is megalapozza a Hgtv. 45. § (2) bekezdésében meghatározott intézkedések elrendelését: azaz a tevékenység megtiltását, korlátozását, illetve felfüggesztését. Állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy a felügyelőség késedelmes jogalkalmazása következtében sérült az egészséges környezethez való jog. Mindazonáltal fontos kiemelni, hogy az állásfoglalásunk kiadása óta a lerakót teljes körűen rekultiválták.

A vépi ügyben egy általánosabb, jogszabályi szintű visszásságra is felfigyelhettünk: míg a Hgtv. a bírság kiszabását mérlegeléstől függetlenül kötelezően előírja, a bírságolás részleteit szabályozó kormányrendelet (Hgbr.) 4. § (2) bekezdése mégis mérlegelési lehetőséget enged, amikor a bírság mellőzését is lehe-

tővé teszi a mulasztás kisebb súlyára, az elkövetés vagy kötelezettségszegés következményeinek csekély voltára tekintettel. Irodánk az állásfoglalás intézkedései között kezdeményezte az igazságügyi, valamint a környezetvédelmi és vízügyi miniszternél a két jogszabály közötti ellentmondás feloldását.

Hulladékhasznosítás környezeti terhei

A hulladékgazdálkodás egyik alapvető követelménye, hogy a keletkező hulladékok mennyiségének csökkentése és a hulladékok újra-használatának ösztönzése után, a hulladékkezelés bevezetőben említett hierarchiájának megfelelően minél nagyobb arányú legyen a hulladékok hasznosítása, különösen az anyagában történő hasznosítás. A hulladékhasznosítás számos környezetvédelmi és gazdasági előnnyel jár. Így elősegíti az eredeti nyersanyagokkal való takarékos gazdálkodást, a másodnyersanyagok felhasználásával csökken a termelés energia felhasználása, végül csökken az ártalmatlanítandó hulladék mennyisége és ezáltal mérséklődik a környezet hulladékkal való terhelése.

Ugyanakkor a hulladékhasznosítással járó tevékenységek megítélése – az általuk okozott környezetterhelés miatt – nem egyértelműen pozitív. Számos panasz érkezik irodánkhoz hulladékhasznosítást végző létesítmények zavaró hatásai miatt. Súlyos kérdésként merül fel, hogy az adott tevékenységhez fűződő általános környezetvédelmi érdek mennyiben áll arányban a tevékenység által okozott környezetterheléssel – és mindez milyen tűrési kötelezettséget ró az érintett lakosságra. Ügyeinkben a konfliktus elsődlegesen a hulladékhasznosítási tevékenységek levegőminőségre gyakorolt hatásával összefüggésben jelent meg.

Legélesebben egy a vas- és acélgyártás területén működő veszélyes és nem veszélyes hulladékokat hasznosító gyár esetében, ahol a fellépő kéndioxid kibocsátás és a levegő bűzzel való terhelése okoz lakossági panaszokat. Az ügyről részletesebben a beszámoló levegővédelmi fejezetében szólunk. *(BÉM – A lakosság szélesebb körét érintő bűzpanaszok)*.

Egy panaszos kifogásolta, hogy a hozzá közel eső cementgyárban hulladékokat égetnek, és ez szennyezi a levegőt, veszélyezteti az egészségüket. A panasz folyamatban lévő vizsgálatában felvetjük azt az általános kérdést, hogy az együttégetésből származó hulladékgazdálkodási és gazdasági előnyök mellett vajon megfelelően vizsgálják-e az egyéb környezetterhelő hatásokat, illetve ezek az előnyök nem akadályozzák-e a hulladékkeletkezés megelőzése elvének érvényesülését. Ugyancsak felmerül, hogy a hatóságok milyen intézkedéseket tehetnek annak érdekében, hogy a lakosság megfelelő ismeretekkel bírjon ezen létesítmények környezeti hatásairól. A tiltakozások mögött az ismeretlen koc-

kázatok, rákkeltő és egyéb szennyező anyagok, égéstermékek levegőbe kerülése miatti aggodalmak állnak.

A hulladékok égetésének a hulladékgazdálkodásban betöltött szerepe sem egyértelmű, hiszen az ártalmatlanítás után, jóllehet sokkal kisebb mennyiségű, ám általában lényegesen veszélyesebb hulladék keletkezik. Álláspontunk szerint mindenképpen alapvető követelmény, hogy az égetést megelőzzék a hulladékhiearchia megelőző lépései, így a keletkező hulladék minimalizálását célzó intézkedések, az újrahasználat megvalósítása a lehető legszélesebb körben, a válogatáson alapuló újrahasznosítás, stb.

Hulladékgazdálkodás a jogalkotásban

A hulladékgazdálkodás területén két jogszabály-tervezet véleményezésében vettünk részt, és egy már kihirdetett jogszabály alkotmányossági kérdéseivel foglalkoztunk.

Elektromos és elektronikai berendezések hulladékai

A hulladékgazdálkodás területén kifejtett jogszabály-véleményezés egyik példája az elektromos és elektronikai berendezések hulladékainak visszavételéről szóló 264/2004. (IX. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló tervezet egyeztetési eljárása (J-3492/2008). A tervezet a kereskedők számára széles körben tette volna lehetővé a szennyezett hulladék átvételének megtagadását a fogyasztótól, kimondva, hogy „A kereskedő megtagadhatja az elektromos berendezés átvételét, amennyiben az átvételi kötelezettségének teljesítése – különösen a berendezés szennyezettsége miatt – az emberi egészségre, illetve a környezetre súlyos veszélyt jelenthet".

Álláspontunk szerint a tervezett szabályozás a közösségi jog sérelméhez vezetett volna, mert elmulasztotta elvégezni a tagállamra kirótt jogalkotói feladatot és olyan tág értelmezési mozgásteret biztosított a gyártó/kereskedő részére, hogy valamennyi hulladék átvételének elutasítását lehetővé tette volna, ekképp a tervezet alkalmas lett volna arra, hogy kiüresítse az irányelv által meghatározott visszavételi kötelezettséget.

Javasoltuk tehát a tervezet átdolgozását úgy, hogy egyértelmű legyen, hogy a visszavételi kötelezettség teljesítésének megtagadására csak a munkavállalók egészsége, biztonsága miatt kerülhet sor. Javaslatunk alapján a tervezet ezen részét átdolgozták, az átvételi kötelezettség megtagadásának lehetséges indokait a tervezet leszűkítette arra az esetre, amikor az átvétel egészségügyi és biztonsági kockázatot jelenthet, előírta továbbá jegyzőkönyv felvételének kötele-

zettségét is az átvétel megtagadásáról. Az elfogadott módosítás szerint a veszélyhelyzet bizonyítása is a kereskedőt terheli. Sikerként könyvelhettük el, hogy a rendelet végül az általunk javasolt módosításokkal lépett hatályba.

A termékdíjra vonatkozó szabályozás

Az uniós és a hazai hulladékpolitikai célkitűzések érvényesítése érdekében több alkalommal véleményeztük a környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló törvény (Tdtv.) módosításait. Általános problémaként hangsúlyozni kívánjuk, hogy a végül hatályba lépett szabályozásban nem érvényesül az az eredeti célkitűzés, hogy a termékdíjból származó bevételek ne a költségvetés egyéb bevételei közé kerüljenek, hanem a hulladék által okozott károk megelőzéséhez, illetve csökkentéséhez teremtsenek pénzügyi forrásokat[23].

2009 során a Tdtv.-t kétszer módosították. Az első módosítás alapját (ahogyan azt több más környezetvédelmi jogterületen is láttuk) önálló képviselői indítvány képezte. A javaslat a műanyag (bevásárló-, reklám-) táska után fizetendő termékdíj alól biztosított mentességet, valamint módosította a kereskedelmi csomagolás fogalmát. E módosítás kapcsán a részletes észrevételeken túl általánosságban felhívtuk a figyelmet arra is, hogy veszélyezteti a jogbiztonságot a tervezet közigazgatási egyeztetésének mellőzése, a társadalmi és iparági egyeztetés korlátozottsága, a termékdíj munkacsoport javaslatainak részbeni elutasítás. Az eljárás olyan negatív precedenst teremt, amely a kérdésben divergáló nagyszámú érdekelt számára azt az üzenet küldi, hogy egy par excellence hosszú távú magatartásváltozást célzó adó jellegű jogszabály az alapul fekvő környezeti célra, koncepcióra tekintet nélkül bármikor módosítható. A javasolt módosítás diszkriminatív és versenytorzító módon, a módosítás hatásait nem vizsgálva tett javaslatot a termékdíj alóli mentesítésre.

A tárgybeli javaslat kapcsán felmerült az, hogy a KvVM, mint a törvényért felelős tárca, nyújtja be a törvényjavaslatot, de az egyeztetéseket követően, figyelemmel többek közt a levelünkben hivatkozott ellenérvekre, ettől elállt. Sem a biz-

23 1. § A törvény célja, hogy hozzájáruljon a környezetszennyezés megelőzéséhez, illetőleg csökkentéséhez, a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodásra irányuló tevékenységek ösztönzéséhez, valamint a környezetet vagy annak valamely elemét a termék előállítása, forgalmazása, felhasználása során, illetőleg azt követően közvetlenül, illetve közvetve terhelő vagy veszélyeztető termék által okozott környezeti veszélyeztetések, illetőleg károk megelőzéséhez és csökkentéséhez pénzügyi forrásokat teremtsen. A törvény elősegíti az európai uniós és a hazai hulladékgazdálkodási szabályozás által az ország, illetve a piaci szereplők részére meghatározott környezetvédelmi előírások teljesítését.

tos, sem a Kormány nem támogatta a javaslatot, a plenáris ülés mégis megszavazta, és azt a 2009. évi XIX. törvény hirdette ki, már a benyújtásának napján.

A termékdíj-törvényre vonatkozó második módosítás előterjesztője a KvVM volt. A minisztérium a tervezet közigazgatási egyeztetése előtt a módosítás tartalmának kialakítására szakértői munkacsoportot hozott létre, amely megvitatta a törvénymódosítás koncepcióját. A módosítás célja a termékdíj fizetési kötelezettség teljesítése kapcsán a kötelezettek adminisztratív terheinek csökkentése, a bevallási rendszer egyszerűsítése, továbbá a termékdíj köteles termékek körének felülvizsgálata, a mentességi feltételek módosítása volt.

A kormány-előterjesztés közigazgatási egyeztetésében, a termékdíj munkacsoport azt megelőző tevékenységében, illetve a koncepció kialakításában részt vettünk, érveinket részletes állásfoglalások formájában elküldtük a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium részére, valamint részt vettünk a számos szóbeli egyeztetésen is. Az egyeztetések során a jogi jellegű észrevételeinket figyelembe vette az előterjesztő, de a koncepcionális fenntarthatósági kritériumokat érvényesítő javaslatainkat figyelmen kívül hagyták.

Ami a tervezet tartalmi elemeit illeti, észrevételeztük a tervezet környezeti integritásának hiányát, lényeges eltérését a koncepciótól, a mentességi feltételek hiányát, eltérését a hulladék keretirányelvtől, a hasznosító kapacitások megteremtésének állami támogatását, a darab alapú termékdíj megszüntetését, a kereskedő díjfizetési kötelezettségének megszüntetését, a műanyag zacskókra vonatkozó mentességi feltételek megváltozását, valamint kodifikációs, technikai jellegű észrevételeket tettünk a normaszövegre vonatkozóan. Továbbá elkészítettük és a levelek mellékleteként megküldtük „A hulladékgazdálkodás pénzügyi ösztönzőrendszerének európai uniós keretei“ című és a hulladék keretirányelv és a csomagolási hulladék irányelv kapcsolatát bemutató háttéranyagot.

Javaslataink érvényesülésének figyelemmel kísérése érdekében részt vettünk a Környezetvédelmi Bizottság releváns ülésein, véleményeztük a törvényjavaslathoz benyújtott módosító indítványokat. A szöveget a plenáris ülés 2009. november 9-én fogadta el, és azt a 2009. évi CXI. törvény hirdették ki.

Az OTrT. védőtávolságra vonatkozó rendelkezései

A regionális hulladéklerakók telepítési feltételeit az Országos Területrendezési Terv (OTrT.) szabályozza. Egy hatásvizsgálati eljárás tárgyában hivatalból indított vizsgálatunk során merült fel, hogy az OTrT-nek a hulladéklerakók védőtávolságára vonatkozó szabályai nem felelnek meg az egészséges környezethez való alkotmányos jog követelményeinek. A vizsgálat ideje alatt egy panaszos is kifogásolta ugyanezen rendelkezéseket.

Vizsgálatunk előzménye az volt, hogy az Alkotmánybíróság a 106/2007. (XII. 20.) AB határozatával megsemmisítette az OTrT. azon – módosított – rendelkezését, amellyel a jogalkotó a korábbi védőtávolságokat csökkentette. Az Országgyűlés ezt követően ismét módosította a törvényt, azonban álláspontunk szerint nem megfelelően.

Állásfoglalásunkban (4. sz. állásfoglalás) azt kifogásoltuk, hogy a védőtávolságokra vonatkozó hatályos rendelkezések – a hulladéklerakó nem lehet közelebb 1000 méternél a beépítésre szánt területektől – alapja eltér az eredeti szabálytól, amely a belterülettől írta elő a védőtávolság alkalmazását. Ezzel lehetővé vált a hulladéklerakók belterületen történő elhelyezése, vagyis a hulladékelhelyezés szempontjából védendő területek közül kikerültek a belterület beépítésre nem szánt területei. Állásfoglalásunkban ezért megállapítottuk, hogy a kormány a jogalkotás előkészítése során nem tett maradéktalanul eleget az alkotmánybírósági határozatban foglaltaknak, és nem állította vissza az eredeti védelmi szintet a hulladéklerakók elhelyezhetősége vonatkozásában.

Egyebekben rámutattunk, hogy szintén aggályos az OTrT. azon rendelkezése, amely megengedi a jelentős mértékű zavaró hatású iparterületen és hulladékkezelő, hulladéklerakó különleges területen a térségi hulladéklerakó hely kijelölését. A gyakorlatban ugyanis ez azt eredményezheti, hogy amennyiben a települési önkormányzat településrendezési döntésével jelentős mértékű zavaró hatású iparterületet hoz létre belterületen, akkor itt is lehetőség nyílik térségi hulladéklerakó hely kijelölésére, védőtávolság alkalmazása nélkül.

Az NFGM nem fogadta el az állásfoglalásunkban kifejtett érveket, mivel álláspontja szerint az OTrT. 2008. évi módosításával érdemben eleget tett a vonatkozó AB határozatban foglaltaknak: a hulladéklerakással potenciálisan érintett területek nagysága nem nőtt, a védettségi szint inkább növekedett.

III.10. ÁLLATTARTÁS

témafelelős: Kovács Anikó

III.10.1. Értékelés

Az állattartás, elsősorban a haszonállatok tartása a települések, különösen a nagyobb, városiasabb települések belterületén egyre több konfliktussal jár. Az állattartás sokak számára a megélhetést jelenti, illetve segíti, másokat viszont zavarhat a mindennapi életben, a pihenésben, illetve az állattartással együtt járó jellemzőket sokan nem tartják összeegyeztethetőnek az egészséges és kulturált környezeti feltételekkel.

Az állattartással kapcsolatos konfliktusok alapvető forrása a bűz. A panaszok mögött részben a vidéki életforma változása, városiasodása, az emberek természettől való eltávolodása rejlik. A hazánkban tartott állatlétszám – fajtánként különböző mértékben – felére-harmadára esett vissza a rendszerváltás óta. Gyepeink kezelése, a vidéken élők megélhetése, hagyományos fajtáink fenntartása szempontjából kívánatos lenne az – elsősorban külterjes, legeltetésre alapozott – állattartás fejlesztése, az állatlétszám növelése. A háztáji állattartásnak a települések önellátásában lehetne szerepe, különös tekintettel a rászorulók ellátására. Mindeközben az állattartás jövedelmezőségének csökkenése mellett a falvakban élők változó életmódja miatt is csökken az állatlétszám. Az állatok folyamatos gondozásával járó vesződség – különösen a média által terjesztett, a városi életforma felsőbbrendűségét hirdető értékrend vetületében – a vidéken élők számára egyre kevésbé vonzó. A kistermelők számára a házi feldolgozást és értékesítést szinte lehetetlenné tévő élelmiszerbiztonsági és pénzügyi jogszabályok, a hús értékesítésében is dominánssá vált lánckereskedelem által lenyomott felvásárlási árak szintén ezt a folyamatot erősítették és erősítik ma is.

A falu városiasodik, az önellátás lassan eltűnik. Paradox módon, gyakran a falusi turizmus, az állatok szagához nem szokott vidéken pihenő városiak kedvéért tiltják meg az állattartást egyes településeken, jóllehet az állatok a falu lényegéhez tartoznának, melyért a városlakó a vidékre látogatott. Mindez együtt szinte megoldhatatlan feladat elé állítja az állattartást szabályozni kívánó helyi vezetőket. A települések fejlesztéséről alkotott világos, a helyben élők által konszenzussal elfogadott víziók és ehhez igazodó helyi szabályozási eszközök valamint a szomszédok megegyezésre törekvő magatartása híján az egyedi ügyekben csak rossz megoldások születhetnek. Az országos szintű szabályozás szintjén pedig még kevesebb a remény, hogy a helyi konfliktusokra általános érvényű szabályokat sikerül alkotni.

A konfliktusok egy másik, nagyobb csoportja a nagyüzemi állattartásból ered, ahol a közeli lakóterületek zavarása, a felszíni és felszín alatti vizek veszélyeztetése általában az eltúlzott egyedszámnak vagy egyszerűen a technológiai fegyelem be nem tartásának tudható be.

III.10.2. Jogi szabályozás és jogalkalmazás

Az állattenyésztésről, az állategészségügyi szabályokról és az állatok védelméről számos országos szintű jogszabály rendelkezik. Az egységesebb szabályozás és felügyelet érdekében az Országgyűlés 2008. szeptember 1-jén hatályon kívül helyezte az állat-egészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. törvényt és helyette a „szántóföldtől az asztalig” elv érvényesítésének szem előtt tartásával megszü-

letett a talajvédelem, a növény-egészségügy, a növényvédelem, a takarmányozás, az állat-egészségügy, az állatgyógyászat valamint az élelmiszerbiztonság, élelmiszer-minőség alapvető kérdéseit egyazon jogszabályban szabályozó, az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény.

Az állattartás kapcsán számos jogterület, így a mezőgazdasági igazgatás, az állatvédelmi jog, az élelmiszerbiztonsági jogágazatok, az egészségügyi jog és az építési jog is érintett lehet.

A fent említett jogterületek anyagi jogi szabályainak érvényesítése mellett szükség lenne a közigazgatási eljárási jog maradéktalan betartására is. Ügyeinkben olyan eljárási hibákat észleltünk, mint a jogorvoslati jog sérelme a megfelelő tájékoztatás elmaradása, illetve a fellebbezés felterjesztésének elmulasztása révén. Hiányosságként tapasztaltuk a meghozott határozatok nem megfelelő végrehajtását vagy a végrehajtás teljes elmulasztását. Eljárásjogi típushibának mondható ma még sajnos az az eset is, amikor a környezetvédelmi hatóságok észlelik az engedély nélküli vagy a jogszabályoknak egyébként nem megfelelő működést, mégsem tesznek hatékony intézkedéseket az ilyen tevékenységek haladéktalan megszüntetése érdekében.

Jogrendszerünkben vitatott, hogy kell-e és ha igen, milyen tartalommal kell a helyi önkormányzatoknak is az állattartást szabályozni. Álláspontunk szerint az ilyen helyi rendeletek megalkotása a magasabb szintű jogszabályokból levezethető és az azokban nem szabályozott kérdések jogi rendezése, a helyi sajátosságok érvényesítése végett szükséges is.

III.10.3. Állattartással kapcsolatban felmerülő leggyakoribb problémák, panaszok

Állattartásból eredő bűz

A bűz elleni védelem egyes kérdéseivel és tapasztalatainkról a beszámoló külön fejezetében foglalkozunk, de sajátos jellege és a viszonylag sok panasz miatt ehelyütt külön is szólni kell az állattartással kapcsolatban keletkező bűz kérdésköréről.

Mint fentebb már említettük az állattartás miatti panaszok szinte kivétel nélkül a bűzterhelést kifogásolták. Ennélfogva csak utalunk a bűz elleni védelemről szóló fejezetben kifejtettekre a tekintetben, hogy az állattartási panaszok mögött sok esetben szomszédjogi, birtokvédelmi jellegű konfliktus rejlik, így ezen

ügyekben a zavarás mértéke és szükségszerűsége, a tűrési kötelezettség, illetve a korlátozási lehetőségek vonatkozásában legfeljebb szempontokat vetünk fel, de nem fogalmazunk meg kötelező állásfoglalást. Vizsgálatunk arra irányul, hogy az állattartásra vonatkozó közigazgatási jogi előírásokat (védőtávolság, létszám, állattartó építmények, stb.) a hatóságok megfelelően érvényesítették-e.

A bűzzel kapcsolatos konfliktusok megoldását, a hatósági jogalkalmazást nagyon megnehezíti, hogy a bűz egyértelmű, egzakt meghatározása, mérése nem lehetséges. Nem véletlen, hogy az ilyen panaszok a legnehezebben vizsgálhatók és megítélhetők, tekintettel arra, hogy az egyes emberek érzékenysége más és más.

Levegőtisztaság-védelmi jogunk egyértelmű tiltást is megfogalmaz a Lr. 5. § (1) bekezdésében: „Tilos a környezeti levegő olyan mértékű terhelése, amely légszennyezést vagy határértéken felüli légszennyezettséget okoz, valamint a környezeti levegő bűzzel való terhelése."

Az állattartási ügyekben ez a sommás tilalom nem sok segítséget nyújt a panaszok hatékony, az érintettek által is elfogadható gyakorlati megoldásához. Az állattartás szükségszerűen szaghatással jár, a jogi eljárás tárgya legfeljebb ennek mértéke lehet. Ehhez képest az abszolút tilalom nem értelmezhető. További jellegzetesség, hogy amit ma az állattartással összefüggésben bűzként érzékelünk, az még néhány évtizeddel ezelőtt is – sőt a hagyományos életmódhoz és értékekhez közel álló vidéki településeken még ma is – természetes környezeti tényező. Látni kell, hogy a modern – és a természettől egyre inkább elidegenedő – életvitellel a lakosság érzékenysége nőtt. Ez pedig még inkább visszaszorítja – a sajnálatos módon így is egyre ritkábban folytatott – háztáji gazdálkodást, és vele együtt az egészséges állati termékek helyi előállítását és fogyasztását.

Természetesen mindemellett a zárt trágyatárolás és trágyalé elvezetés, az állattartó helyek megfelelő gyakoriságú tisztítása minden esetben minimálisan elvárható követelmény, még az olyan településeken is, ahol az állattartásnak évszázados hagyományai vannak, és ezért az állattartással járó hatások megszokottabbak.

Mindez a hagyományosnak tekinthető, háztáji állattartásra vonatkozik. A sajnálatos tendencia másik oldalán ugyanis a háztáji gazdálkodás visszaszorulásával párhuzamosan (vagy éppen ezt a visszaszorulást előidézve) egyre több és egyre nagyobb üzemszerű állattartó telep létesül. Ezekről szinte kivétel nélkül értesülünk a környezeti hatásvizsgálati eljárásban tartandó közmeghallgatások révén, illetve számos panasz nyomán. Ezek az óriási telepek és a kapcsolódó szállítási tevékenységek a panaszok szerint mind zaj, látvány és bűz tekintetében nagyságrendekkel nagyobb – sokszor egy egész településrészre kiterjedő – zavaró ha-

tást jelentenek, mint a hagyományos állattartás. Mindez egészen más megítélést és más szempontú vizsgálatot tesz szükségessé (pl. elérhető legjobb technika, védő fásítás, szállítási útvonal, stb.), és a bűzterhelés általános tilalma az elérhető legjobb technikán alapuló berendezések alkalmazását kívánja meg.

Vas megyéből, Kissomlyó településről érkezett az a panasz, amelyben a beadványozó azt kifogásolta, hogy a tulajdonában álló ingatlan szomszédságában egy baromfitelep működik, amely jelentős bűzhatással jár (11. sz. állásfoglalás). Vizsgálatunk időpontjában a telep rendelkezett engedéllyel. A rendelkezésünkre bocsátott iratok alapján megállapítottuk, hogy az eljáró hatóságok a bejelentések nyomán első- és másodfokon is eljártak, a zavarás fennállásának, mértékének megállapítására megfelelő lépéseket tettek, a helyszínt több esetben megtekintették, az eljárási cselekményeket dokumentálták, a panaszos javaslatait – egy újabb szemle későbbi, a zavarás fennállásának megítélésére alkalmasabb időpontban való megtartására – figyelembe vették.

A zavarás mértékének megállapításakor figyelembe vették az állattartó telepekre általánosan jellemző és elfogadott szaghatást is, sőt a felügyelőség kötelezte az állattartót, hogy a bűz csökkentése érdekében vizsgálja meg, hogy az elérhető legjobb technikának megfelelő berendezéseket alkalmazza-e. Az ügyben megállapítottuk azt is, hogy az állattartás egy arra kijelölt területen, régóta zajlik. Minderre tekintettel visszásságot nem észleltünk, állásfoglalásunkban a panaszt elutasítottuk. Az ügyben továbbá – a fentieken túl – általános jelleggel megjegyeztük, hogy egy hagyományosnak tekinthető, az állattartó megélhetését szolgáló teleppel szemben a környező lakók tűrési kötelezettsége nagyobb, mint ha ugyanez a tevékenység nagyvárosias környezetben zajlana.

A helyi rendeletalkotás szükségessége

A helyi önkormányzatok az Alkotmányban és a helyi önkormányzatokról szóló törvényben általános felhatalmazást kaptak jogszabályalkotásra[24]. Az állattartás, az állattartással kapcsolatos életviszonyok magasabb szintű jogszabályok által jelentős mértékben szabályozottak. Az állattartás önkormányzati rendeleti szabályozására konkrét törvényi felhatalmazás ezekben a jogszabályokban általában nem található, így az önkormányzat jogalkotói hatásköre a legtöbb esetben közvetlenül az Alkotmány 44/A. §-ából származik. Ugyanakkor néhány magasabb szintű jogszabály egy-egy témakör kapcsán utal az állattartásról szóló önkormányzati rendelet megalkotásának lehetőségére, illetve szükségességére.

Az OTÉK 36. § (5) bekezdés értelmében az állattartás céljára szolgáló épületek, helyiségek és melléképítmények építési telken való elhelyezésénél irányadó védőtávolságokat és más építési feltételeket – a közegészségügyi és állat-

egészségügyi, továbbá a környezetvédelmi követelmények meghatározásával – az állattartásról szóló önkormányzati rendeletben kell megállapítani.

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (továbbiakban. Hgtv.) 31. § (2) bekezdés kimondja, hogy a közterületen megvalósuló állattartás részletes szabályait a települési önkormányzat rendeletben állapítja meg.

A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) kormányrendelet (Favr.) 20. § (7) bekezdés b) pontja szerint a települési önkormányzat belterületi állattartás esetén a település belterületére a földtani közeg és a felszín alatti víz további terhelésének megszüntetésére a Kvtv. 46. §-a szerinti környezetvédelmi program keretében figyelemmel kíséri a külön jogszabályban meghatározott jó mezőgazdasági gyakorlat szabályainak alkalmazását, és ennek megvalósítását e rendelet hatálybalépését követő egy éven belül helyi állattartási rendelet megalkotásával, meglévő rendeletek esetén három éven belüli felülvizsgálatával is segíti.

Ezeket a jogszabályi rendelkezéseket mintegy kiegészíti az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata. Az állattenyésztésről szóló törvény hatálya a szarvasmarha, bivaly, juh, kecske, ló, szamár, sertés, baromfi, házinyúl, prémes állat, méh, hal és az egyéb állatok gazdasági célú tenyész- és haszonérték-növelő köztenyésztésére, valamint a vadászható vadfajok zárttéri, élelmiszer-termelési célú köztenyésztésére terjed ki. Ezzel szemben az állattenyésztési törvény hatálya alá nem tartozó állatok (pl.: kutya, macska, stb.) tenyésztésével kapcsolatos kérdések szabályozására az önkormányzat rendelkezik rendeletalkotási jogosultsággal (77/2006. (XII. 20.), 29/2004. (VII. 7.) AB határozat). A fejezet elején említett jogszabályváltozás ellenére az AB határozatban kifejtettek napjainkban is irányadóak.

Az önkormányzatok számára nem egyértelműen kötelező rendeletalkotási tárgykör annak meghatározása, hogy a település mely területén, milyen állatok és milyen létszámban tarthatók. Így valóban előfordulhatnak olyan esetek, amikor az állattartás semmilyen engedélyhez nem kötött – és így ellenőrzéshez sem – és jelentősen zavarja a szomszédok életét, életminőségét. Folyamatban van a Tompáról érkezett azon beadvány vizsgálata, amelyben a panaszosok azt kifogásolják, hogy a szomszédságukban lévő ingatlanokon 2002 óta (4 db fó-

24 „A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal." [Alkotmány 44/A. § (2) bekezdés] „A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot." [Ötv. 16. § (1) bekezdés]

liasátorban) nagyüzemi baromfitelep működik – a bejelentés szerint – engedély nélkül. A szomszédos ingatlanok közül az egyik belterületen, a másik külterületen helyezkedik el. A Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal által végzett ellenőrzés során felvett jegyzőkönyv tanúsága szerint az állattartó tulajdonát képező külterületi ingatlanon (MÁ-1 jelű mezőgazdasági övezetben) 4 db fóliasátor található, mint állattartó építmény és ebből az ellenőrzéskor kettő üzemelt, az állatlétszám 900 db broiler pulyka volt. A helyi önkormányzat állattartási rendelettel nem rendelkezik, a korábbi állattartási rendeletet a helyi képviselő-testület hatályon kívül helyezte, arra hivatkozva, hogy rendelet nélkül is rendelkeznek az állattartás kapcsán felmerülő problémák zömének megoldására – jogszabály által biztosított – hatáskörrel. A helyi rendezési terv 1000 m-es védőtávolságot ír elő az állattartó telepekre. Az ügyben – számos egyéb probléma mellett – kérdésként merül fel, hogy – állattartási rendelet hiányában – milyen előírások vonatkoznak Tompa városában a kislétszámú állattartó telepekre.

A korábban hivatkozott építésügyi, hulladékgazdálkodási és vízvédelmi szabályok, az Alkotmánybíróság idézett határozata, valamint ügyeink tapasztalata és így az egészséges környezethez való jogból fakadó követelmények alapján álláspontunk szerint legalább a fenti jogszabályokban megjelölt tartalommal minden helyi önkormányzatnak kötelező lenne a helyi állattartást rendeletben szabályozni.

Irodánkhoz érkezett panasz alapján vizsgálatot folytatunk olyan ügyben is, ahol a panaszosok azt kifogásolták, hogy a szomszédságukban az önkormányzati rendeletben meghatározott szarvasmarha egyedszámot meghaladó számú állatot tartanak. A település jegyzője az ügyben birtokvédelmi döntést hozott, és több alkalommal végrehajtási bírságot szabott ki, ugyanakkor a jegyző által hozott birtokvédelmi határozat végrehajtása nem történt meg, tekintettel az anyagi és tárgyi eszközök hiányára. Az ügyben eljáró jegyző megkeresésünkre válaszolva hivatkozott a 41/1997. (V. 28.) FM rendelet 1. sz. mellékletét alkotó állategészségügyi szabályzatra, amely rendelkezik az állatok szállításának, hajtásának szigorú feltételeiről. Ezeket a hatósági végrehajtás során is be kell tartani. Ugyanakkor a végrehajtást (a tehenek elszállítását) a hatósági állatorvos, az állategészségügyi hatóság helyi és felettes szervei sem javasolták, mindamellett, hogy a környéken senki nem vett volna át gondozásra 6-7 tehenet. A végrehajtás és a szállítás költségeit senki nem előlegezte volna meg. (JNO-2902/2009.).

Nagylétszámú állattartás

Férőhelyszámtól függően az engedélyezés a környezetvédelmi hatósághoz, az állat-egészségügyi hatósághoz vagy a helyi önkormányzat képviselőtestületéhez tartozik. A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (Khvr.) 1-3. számú mellékletei határozzák meg azon paramétereket, amelyek felett (egyes esetekben a felügyelőség előzetes döntésétől függően) környezeti hatásvizsgálat köteles, illetve egységes környezethasználati engedélyhez kötött az állattartási tevékenység. A Khvr. hatálya alá tartozó állattartók tehát a felügyelőség döntésétől, engedélyétől függően kezdhetik meg tevékenységüket.

A kemenesszentmártoni sertésteleppel kapcsolatban – jelenleg is folyamatban lévő – vizsgálatunkban a környezetvédelmi hatóság engedélyezési eljárását, annak hosszú ideig történő elhúzódását is vizsgáljuk. Az ügyben bejelentés alapján a felügyelőség megállapította, hogy a telepen az üzemeltető engedély nélkül sertéstartást folytat. A felügyelőség először előzetes vizsgálati dokumentáció benyújtására kötelezte a környezethasználót, majd teljes körű környezetvédelmi felülvizsgálat elvégzésére szólította fel. Végül, miután az állattartó kétezer alá csökkentette az egyedszámot, működési engedélyt adott számára a felügyelőség. Jogerős működési engedélyt a Kft. az engedély nélkül végzett tevékenység hatósági tudomásra jutásától számított több mint 2 év múlva szerzett (JNO-4824/2009.).

Álláspontunk szerint különös figyelmet kell az ilyen ügyekben fordítani annak elkerülésére, hogy bármilyen hatásvizsgálat köteles üzem a környezeti hatóság késlekedése, újabb és újabb teljesítési határidők meghatározása vagy egyszerűen az ellenőrzés elmulasztása miatt hosszabb ideig engedély nélkül működhessen.

Trágyakezelés, felszín alatti vizek védelme

Korábban utaltunk már arra, hogy hazánkban egyre több nagy állattartó telep kezdi meg működését. Mivel ezen telepeken koncentráltan és nagy mennyiségben keletkezik trágya, így különös figyelmet kell fordítani ennek megfelelő kezelésére, továbbá annak tisztázására, hogy a termőterületeken való felhasználása minden szempontból valóban elfogadható megoldás-e.

A tiszta víz nagy kincs. Nagyon fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet felszíni és a felszín alatti vizeink védelmének halaszhatatlanságára, és a helyes mezőgazdasági gyakorlat előírásainak betartásával, betartatásával kizárni vízkészleteink mezőgazdasági eredetű nitrát-szennyezését.

Tapasztalataink szerint azonban az állattartó telepekkel kapcsolatban a panaszosok a legritkább esetben fogalmazzák meg aggályaikat a vizek védelme érdekében. Csaknem kizárólag az őket közvetlenül zavaró (jellemzően bűz, rovarok, zaj) hatásokat kifogásolják. Mindez rámutat a lakosság környezeti tudatosságának jellemzőjére, miszerint valamely környezethasználatot kizárólag akkor és annyiban tartanak elfogadhatatlannak, amennyiben az közvetlenül sérti az érdekeiket – a tiszta ivóvizet pedig ma még magától értetődő adottságnak veszi mindenki.

Ez a körülmény különös súlyt ad a civilszervezetek és a hatóságok tevékenységének, ill. felelősséget ró rájuk, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek majdani közvetlen sérelme miatt már ma határozottan fellépjenek – és megóvják pl. a vizeinket. Ez a gondolat azonban már jóval túlmutat pusztán az állattartás kérdésein.

III.11. TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL

témafelelős: Gyűrű Attila

III.11.1. Értékelés

A társadalmi részvétel szabályai és a hozzá kapcsolódó jogalkalmazói gyakorlat a rendszerváltozás óta eltelt időszakban jelentősen változtak. A Riói Deklaráció a közösségi részvételt alapelvként fogalmazta meg, de ugyanez a szemléletmód került be az Európai Unió Környezetvédelmi Akcióprogramjaiba is. A társadalmi participáció szerepének kiteljesítése érdekében 1998-ban pedig a dániai Aarhusban az európai környezetvédelmi miniszterek egyedülálló részletességű és teljességű nemzetközi szerződést írtak alá a környezetvédelemben a társadalmi részvétel három plusz egy pilléréről: az információhoz jutásról, a döntéshozatalban való részvételről, a jogorvoslati jogról és a részvételre képesítésről.

A kilencvenes években a helyi közösségek, civil szervezetek egyre aktívabban kezdtek részt venni a környezetvédelem szempontjából fontos döntéshozatali folyamatokban, és a jogszabályok által biztosított jogosultságaikat hatékonyabban kezdték alkalmazni. Ez természetesen nem kizárólag az egyezmény megszületésének köszönhető, hanem a rendszerváltozást követően kialakult demokratikus jogi gondolkodásmód térhódításának is, melyben a döntéshozatalban való részvétel és a társadalmi aktivitás általánosságban véve a jó kormányzással kapcsolatos érték, nem pedig a jogalkotó és a hatóságok munkáját nehezítő teher. Az aktív civil részvétel eredményeként viszont számos eljárásban éles szembenállás alakult ki a gazdasági érdekek, illetve úgy általánosságban a kormányzati gazdaságösztönző politika és a civilek által képviselt fenntarthatósági szempontok

között. A tapasztalatokat mérlegelve a jogalkotó megkezdte a civil jogosultságok finom korlátozását, először főként az autópályák és egyéb kiemelt beruházások tekintetében, majd a gazdasági recesszió eredményeként a jogalkotási kedv e területen jelenősen fellendült, a kiemelt beruházások köre egyre bővült.

2008-ban a társadalmi részvétel korlátozása tovább intézményesedett, elérte a közigazgatási eljárás általános szabályait, ahol a jogalkotó az ügyfelek körét és az ügyféli jogokat a közvetlenül anyagilag érintetteken kívül korlátozni kívánta. E korlátozások jelentős részét az új intézményként létrejött JNOI sikeresen megakadályozta. Ebben az éles érdekképviseleti helyzetben segítséget kértünk a civil szervezetektől, a többi ombudsmantól, az Országos Környezetvédelmi Tanácstól, az Országgyűlés Környezetvédelmi Bizottságától, az Országgyűlés elnökétől, sőt a köztársasági elnöktől is. Számos ügy mutatja, hogy szükség esetén, a környezetvédelmet és a demokráciát érintő ilyen kiemelten fontos ügyben a társadalom igen jelentős erői megmozdulhatnak, ugyanakkor az is világossá vált, hogy a hatékony érdekérvényesítés nem korlátozódhat egyes jogszabályok véleményezésére, a jogalkotási szemléletmód átalakítása volna szükséges ahhoz, hogy a fenntarthatóság szempontjai teret nyerjenek.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának irodája prioritásként tekint a környezetvédelmi és egyéb, környezeti szempontból releváns hatással járó közigazgatási hatósági eljárásokban, valamint a különböző (pl. településrendezési) tervezési eljárásokban és a jogalkotásban való társadalmi részvételre. Ebből következően mind a jogalkotásban való közreműködés, mind pedig az egyedi vizsgálatok jelentős részét a hatósági eljárásokban való társadalmi részvétel, így az ügyféli jogállás, valamint a környezeti információhoz való hozzáférés hatályos szabályainak védelme, illetve biztosítása tette ki.

III.11.2. A jogszabályi környezet általános aspektusai

E jogok védelme következik mind a nemzetközi jogi, mind pedig a közösségi és a hazai jogi szabályokból. Nemzetközi szinten kiemelkedő jelentőségű dokumentum a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény. A dokumentum a környezetvédelmi jog új aspektusait jeleníti meg és tartalmát tekintve jóval több, mint egy nemzetközi környezetvédelmi egyezmény. A korábban említett pillérrendszeren alapuló előírásai új, hatékonyabb együttműködést irányoznak elő a kormányzat és a civil társadalom, illetve a kormányzat és a magánszemélyek között, kiemelt figyelmet fordítva a döntés-

hozó szerveknek a jövő generációk iránti felelősségére, illetve a jogalkalmazási gyakorlat és jogalkotás transzparenciájára. A Riói Nyilatkozat 10. számú elve kidolgozásának is tekinthető Egyezményről összességében elmondható, hogy regionális jellege ellenére globális jelentőséggel rendelkezik. Az Egyezmény pillérrendszerű struktúrájához igazodva az Európai Unió keretein belül is több jogforrás szabályozza az információhoz való hozzáférést és a döntéshozatalban való részvételt.

Nemzeti szinten a társadalmi részvétellel kapcsolatos szabályrendszer többek között az Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvényből, az Alkotmány, a Ket. és az adatvédelmi törvény szabályaiból, illetve magából a Kvtv-ből és kapcsolódó végrehajtási rendeleteiből ismerhető meg. A Kvtv. 90. § (2)–(3) bekezdése foglalkozik a környezeti információkhoz való hozzáférés elősegítésével, kimondva a környezetvédelmi hatóságnak a környezetvédelmi engedély és az egységes környezethasználati engedély iránti kérelemmel, illetve azok mellékleteivel (pl. környezeti hatástanulmány) kapcsolatos, elektronikus úton való közzétételi kötelezettségét, a 97–100. § pedig külön fejezetben tárgyalja a nyilvánosság részvételének szabályait. Említendő még a törvény 12. §-a, mely az adatvédelmi törvény rendelkezéseivel összhangban a környezeti információk közérdekű adat jellegét mondja ki. Mindezen szabályokon túl a környezeti demokrácia védelmében végső soron az Alkotmánynak a közérdekű információk nyilvánosságával és a fair eljárással kapcsolatos szabályaira is hivatkozhatunk.

Rendeleti szinten a Khvr., valamint a Díjrendelet említendő, mivel többek között e rendeletek tartalmazzák a környezeti információhoz, valamint a jogorvoslati eljáráshoz való hozzáférés részletszabályait, illetve annak költségeit a hatásvizsgálati és egyéb engedélyezési eljárásokban. Figyelemmel kell lenni továbbá a Legfelsőbb Bíróság joggyakorlatára, különös tekintettel az 1/2004 KJE jogegységi döntésre, mely ugyan nem minősül jogszabálynak, de a bíróságok így ezáltal a jogalkalmazás teljes spektruma tekintetében normatív jelleggel rendelkeznek. Ez a jogegységi határozat mondja ki többek között azt, hogy bár jogszabályban nincs definiálva a környezetvédelmi hatósági ügy fogalma, azonban minden olyan ügy annak tekintendő, melyben a környezetvédelmi hatóság hatóságként vagy szakhatóságként az eljárásban részt vesz, ehhez igazodnak tehát az ügyféli jogállás és keresetindítás szabályai.

A társadalmi nyilvánosság szabályaihoz tartoznak még a településrendezési eszközök kidolgozása során a lakosságnak biztosított jogosultságok. E szabályokat az Étv. 9. §-a tartalmazza. Tekintettel ezen ügyek jelentőségére, e kérdéssel külön alfejezetben foglalkoztunk.

A jogalkalmazás hatékonyságát növelő intézményként kell említést tenni az Egyezmény által létrehozott Jogkikényszerítő Bizottságról, illetve az EU bírói fórumairól melyeknek hazánkat is érintő döntései befolyásolják a nemzeti jogalkotó és jogalkalmazó szervek gyakorlatát.

III.11.3. A JOGSZABÁLYI KÖRNYEZET HAZAI ÁTALAKULÁSA

A közigazgatási hatósági eljárások általános szabályainak felülvizsgálata

Ami a kérdés jogalkotási aspektusait illeti, a participáció szabályainak felülvizsgálata a Ket. novella, valamint a szolgáltatási irányelv hatálybalépését követően több ágazatban a jogalkotó figyelmének fókuszába került. Ennek indoka egyrészt a közösségi jogi szinten és a hazai politikában is jogalkotási célként megjelenő adminisztratív tehercsökkentési program, melynek lényege a hatósági eljárások racionalizálása, az eljárási határidők csökkentése, az ügyfelek kötelezettségeinek és jogai érvényesítésének egyszerűsítése, a felesleges eljárási párhuzamosságok megszüntetése, valamint az elektronikus ügyintézés alkalmazási körének kibővítése. A másik, az előbbivel szorosan összefüggő indok a gazdasági válság eredményeként megmutatkozó recesszió elleni fellépés eszközeként a beruházások ösztönzése, ehhez kapcsolódóan a beruházások megvalósításának részét jelentő engedélyezési eljárások gyorsítása.

Az adminisztratív terhek csökkentését célként megfogalmazó javaslatok egyik alappillére a bejelentési/engedélyezési rendszer bevezetése volt, melynek lényege, hogy az ügyfelek – ebben a kontextusban elsősorban a beruházók és vállalkozók – kötelezettségeinek csökkentése érdekében számos, korábban építési, létesítési, működési és egyéb engedélyezési eljárás hatálya alá tartozó eljárás esetében megszüntette a jogalkotó a kötelező engedélyezést, bevezetve helyette a bejelentési rendszert. A bejelentések fő jellemzője, hogy azok tudomásul vétele nem jelenti a tevékenység folytatásának megkérdőjelezhetetlenségét, hiszen amennyiben a hatóság jogszabálysértést észlel, úgy utólagos ellenőrzés és szankcionálás keretében tudja értékelni a jogsértő magatartást. Ez a megoldás azonban alapjaiban ellentétes a környezetvédelemben alapvető megelőzés elvével.

Az ilyen típusú eljárásokkal kapcsolatos további probléma a jogorvoslati jog érvényesülése. Tekintettel arra, hogy a jogalkotó a bejelentéssel nem egy új hatósági eljárást hozott létre, a közigazgatási eljárás általános szabályait ezekben az ügyekben csak korlátozottan alkalmazzák és a különféle tevékenységek

megkezdésekor nem születik olyan hatósági aktus, amely az érintettek által jogorvoslattal megkérdőjelezhető lehetne. Az eljárási szabályokat sem a Ket. részeként fogalmazták meg, annak szabályait a szolgáltatási törvény tartalmazza, melyet a jogalkotó a Ket novellával párhuzamosan alkotott meg, és alapvető célja a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123 EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben (a továbbiakban: szolgáltatási irányelv) foglalt szabályokkal való harmonizáció. Tekintettel a bejelentés jogintézményével kapcsolatos alkotmányos aggályainkra, illetve annak környezetvédelmi szempontból kedvezőtlen hatásaira, arra törekedtünk, hogy következetesen kifogásokat emeljünk valamennyi jogszabállyal szemben, mely a bejelentés/engedélyezés újfajta rendszerét a környezetvédelem területén is be kívánta vezetni.

Az említett deregulációs koncepció kidolgozásának fő felelőse az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, de a jogszabályi környezet átfogó revíziójában a feladatkörébe tartozó jogszabályokra vonatkozóan szinte valamennyi tárca részt vett. Az IRM széleskörű egyeztetés eredményeként készítette el a Ket novella normaszövegét, a véleményezési eljárás során biztosította a társadalmi nyilvánosság bevonását, kikérte a joggyakorlat és a jogtudomány képviselőinek véleményét. A megalapozott kodifikációs munka eredményeként számos progreszszív, ügyfélbarát, az adminisztratív terheket csökkentő és a közigazgatási hatósági eljárások szempontjából előremutató jogintézmény is bekerült a szövegbe.

A közigazgatási hatósági eljárás egyik központi kérdése ugyanakkor az ügyféli jogállás, nevezetesen, hogy ki milyen eljárásban és mely feltételekkel vehet részt. A Ket. novelláris módosítása során a korábbi, az ügyféli jogokkal kapcsolatos szabályokat a jogalkotó több ponton módosította. A JNOI az egyeztetési eljárás során a módosítások azon részét kifogásolta, melyek álláspontja szerint hátrányosan érinthetik a környezetvédelmi és egyéb kapcsolódó eljárásokban a potenciális résztvevők ügyféli jogait. Kifogásokat tettünk tehát

- az ügyfél fogalom törvényi meghatározásában szereplő „jog, jogos érdek érintettsége” követelményének szigorításaként a „közvetlen érintettség” előírására,
- a létesítmények, illetve tevékenységek engedélyezésével kapcsolatos eljárásokban a hatásterület jelentőségének újraszabályozására vonatkozóan, valamint
- arra a koncepcionális, ám célját tekintve erősen megkérdőjelezhető szabályra, miszerint a fellebbezési jog gyakorlását az alapeljárásban való részvétel feltételéhez kötötte.

Sikerként értékelhető, hogy a jogalkotó az általános ügyfélfogalom módosításakor a jog vagy jogos érdek fennálltát, mint feltételt, eredeti szándékával ellentétben mégsem szigorította a közvetlen érintettség előírásával, mivel e fogalom egyrészt értelmezési nehézséget jelentett volna a hatósági gyakorlatban, másrészt indokolatlanul korlátozta volna az eljárásban részvételre jogosultak alanyi körét. Rendkívül hátrányosan érintette viszont a közösségi részvétel lehetőségét és ezáltal a helyi konfliktusok megfelelően széles körben való feloldásának egy eszközét a hatásterülettel kapcsolatos ügyféli jogok korlátozása[25]. Tiltakozásunk ellenére ugyancsak bekerült a Ket-be az a szabály, miszerint törvényi szinten lehetőség van az ügyféli jogok – ezáltal a fellebbezési jog – gyakorlásának kizárására, amennyiben az ügyfél az elsőfokú eljárásban nem vesz részt.

E felhatalmazás alapján három ágazatban, a közúti közlekedésről szóló törvényben (Közltv.), a vasúti közlekedésről szóló törvényben (Vktv.), valamint a vad védelméről, a vadgazdálkodásról és a vadászatról szóló törvényben (Vtv.) került sor az erősen megkérdőjelezhető hatékonyságú szabály bevezetésére. Részsikerként kell értékelni ugyanakkor azt, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa és az IRM Közjogi Szakállamtitkára közötti egyeztetés eredményeként bekerült a szövegbe az a kitétel, miszerint csakis az elsőfokú eljárásban való részvétel szabályszerű idézés ellenére való elmulasztása esetén alkalmazható az ügyféli jogok korlátozásának szabálya. A jogorvoslati jog korlátozásának ellensúlyozása érdekében a jogalkotó létrehozott egy elektronikus adatbázist, melyben megfelelő regisztráció alapján külön értesíthetők az adott eljárásokban részt venni szándékozó társadalmi szervezetek. Ennek ellenére továbbra is kérdéses, hogy e rendszer bevezetése a társadalmi szervezetek eljárásokban való részvételét illetően mennyiben ellensúlyozhatja a törvény rendelkezése által generált kedvezőtlen változásokat.

Az ismertetett eredmények háttere az, hogy a szabályozással kapcsolatos tiltakozását nyomatékosítandó, az iroda indítvánnyal fordult az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottságához, valamint Környezetvédelmi Bizottságához, melyben részletesen ismertette a szóban forgó szabállyal kapcsolatos formális és tartalmi alkotmányos, valamint gyakorlati aggályait, az elérni kívánt cél és a bevezetett korlátozás aránytalanságát és szükségtelenségét, különös tekintettel a jogorvoslathoz való jog sérelmére. Ezzel párhuzamosan az iro-

25 A Ket. korábbi 15. § (2) bekezdése a következőképpen rendelkezett: „Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a létesítménnyel kapcsolatos, illetve a tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásban ügyfél a hatásterületen levő valamennyi ingatlan tulajdonosa és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használója.” Ez az ügyféli jogosultság a Ket. hatályos szabályai alapján ma már csak akkor létezik, ha jogszabály külön biztosítja.

da kifejezetten a társadalmi nyilvánossággal kapcsolatos nemzetközi környezetvédelmi szabályokra alapozva informális egyeztetést folytatott az igazságügyi és rendészeti tárca szakállamtitkárával. Álláspontunk szerint az Aarhusi Egyezménnyel és az annak érvényesülését biztosító Compliance Committee (Jogkikényszerítő Bizottság) által kialakított joggyakorlattal is ellentétben áll a kérdéses előírás. Külön felhívtuk a figyelmet a Jogkikényszerítő Bizottság Magyarországot érintő ACCC/C/2004/4 ügyben hozott, többször megerősített álláspontjára, miszerint tartózkodni kell minden olyan intézkedéstől, tehát például jogalkotói lépéstől, melynek célja vagy eredménye, hogy csökkentse a nemzeti jogban a környezetvédelmi döntéshozatalban való ügyféli részvétel adott szintjét, még akkor is, ha ez konkrétan nem ütközik az Egyezmény szövegébe.

Álláspontunk alapját az az érvelés képezte, hogy bár a Ket. kérdéses 15. § (6) bekezdése valóban nem mondja ki közvetlen módon, hogy a rendelkezés a társadalmi szervezetek részvételi jogait kívánja korlátozni, a megkülönböztetés a természetes személyek és a társadalmi szervezetek eltérő helyzetéből és lehetőségeiből egyértelműen következik. A magánszemélyek ugyanis az esetek túlnyomó többségében nyilvánvalóan csak akkor és azért vesznek részt az eljárásban, mert közvetlen érintettségük fennáll, így természetesen nem okoz gondot számukra, hogy abban a konkrét eljárásban, amiben érintettek, az eljárás elejétől fogva részt vegyenek. Ezzel szemben az adott területen az adott ügyfajták százaiban érdekelt társadalmi szervezetek nem tudnak az első fokú eljárásokban részt venni, és mivel erre a későbbi eljárási szakaszokban már nem nyílik lehetőségük, az érdekképviseleti munka egyik alapvető eszközétől elesnek.

A Ket. novella által bevezetett módosításokat, valamint a szolgáltatási irányelvben található rendelkezéseket az ágazati joganyag valamennyi szintjén át kellett vezetni, így került sor többek között a szolgáltatási törvény, valamint a Ket. novella által bevezetett szabályokkal való harmonizációt megteremtő salátatörvény és a kapcsolódó kormányrendelet megalkotására.

A közigazgatási hatósági eljárások ágazati szabályainak felülvizsgálata

Az adminisztratív tehercsökkentési tárgyú jogalkotás összehangolásáért felelős igazságügyi és rendészeti tárca mellett tehát az egyes ágazatok joganyagának kodifikációjáért felelős többi minisztérium is megalkotta a hatáskörébe tartozó jogszabályokat, illetve azok módosításait, melyek közül a biztos aktívan részt vett az építésügyi, a kereskedelmi jogszabályok, a légiközlekedési és a környezetvédelmi törvény módosításának véleményezésében, valamint az új telepengedélyezési jogszabály koncepcionális jellegű kidolgozásában.

Több fordulós közigazgatási egyeztetés során fejtettük ki álláspontunkat az építési beruházások megvalósításának elősegítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló törvénnyel, valamint az annak végrehajtásáról szóló kormányrendelettel kapcsolatban. A tervezetek a beruházások megvalósítását elősegítő Gyorsítás II. programnak, a szolgáltatási irányelvből adódó közösségi jogi feladatoknak, valamint a Ket. módosításnak való megfelelés érdekében felülvizsgálták többek között a hatályos építésügyi hatósági struktúrát és jogköröket, az engedélyezési eljárásokat, a településrendezési eszközök kidolgozásának, valamint az építési vállalkozások működésének, a beruházások kivitelezésének feltételrendszerét.

A JNOI elsősorban az újfajta, az építési beruházások megvalósítását megelőző önálló eljárásokat egységes szemlélettel kezelő, integrált eljárások bevezetésére fordított kiemelt figyelmet, melyek célja az egymással párhuzamos különböző önálló eljáró hatóságok közti megfelelő kommunikáció megteremtése volt. Az építési beruházások megvalósításához szükséges eljárások integrált intézésének részletes szabályairól és a közreműködő hatóságok kijelöléséről szóló kormányrendeletben megjelenő új szabályozás keretében három különböző integrált eljárás – integrált építésügyi hatósági eljárás, integrált engedélyezési eljárás, integrált hatásvizsgálati eljárás – bevezetésére került sor.

Ezen eljárásokkal kapcsolatos legfőbb probléma, hogy azok meglehetősen egyoldalú szemléletet követve, erőteljesen az építésügyi eljárások egyszerűsítésére koncentrálva, olyan szabályokra épülnek, melyek a megelőző, nem építésügyi, ám annak nélkülözhetetlen előfeltételét jelentő eljárásokat – így például a környezetvédelmi hatósági eljárásokat – alárendelik a „főeljárásnak”, azt a szemléletmódot tükrözve, hogy a megelőző eljárások célja mindössze az építésügyi engedélyezés megalapozása.

Érvelésünk alapját az a logika képezte, miszerint a környezetvédelmi eljárások, különösen a hatásvizsgálati eljárás, természeténél és rendeltetésénél fogva olyan eljárás, mely elsősorban azért nem integrálható az építésügyi eljárásba, mert a hatásvizsgálat során kell az érintett szakhatóságokkal, önkormányzatokkal és helyi közösségekkel együttműködve olyan alapkérdésekre választ találni, hogy az adott beruházásfajta, a vele járó környezetterheléssel az adott területen megvalósítható-e. Nem kizárólag arról van tehát szó, hogy szükséges az építkezést megelőző feltételek szakági tisztázása. A beruházások sok esetben olyan komplex környezeti hatásokkal járnak, melyek gondos mérlegelése a környezetvédelmitől eltérő szemléletű ágazattal integrált eljárás keretében, a hatóságok kapacitásait figyelembe véve nem realizálható.

Kifejtettük azon álláspontunkat is miszerint az építésügyi eljárások ilyen jellegű felülreprezentálása a szabályozásban ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény (a továbbiakban: Étv.) alapkoncepciójával. Ezt támasztja alá az Étv. preambuluma is, amely konkrétan nevesíti, hogy az építésügyi jogszabályi keretek kialakítása során mindig figyelemmel kell lenni a környezet védelmével kapcsolatos jogszabályok – elsősorban a Kvtv. – előírásaira. A konkrét tervezetek kapcsán arra az álláspontra helyezkedtünk, hogy egy adott ágazat keretein belül ilyen átfogó, több szabályozási területet jelentősen érintő felülvizsgálat – amellyel kapcsolatban az építésügyért felelős miniszter feladatkörén való túlterjeszkedésének kérdése is felvetődött – csak úgy felelhet meg teljes mértékben a jogalkotási követelményeknek, ha az egyes tárcák közötti konszenzus megfelelően biztosított. A szóban forgó esetben azonban számos kérdésben nem alakult ki egyetértés, a környezetvédelmi tárca által megfogalmazott javaslatokat (amelyekkel az JNOI is egyetértett) sok esetben nem vette figyelembe a jogalkotó.

Viszonylag kedvező eredményként kell azonban említést tenni arról, hogy a biztos által is erőteljes kritikával illetett integrált eljárások a vonatkozó rendelet szerint csak meghatározott eljárások, így a honvédelmi és katonai célú építési tevékenységek engedélyezése során, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló törvény (a továbbiakban: Ngtv.) alapján kiemelt ügyekben, kérelemre kerülnek alkalmazásra.

Az építési törvénycsomaghoz kapcsolódva kell említést tenni, még az Ngtv. módosításáról, melynek célja az volt, hogy a beruházások támogatása érdekében lehetővé tegye a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások számának növekedését és az eljárás hatékonyabbá tételét. Így került sor a törvény alkalmazási körének olyan jelentős kibővítésére, mely gyakorlatilag kiüresítette a kiemelt beruházásokkal kapcsolatos jogintézmények lényegét. A törvény tárgyi hatálya kiszélesítésének, valamint a túlzottan rugalmas megfogalmazásnak (környezetvédelmi, kutatás-fejlesztési, oktatási, egészségügyi célok) eredményeként olyan beruházások esetén is alkalmazhatóvá váltak az általánostól eltérő eljárási szabályok, melyek sem nagyságrendileg, sem céljukt tekintve nem indokolják kiemelt nemzetgazdasági beruházás státusz elnyerését.

Példaként említendő a hatályos szabályozás egyik leginkább megkérdőjelezhető rendelkezése, mely szerint a 2 milliárd Ft költségigény vagy 50 új munkahely létesítése önmagában is megalapozza a minősítést, minden egyéb költségvetési érdek bizonyítása nélkül. Az ilyen és ehhez hasonló rendelkezések beiktatása a törvénybe erősen aggályos, ezzel kapcsolatos érveinket a feladatkörében érintett miniszter felé több alkalommal jeleztük, de észrevételeink alapján a koncep-

ciót nem módosították. Emiatt a minősített beruházási státusz megszerzésének körülményei – különös tekintettel a Kormány döntésének alapját képező szempontok megismerhetőségének korlátozottságára – munkánkban továbbra is kiemelt figyelmet érdemelnek.

A bejelentés/engedélyezés rendszerének bevezetésérére került sor az említettek mellett a kereskedelmi tevékenységek végzéséről, valamint a telepengedélyezés rendjéről szóló kormányrendeletek hatálya alá tartozó tevékenységekkel kapcsolatban is. A kereskedelmi rendelet, illetve a telepengedélyezés rendjéről szóló rendelet az említett koncepciót követve szétosztotta a tárgyi hatálya alá tartozó tevékenységeket, főszabállyá téve a bejelentésen alapuló rendszert és csak azon esetekben maradtak továbbra is hatályban az engedélyezésre vonatkozó szabályok, ahol a jogalkotó ezt szükségesnek ítélte.

A tervezetek véleményezése során mindkét esetben következetesen azt az álláspontot képviseltük, hogy a jogalkotó által, helyenként logikátlanul alkalmazott beosztási struktúra nem jelenti azt, hogy e tevékenységek környezeti hatásaikat tekintve valóban különböznének. A koncepció elkészítésekor az élet és testi épség szempontjainak figyelembe vétele mellett elmaradt a környezetvédelmi, fenntarthatósági szempontok figyelembe vétele, pedig a bejelentés hatálya alá sorolandó tevékenységek éppúgy komplex környezeti hatásokkal járnak, mint az engedélyköteles tevékenységek.

Különösen igaz ez a telepengedélyezési rendelet hatálya alá tartozó tevékenységeknél, ahol lényegesen több olyan tevékenység van, mely komplex környezeti hatásokkal járhat. A kereskedelmi tevékenységekkel kapcsolatban leginkább a jogorvoslati jog hiánya jelent alkotmányos visszásságot. A tervezetekért felelős minisztériumok több esetben helyt adtak technikai jellegű észrevételeinknek, koncepcionális szinten azonban nem változtattak a szövegen.

Említendő még a Kvtv. és végrehajtási rendeleteinek módosítása, melynek célja a bejelentés jogintézményének bevezetése mellett, az egybefoglalt környezethasználati engedély és egyéb adminisztratív terheket csökkentő jogintézmények szabályainak megalkotása volt. E jogszabályok véleményezése során elsősorban a Szolgtv. és a Kvtv. hatálya alá tartozó bejelentés köteles tevékenységek viszonyára fektettünk hangsúlyt.

A bejelentés főszabállyá tételének alkotmányellenességével kapcsolatos részletes indokainkat a telepengedélyezésről szóló rendeletre vonatkozó, eddigi egyetlen Alkotmánybírósági indítványunkban fejtettük ki részletesen, mivel ebben az esetben tekintettük a visszásságot olyan jelentőségűnek, amely a közigazgatási egyeztetésen ismertetett észrevételeinknél nagyobb hangsúly igényelt.

III.11.4. Alkotmánybírósági indítvány

Az említett rendelet tervezetének kidolgozása során az iroda a közigazgatási egyeztetés során, illetve azt megelőzően folyamatosan jelezte aggályait a normaszöveggel kapcsolatban, azonban érdemi változtatást a jogalkotó észrevételeinkhez igazodva nem tett. A szabályozással kapcsolatos kifogásaink érvényesítése érdekében ezért indokoltnak láttuk a rendelet utólagos normakontrolljának indítványozását. Az alkotmányossági felülvizsgálatot több szempontból, formai és tartalmi jellegű visszásságokra hivatkozva kértük az Alkotmánybíróságtól.

Formai jellegű alkotmányos aggályok

Formai jelegű kifogásunk alapját az képezte, hogy a kodifikációért felelős minisztérium, jelen esetben az NFGM a véleményezési, egyeztetési eljárás során nem biztosította a részvétel lehetőségét az Országos Környezetvédelmi Tanács számára annak ellenére, hogy ezt jogszabály írja elő. A Kvtv. 44. § (2) bekezdése értelmében a környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslat, más jogszabály, valamint országos és regionális jelentőségű koncepciók előkészítője – a törvényben meghatározott kivételekkel – köteles az intézkedés környezetre gyakorolt hatásait vizsgálni és értékelni, és azt vizsgálati elemzésben összefoglalni, melyet véleménynyilvánítás céljából a döntésre jogosult szervhez való benyújtás előtt meg kell küldeni az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak (a továbbiakban: Tanács).

A Tanács, mint javaslattevő-véleményező szerv biztosítja a környezetvédelem széles körű társadalmi tudományos és szakmai megalapozását, és egyik legfőbb feladata, hogy a jogalkotásban aktívan közreműködve elősegítse az egyes előterjesztések környezetre, ezáltal egyben a fenntarthatóságra gyakorolt hatásainak alaposabb elemzését, így biztosítva azt, hogy a jövő generációk létfeltételeit befolyásoló szempontok ne csak a klasszikus értelemben vett jogalkotó szervek részéről, hanem a társadalom oldaláról is kellő súllyal kerüljenek értékelésre.

Az egyeztetési eljárás hiányossága azonban nem csak környezetvédelmi szempontból visszás. Az Alkotmánybíróság működése során több esetben foglakozott a jogalkotási eljárás során lefolytatandó egyeztetési, illetve véleményeztetési kötelezettség elmulasztása alkotmányosságának kérdésével[26] és a 30/2000. (X. 11.) AB határozatban környezetvédelmi tárgyú jogszabállyal kapcsolatban formai

26 16/1998. (V. 8.) AB határozat, 39/1999. (XII. 21.) AB határozat, 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, 7/2004. (III. 24.) AB határozat.

szempontok alapján mondta ki az alkotmányellenességet a véleményeztetési kötelezettség garanciális szabályainak be nem tartása miatt.

Indítványunk alapját az képezte, hogy a testület által majd egy évtizede hozott döntés alapjául szolgáló jogszabállyal szemben felhozott érvek több szempontból szinte telesen megegyeznek az általunk kifogásolt jogszabály hiányosságaival. A taláros testület által a korábbi határozatban alkalmazott alkotmányossági mérce tehát álláspontunk szerint a jelen ügyben is alkalmazható lehet. A testület korábbi döntése szerint a véleményezési kötelezettség elmulasztása akkor jelent egyben alkotmányellenességet is, ha jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezet részvételét nem biztosítják a jogalkotási eljárásban és ez a mulasztás a formai követelményeken felül alkotmányos alapjogot is sért.

Az iroda álláspontja szerint e kritériumok kivétel nélkül fennállnak, a rendeletben meghatározott több mint 140 tevékenység olyan komplex környezeti hatásokkal rendelkezik, illetve maga az egész engedélyezési és az újonnan bevezetni kívánt bejelentési rezsim olyan, a környezet állapotát is jelentősen érintő anyagi és legfőképp eljárásjogi szabályokat tartalmaz, melyek megítéléséhez a Tanács szakértelme elengedhetetlenül szükséges. Ennek hiányában tehát nem csak a jogállamiság követelménye sérül, hanem az Alkotmány 18. §-ában, valamint 70/D. §-ában foglalt rendelkezések is, melyekkel kapcsolatban az AB következetes gyakorlata során több esetben kimondta, hogy az e paragrafusokban deklarált egészséges környezethez való jog, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog alapjognak tekintendő.

Tartalmi jellegű alkotmányos aggályok

A rendelet tartalmi vizsgálata során egyrészt a jogorvoslathoz való jog érvényesülését, másrészt a környezetvédelmi szempontból garanciális korábbi szabályok megszüntetésének hatását vizsgáltuk.

A rendelet új koncepciót kíván meghonosítani a magyar jogrendszerben, nevezetesen, hogy a tárgyi hatálya alá tartozó tevékenységeket két részre osztva megkülönböztet bejelentés köteles és engedélyköteles tevékenységeket azzal a céllal, hogy csak azok a tevékenységek legyenek engedélyhez kötve, amelyek esetében ez, több szempontot komplexen értékelve valóban szükséges. Minden más esetben pedig elegendő a tevékenység hatóságokhoz való bejelentése, jelentősen csökkentve ezáltal a kapcsolódó adminisztrációs terheket, mind a hatóságok mind pedig az ügyfelek oldalán. A rendeletben található tevékenységek esetében különböző eljárási szabályok alkalmazandók attól függően, hogy

az előbb említett megkülönböztetésnek megfelelően engedély- vagy bejelentésköteles tevékenységről van-e szó.

Az előbbi esetben a Ket. rendelkezései alkalmazandók a rendeletben található eltérésekkel, az utóbbi esetben e jogszabályok mellett figyelembe kell venni a Szolgtv. rendelkezéseit, mivel e törvény tartalmazza a bejelentési eljárással kapcsolatos általános, koncepcionális jellegű szabályokat, melyeken az ágazati jogszabályok, így többek között a telepengedélyezés rendjéről szóló kormányrendelet alapulnak. A bejelentéssel összefüggő eljárás nem minősül a Ket-ben meghatározott közigazgatási hatósági ügynek, ugyanakkor annak több rendelkezése alkalmazandó ezen eljárásokban is. E szabályokat a jogalkotó taxatív módon határozta meg azonban több előírás, így például a jogorvoslati jog szabályai ezen ügyekben nem alkalmazhatók, de ilyen jellegű szabályok máshol sincsenek meghatározva.

Az indítványban kifejtett álláspontunk szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében található jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog a bejelentési eljárás során semmilyen formában nem biztosított az érintettek számára, tekintettel arra, hogy a hatóság arról határozatot nem hoz, a tevékenység megkezdéséhez mindössze annak nyilvántartásba vétele kapcsolódik, azonban ez sem feltétele a tevékenység megkezdésének, elmulasztása esetén legfeljebb hivatalból elrendelt szankcionálásra van lehetőség. A rendelet – álláspontunk szerint az alkotmányos követelményekkel összeegyeztethetetlen módon – aszerint biztosítja a jogorvoslatot, hogy a jogalkotó a jogszabály mely mellékletében helyezte el az adott tevékenységet, indokolatlan különbséget téve ezáltal azok jogérvényesítési lehetősége között, akiket e tevékenység végzése konkrétan érinthet. Valamennyi, a rendelet két mellékletében szereplő tevékenység alkalmas ugyanis a szomszédok és a környezet zavarására – hiszen éppen ezért terjed ki rájuk a telepengedélyezési jogszabály tárgyi hatálya – azaz olyan jogsérelmet okoz, amelynek orvoslására az új kormányrendelet nem biztosít az alkotmányos követelményeknek megfelelő lehetőséget.

Az említettek mellett indítványunkban vizsgáljuk azt is, hogy a korábbi garanciális szabályok (a kötelező helyszíni szemle megtartása, a szakhatóságok bevonása az engedélyezési eljárásba, a döntés közlése az érintettekkel, az ezzel kapcsolatos jogorvoslati jog biztosítása a Ket. szabályainak megfelelően, stb.) megszüntetése jelentheti-e a környezetvédelem elért szintjétől való visszalépést, ezáltal sérti-e az Alkotmány 18. §-át. Indítványunk ezen aspektusát illetően alkotmányértelmezés iránt fordultunk a testülethez annak megfontolása és értelmezése érdekében, hogy a bejelentési eljárással kapcsolatos hatályos szabályozás a korábbi szabályokhoz viszonyítva mennyiben jelenti a 18. §-ban

szereplő egészséges környezethez való joggal kapcsolatban az AB gyakorlatában kialakított környezetvédelmi status quo-t jelentő védelmi szint csökkentését. Ezzel összefüggésben kértük az Alkotmánybíróság állásfoglalását azzal kapcsolatban, hogy a védelmi szint csökkentése megvalósítható-e azzal, ha a jogalkotó csökkenti a környezet védelmének eljárásjogi szabályokkal biztosított szintjét, anélkül azonban, hogy ezt a szükségességi/arányossági teszt indokolná.

III.11.5. Társadalmi részvétel biztosítása a jogalkotásban

Ahogy azt már korábban említettük, az egyedi ügyben jelentkező konkrét, valamint az általánosabb jellegű visszásságok vizsgálata során a társadalmi nyilvánosság eljárásokban való részvételi jogosultságait, annak feltételeit nem csak a hatósági eljárásokban, hanem a jogszabályok megalkotása során is figyelemmel kísértük. A Hivatal ügyeinek jelentős részét tették ki azok az elsősorban civil szervezetektől érkező panaszok, melyek a településrendezési eszközök (településfejlesztési koncepció, településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat és szabályozási terv) megalkotásával kapcsolatos eljárásban a törvény által szabályozott lakossági részvételi jogosultságok nem megfelelő biztosítását sérelmezték.

A településrendezési eszközök egy része jogszabálynak minősül, mivel azokat a helyi önkormányzat képviselő testülete rendelettel fogadja el, más részüket viszont határozat formájában dolgozza ki és fogadja el. Az Étv. 9. § (2) bekezdésére tekintettel jogforrási jellegtől függetlenül az érintett lakosság (egyének és civil szervezetek), valamint a külön jogszabályokban meghatározott közigazgatási szervek számára biztosítani kell az aktív részvételt a településrendezési koncepció kidolgozásától kezdve, őket minden jogilag releváns lépésről tájékoztatni kell.

Ami a lakosság részvételét illeti, a kérdést több aspektusból kell elemezni. A leggyakoribb probléma, hogy a koncepcionális megalapozáskor egyáltalán nem kerül sor a lakosság tájékoztatására, ezáltal a lehetőség sincs meg az eljárásban való részvételre, a lakossági részvételi jogosultságok érvényesítése itt szóba sem kerülhet. Ennél azonban még tipikusabb, hogy az önkormányzat a helyben szokásos módon való tájékoztatásnak eleget tesz, az eljárásban részt venni kívánó személyeket és civil szervezetek részvételét biztosítja, azonban észrevételeik figyelembe vételére korlátozottan vagy egyáltalán nem kerül sor.

A kérdéssel kapcsolatos álláspontunk lényegét a XV. kerület MÁV telep szabályozási tervéről szóló rendelet-tervezetre vonatkozó állásfoglalásunkban (36. sz. állásfoglalás) ismertettük részletesen és az ott kifejtett gondolatmenetet követtük több hasonló tárgyú ügyben (25. sz. állásfoglalás a Piliscsaba Iosephinum területére vonatkozó szabályozási tervről; 31. sz. állásfoglalás a Naphegyi teniszpályák területét érintő helyi építési szabályzatról).

Az említett ügyben a MÁV Telep Baráti Köre Egyesület fordult panasszal Hivatalunkhoz a helyi önkormányzat jogalkotási eljárását sérelmezve, mivel álláspontjuk szerint az Étv. 9. §-ában kötelezően előírt egyeztetési eljárás során az önkormányzat nem vette figyelembe kellő mértékben az érintett lakosságot reprezentáló egyesület írásban és szóban (a lakossági fórumokon, az egyeztető tárgyaláson és egyéb informális egyeztetéseken) ismertetett elutasító véleményét.

Érvelésünk során kifejtettük, hogy az Étv. 9. §-ának rendelkezései értelmében az eljárás során megfogalmazódó véleményeknek a szabályozás tartalmára nézve abszolút meghatározó ereje nincs, hiszen nyilvánvalóan lehetetlen valamennyi megfogalmazódó lakossági igény, észrevétel érvényesítése a szabályozásban. A véleményezési eljárás, a vélemények mérlegelése és figyelembe vétele azonban semmiképpen nem válhat formális eljárássá, ezért írja elő a törvény az eltérő vélemények tisztázása érekében egyeztető tárgyalás megtartását, továbbá valamennyi vélemény elfogadásának vagy el nem fogadásának indokolását. Ez garantálja azt, hogy a szabályozás előkészítője valamennyi véleményt jelentőségének megfelelően értékeljen, és érdemben is megvizsgáljon.

Mindennek figyelembe vételével álláspontunk szerint a véleményezési eljárás szerepét devalválja az a gyakorlat, ha a lakosság által kifejtett, a szabályozási terv elfogadhatatlanságát jogszabályi hivatkozásokkal és szakmai érvekkel alátámasztó, következetes és indokolt véleményt a szabályozás során gyakorlatilag teljes mértékben figyelmen kívül hagyják.

A településrendezésre vonatkozó jogalkotásban való lakossági részvétel másik aspektusát elemeztük többek között az Üllő Város településrendezési eljárásainak jogszerűségét érintő állásfoglalásban (28. sz. állásfoglalás tervezet). Ebben az ügyben a jogellenesség alapja az volt, hogy a Ferihegyi Ipari Park területét érintő szabályozási terv megalkotása során az önkormányzat elmulasztotta az érdekelt lakosság megfelelő tájékoztatását, lakossági fórumot nem tartott, így az érdekelt társadalmi szervezeteknek és egyéb érintetteknek nem volt alkalmuk a véleményezési eljárásban érdemben részt venni.

Vizsgálataink során megállapítottuk, hogy a panasz által érintett kérdésre vonatkozó jogi szabályozás hiányos, az önkormányzatok gyakorlata pedig eltérő.

Az eltérő jogi álláspontok alapját az képezi, hogy a településrendezési eszközök megalkotása során mit jelent az „érintett lakosság” fogalma, illetve az egyeztetési eljáráson való részvételről az önkormányzatnak milyen formában kell tájékoztatnia az érintett lakosságot. A jogszabályi előírásokra figyelemmel a törvény az önkormányzatok kötelezettségévé teszi, hogy a településrendezési eszköz megalkotásával kapcsolatos koncepcionális célokat, terveket helyben szokásos módon, a véleménynyilvánítás jogát is biztosítva ismertessék, majd az elkészült tervezetekkel kapcsolatban írásos véleménynyilvánítást biztosítsanak. Az így beérkezett álláspontok közötti konszenzus megteremtése érdekében egyeztető tárgyalást kell tartani valamennyi, a véleményezési eljárásban érdekelt részvételével, melyen sor kerül az eltérő vélemények és azok indokai ismertetésére.

Az elemzés során megállapítottuk, hogy a kérdéses szabályozási terv megalkotására irányuló eljárás során a településen működő társadalmi szervezetek tájékoztatásának elmulasztása adott esetben alkotmányos visszásságot jelenthet, amely egyben ellentétes az országosan kialakult gyakorlattal is.

A törvény nem rendelkezik konkrétan a véleményeztetési eljárásról való tájékoztatás formájának minden aspektusáról, azonban az általános gyakorlat szerint az önkormányzatok a települések területén működő társadalmi szervezetek részére, az államigazgatási szervekhez hasonlóan (közös levelező listán vagy egyéb módon) megküldik az eljárás megindulásáról való tájékoztatást. A társadalmi szervezetek esetén tehát a helyi sajtóban, vagy a Hivatal hirdetőtábláján közzétett hirdetményen felül az együttműködés követelményének az felel meg a leginkább, ha a nyilvánvalóan érintett társadalmi szervezeteket formálisan is tájékoztatják, tehát nem csak az egyeztetésre való formális meghívás esetében, hanem azt megelőzően is. Nem elvárható követelmény, hogy valamennyi szóba jöhető civil szervezetet egyesével hívjon meg az önkormányzat, de az igen, hogy a jogszabály szövegét rugalmasabban értelmezve együttműködjön valamennyi olyan társadalmi szervezettel, melyek egy adott területen jellemzően részt vesznek a különféle településrendezési eszközök megalkotásban, és ehhez valamennyi információs csatornát vegye igénybe.

Így biztosítható leginkább, hogy a szövegszerű tervezetekkel kapcsolatban az érintettek véleményt nyilváníthassanak, illetve az azt követő egyeztetésen részt vegyenek. Az együttműködés követelményének megerősítésére került sor a Nagymányok Község helyi építési szabályzatának és településrendezési tervének megalkotására vonatkozó állásfoglalásban. Ebben az ügyben érvelésünk alapját az képezte, hogy az Étv. követelményeivel ellentétes az a megoldás, ha a polgármester azért vonja vissza az egyeztető tárgyalásra szóló meghívót, mert

a Zöld Forrás Környezetvédő Egyesület korábban írásbeli észrevételt nem tett a tervezetre vonatkozóan. Az Alkotmánybíróság korábban kifejtett véleményével egyezően kialakított álláspontunk szerint az „eljárás valamennyi érdekeltje" terminológiából, valamint a normaszöveg környezetéből az következik, hogy az egyeztetési tárgyalásra a véleményezési eljárás valamennyi érdekeltjét meg kell hívni, nem kizárólag csak azokat, akik korában írásos észrevételt terjesztettek elő.

III.11.6. Társadalmi részvétel biztosítása a jogalkalmazásban

A hozzánk beérkezett panaszok alapján e területen több kategóriát különböztettünk meg. A téma szempontjából talán azon ügyek a legfontosabbak, melyek egyéni panaszokon alapulnak, de azok az egyedi ügyön jóval túlmutató általános jellegű, visszás hatósági gyakorlatra mutatnak rá, elsősorban a fellebbezési joggal (aránytalan költségek, határozatról való formális tájékoztatás hiánya, stb.), illetve általánosságban a környezeti információkhoz való hozzáféréssel kapcsolatban.

A Budapest, IX. ker. irodapark építése ügyben (38. sz. állásfoglalás) egy fővárosi irodapark létesítéséhez szükséges környezetvédelmi hatósági eljárásban kiszabott aránytalan fellebbezési díj kérdésével foglalkoztunk. Álláspontunk szerint alkotmányos visszásságot, nevezetesen az egészséges környezethez való jog, valamint a jogorvoslathoz való jog sérelmét jelenti, ha a környezetvédelmi hatóság az előzetes vizsgálati eljárásban hozott határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárás díját a vonatkozó rendelet szabályainak az ügyfél szempontjából hátrányos értelmezésével jelöli meg, és a fellebbezési díjjal kapcsolatos általános szabályokat alkalmazza, figyelmen kívül hagyva a meghatározott ügyféli kör számára biztosított kedvezőbb szabályokat. Az általános szabályok szerint a természetes személy ügyfeleknek olyan magas fellebbezési díjakat kellene fizetniük, ami szemben áll az Aarhusi egyezménynek az aránytalan költségekkel járó jogorvoslati eljárásokat tiltó szabályaival, és megkérdőjelezi a tisztességes eljárás követelményének a nemzetközi és nemzeti jogban megjelenő alapelvét, ezért tartalmaz a rendelet olyan szabályt, mely szerint természetes személyek, valamint civil szervezetek külön meghatározott csökkentett fellebbezési díj ellenében vehetnek részt a jogorvoslati eljárásban.

A jelen ügyben érveinket a felügyeleti szervnek ajánlás formájában is kifejtettük, illetve levelében a KvVM jelezte, hogy jogalkotási aktussal kívánja rendezni az eltérő álláspontokat. A tárca jogi szakállamtitkára egyetértett velünk abban, hogy az Aarhusi Egyezménnyel, valamint a vonatkozó nemzeti környezet-

védelmi jogszabályokkal kapcsolatos jogalkotói cél az, hogy a természetes személyek és a civil szervezetek részére biztosítva legyen a döntésekben való részvétel lehetősége az előzetes vizsgálati eljárásban is, mégpedig úgy, hogy az ne jelentsen aránytalan kiadásokat a döntések ellen jogorvoslatért folyamodók számára. A minisztérium által előirányzott módosítás során az iroda által kifejtettek az előzetes egyeztetésnek megfelelően kerültek a normaszövegbe.

A szerencsi szalmaégető mű (2. sz. állásfoglalás) állásfoglalásában megállapítottuk, hogy a környezetvédelmi hatóság a hatásvizsgálati ügyben az egyik társadalmi szervezet ügyfél Ket. 15. § (5) bekezdésén, illetőleg Kvtv. 98. § (1) bekezdésén alapuló jogorvoslati joga gyakorlásának lehetőségét az ügyféli jogot megállapító végzésének jogerőre emelkedéséhez kötötte és eszerint tájékoztatta az ügyfelet, aki emiatt a jogorvoslati jogát megfelelően gyakorolni nem tudta. Álláspontunk szerint minden olyan esetben, amikor az ügyfél jogorvoslati joga valamilyen okból vitatott, és emiatt a hatóság úgy látja, hogy külön végzésben kell erről határoznia, a szóban forgó ügyfél a végzés megszületéséig és az azzal kapcsolatos esetleges jogorvoslati eljárás lezárultáig mindenképpen teljes jogkörben kell, hogy gyakorolhassa az ügyféli jogait.

A Mohács város területén üzemelő farostlemezgyár működésére vonatkozó állásfoglalásban (7. sz. állásfoglalás) több más környezeti konfliktus mellett irodánk azt vizsgálta, hogy a hatóság megfelelően biztosította-e a környezeti információhoz való hozzáférést a hatósági eljárásban. A rendelkezésünkre bocsátott iratokból megállapítható volt, hogy a Felügyelőség egy kérelmező számára nem biztosította a gyár tevékenységével kapcsolatban elkészített és a hatósághoz benyújtott előzetes vizsgálati dokumentációról a másolat készítését, amit főként adatvédelmi szempontokkal indokolt. Ezzel kapcsolatosan megállapítottuk, hogy a felügyelőség nem tett eleget a jogszabályban foglalt követelményeknek, mivel a kérelmezőt az adatkérés lehetséges formáiról nem tájékoztatta megfelelően. Pedig a másolat elkészítésére, akár közérdekű adat iránti kérelemként, akár ügyfélkénti eljárás keretében is lehetősége lett volna a kérelmezőnek, így a Felügyelőség olyan indokokra hivatkozott, melyek alapján a másolatkészítést nem lehetett volna megtagadni. Az előzetes vizsgálati dokumentációról másolatot kellett volna készíteni, üzleti titokra hivatkozva a megismerhetőség nem korlátozható. Állásfoglalásunkban az adatvédelmi biztos korábbi állásfoglalására hivatkozva megállapítottuk, hogy az adatkezelő akkor jár el megfelelően, ha tájékoztatja az adatigénylőt az Atv-ben és a Kvtv. 51. §-ban, illetőleg a Ket-ben meghatározott ügyféli jog alapján igényelhető adatmegismerés lehetőségeiről, ide értve az Atv. és az Illetékkódex alapján megállapítható költségtényezőket is.

Az említett főbb csoportok mellett több olyan üggyel foglalkoztunk, melyben a panasz tárgyát az képezte, hogy a hatóság nem biztosította az ügyféli jogállást olyan személyeknek, akik álláspontunk szerint megfeleltek a „jogát, jogos érdekét az ügy érinti" általános követelményének. Ezen ügyek esetében jellemzőnek mondható, hogy tipikusan szomszédjogi jellegű kérdések, azaz a lakosság szélesebb körét nem érintik, azonban az ügyféli jogállással kapcsolatos szabályok értelmezésével kapcsolatos hatósági gyakorlat bizonyítékául szolgálhatnak, tehát az ilyen panaszok jogi elemzése ezen okból is feltétlenül szükséges. Tipikusnak mondható hatósági gyakorlat, hogy az építésügyi hatósági eljárások során a hatóságok a korábban törvényi, jelenleg rendeleti szinten szabályozott ügyféli jogállással kapcsolatos szabályokat úgy értelmezik, hogy csak az építésügyi normák különös szabályai alapján ügyfélnek minősülő (valójában csak egy tipikus ügyfélkörbe tartozó és célszerűségi okokból az eljárásba bevonandó) érintetteket tekintik ügyfélnek. Álláspontunk szerint azonban ilyenkor sem lehet figyelmen kívül hagyni a közigazgatási eljárás általános szabályait, így a jog, jogos érdek érintettsége követelményének megvalósulását. Példaként említendő a Heréd Község Önkormányzata által létesítendő játszótérre vonatkozó állásfoglalás (23. sz. állásfoglalás tervezet), melyben a panaszos a lakóházával szemközti közpark területén létesített játszótér használatából származó zajt sérelmezte. Az ombudsman állásfoglalásának eredményeként zajvédelmi intézkedések megtételére került sor, azonban fontos említeni az ügy ügyféli jogállással kapcsolatos vonatkozásait, nevezetesen, hogy a panaszos az utca másik oldalán épülő játszótér építésügyi eljárásában azért nem volt ügyfél, mert nem elégítette ki az akkor hatályos Étv. ügyféli minőséggel kapcsolatos követelményeit melyek szerint csak a közvetlenül szomszédos telekkel rendelkezni jogosult ügyféli státusa vizsgálandó az eljárásban. A Ket. hatályával, illetőleg az ügyféli jogokkal kapcsolatos rendelkezésekből azonban az következik, hogy az Étv. rendelkezései mellett alkalmazni kell az általános szabályokat is, amely alapján a hatóságnak biztosítania kellett volna az ügyféli jogállást.

Hasonló visszásságok voltak tapasztalhatók az építésügyi eljárások mellett más közigazgatási eljárásban is, például kolbászfüstölők működésével kapcsolatos környezetvédelmi és állategészségügyi eljárásokban, ahol a tevékenységet végző ingatlanával szomszédos ingatlan tulajdonosa esetén sem ismerték el az ügyféli státust, a határozatot a szomszédnak nem kézbesítették. Az ezzel kapcsolatos konkrét jogi kérdéseket a békéscsabai kolbászfüstölő működésére vonatkozó állásfoglalásban (42. sz. állásfoglalás) vizsgáltuk és kezdeményeztük a hatóságnál, hogy a regisztrációs eljárásról szóló határozatot a szomszéd részére is küldjék meg, hogy azzal a másodfokú hatóság is érdemben foglalkozhasson.

A társadalmi részvétel kifejezett megtorlására találtunk példát a nagyvejkei hulladékgazdálkodási ügyben (16. sz. állásfoglalás). A panaszos házaspár a helyi önkormányzat több vezető tisztségviselőjével haragos viszonyban volt, elsősorban amiatt, hogy az önkormányzat több hulladékkezelési jogszabálysértését sérelmezték magasabb szintű közigazgatási és állami szerveknél. Ezzel kétségtelen összefüggésben, amikor a panaszosok a házukkal szomszédos elhagyott porta hulladékproblémái miatt a nagyvejkei önkormányzatnál panaszkodtak, a helyszíni szemle során a jegyző a panaszosok szabálytalan szennyvízelvezetését foglalta jegyzőkönyvbe, és a község gyakorlatától meglehetősen idegenül szabálysértési bírságot szabott ki.

Ugyanebben az ügyben a szomszédos Aparhant polgármestere a Közigazgatási Hivatal kérésére levélben megerősítette, hogy az általuk elvégzett települési folyékony hulladék-szolgáltatásból a panaszosokat kihagyják, mivel megítélésük szerint ők nem képesek az együttélési szabályok betartására. A panaszosok hiába próbálták meg ezt a problémát más szennyvízszippantással és szállítással foglalkozó vállalkozók révén megoldani, azok a megbízást nem vállalták, azzal, hogy a község területén ők nem jogosultak szennyvízkezelési tevékenységet folytatni.

Állásfoglalásunkban rögzítettük, hogy szabálysértési eljárás és bírság alkalmazása közérdekű bejelentések megtorlásául, illetőleg az eljáró hivatalos személyek megítélése szerint a panaszosok nem megfelelő viselkedése megbüntetéseként ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elvével.

Összegezve az elmondottakat megállapítható, hogy az utóbbi években a jogalkotás számos jogszabály esetében olyan új jogalkotási aktust vagy a meglévő szabályokkal kapcsolatos olyan jogértelmezést eredményezett, melynek során nem érvényesültek kellő mértékben a fenntarthatóság és a társadalmi nyilvánosság szempontjai. Mindezek alapján a JNOI feladata, hogy a társadalmi részvétel, az ügyféli jogállás szabályainak megsértését továbbra is minden ügyben feltárja és a lehetőség szerint orvosolja.

IV. PÁRBESZÉD A TÁRSADALOMMAL

szerkesztő: Czippán Katalin

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának hatáskörét tisztázó fejezetben[27] már bemutattuk, hogy az Obtv. 27/B. § (1) bekezdésében meghatározott jogalkotói felhatalmazás alapján az iroda foglalkozik a környezeti tudatosságot befolyásoló oktatási, nevelési, szemléletformálási területtel. A társadalom szemlélete, viselkedése alapvetően meghatározza a gazdasági folyamatokat, a meghatározó életvitelt, ezáltal a környezet terhelését, ezért a vizsgálatok mellett az iroda önálló programokat is kezdeményez vagy megvalósít a jövő nemzedékek érdekeit szem előtt tartó társadalmi kultúra kialakításáért.

Az alábbi fejezetben a stratégiai kommunikáció terén végzett munkánkat és eredményeinket foglaljuk össze. Célunk, hogy tudatosuljon az emberekben, hogy mindenkinek joga van az egészséges környezethez; ezt maguk tartsák tiszteletben és várják el embertársaiktól is. Szeretnénk bemutatni, hogy a JNOI mindannyiunk közös jövőjét képviseli, akkor is, ha eközben a jövő nemzedékek érdekében esetleg a jelen társadalom kényelme ellen cselekszik. Szeretnénk elérni, hogy partnereink, ügyfeleink és a vizsgált intézmények, szervezetek a biztos állásfoglalásait komolyan vegyék.

Ezen célok elérése érdekében a kapcsolatok és kommunikáció széles eszköztárát igyekszünk tudatosan, egymást erősítő módon felhasználni. Jelen világunk is folyamatos változásban van, ezért a jövő nemzedékek számára élhető természeti és társadalmi környezet kereteinek meghatározásához egyetlen intézmény, így a JNOI sem lehet egymagában elég bátor. Ezért céljainkat, terveinket, programjainkat kiterjedt társadalmi párbeszédben, kapcsolatrendszerben alakítjuk, hazai és külföldi partnereinkkel közösen. Legfontosabb partnereinkkel célzottan tudunk találkozni szakmai konferenciákon, rendezvényeken, melyeken közel százharminc alkalommal előadást is tartottak munkatársaink. Átfogó és meghatározó jellege miatt kiemelten foglalkozunk a környezeti és a fenntarthatóságot szolgáló egyéb képzések helyzetével az oktatásban. A társadalom kultúráját, joggyakorlatát meghatározó szakmai közönség felkészülését képzések tartásával vagy szorgalmazásával, tananyag írásával is segítjük. A nagyközönséget az írott és elektronikus médiumokon keresztül tájékoztatjuk szerteágazó tevé-

27 *A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának hatásköre.*

kenységünkről, ahol a médiamunkásokat a sajtóközleményektől a mélyebb beszélgetésekre lehetőséget adó sajtóreggelikig igyekszünk megnyerni ügyeinknek, mondandónknak. Természetesen egyetlen szervezet sem lehet hiteles és elfogadott, ha saját életében nem törekszik ugyanazon elvek megvalósítására, mint amit hirdet, ezért az egyik legfontosabb kommunikációs eszköz a saját működés.

IV.1. Hazai kapcsolataink

szerző: Fülöp Sándor

A JNOI több dokumentumban is megfogalmazta, hogy alapvető feladatának tekinti a magyar társadalom környezeti problémáinak szisztematikus feltárását, az okok és megoldási lehetőségek tisztázását. Ezt a feladatot csak akkor tudjuk kielégítően ellátni, ha állandóan kapcsolatban, érdemi információcserében állunk a társadalom legfontosabb tényezőivel, a civil szervezetekkel és egyházakkal, a szakmai és tudományos szervezetekkel, a gazdaság képviselőivel, valamint a politikai, állami és államigazgatási szervekkel.

IV.1.1. Az Országgyűlés

Az ombudsmanokat az Országgyűlés választja és alkotmányjogi szempontból is e szervhez állnak a legközelebb: formálisan ide nyújtják be éves beszámolóikat, sőt kiemelkedő súlyú ügyekben is az Országgyűléshez fordulhatnak akár soron kívüli meghallgatásért és a megoldás közös kimunkálásáért. A JNOI-hoz természetesen különösen közel áll az Országgyűlés Környezetvédelmi Bizottsága. E bizottságnak saját kezdeményezésünkre eddig háromszor számoltunk be a munkánkról[28], továbbá számos konkrét esetben kértünk és kaptunk a bizottság tagjaitól hathatós, egyöntetű, kormánypárti vagy ellenzéki oldaltól független támogatást. Ilyen eset volt egyebek között a Ket. közösségi részvételt korlátozó módosítási terve, az ország mezőgazdasági génbankjainak 2009. évi költségvetési támogatása, az erdőgazdálkodással, a termálvizek visszasajtolásával, illetve a VTT-vel kapcsolatos törvénymódosítás-tervezetek.

Meghallgatást nyertünk egyéb bizottságok, így a Mezőgazdasági bizottság és az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság ülésein is, hasonló témakörökben, ám a felvetett problémák lényegesen vegyesebb fogadtatása és kisebb

28 2008. szeptember, 2009. május és december hónapban.

támogatása mellett. Minden segítséget megkaptunk ugyanakkor az Országgyűlés Elnökétől. Mindezen kapcsolatok mellett számos országgyűlési képviselőtől kaptunk megkeresést, figyelemfelhívást konkrét környezetvédelmi problémákról.

IV.1.2. A Köztársasági Elnök Hivatala

Sólyom László köztársasági elnök szakmai munkájában és társadalmi megnyilatkozásaiban szorosan kötődik a környezetvédelemhez. A JNOI is kedvező fogadtatásra talált nála, amikor, több alkalommal is, így a Ket. módosítása, a Balaton törvény vagy a VTT. ügyében morális, szakmai támogatását kérte. Elnök úr látogatásával is megtisztelte az irodát, és helyben is tájékozódott munkánkról. Irodánk képviselői rendszeresen meghívást kapnak azokra a környezetvédelmi fórumokra, amelyek az Elnök országjáró programját kísérik[29].

A biztos meghívottja volt a Sándor Palotában a World Science Forum Elnöki panelje[30] részére adott ebédnek is. A tudomány és politika fontos nemzetközi együttműködési fórumának számító World Science Forum több rendezvényében a JNOI is aktív szerepet játszott[31].

IV.1.3. A Kormány

A minisztériumok közül természetesen a KvVM-mel a legszorosabb a kapcsolatunk. Szabó Imre miniszterrel, Oláh Lajos, majd Kling István államtitkárokkal rendszeresen személyesen konzultáltunk. Több kérdésben azonos álláspontot foglaltunk el, ilyen volt például a Ket. módosítás, a génbankok vagy az erdőtörvény legtöbb kérdése. A termékdíj szabályozás, a belterületi fák védelme kérdéseiben eltértek, de összeegyeztethetőek voltak a véleményeink, míg a költségvetéssel összefüggő kérdések közül a zöld beruházási rendszer működtetése ügyében konfliktus alakult ki a két szervezet között. A JNOI a maga részéről tudomásul vette, hogy a kiotói kvótarendszerrel kapcsolatos ezen állásfoglalásával a tárca nem ért egyet, további vitának azonban nem látjuk értelmét. Figyelmünket jelenleg arra fordítjuk, hogyan lehetne a jövőre nézve a kvótakereskedelmet és a zöld beruházási rendszert (ZBR) átláthatóbbá és hatékonyabbá tenni[32].

29 „Értékőrző tájak és emberek” www.keh.hu
30 Stepan Mesic, Dennis Meadows, Mathis Wackernagel
31 Ld. részletesebben *Nemzetközi kapcsolatok*
32 Ld. részletesebben *Ajánlások a költségvetéshez*

A minisztérium szervei közül az Országos Meteorológiai Szolgálattól (OMSz) a nagy erőművek vízfogyasztásának esetleges helyi jellegű klimatikus hatásairól kértünk és kaptunk tájékoztatást. Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséggel a kapcsolatunk szintén rendkívül konstruktív. Valamennyi környezetjogi értekezletükre meghívtak (e meghívásoknak hiánytalanul eleget tettünk), sőt a főfelügyelőség 2009. májusi balmazújvárosi országos konferenciáján előadást is tarthattunk. Ugyancsak a környezetvédelmi tárca és hatóságai együttműködő készségét mutatja, hogy módot kaptunk arra, hogy az egyik legjobban működő felügyelőség munkáját több munkatársunkkal egy hétig tanulmányozhassuk – az itt gyűjtött jogeseteket munkánkban közvetlenül is fel tudtuk használni.

A minisztériumok közül szintén igen jó és intenzív volt a kapcsolatunk az Oktatási és Kulturális Minisztériummal, elsősorban a Világörökségi Egyezménnyel kapcsolatos ügyeink feldolgozása és a magyar világörökség törvény megszövegezése, véleményezése kapcsán. A Világörökség Magyar Nemzeti Bizottsága (továbbiakban: VÖMNB) állandó meghívottjai vagyunk, nemzetközi jogi főosztályunk vezetőjét pedig jelölték az UNESCO Világörökségvédelmi Bizottságába. Bár több szakmai véleménykülönbségünk is adódott, kapcsolatunk mindvégig szívélyes volt az FVM-mel, az IRM-mel és a KüM-mel is. Az agrártárcával az erdőtörvény kodifikációja során nagyon sok véleményeltérésünk volt, az erdők gazdasági és természetvédelmi funkciójának összehangolása, a védett erdők privatizációjának lehetővé tétele és a közösségi részvétel terén, ugyanakkor ezek jelentős részében sikerült megegyezésre jutnunk, ami az erdőtörvény végleges szövegén is tükröződött. Az erdőtörvény végrehajtási rendeletei megalkotásában azonban a tájékoztatási hiányosságok miatt a kodifikációt csak nehézségekkel és nagy késésekkel tudjuk nyomon követni. Az IRM-mel a Ket. módosítás közösségi részvételi szabályait illetően kerültünk szembe, és bár a tárca nem fogadta el az érveinket, az azok mellett megnyilvánuló széleskörű támogatottságot észlelve visszakozott. Sajnos egy későbbi, ún. salátatörvényben egyes, a civil szervezetek jogorvoslati jogának gyakorlását megnehezítő elemek ismét megjelentek, emiatt több fordulóban konzultáltunk a tárca vezetőivel, majd, miután ez sikertelen maradt, az Alkotmánybírósághoz fordultunk. A Külügyminisztérium vezetőivel a Obtv.-ben szereplő nemzetközi jogi hatáskörünk terjedelmét illetően nem értettünk egyet – ez a vita azonban több tárgyalási forduló után mindkét fél számára elfogadható megoldást nyert. Az egyes minisztériumok alsóbb szintű szervezeti egységeivel, szerveivel szintén több kapcsolatunk volt, így az agártárcán belül találkoztunk az egységes mezőgazdasági szakigazgatási szerv vezetőjével és sikerült az erdészeti, vadászati és természetvédelmi érdekek konfliktusát illetően első kézből információt

szereznünk. Hasonlóan értékes információt kaptunk a gazdasági és infrastrukturális tárca vezető szakembereitől a területfejlesztés és a településrendezés összefüggéseiről, illetőleg az egészségügyi tárca egy szakintézményének szakértőjétől a biocid anyagok szabályozásáról és kezeléséről. Ezeket az értékes információkat a JNOI munkatársainak képzésében, illetőleg konkrét ügyekben használtuk fel.

Külön kell szólnunk a Kormány környezetvédelmi tanácsadó szervéről, az Országos Környezetvédelmi Tanácsról. E háromoldalú szervezetben 7-7 taggal képviseltetik magukat a tudomány, az ipar, illetőleg a civil szervezetek. Valamennyi ülésükre meghívást kaptunk, három alkalommal pedig, a Ket., az erdőtörvény és a környezeti nevelés témakörében a Tanács üléseinek a napirendjére is fölkerültünk.

IV.1.4. Civil szervezetek

Irodánk a magyar környezetvédelmi szervezetek munkáját, törekvéseit tartja egyik igazodási pontjának. A környezetvédő civil közösség rendszeres tájékoztatását, tanácsaik, kéréseik meghallgatását rendkívül fontosnak tartjuk. Eddig három civil találkozót tartottunk[33] ebből a célból, mindegyiken harminc vagy annál több szervezet, ernyőszervezet képviselői voltak jelen. Megnyilatkozásaik alakító erővel bírtak munkatervünk összeállításában, szemléletünk kialakításában, szakmai fejlődésünkben.

A nagyobb civil szervezetek (pl. HUMUSZ, EMLA, Védegylet, Levegő Munkacsoport, MTVSz, Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért) programjaikban, tevékenységükben sokszor hivatkoznak a munkánkra, és hívnak meg minket konferenciáikra[34], a kisebb, helyi szervezetek (pl. ZsMTE, Rákospalotai MÁV E., Óvás! E.) pedig gyakran jelentkeznek panaszosként, általában pontosan, szakszerűen megfogalmazott, háttéranyagokkal bőségesen alátámasztott beadványokkal. Keresik a kapcsolatot irodánkkal a rokon területek civil szervezetei (pl. nőegyletek, Gyermekvédelmi Alapítvány, állatvédő szervezetek, globális neveléssel foglalkozó szervezetek), illetőleg a civil világ intézményi, tudományos szervezetei (NCA, NOSZA E., NOE) is. „A fenntarthatóság előőrsei" című kisközösségi programunkban is számos szervezettel dolgozunk együtt, többek között az Élőfalu Hálózattal, és a Szövetség az Élő Tiszáért egyesülettel,

33 2008. június 5-én és november 20-án, valamint 2009. március 28-án az Országos Találkozón

34 Ld. részletesebben *Konferenciák, tanácskozások*

a környezeti nevelés és globális nevelés terén a Magyar Környezeti Nevelési Egyesülettel és az Erdei Iskola Egyesülettel voltak közös programjaink.

Környezetvédelmi civil kapcsolataink kiemelt eseménye volt a 2009. március 26-29. között Tatabányán, több mint 600 környezetvédő aktivista részvételével tartott Környezet- és Természetvédő Szervezetek XXII. Országos Találkozója, amelyen a plenáris ülések szűkre szabott, értékes idejéből is juttattak nekünk a szervezők, illetőleg külön szekcióülést is tarthattunk. A találkozó ideje alatt irodánk több képviselője állandóan a résztvevők rendelkezésre állt a JNOI standján, hogy begyűjtse a civilek észrevételeit és környezetjogi tanácsokat adjon.

IV.1.5. Szakma, tudomány

Több egyetemmel rendszeres és most már azt is elmondhatjuk, intézményes kapcsolatot alakítottunk ki. A kapcsolatok sok esetben néhány konferencián való kölcsönös részvétellel indulnak[35], a Pázmány Péter Katolikus Egyetem esetében ez már egy befejezett (és már eldőlt, hogy folytatandó) speciális kollégium heti rendszerességgel tartott foglalkozásaivá, a Miskolci Egyetem esetében pedig formális együttműködési megállapodás aláírásává fejlődött. Ugyancsak voltak közös rendezvényeink a Közép-Európai Egyetemmel (CEU) is, ezen felül a CEU több oktatójával rendszeresen konzultálunk, egyikük nemzetközi folyóiratban tanulmányt jelentetett meg a JNOI-ról[36]. Együttműködési keretmegállapodásunk van az ELTE TÁTK-val; a Kar több oktatója, egyik fontos, 6 évre tervezett átfogó projektünkben közreműködik[37].

A környezetvédelmi szakértők egyesületével is kölcsönösen részt veszünk egymás rendezvényein: a JNOI több előadóval is részt vett a szakértők konferenciáján a Kriminálexpón, míg a szakértői testület zajjal foglalkozó szekciója tagjai a JNOI-ban rendezett megbeszéléseken vállaltak aktív szerepet – ez az együttműködés a zajjal kapcsolatos vizsgálatunk tervezetének elkészítésében is jelentős segítséget jelentett számunkra. Egy talán formabontó próbálkozásról is beszámolunk a szakmai kapcsolatok fejlesztése terén: a JNOI munkatársai informális úton tájékozódhatnak a legújabb eredményekről, amikor vezető kutatókkal ebédidőben rendeznek találkozókat. A beszámolási időszak alatt az MTA Ökológiai és Botanikai Kutatóintézete kutatója ismertette a hazai nö-

35 Ld. részletesebben *Konferenciák, tanácskozások*
36 Alexios Antipas, Environmental Liability, 2009.
37 Ld. részletesebben *Fenntarthatóságra törekvő helyi közösségek támogatása*

vénytakaró információit tartalmazó MÉTA adatbázist, a benne rejlő kutatási, tervezési, oktatási lehetőségeket.

Munkatársaink együttműködtek a Magyar Tudományos Akadémiával a kétévente Budapesten rendezett World Science Fórum megrendezésében. Közreműködésükkel sikerült megnyerni vendégelőadónak Mathis Wackernagelt, a Globális Lábnyom Hálózat igazgatóját, Dennis Meadowst, A növekedés határai című, a környezeti folyamatok értelmezésében mára klasszikussá vált könyv egyik szerzőjét, a Balaton Csoport alapítóját, valamint megszervezni „A tudomány és az ökológiai szolgáltatások – fenntartható fejlődés a természetért" szekciót.

IV.1.6. Gazdaság

A gazdaság szereplőivel való kapcsolatainkban a környezetvédelmi ipar és szolgáltatás dominált. A szektort összefogó egyesület – a Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetsége – képviselőivel 2009 elején többször is találkoztunk, elnökségi ülésükön pedig közös fellépést határoztunk el, mivel az újra-feldolgozható hulladékokra irányuló kereslet csökkenése veszélyezteti a nehezen kiépített szelektív hulladékgyűjtési infrastruktúrát és társadalmi hajlandóságot. (A helyzet veszélyeire személyes beszélgetésen Bajnai Gordon, akkor még gazdasági miniszter figyelmét is felhívtuk).

Ugyancsak egy egész ágazat problémái látszottak kirajzolódni a megújuló energia termelésével foglalkozó különböző vállalkozói csoportok képviselőivel folytatott eszmecseréinkből. A Köztisztasági Egyesülés (a biogáz vonatkozásában), a Szélerőmű Egyesület, a Megújuló Termékpálya Szövetség, valamint a törpe vízierőművekkel foglalkozó vállalkozók eszerint közös problémával küzdenek: az energiatermelés jelenlegi szabályozása és engedélyezési gyakorlata nem hogy nem támogatja a kis kapacitású, helyi léptékű, mindezért hosszú távon is biztonságos, fenntartható energiatermelést, hanem kifejezetten korlátozni igyekszik azt. Az egyeztetések következményeként munkatervi feladataink közé felvettük, hogy ezt a helyzetet a közeljövőben alaposan feltárjuk, és megoldási javaslatokat dolgozunk ki az összes érintett bevonásával. A nem közvetlenül környezetvédelmi tevékenységet folytató, de környezettudatos vállalkozásokkal, a KÖVET, az Üzleti Tanács a Fenntartható Fejlődésért, a Hungarian Business Leaders Fórum és az Amerikai Kereskedelmi Kamara révén kerültünk összeköttetésbe. Továbbá részt vettünk a MOL fenntarthatósági jelentésének társadalmi egyeztetésén.

IV.1.7. Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT) első ülésétől kezdve állandó meghívotti státust kaptunk és ezzel élve eddig a Tanács minden ülésén részt vettünk. 2009-ben az NFFT elnökével együttműködési megállapodást írtunk alá a kölcsönös tájékoztatás, és a fenntarthatóságot segítő javaslatok közös képviselete érdekében, és közösen létrehoztuk az NFFT Társadalmi Tudatosság munkabizottságot. A munkabizottságba közösen kértünk fel az oktatás, nevelés, kommunikáció különböző szintjein és területein elismert szakembereket, akikkel együttgondolkozunk, javaslatokat fogalmazunk meg, illetve közös programokat dolgozunk ki a fenntarthatóságot szolgáló társadalmi kultúra kialakítása, erősítése érdekében.[38]

IV.1.8. Bíróságok, ügyészségek, rendőrség

Mindhárom szerv vezetőivel találkoztunk: Kaposvári Bertalan és Baka András legfelsőbb bírósági elnökökkel, Kovács Tamás legfőbb ügyésszel és Bencze József országos rendőrfőkapitánnyal. A bíróságok esetében kiemelt figyelmet fordítottunk a közigazgatási bírákkal való kapcsolat építésére, részt vettünk a Legfelsőbb Bíróságon 2008 decemberében tartott országos bírói értekezleten, 2008 májusában Nyíregyházán a kollégium szakmai konferenciáján, majd a beszámolási időszak végén a Közigazgatási Bírák Egyesületével együtt a bírák és más meghívottak számára európai környezetjogi konferenciát szerveztünk. 2008 októberében meghívást kaptunk a közigazgatási ügyészek országos konferenciájára, Balatonlellére. Egy megyei szintű vizsgálatunk során mind az ügyészség, mind a bíróság részéről részletes tájékoztatást kaptunk; képet kaphattunk e két szerv és a környezetvédelmi hatóságok viszonyáról, együttműködéséről. Végül a rendőrség esetében 2009 januárjában részt vehettünk egy országos parancsnoki értekezleten és röviden beszámolhattunk addig végzett munkánkról, illetőleg felkért hozzászólók a rendőrség részéről bemutatták a környezetvédelmi bűncselekmények felderítési mutatóit.

IV.1.9. Egyházak

A 2008–2009-es évek jelentős környezetvédelmi szakmai eseménye volt két egyházi környezetvédelmi mű megjelenése: az Egyházak Világtanácsa által kiadott AGAPE,[39] illetőleg a Magyar Katolikus Püspöki Kar kiadványa a terem-

38 Ld. részletesebben *Oktatás, nevelés, szemléletformálás*.
39 Gömböcz Elvira, szerk.: Alternatív globalizáció a népekért és a Földért, Luther kiadó – Védegylet, 2008.

tett világ védelméről[40]. Az AGAPE könyv hazai bemutatóján a biztos tarthatta az egyik méltató előadást, míg szerencsénk volt részt venni a másik kiadvány Pázmány Egyetemen tartott bemutatóján is. Külön is fogadta a JNOI képviselőit Fabinyi Tamás evangélikus, illetve Bölcskei Gusztáv református püspök. Ezekből a találkozásokból és az említett könyvekből nagyon sokat tanultunk. Hadd emeljünk ki egy kulcsfogalmat: az emberi méltóságot. Ha megértjük az egyházak tanítását az emberi méltóság fontosságáról, közelebb jutunk a világ sok problémájának megértéséhez, a fogyasztói társadalom tagjainak motivációitól kezdve a harmadik világ országainak álláspontjáig a Koppenhágai Csúcstalálkozón.

Irodánk több, keresztény fiataloknak szervezett konferencián vállalt szerepet, ezek közül a legjelentősebb a budai Barabás Villában tartott 10 előadásból álló szabadegyetem[41]. Munkatársaink több előadást tartottak és az egész sorozat védnöki szerepét is elvállaltuk. Valamennyi alkalommal százas nagyságrendű hallgatóság előtt beszéltünk, az előadások végén kapott kérdésekből pedig nyilvánvalóvá vált, hogy a generációjuk jövőjéért aggódó fiatalok értik és továbbgondolják a környezettudomány és jog mondanivalóit. Végül megemlítünk egy érdekes, ígéretes vállalkozást 2008 őszéről: a katolikus egyházzal szerződésben álló ügyvédekkel tartottunk megbeszélést, amelyben kicseréltük a környezeti konfliktusok felismerésében, jogi kezelési lehetőségeiben szerzett tapasztalatainkat.

IV.2. NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK

szerző: Baranyai Gábor

Irodánk megalakulását, tevékenységét a kezdetektől fogva kiemelt nemzetközi figyelem övezte. Míg az elsődleges partnerintézmények egy egyedi mandátumú, új ombudsmani irodaként tekintettek a JNOI-ra, addig a környezetvédelmi és fenntarthatósági ügyekre érzékeny nemzetközi közvélemény a jövő nemzedékek intézményes képviselete irányába tett, világszinten előremutató lépésként értékelte a biztos megválasztását és az iroda felállítását. Ennek megfelelően, összhangban irodánk tágan értelmezett szerepfelfogásával,[42] a JNOI nemzetközi kapcsolatai messze túlléptek a hagyományos ombudsmani együttműködés keretein. A szűkös anyagi feltételek mellett az iroda gazdag külkapcsolati rendsze-

40 Magyar Katolikus Püspöki Konferencia: Felelősségünk a teremtett világért, Szent István Társulat, 2008.
41 JÖVŐ:RE szabadegyetem, www.jovore.hu
42 (panasziroda, a fenntarthatóság szószólója, tudományos műhely – ld. *A biztos tevékenységét meghatározó társadalmi elvárások*)

rének megteremtéséhez jelentékenyen hozzájárult az a tény, hogy mind a biztos, mind több vezető munkatársa korábbi szakmai, tudományos kapcsolatait aktívan felhasználták a JNOI minél szélesebb körű külhoni megismertetéséhez.

A JNOI nemzetközi kapcsolatait önálló főosztály koordinálja.

IV.2.1. A JNOI nemzetközi kapcsolatainak keretei

A JNOI nemzetközi kapcsolatainak kereteit egyrészről az Obtv-ben lefektetett nemzetközi típusú hatáskörei, másodsorban az iroda nemzetközi stratégiája határozza meg. A törvény alapján a biztosnak széles mandátuma van a környezetvédelmi és örökségvédelmi tárgyú nemzetközi szerződések hazai végrehajtásának ellenőrzésére. Ennek keretében kiemelt figyelmet fordítottunk az Európai Unió működéséről szóló szerződés (korábban: az Európai Közösséget létrehozó szerződés) alapján elfogadott európai uniós jogi aktusok végrehajtásának felügyeletére[43], illetve néhány további kiemelt nemzetközi egyezmény végrehajtására (pl. Világörökség Egyezmény, ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény).

Az Obtv. egy sajátos, kvázi-kormányzati nemzetközi hatáskört is delegál a jövő nemzedékek országgyűlési biztosára. Az Obtv. 27/B. § (3) bekezdés h) pontja kogens jelleggel írja elő, hogy a biztos „részt vesz a feladatkörével összefüggő ügyekben az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben képviselt magyar álláspont kialakításában". Ez minimálisan feltételezi az Európai Unió tanácsának környezetvédelmi (és környezetvédelmi szempontból releváns: közlekedés, energia, mezőgazdaság) munkacsoportja által tárgyalt témák és az azokra adott magyar álláspontok tervezeteinek ismeretét, azaz az uniós tárgyú kormányzati döntés-előkészítő dokumentumokhoz való széleskörű hozzáférést. Kiemelendő, hogy ez a hozzáférés mind a mai napig nem biztosított annak ellenére, hogy a biztos a tárgyban mind a környezetvédelmi és vízügyi miniszterrel, mind pedig a külügyminiszterrel személyesen egyeztetett. Hatáskörük hiányára, illetve a feladat kormányzati jellegére tekintettel a két főszereplő tárca mind a mai napig nem teszi lehetővé fontos törvényi feladatunk teljesítését.

43 (ld. *Az európai uniós jog érvényesítése* az irodának az európai uniós jog végrehajtásában betöltött szerepéről)

IV.2.2. A JNOI nemzetközi kapcsolatainak irányai

Irodánk külkapcsolatainak fő irányait, célkitűzéseit nemzetközi kapcsolattartási stratégiája a következőkben rögzíti: ombudsmani együttműködés, a jövő nemzedékek intézményes képviseletének előmozdítása, tudományos együttműködés.

Az ombudsmani együttműködés keretében az iroda felvette a kapcsolatot több nemzetközi ombudsmani együttműködési fórummal, illetve a jelentős nemzetközi ombudsmani kiadványokban és honlapján rendszeresen hírt ad jelentősebb állásfoglalásairól. Ezek mellett személyes tapasztalatcserén vettünk részt a brit önkormányzati ombudsman (Local Government Ombudsman), illetve a parlamenti és közegészségügyi ombudsmannál (Parliamentary and Health Ombudsman), továbbá a brit és ír biztosok ernyőszervezeteként üzemelő ombudsmani szervezetnél (British and Irish Ombudsman Association). Irodánk működése szempontjából igen fontos tapasztalattal szolgált a korábbi újzélandi környezetvédelmi ombudsmannal történt kapcsolatfelvétel (Environmental Commissioner of New Zealand). A tágan értelmezett ombudsmani együttműködés keretei között a JNOI számos külföldi ombudsmani iroda (Moldova), ellenőrzési intézmény (kínai ellenőrzési minisztérium, a Bundestag petíciós bizottsága), illetve parlamenti delegáció (Koszovó) részére tartott bemutatkozó előadást magyarországi látogatásaik során.

A jövő generációk dedikált szószólójaként irodánk fontos missziójának tekinti a jövő nemzedékek intézményes képviseletének nemzetközi előmozdítását. A világon az első ilyen elnevezésű, széles mandátumú szervezetként számos nemzetközi program, esemény keretében tettük, illetve kívánjuk a jövőben is általában vagy tevékenységünk bemutatásán keresztül láthatóvá tenni, és követendő példává emelni az egészséges környezethez való jog érvényesülésében betöltött szerepünket. 2009 márciusában a brit kormány támogatásával Londonban, Oxfordban és Cambridge-ben mutattuk be a JNOI-t brit politikai döntéshozók (az Egyesült Királyság parlamentjének környezetvédelmi bizottsága, Lord Speaker), nem kormányzati és egyetemi körök részére. Irodánk széleskörű szakmai kapcsolatokat épített ki az Európai Bizottsággal, melynek Környezetvédelmi Főigazgatósága egyre fokozottabb mértékben vonja be a JNOI-t az európai uniós jog végrehajtásával kapcsolatos szellemi megalapozó, illetve gyakorlati munkába. Örömteli fejlemény, hogy egyre több, elsősorban jogi témájú nemzetközi konferencia foglalkozik a jövő nemzedékek képviseletével, ezen belül külön is irodánk szerepével (pl. a 2009 novemberében Amszterdamban az „Amszterdami Szerződés öröksége” című konferencia, vagy a 2010 februárjá-

ban Londonban kifejezetten az irodánkról rendezendő szimpózium). Kiemelt feladatunknak tartjuk ezen rendezvényeken való magas szintű részvételt.

A JNOI az ombudsmani jogi-intézményi korlátokat meghaladó körben kíván a jövő nemzedékek életlehetőségei szempontjából kritikus környezet- és társadalomtudományi együttműködés hazai motorja lenni. Stratégiai nagyprojektünk – az állami költségvetés, illetve a gazdaság környezeti célú átrendezése – kapcsán a brit nagykövetséggel, illetve a Magyar Közgazdasági Társasággal közös konferenciát szerveztünk a „Költségvetés zöldítése" címmel 2009 júniusában. Irodánk több tagja megfigyelőként bekapcsolódott a nemzetközi hírű környezeti rendszerelemző tudósok informális hálózataként működő Balaton Csoport munkájába. A Balaton Csoport tagjai támogatták a JNOI kezdeményezésére vagy részvételével megrendezett nemzetközi eseményeket, mint pl. a 2009-es Tudományos Világfórumhoz kapcsolódóan a svéd nagykövetséggel és a Közép-Európai Egyetemmel közösen tartott éghajlatváltozási konferenciát, illetve a GDP-n túli gazdasági és társadalmi indikátorok témájában a JNOI által szintén 2009 novemberében megrendezett konferenciát, vagy a Természetvédelmi Világszövetséggel (IUCN) partnerségben szervezett egyik szekciót.

IV.2.3. Kiemelt partnereink

A JNOI felállítását kitüntető figyelemmel kísérte néhány nagykövetség, illetve nemzetközi szervezet, melyek máig irodánk kiemelt partnerei közé tartoznak. E körbe tartozik az Egyesült Királyság nagykövetsége, mely aktívan támogatta irodánk nagy-britanniai bemutatkozását, illetve számos, a JNOI számára kiemelt fontosságú esemény megszervezését. Hasonlóan fontos partnere volt irodánknak a budapesti svéd nagykövetség, amely Svédország 2009-es európai uniós elnöksége hazai környezetvédelmi eseményei kapcsán kiemelt figyelmet szentelt a JNOI-val való együttműködésnek. A fentiek mellett aktív és rendszeres kapcsolatot ápol irodánk a kanadai, finn, dán, illetve a norvég nagykövetségekkel. Más országok külképviseleteivel (Franciaország, Németország, Egyesült Államok) kapcsolatunk elsősorban eseti jellegű volt. Az állami külképviseleteken túl meg kell említeni néhány más szervezettel kialakított partneri viszont. Ilyen a British Council budapesti irodája, amely környezetvédelmi programjai (pl. klímakövetek program) megvalósításához vette fel a kapcsolatot a JNOI-vel. Szoros együttműködést alakítottunk ki a szentendrei székhelyű Regionális Környezetvédelmi Központtal (Regional Environmental Center) közös projektek, események lebonyolítása érdekében (Aarhusi Egyezmény végrehajtása nukleáris ügyekben, részvétel az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény részes feleinek konferenciáján, stb.). Kiemelt és sokrétű partnerként tekintünk továbbá a fent említett Balaton Csoportra.

IV.3. OKTATÁS, NEVELÉS, SZEMLÉLETFORMÁLÁS

szerző: Czippán Katalin

A fenntarthatóságot szolgáló oktatás feladata, hogy a szemléletformálás, a kommunikáció eszközeit rendszerbe foglalva segítse a társadalom tagjait a fenntarthatóságért való cselekvés lehetőségeinek, módszereinek megismerésében, képessé, valamint motiválttá tegye őket a tevőleges részvételre. A környezeti nevelés rendszerszerűen egybekapcsolódik benne a globális, a jogi-etikai, a fejlődésre, a béke megteremtésére, az egészséges és környezet-harmonikus életvitelre, az erőforrásokkal való felelős gazdálkodásra irányuló felkészítéssel is. Célja, hogy az emberek elsajátítsák az életük, illetve szűkebb és tágabb közösségük életének alakításához szükséges eszközöket, érdekeltté váljanak, felelősséget vállaljanak egy fenntartható társadalom megalapozásában. A fentiekből következik, hogy a fenntarthatóság elveinek és gyakorlatának elterjedése érdekében a társadalom minden rétegét meg kell szólítani.

Az alapvető oktatáspolitikai dokumentumok, a 243/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet a Nemzeti alaptanterv (Nat.) bevezetéséről, majd az erre épülő kerettantervek rendszere, a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX törvény (közoktatási törvény), a 2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról (felsőoktatási törvény) biztosítja a közoktatásban, illetve a felsőoktatásban, a környezettudatos képzés, a fenntartható életvitelre való felkészítés elvi és jogi feltételeit. A Nat-ban kiemelt fejlesztési feladat az aktív állampolgárságra, a környezettudatosságra nevelés, a felnőtt szerepekre való felkészítés. A közoktatási törvény szerint minden iskolának el kell készítenie környezeti nevelési, egészségnevelési tervét. A felsőoktatási törvény szerint a felsőoktatás céljai közé tartozik a fenntartható fejlődés biztosítása, egészségtudatos, környezettudatos szemlélet és értékek közvetítése. Az Obtv. 27/B. § (1) bekezdésében meghatározott jogalkotói felhatalmazás alapján a JNOI feladatának tekinti, hogy a fenti jogszabályok megvalósításához, érvényre juttatásához saját eszközeivel hozzájáruljon.

A formális oktatás mellett igyekszünk megszólítani a társadalom kultúráját, joggyakorlatát meghatározó szakmai közönséget, hogy ismerjék meg a fenntarthatatlanság és fenntarthatóság kérdéseit, a jelenlegi jogszabályi keretek között a környezetvédelmi szempontok érvényesítésének lehetőségeit, hogy döntéseiket ezek figyelembe vételével hozzák meg.

IV.3.1. Az iskolarendszerű környezeti nevelés, oktatás segítése

Az Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanáccsal közösen létrehozott Társadalmi tudatosság munkacsoport javaslatára az NFFT elnöke és a biztos 2009. októberben közös levélben fordult az oktatási és kulturális miniszterhez, az Országgyűlés Oktatási Bizottságának elnökéhez és a Magyar Rektori Konferencia elnökéhez. A levélben többek között javasolták, hogy a szakigazgatás biztosítson megfelelő támogatást, jogi kereteket és szakmai hátteret ahhoz, hogy az oktatási intézmények – szoros együttműködésben a szülőkkel, az iskolafenntartókkal és üzemeltetőkkel – működésüket a környezettudatosság, a fenntarthatóság és az ökológiai tudatosság követelményei szerint alakíthassák, az óvodától kezdve az egyetemig. A helyi társadalom és a helyi természeti környezet mint tanulási, nevelési színtér, a környezet életében való részvétel mint képzési módszer váljék minden iskola pedagógiai programjának kötelező részévé. Szorgalmaztuk a szakképzés rendszerének felülvizsgálatát, a jelenismereti tárgyak helyzetének megerősítését, a felsőoktatás számára pedig a leendő pedagógusok felkészítését a javasolt közoktatási feladatokra, valamint egy szakmai módszertani koordinációt ellátó intézmény létrehozását. Az ajánlásra adott válaszában az oktatási miniszter jelezte, hogy a KvVM-mel meglévő együttműködési megállapodásuk részeként áttekintik, miként lehet a környezeti nevelést erősíteni, az MRK elnöke pedig meghívta a biztost a soron következő ülésükre.

A biztost 2008. év végén kereste meg az Erdei Iskola Egyesület azzal, hogy segítsen az iskolák erdei iskolai programokon való részvételének támogatásában, az erdei iskolai szolgáltatói minősítési rendszer újragondolásában, és a szolgáltatói és oktatói oldal párbeszédében. Tehát nem egy hagyományos kivizsgálást, hanem aktív közreműködést, közvetítést kértek a környezeti nevelés elért eredményeinek, minőségének, elérhetőségének megtartása, fejlesztése érdekében. Örömmel tettünk eleget a megkeresésnek, mert az erdei iskola alkalmas arra, hogy bemutassa egy adott térség környezeti, társadalmi és gazdasági összefüggéseit, és a fenntartható életvitelre való felkészítés egyik leghatékonyabb oktatási-nevelési eszköze. Munkatársunk a KvVM-től, az OKM-től, valamint a szolgáltatók minősítését végző Környezetvédelmi- és Természetvédelmi Oktatóközpontok Országos Szövetségétől (KOKOSZ) bekért iratok áttanulmányozása után személyesen konzultált a beadványozóval, illetve az erdei iskolázásban meghatározó szervezetekkel, intézményekkel. Arra a megállapításra jutott, hogy a beadványban felvetett problémák kivizsgálásához átfogó kutatásra lenne szükség. A felkérésnek megfelelően aktívan közreműködött a résztvevők közötti párbeszéd kialakításában, melyet első alkalommal 2009.

október 21-én hívott össze a KvVM képviselője. A résztvevők megállapodtak abban, hogy a megindult párbeszéd hozzájárulhat ahhoz, hogy a jövő generációk felkészítésében kimutatottan hasznos és meghatározó erdei iskolázás újra megkapja a szükséges szakpolitikai és anyagi támogatást. Az erdei iskolai programok nevelő hatása miatt az NNFT elnöke és a biztos közös javaslata tartalmazza a tanulók erdei iskolában való részvételének szakmai, jogi és anyagi támogatását; az iskolákat, szolgáltatókat, felsőoktatási intézményeket, szakmai műhelyeket is bevonó széleskörű hálózat újjászervezését, módszertani és koordinációs központ kialakítását.

Az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV.3.) OM rendelet módosítása előterjesztéséhez kapcsolódóan a felsőoktatási szakállamtitkárnak javasoltuk a képzési és kimeneti követelmények felülvizsgálatát, annak érdekében, hogy a mai környezeti, társadalmi és gazdasági szempontból is fenntarthatatlan folyamatok felismeréséhez, elemzéséhez és a szükséges változások megfogalmazásához és a cselekvéshez szükséges tudást és képességeket építsék be a követelményekbe.

A felsőoktatási intézményekkel, mint a leendő értelmiség képzőhelyeivel, a kutatások fellegváraival, és környezetük meghatározó szereplőivel külön is szoros kapcsolatot igyekszünk fenntartani, és szakmai együttműködést kialakítani. Többek között, – mint kapcsolatainknál is jeleztük – együttműködési megállapodást írtunk alá a Miskolci Egyetemmel, ahol közösen mintajellegű „jogklinikát" állítunk fel és működtetünk a jogászhallgatók szakmai munkánkba történő bekapcsolásával. A Pázmány Péter Katolikus Egyetemen környezetjogi speciálkollégiumot tartottunk, illetve hirdettünk meg a 2009-10-es tanév első és második félévére.

Az oktatási intézmények, az oktatás-nevelés szakmai támogatása mellett otthont adtunk a környezeti nevelők, erdei iskolával foglalkozók országos elismerése, a Lehoczky János díj átadó ünnepségének. Több előadást tartottunk pedagógusoknak, óvodapedagógusoknak szóló továbbképzéseken, eseményeken.

IV.3.2. Képzések, tananyagok felnőtteknek

Köztisztviselők felkészítése

Annak érdekében, hogy a magyar közigazgatás különböző szintjein olyan tudáskapacitások alakuljanak ki, amelyek mind a jogalkalmazásnál, mind a helyi jogalkotásnál fokozottan figyelembe veszik a környezetvédelem szempontjait, januárban levélben és személyesen is kezdeményeztük Bajnai Gordon akkori nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszternél, hogy az Új Magyarország Fejlesz-

tési Terv 2009–2010-es akciótervek tervezése során legyen egy olyan kiemelt program, amely a köztisztviselőket megismerteti a fenntartható fejlődés kulcsterületeivel, különösen a klíma- és energiakérdésekkel. A miniszter támogatóan fogadta döntésünket, ennek alapján a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központtal (KSzSzK) közösen kezdeményeztük egy ilyen képzési program tervezését, melyre ez ideig válasz nem érkezett.

A KSzSzK Közigazgatási Képzési Igazgatósága azonban áprilisban megkereste irodánkat és kérte, hogy vegyünk részt a közigazgatási szakvizsga megújítását előkészítő munkacsoportban. A nyár végén a munkacsoport által kialakított koncepcióra alapozva kezdődött meg egy elektronikus tananyag kifejlesztése. A tananyag néhány képernyőjét, többek között a környezetjogi fejezetet és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosáról szóló képernyőt munkatársaink írták, és az utóbbihoz az elektronikus tananyag követelményeinek megfelelően videofelvételeket is készítettek a biztossal, illetve a JNOI szóbeli panaszfelvételi eljárásáról. A decemberre elkészült tananyagot szintén munkatársunk lektorálta.

Közigazgatási bírák képzése

Irodánk 2009-ben tevékeny résztvevőként csatlakozott az Európai Bizottság bíróképzési programjához, melynek célja az uniós környezetvédelmi jog végrehajtásának javítása az igazságszolgáltatás fórumain, valamint az Aarhusi Egyezmény III. pillére végrehajtásának ösztönzése, a tagállami bírósági gyakorlatok tapasztalatainak cseréje.

A program a környezetvédelmi ügyekben várhatóan döntést hozó bírák környezetvédelmi jogi képzését az Európai Unió intézményei által elfogadott uniós jogi aktusok és az ezekhez fűzött iránymutatások részletes, gyakorlati szempontú megismertetésével kívánja elérni. A hazai ítélethozóknak fontos tudniuk, hogy az Európai Unió Bíróságának gyakorlata alapján, amennyiben az uniós jogi aktust átültető belső jogszabály hiányzik, vagy nincs összhangban a közösségi joggal, a jogalkalmazóknak, beleértve a bírákat is, közvetlenül kell alkalmazniuk a közösségi jogot. A környezetvédelmi uniós jog ismerete megoldást nyújt abban az esetben, ha a hazai jog nem nyújt megfelelő védelmet a közösségi jog által védett jogtárgynak, adott esetben egy környezeti elemnek.

Munkatársunk az Európai Közigazgatási Bírák szófiai és a Magyar Közigazgatási Bírák nyíregyházi[44] összejövetelén tartott sikeres előadása után a JNOI és a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületének közös szervezésében, 2010. ja-

44 Ld. részletesebben *Konferenciák, tanácskozások*

nuár 11-ére meghirdették a „A környezetbe való beavatkozással járó beruházások engedélyezési problémái a közösségi jogban" című egynapos szakmai felkészítést a Legfelsőbb Bíróságon. A képzésre köztisztviselőket, ügyvédeket, jogtudósokat, bírákat hívtunk meg.

Tanári modul írása a társadalmi részvételi képességek fejlesztéséhez

A JNOI egyik munkatársa még az iroda létrehozása előtt alapítója volt a Kárpáti fenntarthatóságra oktatás hálózatnak (CASALEN), amely felkérést kapott a UNEP-től, hogy készítsen a Kárpátokban tanító tanárok számára a fenntarthatóság oktatását segítő tanári kézikönyvet. Munkatársunk felhívta a kiadvány szerzőinek és szerkesztőinek figyelmét arra, hogy a természetes élőhelyek és a környezet védelméhez – a problémák és adottságok természettudományos megismerése mellett – leginkább a megfelelő információk beszerzésére, azok értékelésére és a megfelelő közösségi döntésekre van szükség. Ezért a nemzetközi együttműködésben – először Románia területére – kidolgozott kiadványba az Aarhusi Egyezmény alappilléreinek megértését és alkalmazását szolgáló fejezetet készítettünk.[45]

IV.4. KONFERENCIÁK, TANÁCSKOZÁSOK

szerző: Zombor Ferenc

A szakmai közönséggel való párbeszéd, véleménycsere kiváló fórumai a konferenciák, műhelyek, melyeken munkatársaink a környezetvédelmi-környezetjogi ismeretterjesztés mellett be tudják mutatni új jogintézményünk tevékenységét, tapasztalatait. A konferenciákon való részvétel ugyanakkor a hálózatépítés egyik legfontosabb eszköze is,[46] szakmai kapcsolatainkat, tudásunkat is gyarapítjuk általuk. A visszajelzéseken keresztül pedig lehetőségük van munkánk fogadtatásának mérésére. Nem véletlen ezért, hogy szinte egyetlen hazai meghívásra sem mondtunk nemet, a beszámoló alig több mint egy éves időszakában mintegy százharminc konferencián vállaltunk aktív közreműködést. A jövő nemzedékek kilátásainak javításához fontos stratégiai területeken a közös gondolkodás elindítása, a fejlesztési, szemléletváltási folyamatok segítése érdekében saját rendezvényeket is szervezünk.

45 Angolul megtalálható a JNOI honlapján, románul nyomtatásban az OBH könyvárban, hazai adaptációja pedig folyamatban van.

46 Ld. részletesebben *Hazai kapcsolataink*

IV.4.1. Saját rendezvényeink

Az általunk szervezett események sorát 2008. június 4-én a környezetvédelmi társadalmi szervezetekkel folytatott kerekasztal nyitotta. A megbeszélésen 26 szervezet képviselője vett részt. A biztos köszönetet mondott minden civil környezetvédőnek, a JNOI létrehozását az elmúlt 15 év közös munkája eredményének tekintette. A civil szervezetek a következő kérdésekben javasoltak átfogó ombudsmani vizsgálatot a jövőben: városvédelem, rehabilitáció és műemlékvédelem; környezeti hatásvizsgálati (KHV) eljárások; parlagfű elleni küzdelem; természetvédelem; a városi zöldterületek csökkenése, a belterületi fák védelme; a környezeti információs rendszerek állapota; a közérdekű környezeti adatok eltitkolása; ügyféli jogállás, közösségi részvétel.

A következő civil találkozót 2008. november 20-án tartottuk több mint harminc társadalmi szervezet részvételével, ahol szimbolikusan átvettük a „stafétabotot" a Védegylet 2000-ben indult munkacsoportjától, a JŐNEK-től. A Védegylet szóvivője jelezte, hogy a Jövő Nemzedékek Képviselete elnevezésű programot az új ombudsmani intézmény beiktatásával lezártnak tekinti és felajánlotta együttműködését a továbbiakban is. A biztos a „staféta" átvételekor hangsúlyozta, hogy a kelet-európai demokráciákban egyedülálló vívmány ennek az intézménynek a létrehozása, ugyanígy az is, hogy egy civil szervezet, a Védegylet – melynek abban az időben a jelenlegi köztársasági elnök is vezetőségi tagja volt – megtalálta a kellő időpontot a cselekvésre, amikor egységes politikai akarattá lehetett formálni a javaslatot.

„Az államháztartás zöldítése – kiút a válságból" címmel 2009. június 11-12-én a Brit Nagykövetséggel és a Magyar Közgazdasági Társasággal karöltve rendeztünk konferenciát. Az első napon irodánkban az államháztartás környezetvédelmi szempontú átalakítása, mint a gazdasági válságból való kilábalás eszköze volt napirenden, a másnapi konferencián, a brit nagykövetségen, a klímaváltozást szem előtt tartó, alacsony karbon-kibocsátású gazdasági fellendülés, mint az egyetlen fenntartható út volt a vita középpontjában.

A tanácskozáson többek között felszólalt és előadást tartott az Egyesült Királyság magyarországi nagykövete, az Állami Számvevőszék elnöke, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium volt szakállamtitkára, a KSH volt elnöke, a Corvinus és a Szent István Egyetemek vezető kutatói és a Levegő Munkacsoport vezetője. A résztvevők között voltak a sajtó, igen jelentős számban a minisztériumok, továbbá a pártok, a tudományos élet és a civil szervezetek képviselői is. A tanácskozáson megfogalmazódott, hogy a jelen válságból a kiutat a gazdaság, szűkebb körben pedig az állami költségvetés környezetvédelmi szempontú át-

rendezése jelenti. A jólét és a biztonság közép- és hosszabb távon csak úgy biztosítható, ha a mostani intézkedéseink egyszerre három párhuzamosan fellépő, egymást erősítő válságot képesek kezelni: a rövid távú pénzügyi, a középtávú energia-, és a közép és hosszú távú éghajlati és erőforrásválságot. Az előadók egyebek között egyetértettek abban, hogy a költségvetés bevételi és kiadási tételeinek átrendezésével a jövő nemzedékek további államadóssággal való megterhelése nélkül lehet forrásokat elkülöníteni a „zöld" gazdaságélénkítésre. Az átrendezés lényege a környezetbarát keresletélénkítés, melynek fedezetét a „szennyező fizet" elv hatékonyabb érvényesítésével kell előteremteni. A konferencián munkatársunk felhívta a figyelmet arra, hogy komoly előnyökhöz jut az az állam, amelyik egyidejűleg kezeli ezeket. Bemutatta, hogy számos ország gazdaságélénkítő csomagjában példamutató módon megjelenik már a zöld elem az energiahatékonyság ösztönzésével és a megújuló energiák használatának adókedvezményekkel, kedvezményes hitelekkel és garanciavállalással történő állami támogatásával; a víz- és hulladékgazdálkodás területén közvetlen állami beruházásokkal; zöld munkahely-teremtési tervek készítésével és megvalósításával a környezetmegőrzésre, az életminőség javítására, az információs technológiai infrastruktúra és a zöld közlekedési hálózatok fejlesztésre irányulva.

A konferenciát követően, ahhoz kapcsolódva a biztos levélben fordult Bajnai Gordon miniszterelnökhöz, akinek figyelmét felhívta annak fontosságára, hogy a költségvetési tervezésben vegyék figyelembe a környezetvédelmi szempontokat. A költségvetés zöldítéséről szólva új alternatívát kínált a súlyos gazdasági, társadalmi problémák megoldására, amelytől nem elválasztható a környezet fenntartható használatának megteremtése, és kérte, hogy a Kormány a következő évi költségvetésben mutasson hajlandóságot ezeknek az új, világszerte gyorsan terjedő gondolatoknak a figyelembe vételére, és tegyen legalább kis, gesztus értékű lépéseket a költségvetés zöldítésében.

„A zöld energiagazdaság elősegítése" címmel 2009. június 19-én Mark Hopkins, a washingtoni ENSZ alapítvány energiahatékonysági szakértője tartott előadást az Országgyűlési Biztosok Hivatalának dísztermében. A JNOI és a Regionális Környezetvédelmi Központ által szervezett rendezvényen az Obama-adminisztráció elképzeléseit taglalták a résztvevők a gazdasági válság utáni új tiszta energiagazdaságról. Az élénkítő programot széleskörű szektorközi együttműködéssel hozták létre, és elsősorban az építőiparra koncentrálnak. Beszéltek az állami beavatkozás, elsősorban a jogalkotás szerepéről az energiahatékonyság terén, valamint azokról az új, innovatív üzleti modellekről, amelyek elősegítik üzleti vállalkozások energiahatékonysági beruházásainak sikerességét.

„A koppenhágai klímacsúcs és az éghajlatügy távlatai" címmel 2009. november 4-én a Svéd Nagykövetséggel, a Közép-európai Egyetemmel (CEU) és a Magyar Tudományos Akadémiával együttműködésben angol nyelvű konferenciát szerveztünk Közép-európai Egyetemen, melyen több mint 160 egyetemi hallgató vett részt. A nemzetközileg elismert előadók által tartott előadásokat vitafórumok követték. A rendezvény szorosan kapcsolódott a Magyar Tudományos Akadémia által november 5-7. között szervezett Tudomány Világfórumához (World Science Fórum, WSF).

Zárszavában a JNOI képviselője emlékeztetett arra, hogy az 1992-ben Rio de Janeiróban megtartott Környezet és Fejlődés Világkonferenciától a koppenhágai 2009. évi klímacsúcsig eltelt 17 év alatt tartott globális környezetvédelmi konferenciák részeredményei ellenére a szakértők már azt is „siker"-nek tartják, ha a programok, vállalások fele megvalósul. Ekkor volna esély arra, hogy az átlaghőmérséklet emelkedése ne legyen több 2 Celsius foknál. Mindez okot ad-e jogi szkepszisre? – vetette fel. Idézte Ludwig Kramert, aki szerint a jog mit sem ér, ha az emberek nem változtatják meg hozzáállásukat, és ha a politikusok nem mondanak igazat a környezeti fenyegetésekről. Az előadó véleménye az, hogy a megfelelő jogszabályok meg tudják változtatni az emberek viselkedését, és alkalmasak lehetnek a politikusok ellenőrzésére. Visszafordíthatatlan és tragikus fizikai környezeti változások zajlanak a szemünk előtt, fenntarthatatlan a fogyasztás jelenlegi szintje, az emberek és közösségeik nem képesek együttműködni. Ezek a jelenségek mind a felelősség kérdését érintik, amit a jognak is meg kell tudni fogalmazni. Ehhez azonban másfajta módszertan és eljárások szükségesek, így: erősebb közösségi részvétel (teljes átláthatóság és elszámoltathatóság); rendszerszemlélet a jogban (különösen a klímavédelem, az erdőgazdálkodás, az élelmiszertermelés, az energiatermelés területén); interdiszciplinaritás – a környezetjogászoknak állandó dialógust kell folytatniuk a környezettel foglalkozó természet- és társadalomtudományok képviselőivel, ahogyan azt a JNOI is gyakorolja.

„A fenntarthatóság indikátorai – a GDP-n túl Magyarországon". Az év végi események sorából kiemelkedik a 2009. november 6-án megrendezett angol nyelvű konferenciánk az „Indicators of sustainability – beyond GDP in Hungary", a GDP-t kiegészítő, alternatív mutatókról. E konferencia aktualitását az adta, hogy egyre növekvő egyetértés van a világban arról, hogy a GDP önmagában nem elegendő egy ország fejlettségének, életszínvonalának mérésére. A bruttó hazai termék nem tud képet adni a valós gazdasági teljesítményről, a társadalmi haladásról, a környezeti fenntarthatóságról. Több szakmai műhely foglalkozik azzal a világban, hogy olyan bővebb és relevánsabb gazdasági mutatót dolgozzon ki, illetve a GDP mérését úgy módosítsa, hogy az a gazdaság

össz-kibocsátása mellett annak környezeti és társadalmi hatásait is tükrözze. Számos új, a GDP-t felhasználó, de annál árnyaltabb, összetettebb jelzőszámot is kidolgoztak már, s ezek némelyike hivatalos állami használatba került. A konferencia – neves külföldi és magyar szakértők részvételével – azt vizsgálta, milyen mutatók lehetnek fontosak Magyarország szempontjából, milyen már meglévő új indikátorok felhasználására kerülhet sor hazánkban, és a rendelkezésre álló nemzetközi tapasztalatok alapján milyen elvek alapján kerülhet sor ezen alternatív gazdasági mutatók hazai bevezetésére.

Dennis Meadows, A növekedés határai című világsikert aratott könyv társszerzője, a Balaton Csoport alapítója hangsúlyozta, hogy ha a méréseinken nem változtatunk, valós képet sem kaphatunk jövőbeni feladatainkról. Timo Mäkelä, az Európai Bizottság Környezetvédelmi Igazgatóságának fenntartható fejlődési igazgatója összefoglalta a Bizottság erőfeszítéseit a GDP-n túlmutató gazdasági indikátorok európai bevezetésének folyamatában. Kerekes Sándor professzor, a Corvinus Egyetem rektor-helyettese előadásában összefoglalta azokat a tényezőket, amelyek segítségével az új indikátorok bevezetése a fenntarthatóságot szolgálhatja Magyarországon is. Mathis Wackernagel, az általa a tudományos és a mindennapi gondolkodásba bevezetett ökológiai lábnyom, mint új indikátor, felhasználhatóságáról beszélt. Zsolnai László, a Corvinus Egyetem Gazdaságetikai Kutatóközpontjának professzora előadásában elsőként ezen a konferencián mutatta be a „jövő generációkkal való elszámolás" módszerét (Accounting for Future Generations). E módszer jelzőszámban foglalja össze, hogy a jelen generációk fogyasztását az adott évben milyen mértékben fizettetjük meg a jövő generációkkal.

Molnár Zsolt, az MTA Ökológiai és Botanikai Kutatóintézete tudományos munkatársa hozzászólásában bemutatta növényzeti örökségünk állapotát és várható jövőjét a környezetgazdálkodóknak is sokat mondó, számszerűen megfogható „természeti tőke index-szel". Saamah Abdallah a londoni New Economics Foundation képviseletében a Boldog bolygó (Happy Planet) index alkalmazását mutatta be. A konferencia utolsó előadója a JNOI részéről ismertette a környezeti adatok összegyűjtésével, feldolgozásával és hozzáférhetővé tételével foglalkozó hat éves átfogó programunk tervezetét.

IV.4.2. Szereplések hazai konferenciákon

Amint a jelen fejezet bevezetőjében is írtuk, munkatársaink számos konferencia-meghívásnak tettek eleget, előadóként és hozzászólóként változatos tárgykörökben tartottunk különböző környezetvédelmi, környezetjogi, környezetpolitikai, környezeti nevelési előadásokat. Beszéltünk az óvodai környezeti ne-

veléstől a zöld információs technológián keresztül a nemzetközi klímatárgyalási keretrendszer bemutatásig sok témáról. Előadásaink közül néhányat a tartalmi és stílusbeli változatosság szemléltetésére az alábbiakban részletesebben ismertetünk.

Az „Itt és most – Konferencia a Felelősségvállalásért" című eseményen 2009. március 22-én Berekfürdőn a Református Konferencia Központban „Hogyan helyezhető el az egyéni felelősség a globalizálódó világban?"címmel tartottunk előadást.

Munkatársunk bevezetőjében az egyén és a közösség kapcsolatának sok ezer éves történetét elemezte, a jelen „hálózatok koráig". A globalizációra adható válaszok közül két forrást ismertetett: az Egyházak Világtanácsa által kiadott Alternatív Globalizáció a népekért című dokumentumot (melynek angol rövidítése az AGAPE, ógörög nyelven elfogadó szeretet). A másik forrás a magyar katolikus püspöki konferencia által, akkor megjelentetett körlevél: „Felelősségünk a teremtett világért". E könyvek legnagyobb üzenete, hogy nem szabad elkeseredni, hanem inkább lelkesedni és aktivizálódni kell, mert kétféle globalizáció van. Erősen leegyszerűsítve van a „rossz globalizáció", amiről többet beszélnek, de a hálózatok, és az információs forradalom eszközei az úgymond „jó oldalnak" is a rendelkezésére állnak. Mindannyian megtehetjük azt, hogy ezeket a hálózatokat a globális kulturális csere, a globális szolidaritás vagy a civil szervezetek szolgálatába állítjuk.

Az „életet szolgáló gazdaságban" arra kellene törekedni, hogy ne a profit legyen az egyetlen hajtóerő, hanem a „wellbeeing", a jóllét. Ne csak azért dolgozzunk, hogy a profitot, vagy a keresményünket hajszoljuk, hanem legyen célunk az életünkkel. Manapság egyre komolyabban foglalkoznak a közgazdászok és a politikusok is azzal, hogy a gazdaság teljesítményét nem csak a GDP-vel, a nemzeti össztermékkel kellene mérni, hanem azzal, hogy mennyire járul hozzá a jólléthez. Fontos kimondani: azt kellene inkább mérni, hogy a gazdasági teljesítmény mennyire segíti elő az emberek boldogságát. Az emberi méltóságról szólva kifejtette, mára általános érvényű, hogy minden tudományos és technikai alkalmazás értékmérője az ember méltóságának megbecsülése, amelynek együtt kell járnia a többi teremtmény és az egész teremtés tiszteletével. Ez pedig már a környezetvédelemhez is kapcsolódik.

Összefoglalásában megjegyezte, hogy a hálózatok egyre fontosabb szerepet játszanak a kulturális, tudományos és civil kapcsolatok ápolásában. Az egyéni kiteljesedés és tökélesedés egyik módja, hogy ellenállunk a fogyasztói társadalom ócska termékeket, kultúrát ránk erőltető hatásainak. Ehhez nyitottság kell, ugyanakkor a hivatkozott hálózatokban könnyebb védekezni. Az erősödő élel-

miszer tudatosságnak – ha az emberek elkezdik komolyan kutatni, hogy milyen ivóvizet isznak, milyen élelmiszereket esznek – nagyon komoly következményei lesznek az egész globalizált világrendre, amelyre különösen igaz, hogy minden mindennel összefügg.

2009 szeptemberében a megnyitó előadást tartottuk a zöld információs technológiával foglalkozó „Green IT 2009" konferencián, ahol energiatakarékos eszközök előállításáról, a veszélyes anyagot tartalmazó alkatrészek részarányának csökkentéséről, újrahasznosításukról tárgyaltak. Munkatársunk, utalva a növekedés határait bizonyító új és újabb drámai jelentésekre (folyamatok visszafordíthatatlansága, fajok pusztulása, klímaváltozás, erőforrások apadása, a fogyasztás tarthatatlansága) és az „írástudók" szerepére, a felelős gondolkodás példájaként Madách Imre: Az ember tragédiája c. művét említette. A XIV. színben a kihűlő, kietlenné váló Földtől elrettenve Ádám a jövőbe tett álomutazása befejezését kéri Lucifertől. Bár Lucifer szerint: „A tudomány nem győzött végzetén", az utolsó színben Ádám – ugyan feledni óhajtja a megismerni kívánt végzetet – mégis feladatul kapja az Úrtól, hogy „Karod erős - szíved emelkedett/Végetlen a tér, mely munkára hív", továbbá: „Mondottam, ember: küzdj és bízva bízzál". Lucifer pedig büntetésül ezt kapja: „De bűnhődésed végtelen leend/ Szünetlen látva, hogy mit rontni vágyol,/ Szép és nemesnek új csirája lesz". E gondolattal párhuzamba állítható Bibó István „Az európai társadalomfejlődés értelme" című akadémiai székfoglalójának az a tétele is, mely szerint: „Nincs meg az a kényelmes helyzetünk, hogy természet-törvényként állíthassuk fel a társadalom helyes és mind jobb és jobb fejlődésének a szabályát, és semmiféle természettörvény nem ment fel bennünket annak a felelőssége alól, hogy az emberi közösség helyes szervezésének a nagy akcióját lehet el is rontani, lehet zsákutcába vinni, és lehet, legújabban, az emberiség totális pusztulása irányába vinni". A biztos feladata ebben a hivatkozott végtelen térben, illetve felelősségben az, hogy figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát és javítását biztosító jogszabályi rendelkezések érvényesülését. Az ezeket érintő, tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

A Pannon Egyetem Georgikon Kara Keszthelyen 2009. október első két napján rendezte az LI. Georgikon Napok tudományos konferenciát, melynek címe a „Lokalizáció – Megoldás a fenntarthatóságra?" volt. A konferencián munkatársunk „A fenntarthatóság előőrsei – hazai közösségi kezdeményezések az ökológiai, gazdasági, társadalmi fenntarthatóságért" címmel tartott előadást. Hangsúlyozta, hogy a társadalomnak a természetbe való fenntartható beilleszkedéséhez nem elegendő önmagában a törvények, intézkedések, jogi

ösztönzők megváltoztatása; a kisközösségek önkéntesen vállalt környezetkímélő életmód-változtatása; az ismeretterjesztés, cselekvési lehetőségek kidolgozása, bemutatása, egyéni attitűdváltás; vagy az értékrend és világnézet megváltoztatására irányuló törekvések. E tevékenységekkel egyszerre kell foglalkozni, így lehetséges valódi paradigmaváltás. A globális problémák összefonódottsága és a jelenlegi rendszer fenntarthatatlansága azonban többnyire rejtve marad a társadalom és a döntéshozók többsége előtt is, ezért a változtatás igénye kevés szinten jelenik meg. Nagy a valószínűsége annak, hogy a fenntartható fejlődési pályára való átállás a társadalom „önszántából" nem tud megvalósulni, ugyanakkor nincs arra sem biztosíték, hogy a fenntarthatatlan gazdasági és társadalmi rendszer összeroskadása saját súlya alatt (pénzügyi, gazdasági, ökológiai válság) megteremti az „igényt" a komplexen értelmezett fenntartható társadalmi mintázatra. Megfelelő felkészülés – a társadalom szemléletbeli változása és a fenntartható létezéshez szükséges tudások, képességek megszerzése – nélkül azonban elvi esélyünk sincs a fenntarthatóság irányába történő elmozdulásra.

A Magyar Környezeti Nevelési Egyesület (MKNE) kérésére a JNOI adott otthont 2009. október 5-én a „Tudatos állampolgárok – fenntartható közösségek" című, a helyi fenntarthatósági kezdeményezéseket, a rendszerszintű tervezést, az együttműködések erejét bemutató nemzetközi tanulmányút keretében hazánkba érkezett résztvevőknek. A tanulmányút programjának kialakításában munkatársunk meghatározó szerepet játszott és többen elő is adtak a rendezvényen, melynek témája szorosan kapcsolódik a fenntartható közösségek stratégiai programunkhoz.

IV.4.3. Külföldi programok, előadások

A magyarországi brit nagykövetség, a brit külügyminisztérium, valamint a londoni magyar nagykövetség szervezésében 2009. március 16-19. között a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a JNOI stratégiai-tudományos és nemzetközi főosztályvezetői kíséretében bemutatkozó látogatást tett az Egyesült Királyságban. A munkalátogatás célja egyrészről a brit ombudsmani, illetve parlamenti ellenőrzést végző intézmények munkájának megismerése és a JNOI bemutatása volt. Másrészről, a program lehetőséget biztosított a környezeti-társadalmi fenntarthatósággal kapcsolatos tudományos és közéleti vizsgálatok megismerésére. Az út során találkoztak brit ombudsmani hivatalok, ombudsmani szervezetek, valamint a brit parlament Környezetvédelmi Felülvizsgálati Bizottsága képviselőivel. Felkeresték az Oxfordi Egyetem Környezetváltozási Intézetét, ahol az egyetem munkatársai bemutatták a brit kormány által finan-

szírozott, az éghajlatváltozáshoz való helyi, regionális adaptációt elősegítő eszközcsomagot. Találkoztak a Cambridge-i Egyetem neves környezetjogász és klímakutató oktatóival, továbbá John Ashtonnal, a brit külügyminisztérium éghajlatvédelmi főtárgyalójával, végül bemutatkozó látogatást tettek Baroness Haymannél, a Lordok Háza elnökénél. A találkozókon sikerült felhívni a figyelmet a JNOI sajátos státuszára, feladatára és jövőképére. Megállapítható, hogy mind ombudsmani, mind pedig tudományos-stratégiai szerepe kapcsán a JNOI más országok számára követendő magyar nóvumként komoly nemzetközi érdeklődést vált ki.

Az Európai Közigazgatási Bírák Egyesületének az Európai Bizottsággal és az European Institute of Public Administration-nel együtt szervezett 2009. májusi szófiai szemináriumán előadóként részt vett munkatársunk. Még ebben a hónapban Nyíregyházán a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületének éves ülésén az uniós környezetvédelmi jog jelentőségéről tartott előadást az Európai Bíróság joggyakorlata és a hazai bírói gyakorlat bemutatásán keresztül, és ismertette a nemzetközi együttműködési lehetőségeket.

A JNOI egy másik munkatársa részt vett 2009. július 9-19. között a „Világörökségi kulturális helyszíneinek kezelése a V4 országokban" című krakkói nemzetközi képzésen. A képzésen Lengyelország, Szlovákia, Magyarország és Csehország olyan szakemberei vettek részt, akik a világörökségi helyszínek kezelésében meghatározó szereppel bírnak: a helyszínek kezelői, örökségvédelmi hatóságok munkatársai, kulturális minisztériumok szakértői. Az előadók kiemelték a jövő generációk érdekei figyelembevételének szükségességét és azt is, hogy ez már milyen régóta az UNESCO egyik alapelve, továbbá szerepel az ENSZ Alapokmány preambulumában is. Az oktatók mellett a résztvevők is tartottak előadásokat, bemutatták saját hazai világörökségi helyszíneiket, vonatkozó szabályozásaikat, jogalkalmazási problémáikat.

2009. november 19-én Fülöp Sándor az Amszterdami Egyetem „Fenntartható Európa felé egy fenntartható világban? Korosztályok esélyegyenlősége, környezeti jogok és fenntartható fejlődés" (Towards a Sustainable Europe in a Sustainable World? Intergenerational Equity, Environmental Rights and Sustainable Development) című konferenciáján „Környezetjog és szakpolitika az Európai Unióban: Az Amszterdami egyezmény öröksége" (Environmental Law and Policy in the European Union: The Legacy of the Treaty of Amsterdam) címmel tartott angol nyelvű előadást.

Bevezetőjében – hivatkozva a korábbiakban már említett Balaton Csoporttal folytatott közös magyarországi munka-megbeszéléseikre és a Nature folyóirat 2009. szeptember 24-i cikkére – a környezeti problémák rendszerben történő

vizsgálata fontossága mellett érvelt. A tudósok általában nem bíznak a globális problémákra eddig kínált politikai és jogi megoldások sikerében. A JNOI a külső és belső hálózatok erősítésével, rendszerszerű gondolkodással keres megoldást a helyi, regionális, nemzeti és talán a nemzetközi környezeti konfliktusok megoldására. Ez az első ombudsman iroda, amelyik nemcsak jogászokat foglalkoztat, hanem tudósokat, környezetvédelmi szakértőket is. A munkatársak nem elszigetelten dolgoznak, hanem csapatmunkát végeznek. Külső kapcsolatainkat vezető nemzetközi tudósok, társadalmi és szakmai szervezetek erősítik. Elemezte a „generációk közötti méltányosság" fogalmát a nemzetközi dokumentumokban és kapcsolódását a fenntartható fejlődés koncepciójához. Sokan egyetértenek abban, hogy a környezet pusztulása közvetlenül is sérti az emberi jogokat, különösen az élethez való jogot, a biztonságot, az egészséget, a magán- és családi életet, a tulajdonhoz való jogot. A fenntartható fejlődés nem tekinthető alapvető emberi jognak, inkább leíró, mint normatív jellegű. Ugyanakkor érthető és jól működő jogi környezet szükséges a benne foglalt célok megvalósításához. Az európai közösségi jog sikerét e területen a regionális szabályozások, a megelőzést és kárenyhítést célzó irányelvek, továbbá a részvételre képesítés erősítése és a diplomáciai erőfeszítések fémjelzik. A biztos kiemelkedően fontosnak tartja az éghajlat-politikai események figyelemmel követését, így két kollégája is részt vett 2009 decemberében, Koppenhágában, az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény Részes Feleinek Tizenötödik konferenciáján, valamint a Kiotói Jegyzőkönyv Részes Feleinek Ötödik találkozóján. Az egyik kolléga a hivatalos magyar delegáció tagjaként, a másik egy civil szervezet delegációjában jelent meg Koppenhágában. E kettős szerepkörből adódóan a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának lehetősége volt képviseltetnie magát a kormányközi egyeztetések, valamint a társadalmi egyeztetések során is, továbbá a konferencia keretében szervezett „mini-konferenciák", ún. „side-event"-ek keretében is szerepelt. A konferencia a tudományos szempontokon kívül nagyon hasznos volt a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa megismertetése és a kapcsolati háló bővítése szempontjából is.

A már rendszeressé váló sajtóreggelik keretében a biztos 2010 januárjában felhívta az éghajlat-politikában szükséges hosszú távú szemlélet kérdéskörére a sajtó képviselői, s rajtuk keresztül a nagyközönség figyelmét. Az eseményen bemutatta a nemzetközi éghajlat-politikai rendszer kialakulásának legfontosabb eseményeit, az 1992-es Riói ENSZ Konferenciától a 2009 decemberében tartott koppenhágai ENSZ éghajlatvédelmi csúcsig. Rávilágított arra, hogy a legújabb tanulmányok szerint Magyarországnak sem szabad az új nemzetközi éghajlatvédelmi megállapodásra várnia, már ma el kell kezdenie cselekedni annak érdekében, hogy országunk a jövőben egy fenntartható, élhető hely le-

gyen. Fel kívántja hívni a döntéshozók figyelmét, hogy meg kell egyezni egy ún. „zöld minimumban", ami biztosítja, hogy a 2010-es választási kampány során egy párt se próbáljon szavazókat szerezni az éghajlatvédelem kárára.

IV.4.4. A biztos védnökségével szervezett programok

A Klímanagykövetek[47] a British Council 2008 áprilisában meghirdetett Európai kihívás (Challenge Europe) elnevezésű klímavédelmi programjában kiválasztott és felkészített fiatalok. A meghirdetést követően 15 ország összesen 220 lelkes fiatalja kapcsolódott be a programba. A magyarországi pályázókból összeállt egy kilencfős csapat, akik azért dolgoznak, hogy az emberek figyelmét mindennapi életük klímatudatos választásaira irányítsák. A hazai program felett a biztos az indulástól kezdve védnökséget vállalt, mert ha ők úgy élnek, hogy figyelemmel vannak az üvegház hatású gázok kibocsátásának csökkentésére, pl. amikor közlekedési eszközt választanak, több vagy kevesebb hulladékot tartalmazó árut vásárolnak, azt a környezetük sok esetben példaként fogja követni – ez fontosabb minden jogszabálynál és hatósági határozatnál. Védnökként 2008. december 17-én vendégül láttuk a munkacsoportot, és utána rendszeresen találkoztunk, hogy szakmai és menedzsment tanácsainkkal segítsük a hazai kezdeményezést. A program keretében készült el a gödöllői Szent István Egyetemen a Klímairoda, melynek átadóján a JNOI munkatársa köszöntötte a kezdeményezést, megjelent a Pesti Est különszámaként egy karbon-tudatosságot erősítő, azaz az energiahasználat csökkentését, tudatosabb, hatékonyabb életmódot reklámozó füzet, melybe az előszót a biztos írta, illetve tájékoztatjuk benne a fiatal olvasókat a JNOI-ról és feladatairól is. 2009-ben a programot újra meghirdették, és további résztvevők csatlakoztak valamennyi országban. Az újonnan érkező fiatalok európai képzésében részt vett egyik munkatársunk is, és kíváncsian várjuk a kibővült fiatal kreatív csapat újabb programjait, mellyel felhívják korosztályuk figyelmét a klímaváltozás megfékezésében játszott közös felelősségünkre.

Jövőre[48] címmel érettségizett, katolikus, református és evangélikus fiataloknak hirdetett meg egy szabadegyetemet néhány fiatal. A Budapest XII. kerületi Barabás Villában havonta 70-80 fiatal találkozik, hogy a közeli jövő legfontosabb kríziseiről hallgasson előadást, vitázzon, beszélgessen. Felismerték, hogy már saját életükben számos krízissel szembesül az emberiség. A világ olyan kihívá-

47 http://klimairoda.blog.hu
48 http://jovore.org

sokkal áll szemben, amelyekkel korábban soha nem találkozott. Ha nem változtatunk, az emberi társadalom visszavonhatatlan hanyatlásnak indul. A keresztény felelősségtudat és a jó szándék önmagában kevés, elengedhetetlenül fontos, hogy ezeket a folyamatokat megértsék. A kezdeményezés szándékaival és tartalmával egyetértve a biztos vállalta a védnöki tisztet és a JNOI több munkatársa előadóként, beszélgető partnerként vesz részt a programokon.

„Gemenc igazi arca”[49] címmel 2009. október 14-én szervezett konferenciát a természetvédelmi szempontú erdőkezelésről a Természet Jogaiért Alapítvány. A konferencia fő célja volt a védett ártéri erdők kezelési problémáinak bemutatása, a Duna-Dráva Nemzeti Park Duna-menti ártéri területeinek példáján keresztül. Megvitatásra kerültek a területen jelenleg folytatott intenzív erdőgazdálkodási gyakorlat problémái, természetkárosító hatásai, továbbá a természetvédelmi kezelés lehetőségeinek és megvalósulásának lehetőségei.

IV.4.5. Példák munkatársaink konferencia-szerepléseire

- 2008. december 4-én Fülöp Sándor a Közigazgatási Bírák Országos Értekezletén tartott előadást a JNOI megalakulásáról, feladatáról, eljárásáról.
- 2009. április 2-án Kajner Péter a Heti Válasz által a Magyar Tudományos Akadémián szervezett Energia-másképp konferencián „Megújuló energiaforrások a közlekedésben. Mennyit (v)ehetünk még el?” címmel tartott előadást.
- 2009. április 22-én Czippán Katalin a Budapesti Műszaki Főiskola Föld napi konferenciáján tartott előadást „Környezettudatosságra való felkészülés, felkészítés a felsőoktatásban” címmel.
- 2009. június 27-30-án Zlinszky János az Asia-Europe Environment Forum „A természet könyvelése: a biológiai sokféleség és az ökológiai szolgáltatások” tárgyú 7. kerekasztalán Hayamaban, Japánban vett részt az „Ázsia és Európa – A környezet sértetlenségét és az emberi jóllétet támogató ökológiai szolgáltatások megőrzésének szakmapolitikai kihívásai” panelvitában.
- 2009. július 16-án Tokajban, a Hegyalja Fesztiválon Filip Ildikó és Ujvári Viola tartott előadást a iroda ügyeiről, munkájáról.

49 http://www.teja.hu/konferencia/

- 2009. augusztus 2-án a Taliándörgödi Jazz Fesztiválon Garaguly István tartott előadást az iroda ügyeiről és a fenntarthatóság kérdéseiről.
- 2009. szeptember 30-án Zombor Ferenc a „Green IT 2009" elnevezésű konferencia nyitó előadását tartotta Budapesten.
- 2009. október 15-én a Nyugat-Magyarországi Egyetem Apáczai Csere János Kar Győrött rendezett „Apáczai Napok" tudományos konferencia keretében Mogyorósi Dorottya „Globális környezetállapot ma" címmel tartott előadást.
- A Magyar Urbanisztikai Társaság Siófokon, 2009. október 29-30-án megrendezett „Város a válságban? Településpolitika a gazdasági válság idején" című konferenciáján Erdei Mónika és Amrusné Tóth Éva „A fenntarthatóság kulcskérdései a városfejlesztésben" címmel tartott előadást.
- 2009. november 8-án Kajner Péter a Nimfea Egyesület által szervezett „Füves területek természetvédelmi célú kezelése közösségi részvétellel" című nemzetközi természetvédelmi szemináriumon, Túrkevén „Induljunk el gyalog... – Közösségi kezdeményezések a természettel együttműködő gazdasági minták megteremtésére Magyarországon" címmel tartott előadást.
- 2009. november 13-án Fülöp Sándor a „Helyi közösségek és energia a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa munkájában" címmel, Feiler József „Klímaváltozás és klímapolitika – a jelenlegi helyzet ismertetése" címmel tartott előadást a Pécsi Egyetem Via Futuri Konferenciáján.
- 2009. december 14-én Feiler József az ENSz Éghajlatváltozási Keretegyezmény Részes Feleinek 15. konferenciája, az Ázsia-Európa alapítvány által szervezett párhuzamos eseményen, a „Institutional Set-up of REDD and the Involvement of the Private Sector" műhelyen tartott előadást „Trópusi erdőirtás – jövő generációk, problematikus kérdések" címmel.

IV.5. MÉDIAKOMMUNIKÁCIÓ

szerző: Krómer István és Moldoványi Tibor

A sajtóban való megjelenés célja, hogy a nagyközönség megismerje és elfogadja a biztos és irodája tevékenységét, s az emberek értsék meg és fogadják el álláspontját. A biztos a sajtótájékoztatókon, médiaeseményeken kívül is folyamatosan a sajtó rendelkezésére áll munkatársaival együtt, akik a szakkérdésekben nyilatkoznak. A sajtómegjelenések több mint 95 százaléka a médiumok megkeresésének volt köszönhető.

A biztos megválasztásának másnapjától (2008. május 27. óta) a jelen beszámoló lezárásának idejéig, 2009. december 31-ig a médiafigyeléssel megbízott Observer adatai[50] alapján a következőket mondhatjuk. A nyomtatott sajtóban összesen 353 cikk 473 oldalon közölt interjút a biztossal, vagy adott hírt irodája tevékenységével kapcsolatban. Ebből napilapban 275, hetilapban 65, havilapban 13 cikk jelent meg. Területi eloszlás szerint a vidéki megjelenések száma 184, a csak budapestieké 10 volt, országos terjesztésű médiumban 159 írás jelent meg. A szabványos számítások szerint ezen cikkeket kb. 45 millióan vették kezükbe. Az online médiumok ezalatt a másfél év alatt összesen 356 hírben foglakoztak irodánkkal, az összesített valószínűsíthető olvasói szám 39 millió. A rádiók és a televíziós csatornák 258 adásban szóltak a JNOI-ról vagy az általa közvetített témákról.

IV.5.1. Sajtókapcsolatok

A hiteles és közérthető tájékoztatás elősegítése érdekében a JNOI fontosnak tartja a sajtó képviselőivel való személyes kapcsolattartást, ezért rendezvényekhez, a várhatóan nagy érdeklődésre számot tartó állásfoglalásokhoz kapcsolódóan sajtótájékoztatókat szervezett. Meghívta a sajtó képviselőit többek között a 2008. november 20-án szervezett civil kerekasztal beszélgetésre, ahol szimbolikusan átvette a „stafétabotot" a Védegylet munkacsoportjától, a JŐNEK-től. A Tokaj történelmi borvidéke zónájában létesítendő szalmatüzelésű erőmű kapcsán kiadott állásfoglalásáról 2009 áprilisában tartott tájékoztatón a biztos elmondta, hogy veszélyezteti a környezeti, a természeti és a világörökségi értékek fenntarthatóságát a szerencsi szalmaégető erőmű engedélyezett formában való megvalósítása. A júniusi „Az államháztartás zöldítése – kiút a válságból" című konferenciához csatlakozva ismertette a konferencia eredményeit, és Bajnai Gordon miniszterelnökhöz írt levele tartalmát, melyben szorgalmazta a 2010. évi költségvetés bevételi és kiadási tételeinek átrendezését oly módon, hogy biztosítson forrásokat a „zöld" gazdaságélénkítésre. Novemberben pedig „A koppenhágai klímacsúcs és az éghajlatügy távlatai" konferencia részeként közös sajtótájékoztatót tartott a svéd nagykövettel és a Közép-európai Egyetem rektorával.

A sajtótájékoztatók mellett a biztos és munkatársai hangsúlyt fektetnek arra, hogy a nagyközönséget tájékoztassák azokról a nemzetközi és hazai eredményekről és folyamatokról, amelyek várhatóan meghatározzák az elkövetkező

50 Nem teljeskörű válogatás!

évek, évtizedek társadalmi, gazdasági, környezeti történéseit, és bemutassák a szükséges cselekvési lehetőségeket. Egy-egy ilyen terület bemutatása, körbejárása értelemszerűen több időt, a résztvevők közötti párbeszédet igényel, ezért erre a sajtóreggeli formát választottuk. Ezek keretében szeptemberben a Nature folyóiratban közzétett kutatás[51] kijózanító adatai alapján beszélgetettünk a meghívott újságírókkal arról, hogy mekkora mozgástere maradt az emberiségnek, ha el akarja kerülni természetes fenntartó rendszerei dominószerű összeomlását. Ezt követően a novemberben szervezett sajtóreggelinek a 2010. évi költségvetési törvényjavaslat, a vasúti mellékvonalakon a személyszállítás nagy léptékű megszüntetése, a kvótaértékesítésből származó bevételek felhasználása és a Vásárhelyi-terv volt a témája. Az esemény keretei lehetővé tették, hogy a közleményként kiadott javaslatokat az országgyűlési biztos munkatársai részletesebben, több (jogi, nemzetközi jogi, szakértői) oldalról is megvilágítsák, az összefüggéseit is feltárják. Kifejtették, hogy sem a jövő évi költségvetés tervezete, sem a környezeti szempontból károsnak minősülő tevékenységek szabályozása nem támogatja a jövő nemzedékek pozitív életlehetőségeit garantáló gazdasági modell megteremtését. A pénzügyi szabályozó rendszer környezetvédelemi célú átalakításának elmulasztása Magyarországot hátrányos helyzetbe hozza.

A sajtótájékoztatók és sajtóreggelik intenzívebb tájékoztatásán túlmenően a tárgyalt időszakban közel húsz alkalommal adtunk ki a sajtó számára 1-1,5 oldalas rövid közleményt[52] a fontosabb ügyeinkről, állásfoglalásainkról vagy az országgyűlési biztos irodájában történt fontosabb eseményekről. Többek között tájékoztatót adtunk ki a nemzeti vagyont képező mezőgazdasági génbankok állami finanszírozásának szorgalmazásáról, a civil szervezetek jogorvoslati joga korlátozásának elfogadhatatlanságáról, a regionális víziközmű cégek átszervezésének felfüggesztését kérő levélről. Szintén közleményt tettünk közzé arról, hogy mivel késve indult el a Zöld Beruházási Rendszer pályáztatása, akár 110 milliárd forint értékű bevételkiesés is történhetett a kvótaeladások terén, és arról is, hogy a vasúti mellékvonalakon a személyszállítás nagy léptékű megszüntetése ellentétes a Magyar Köztársaság általános környezetvédelmi, közlekedéspolitikai és területfejlesztési politikájával. Ezek a szakmai továbbképzés, konzultáció jellegű személyes találkozások értékes tudósításokat, interjúkat is eredményeztek.

51 „Planetary Boundaries”, 2009. szeptember 23.
52 A sajtóközlemények megtalálhatók a CD függelékben

IV.5.2. Megjelenéseink értékelése

Általános tapasztalatként elmondható, hogy az egyedi panaszok intézésével kapcsolatos információk a legritkábban érik el az országos hatókörű tájékoztatási eszközök ingerküszöbét. A helyi orgánumok esetenként beszámolnak ezekről is, jellemzően akkor, ha a panasz nagyobb helyi közösségeket érint, vagy ha esetleg a panaszos épített ki kapcsolatot a helyi sajtóval, médiumokkal. A megyei, városi lapok és azok internetes változatai nagy figyelmet szenteltek a jelentősége miatt az országos sajtóban is helyt kapó, de alapvetően az adott területet érintő ügyeknek. A biztos munkájáról a nagyközönség mindamellett alapvetően az általános jellegű állásfoglalások, nagyvizsgálatok, konferenciák és az egyedi, de országos jelentőségre szert tett nagy ügyek alapján szerez tudomást, és nyilván ez alapján alakítja ki képét az új intézményről is. Ez utóbbi témákban a sajtó összességében készségesen és rendszeresen tudósított.

A közszolgálati és hírrádiók, ill. televíziók[53] hírműsoraikban gyakran szerepeltettek ombudsmani állásfoglalásokat, munkatársaink rövid nyilatkozatával színesítve. Az internetes portálok döntően az MTI tudósításaira alapozva, s nagyobbrészt azonos terjedelemben és tematikával rendszeresen foglalkoznak az iroda tevékenységével. Az index.hu kivételével viszonylag ritkán jelentkeztek irodánkat érintő nagyobb elemző anyagokkal, a hirszerzo.hu esetenként szintén közölt egyedi tudósításokat. Az elektronikus médiumok gyakran szólaltatják meg interjúkban, vitaműsorokban mind a biztost, mind az adott ügyben kompetens munkatársait. A tematikus környezetvédelmi műsorokkal, illetve a greenfo.hu szakportállal való együttműködésünk kifejezetten gyümölcsöző. A lapok internetes kiadásai nyitottabbak a nyomtatott lapoknál, többnyire közelebb állnak a portálok gyakorlatához.

Az országos terjesztésű napilapokban nem minden, a JNOI által közölni kívánt hír jelenik meg, de nagyobb jelentőségű megnyilvánulásaink az országos napilapokból is megismerhetők voltak (atomerőmű kontra energiatakarékosság, a jóléti erdőgazdálkodás követelménye, társadalmi részvétel és a közigazgatási eljárásról szóló törvény, Tubes per, Balaton-törvénytervezet, génbankok, Sukoró, telephely-engedélyezés, szerencsi szalmaerőmű, regionális víziközmű cégek, az államháztartás zöldítése, zöld gazdaság, a parlagfű elleni védekezés, a 2010-es költségvetés tervezete és a jövő nemzedékek életlehetőségei, a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztéséről szóló törvény, a vasúti menetrend, mellékvonalak megszüntetése, szén-dioxid-kvóta bevétel és zöldberuházási rendszer, a

53 MTV, MR, Duna TV, Info Rádió, ATV, Lánchíd Rádió, Gazdasági Rádió, Klub Rádió, ECHO TV

közúti áruszállítás költségei, szmogriadó, „Bolygónk határai” kutatás eredményei). Volt néhány jelentősebb témánk, amivel az országos lapok nem vagy alig foglalkoztak (az erdőtörvény és végrehajtási rendeletei, Belső-Erzsébetváros világörökségi ügye, a Balaton-csoport tanácskozásai, indikátorkonferencia, találkozók a civilekkel). A hetilapok[54] viszonylag ritkán, akkor azonban jellemzően részletesen foglalkoztak az irodát érintő ügyekkel. Szakmai periodikák is gyakran közöltek profiljukba vágó, a JNOI-t is érintő anyagokat.

Az összes médium közöl a legtartózkodóbbnak az általános profilú kereskedelmi televíziók bizonyultak, ezekben csak szórványosan jelent meg a biztos üzenete. Kicsit nyitottabbnak mutatkoztak a zenei tematikus kereskedelmi rádiók, melyek hírműsoraiban az MTI alapján időnként hírt adtak a JNOI ügyeiről.

A sajtó munkatársai általában az egyes orgánumok politikai színezetétől függetlenül nyitottan és tárgyilagosan fordultak irodánk felé, a tudósítások (néhány félreértésnek bizonyult esetet leszámítva) nagyrészt korrektek, tárgyilagosak, a jövő nemzedékek szempontjait egyre jobban értők és képviselni próbálók voltak. Természetesen óhatatlanul előfordult, hogy a kormányzati politikát komolyan érintő ügyekben (Tubes, Sukoró, zöldberuházási rendszer) a különféle orgánumok saját irányvonaluknak megfelelően, eltérő hangsúllyal dolgozták fel a témát, az esetleg megnyilvánuló politikai ellenszenv azonban a legritkább esetben irányult irodánk ellen.

IV.6. „Magad légy a változás …”

IV.6.1. Környezetbarát iroda

Egy iroda, amely állásfoglalásaiban, előadásaiban a fenntartathatóság, a környezet- és természetvédelem érdekében emeli fel a szavát, csak akkor hiteles, ha maga is mindent megtesz saját ökológiai lábnyoma csökkentése, minimalizálása érdekében. Ezért a JNOI kiemelt figyelmet fordít arra, hogy amennyiben megoldható, munkatársai tömegközlekedést vegyenek igénybe, – ennek megfelelően a biztosnak nincs külön szolgálati gépkocsija –, a hazai beszerzések adta lehetőségeknek megfelelően környezetbarát irodaszereket, méltányos kereskedelemből (fair trade) származó termékeket használjanak, takarékoskodjanak az energiával, a papírral és a vízzel. A keletkező papír-, műanyag- és veszélyes hulladékot külön gyűjtjük. A nyáron csapatépítő programunkat is a

54 HVG, Vasárnapi Hírek, Heti Válasz

környezetvédelem köré szerveztük. A börzsönyi Deszkametsző völgy egy kb. 1,5 kilométeres szakaszát tisztítottuk meg harminc ember félnapos munkájával a beledobált szeméttől, gumiabroncsoktól, majd a fenntartható erdőgazdálkodás mintaterületére kirándultunk. Az év folyamán szerveztünk olyan kiállításokat, bemutatókat, amelyek a környezetbarát irodaszereket vagy a méltányos kereskedelem fontosságát mutatták be. A lehetőségekhez illeszkedő környezetbarát működésünket kívántuk bemutatni országosan, amikor részt vettünk a Követ Egyesület „Zöld Iroda" versenyén. Irodánk 2009 áprilisában „Kreativitás különdíjat" kapott a versenyen. A díj átvételekor jeleztük, hogy nem akarunk megállni az épület belsejénél, nemcsak bent szeretnénk zöld irodát, hanem azon vagyunk, hogy a négyemeletes ombudsmani hivatal küszöbönálló felújítása is környezetbarát technológiák beépítésével történjék.

Kívánatosnak tartjuk továbbá, hogy ne csak az ombudsmani hivatal felújítása, hanem minden állami tulajdonban lévő ingatlan felújítása vagy építése a legszigorúbb klímavédelmi és környezetvédelmi szempontok szerint történjék. Reméljük, hogy a környezetvédelmi és gazdasági minisztériumok, a Kincstár, a Vagyonkezelő és az Országgyűlési Biztosok Hivatala precedenst fog ebben teremteni.

IV.6.2. Szervezeti működés, önképzés

JNOI teljesen új intézmény, hiszen nemzetközi szinten is egyedülálló, azaz precedens nélküli. Ezért létrejöttében és eszköztárában is eltér a korábban létrehozott ombudsmani irodáktól, hiszen a jövő generációk jogainak képviselete egy új paradigmát is jelent. Mivel a JNOI működésének alakítása különös körültekintést, folyamatos önvizsgálatot igényel, célunk, hogy jól felkészült, a szervezet céljaival azonosuló, elkötelezett munkatársakból álló hiteles szervezetként működjünk. Támogatjuk munkatársaink továbbképzését: jelenleg hárman vesznek részt szakjogászi képzésben, többen járnak különböző nyelvtanfolyamokra, ketten doktori kutatásokat végeznek. A jelentésben bemutatott időszak alatt háromszor voltunk önképzésre, közös tervezésre egyaránt szolgáló csapatépítő jellegű programon, ahol közösen formálhattuk céljainkat, programjainkat, javaslatainkkal, véleményünkkel javítottuk az iroda működését, a fenntartható és fenntarthatatlan gazdálkodást modellező rendszerdinamikai játékot játszottunk, miközben emberileg is jobban megismertük egymást. Időnként meghívunk szakembereket, hogy egy-egy munkaebéd közben az érdeklődő munkatársak ismerkedjenek az adott szakterület kérdéseivel, eredményeivel. Napi működésünkre is jellemző a csapatmunka, a közös gondolkodás, az egymástól és tapasztalatainkból való tanulás, amely képességek a jövőért fele-

lősen gondolkozó közösségek számára is fontosak. A Vizsgálati rendet több körben átbeszéltük munkatársainkkal, hogy a megszerzett tapasztalatok beépüljenek, és célszerűen használhatók legyenek. Az egyeztetések, többszörös átbeszélések látszólag időigényesek, de hosszú távon megtérülnek, hiszen ezek után munkatársaink többsége belső meggyőződésből, a célokat sajátjuknak érezve dolgozik.

A JNOI és a jelentős nemzetközi elismertséget élvező Balaton Csoport (BCs) közös munkaülés keretben vizsgálta, hogy a JNOI mint új iroda hogyan érhetné el a leghatékonyabban céljait. A BCs egy tudósokból, rendszergondolkodókból álló nemzetközi hálózat melynek célja a fenntarthatóság és fenntarthatatlanság alapkérdéseinek megvitatása. Feladatának tekinti, hogy a világ minél gyorsabban és mélyebben megértse a fenntartható fejlődéshez elengedhetetlen három tényezőt: a rendszerszemléletet; a hosszú távú gondolkodást; a megrendíthetetlen személyes elkötelezettséget a pozitív változás elérésére. Közös rendezvényünkön a BCs tagjai hasznos tanácsokkal szolgáltak konkrét ügyekkel, kommunikációs és stratégiai kérdésekkel kapcsolatban. Közreműködésükkel sikerült a napi munkánkra egy másik szemszögből tekinteni, ügyeinket tágabb kontextusba helyezni. Ezután irodánk 4 tagja részt vett a BCs konferenciáján, és bekapcsolódott a csoport levelezésébe. Az így kapott ismereteket számos előadásunkhoz, megnyilatkozásunkhoz felhasználtuk, felhasználjuk.

V. A JÖVŐ NEMZEDÉKEK KILÁTÁSAI MAGYARORSZÁGON

szerkesztő: Zlinszky János

Az előző fejezetek azokról a mindennapos erőfeszítésekről szóltak, amelyek célja végső soron Magyarország kulturális és természeti öröksége megőrzése, karbantartása, közvetlen környezetünk legjobb értelemben vett „fejlesztése". A következőkben néhány olyan kérdést érintünk, amelyek térben és időben tágítják a számvetés és az ajánlások látóhatárát. Hogyan jellemezhető a globális környezetállapot, és mik a legfontosabb, hazai helyzetünket meghatározó vonatkozások? Ennek fényében és ebből a szempontból hogyan optimalizálhatók a közkiadások? Tarthatók-e megszokott céljaink vagy megérettek az újragondolásra? Milyen kilátásokkal lehet ma Magyarországon környezetkímélő életmóddal próbálkozni? S mindezek fényében: mik a jövő nemzedékek kilátásai a mából nézve?

V.1. HELYZETKÉP

Kertelés nélkül, ugyanakkor tömören úgy fogalmazhatunk, hogy noha bolygónkon még mindig léteznek egymással és környezetükkel tartós harmóniában élő közösségek, ez az elenyésző kisebbség, a kivétel, amely erősíti a szabályt. A társadalmi anyagforgalom átlagos, globális mutatói tekintetében (ipari termelés, élelmiszertermelés, népesedés, hulladéktermelés) az emberiség szorosan rajtamaradt azon pályán, amelynek öngyilkos voltára a Római Klub már 1972-ben (és 1995-ben és 2002-ben ismét) figyelmeztette[55].

Ma, 2010-ben az emberiség a bolygó összetett rendszere nagy alrendszerei közül egyszerre többet is (pl. élővilág, légkör, nitrogén-körforgalom) az elviselhetőség határán túl terhel.[56] Így például folyamatosan nő a művelésbe bevont területek nagysága a természetes vegetáció rovására, ugyanakkor a legfrissebb adatok szerint a művelés alatt álló földeknek már 65%-án károsodott a talaj minősége. A mintegy egymilliárd embernek napi megélhetést biztosító halász-

55 Meadows, Meadows, and Randers: The limits to growth. A report to the Club of Rome (1972); Beyond the limits (1995); The limits to growth: the thirty-year update (2002)

56 http://www.nature.com/news/specials/planetaryboundaries/index.html

területeknek már 75%-a túlhalászott vagy éppen működése biológiai határán mozog. A természeti rendszerek határainak elérése, majd a szétesésbe való átbillenése azért is igen veszélyes, mert ezek az első látásra különálló rendszerek valójában szoros összefüggésben állnak egymással. A kutatók érvelése szerint az egyes részrendszerek – mint például az Amazonas-esőerdő, a Jeges-tenger és Grönland jégsapkája, a tibeti gleccserek, a metánt rejtő szibériai tajga vagy az óceánok savassága – a biztonságos működési tartományból való kikerülés hatására magukkal ránthatják a többi alrendszert is. Mint hangsúlyozzák, mindez nem csak szélsőséges forgatókönyvek esetén, hanem például a ma a nemzetközi tárgyalásokon még elfogadott mértékűnek tekintett 2°C körüli globális felmelegedés hatására is bekövetkezhet.

A Nature-ben megjelent, a fentieket összefoglaló cikkükben Rockström és társai 2009 őszén kijelölték azokat a fizikai, kémiai, és ökológiai határokat is, amelyek mögé saját érdekünkben sürgősen vissza kellene húzódnunk.[57] Kiemelik, hogy számos olyan lépéssel lehetne javítani a helyzeten – például a szén-dioxid-kibocsátás visszafogását elérendő –, amely nemhogy nem kerül semmibe, de még pénzt is hoz. Ilyen program például az épületek hőszigetelésének javítása. Nem pénzkérdésről van tehát szó, hanem a politikai akarat hiányáról – húzzák alá a szerzők.

A tudomány negyven éve hallatja hasonló figyelmeztetéseit mind a nagy részrendszerek, mind a globális egész állapotáról és kilátásairól. A tudósok leírták a politikai tétlenség következményeit, de a válság megelőzésére, illetve az abból való kilábalásra is adtak forgatókönyveket, javaslatokat. Sodródás, tétlenség esetén az előrejelzések a XXI. sz. első évtizedeire tették a komplex globális krízis résztüneteinek első, nyilvánvaló megjelenését. Ezekkel a tünetekkel valóban mostanában szembesülünk. A világon az egy főre jutó élelmiszertermelés csökken, ami egyre nagyobb regionális éhínségeket vált ki. A nem-megújuló erőforráskészletek apadnak, a megmaradtak kiaknázására a legerősebb országok igyekeznek átfogó és hosszú távú lehetőséget szerezni maguknak. A környezetet terhelő anyagok mennyisége exponenciálisan nő (pl. üvegházhatású gázok, vagy veszélyes hulladékok), ami növeli a globális felmelegedést. Az egy főre jutó köz-

57 Johan Rockström, Will Steffen, Kevin Noone, Åsa Persson, F. Stuart Chapin, III, Eric F. Lambin, Timothy M. Lenton, Marten Scheffer, Carl Folke, Hans Joachim Schellnhuber, Björn Nykvist, Cynthia A. de Wit, Terry Hughes, Sander van der Leeuw, Henning Rodhe, Sverker Sörlin, Peter K. Snyder, Robert Costanza, Uno Svedin, Malin Falkenmark, Louise Karlberg, Robert W. Corell, Victoria J. Fabry, James Hansen, Brian Walker Diana Liverman, Katherine Richardson, Paul Crutzen, Jonathan A. Foley: A safe operating space for humanity. Nature 461, 472-475 (24 September 2009)

szolgáltatásokra fordított erőforrás csökken, ami a művelődés és az egészségügyi ellátottság helyzetét rontja – és még folytathatnánk a sort.

A társadalom nagy része valójában nem érti, hogy globális léptékben milyen súlyos a helyzet. Még az emberiség iskolázottabb és tájékozottabb közösségei (sőt elsősorban ők) is azt próbálgatják töretlenül 1972 óta, hogy legkésőbb meddig növelhetik a megszokott technológiával és elosztás mentén az anyagforgalmat. Az emberek beállítottságának ez a szinte fizikai tehetetlensége megnehezíti a radikális politikai elhatározást arra, hogy a problémát súlyának megfelelően kezeljék. A klímaváltozás visszafordítása érdekében teendő közös fellépés halogatása beszédes és súlyos példa erre.

V.2. AZ ÉGHAJLATVÁLTOZÁSSAL KAPCSOLATOS TEENDŐINK

szerző: Feiler József

A JNOI munkájában mind a környezet, mind a jövő generációk védelme miatt kiemelt fontosságú a klímaváltozás kérdése. Ez alapvetően két munkaterületet jelent: az üvegházhatású gázkibocsátások csökkentését és az elkerülhetetlen klímaváltozáshoz való alkalmazkodást.

Globális szakpolitikai konszenzus van arról, hogy ha el akarjuk kerülni a veszélyes éghajlatváltozás nagyfokú kockázatát, akkor a globális átlaghőmérsékletnek a század végéig az iparosodás előtti szinthez képest legfeljebb 2°C-kal szabad emelkednie. Az Európai Uniói deklarált célja is az átlaghőmérsékletváltozás 2°C-ban való maximálása és az üvegházhatású gázok kibocsátásának 80-95%-kal való csökkentése 2050-re az 1990-es szinthez képest. Magyarországnak, ugyanúgy, mint minden fejlett országnak, végre kellene hajtania a gazdaság elkerülhetetlen átalakítását, amelyhez – a megszokott politikai gyakorlattól eltérően – hosszú távú tervezés szükséges. A tervezés nem csak a politikai döntéshozók, hanem a hosszú távú gazdasági befektetésben érdekelt gazdasági szereplők és maguk az állampolgárok számára is fontos.

Magyarországon az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás terén is nagy kihívások várhatók. Ezek közül kiemelt probléma a biológiai sokféleség, a felszíni és felszín alatti vízbázisok megőrzése és fenntartható módon való kezelése, valamint a mezőgazdaság olyan módon történő fejlesztése, hogy az extenzív és helyi gazdálkodás, valamint a mezőgazdaságból élő helyi közösségek ellenálló képessége megnövekedjék a változó és szélsőségesebbé váló időjárás ellenére is.

Az éghajlatváltozással kapcsolatos szempontokat a JNOI munkájában figyelembe vettük a természetvédelemmel kapcsolatos kérdések (pl. erdészeti tárgyú jogszabályokkal kapcsolatos munka), energetikai vonatkozású kérdések (pl. erőművekkel kapcsolatos állásfoglalás) vizsgálata, a zöld költségvetés szorgalmazása, valamint a helyi közösségek erősítését célzó munka során is. Az ügyintézésbe horizontálisan beépülő elemek mellett a klímaváltozással kapcsolatos munka néhány elemét itt részletesebben is kiemeljük.

V.2.1. A Nemzeti Éghajlatváltozási Program véleményezése

2009 első félévében a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium (KvVM) elkészítette és egyeztetésre küldte a Nemzeti Éghajlatváltozási Program tervezetét. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a tervezetet véleményezte és a tervezet kapcsán lefolytatott stratégiai hatásvizsgálatban is részt vett. A véleményezett tervezetben a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa alapvető hiányosságokat látott, mivel az legfőképp a kormányzat már meglévő, eredetileg más célú, de bizonyos szempontból klíma vonatkozású tevékenységeinek felsorolását adja, és csak minimálisan foglalkozik a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia célzott, érdemi végrehajtásával.

V.2.2. Nemzetközi éghajlatpolitikai folyamatok

2007-ben az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény Részes Feleinek 13. Konferenciáján valamint a Kiotói Jegyzőkönyv Részes Feleinek 3. Találkozóján elfogadták az ún. „Bali Akciótervet". Ez célul tűzte ki, hogy 2009 decemberéig megállapodás szülessék arról, hogy milyen éghajlatváltozási rendszer fog működni az ENSZ égisze alatt 2012 után, miután véget ér a Kiotói Jegyzőkönyv első vállalási időszaka. A Bali Akciótervet öt pont köré építették fel: közös szemlélet, kibocsátás-csökkentés és -mérséklés, alkalmazkodás az éghajlatváltozás hatásaihoz, finanszírozási, valamint technológiai kérdések.

A Kiotói Jegyzőkönyv 2012 utáni, második kibocsátás-csökkentési vállalási időszakának valamint az Egyezménynek nagy kihívása az, hogy az Egyesült Államok egyelőre nem mutat hajlandóságot arra, hogy csatlakozzék a Kiotói Jegyzőkönyvhöz, a fejlődő országok pedig, nemzeti szuverenitásukra hivatkozva, nem kívánják engedélyezni, hogy külső szakértők ellenőrizzék saját forrásból támogatott éghajlatvédelmi intézkedéseiket. Mivel az USA nem hajlandó „Kiotóban gondolkodni", a fejlődő világ pedig nem hajlandó „Kiotótól elszakadni", Koppenhágában – mint arra már korábban utaltunk – két síkon foly-

tak a kibocsátás-csökkentési tárgyalások, egyrészt a Jegyzőkönyv alatt, másrészt pedig az Egyezmény alatt.

V.2.3. A 2050-es kibocsátás csökkentési cél és az átmenet stratégiájának meghatározása

A nemzetközi kibocsátás-csökkentéssel kapcsolatos, a 2020-as időhorizontra koncentráló tárgyalási folyamat mellett a klímapolitika legfőbb célja, hogy a globális felmelegedés az évszázad végéig ne haladja meg az ipari forradalom előtti szinthez képest mért 2°C-os többletet. Ennek a célnak az eléréséhez ambiciózus kibocsátás-csökkentés szükséges: 2050-re az üvegházhatású gázok kibocsátását globálisan az 1990-es szint felére kell visszaszorítani. A fejlett ipari országok – köztünk hazánk – számára ez 80-95%-os kibocsátás-csökkentést jelent. Ez a hosszú távú cél alapvető társadalmi-gazdasági szerkezetváltást kíván meg. Míg a rövidebb távú célok sok esetben teljesíthetők lennének a jelenlegi gazdasági-társadalmi struktúrákban is (hazánk esetében akár költséghatékony megoldásokkal), a gazdaság és társadalom dekarbonizációjához nem elég 2020 után elkezdeni az alapvető struktúraváltást igénylő változásokat.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa által kitűzött feladat, hogy több éven át tartó, folyamatos dialógust kezdeményezzen arról, hogy milyen körülményeket fog biztosítani a klímaváltozás korlátozása 2050-re, ennek meghatározása után pedig segítse a 2050-es célállapothoz vezető forgatókönyvek kidolgozását. A forgatókönyvek kidolgozása széleskörű szakértői és társadalmi részvételt igényel, hisz főképp az energiatermelés és közlekedés jövőképe, az alacsony szénforgalmú gazdaság elérése számos vitatott kérdést vet fel.

A projekt részeként meghatároztuk az ország 2000 és 2049 közötti „karbonköltségvetését": azaz az ötven év alatt kibocsátható üvegházhatású gáz mennyiséget, a globális célokból és a globális kibocsátási „költségvetésből" levezetve. Sajnálatos módon ezen ötven éves időszak első nyolc évében hazánk felhasználta már ennek a költségvetésnek mintegy a negyedét. A kibocsátási költségvetéssel kapcsolatos határokról a jelentős kibocsátással rendelkező vállalatok, valamint a környezetvédelmi és szociális területen dolgozó társadalmi szervezetek képviselőivel megbeszélést folytattunk.

A klímaprogram céljai és feladatai összhangban vannak a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács klímatörvény tervezetében lefektetett hosszú távú kibocsátás-csökkentési célokkal, és a tervek szerint hozzájárulnak a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia törvény által előírt felülvizsgálatához.

Külön kihívás, de projektünk fontosságát még inkább aláhúzza, hogy szakértők szerint a kőolaj kitermelés csúcsa (azaz az a pont, amikor a kereslet meghaladja a kínálatot) 2020 előtt bekövetkezik. A kőolaj csúcsra való felkészülés a közlekedés terén a klímapolitikai céloknál is komolyabb feladatot jelent, hiszen az infrastruktúra átállása legalább egy évtizedes folyamat.

A Nemzetközi Energia Ügynökség 2009. energiapolitikai kitekintése szerint globális és hiteles klímapolitika bevezetése esetén – amely racionális gondolkodás esetén elkerülhetetlen – a földgáz kitermelés csúcsának az esélye is megjelenik 2025 körül. A kőolaj csúcs ugyanis tovább növeli a keresletet a földgáz iránt, hisz az a kőolaj elsődleges helyettesítője. A földgáz magas ára és a kitermelés esetleges közeli csúcsa a lakossági fűtési jelenlegi módjának a fenntarthatatlanságára hívja fel a figyelmet: jelenleg a magyar lakosság több mint 80%-a használ földgázt fűtési célra. Az épület szektor energiaigényének radikális csökkentése így nem egy négy évtizedre széthúzható feladat, hanem olyan, amit másfél évtized alatt kell megoldani.

V.3. Ajánlások a költségvetéshez

szerző: Csernus Dóra Ildikó

Az alapvető társadalmi-gazdasági „rendszerváltás” szükségessége végül nem a fenyegető klímaváltozás, hanem a 2008 őszén kibontakozó nemzetközi pénzügyi krízis miatt vetődött fel világszerte. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa azonban osztja azon tudományos vélekedést, hogy a fedezetlen pénzügyi műveletekre épülő tőkegazdaság összeomlása olyan markáns szimbólum, amely rávilágít a rendelkezésünkre álló javakkal való felelőtlen gazdálkodás mérhetetlen következményeire. A válság első látásra pénzügyi természete elfedi azt a tényt, hogy egy globális erőforrás-válság kezdetén vagyunk.

Látható, hogy ahogy élünk, termelünk, fogyasztunk, az sem környezeti, sem szociális, sem gazdasági, sem pedig erkölcsi szempontból nem fenntartható. Az új helyzethez alkalmazkodnunk kell. Új és egyre mélyülő válságok előidézése helyett meg kell teremtenünk az összhangot a természeti környezet, a termelés és a fogyasztás között. Ehhez meg kell változtatnunk gondolkodásunkat, mind egyéni, mind közösségi szinten. Az államnak is, mint a legnagyobb jövedelembirtokosnak, teljesen új viszonyt kell kialakítania a gazdasággal.

Az állami költségvetés alapvetően meghatározza a környezet állapotát befolyásoló állami és gazdasági tevékenységek megvalósításának kereteit. A természetüknél fogva alapvetően reaktív környezetvédelmi jogszabályok nem képesek

érdemben befolyásolni a környezet állapotát károsan érintő társadalmi, gazdasági jelenségeket, amennyiben a költségvetés által meghatározott állami fiskális rendszer ezeket nem támogatja. Ennek megfelelően a biztos kiemelt feladatának tekinti a mindenkori állami költségvetési törvényjavaslatnak a fenntarthatóság szempontjai tükrében történő értékelését.

A világ legfejlettebb, illetve leggyorsabban fejlődő országaiban a politikai és a gazdasági döntéshozók számára evidenciává vált, hogy a fent említett, egymásra épülő válságjelenségekből való kilábalás egyik legfontosabb eszköze az állam költségvetési politikájának „zöldítése". Az ENSZ Környezetvédelmi Programjának igazgatója, Achim Steiner szerint a globális GDP egy százalékának felhasználásával megvalósítható egy olyan „zöld" intézkedéssorozat, mely újra fellendítené a világgazdaságot. Nagy-Britannia, Franciaország, Németország gazdaságélénkítő csomagjai stratégiai kérdésként kezelik a megújuló energiaforrások bővítését, az energiahatékonyság radikális növelését és egy olyan gépipar megteremtését, amely mindennapjaink termékeit, szolgáltatásait a megszokott energia- és nyersanyag-igény töredéke mellett állítja elő. Dél-Koreában a 2008-2009-ben bevezetett intézkedések nem kevesebb mint 80%-a (!) tekinthető környezeti célúnak vagy környezeti szempontból pozitív hatásúnak. A zöld ösztönzés azonban nem a fejlett országok privilégiuma. Kína gazdaságélénkítő csomagjának 40%-át fordítja közvetlen állami beruházások, támogatások és adóátrendezés formájában a környezeti szempontból fenntartható gazdasági modellre való átállásra.

A fentiekre tekintettel a biztos 2009 során két alkalommal is felhívta a figyelmet arra hogy a Magyar Köztársaság 2010-es költségvetésének előkészítése és tárgyalása során nem szabad figyelmen kívül hagyni az egyre erősebb környezeti és gazdasági adaptációs kényszert. Ellenkezőleg: már a 2010. évi költségvetésben jelenjenek meg azok a pozitív és negatív ösztönzők, amelyek hazánkat elindítják a környezeti és gazdasági fenntarthatóság útján.

Magyarország Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégiája kimondja: „Az áraknak tükrözniük kell a fogyasztással és termeléssel kapcsolatos tevékenységek, illetve hatásaik valós költségeit a társadalom számára, beleértve a természeti erőforrások használatának költségeit. A környezetkárosító, környezetszennyező tevékenységet folytatóknak meg kell fizetniük az emberi egészségben vagy a környezetben okozott károkat." Maga a stratégia is bemutatja, hogy a környezet fenntartható használatának megteremtése nem elválasztható az égető gazdasági, társadalmi problémák megoldásától.

Ezen deklarált kormányzati szándék megvalósítása nem lehetséges az alábbi intézkedések egyidejű meghozatala nélkül:

- csökkenteni kell, majd meg kell szüntetni a jelentős környezetszennyezést eredményező gazdasági tevékenységek költségvetési támogatását, illetve ezen tevékenységek környezeti terheit meg kell jeleníteni a tevékenységek adóterhelésében (pl. emelni kell a szénhidrogének és az építőipari nyersanyagok bányajáradékát, csökkenteni kell az autóiparnak adott különféle támogatásokat stb.);
- meg kell teremteni a környezeti szempontból pozitív tevékenységek fiskális támogatását (pl. barna mezős beruházások adókedvezményei);
- a fentiekkel összhangban hangsúlyosan differenciálni kell az egyes termékekre vonatkozó ÁFA és fogyasztási adó szintjét, alacsonyabb kulcsokkal ösztönözvén az alacsonyabb környezetterhelésű termékek használatát (pl. alacsony kibocsátású járművek markáns adókedvezménye);
- általában csökkenteni kell a munkára rakodó adó- és járulékterhet, hogy növekedhessék a foglalkoztatás, többek közt a tipikusan munkaigényes zöld beruházások területén is;
- költségvetési társfinanszírozással támogatni kell ökológiailag is fenntartható beruházásokat. Keresletélénkítő hatásával ez tovább növelné a foglalkoztatottságot, ami pedig hozzájárulna az aggregált kereslet növeléséhez (pl. az épületekkel kapcsolatos energiahatékonysági beruházások nemcsak az építőiparban okoznának fellendülést, hanem közvetlen hatásuk lenne egyes kiszolgáló ágazatok munkaerő-keresletére is);
- ezzel egyidejűleg felül kell vizsgálni az államilag támogatott nagyberuházások körét. Ma rendkívül nagy összegű, nemzeti, illetve uniós társfinanszírozású támogatást élveznek olyan – pl. közlekedési – presztízsberuházások, melyek gazdasági ésszerűsége, társadalmi haszna olykor megkérdőjelezhető vagy nem igazolható;
- az ország hosszú távú versenyképességének biztosítása érdekében kiemelten kell támogatni a környezetvédelmi kutatás-fejlesztést.

Fontos hangsúlyozni, hogy a fenti javaslatok nem generálnak új fizetési kötelezettséget, a cél a költségvetés bevételi és kiadási tételeinek átrendezése oly módon, hogy a jövő nemzedékek további államadóssággal való megterhelése nélkül biztosítson forrásokat a „zöld” gazdaságélénkítésre. A jövő generációk védelme követeli meg azt is, hogy a javasolt átrendezés ne eredményezze a társadalmi tőke fennmaradása, újratermelése szempontjából oly fontos szolgáltatások – mint az egészségügy, a családtámogatás vagy az oktatás – erózióját.

A fenti általános programot a biztos 2009. júniusi, Bajnai Gordon miniszterelnökhöz írt levele (GY186/2009), illetve a témában 2009 őszén kiadott állásfoglalása néhány – a fenntartható környezethasználat szempontjából – kritikus területre vonatkozó konkrét javaslatokkal is alátámasztotta.

V.3.1. Energiatermelés

Elsődleges stratégiai kérdés Magyarország energiafüggőségének csökkentése és a karbon-szegény energiaforrásokra való áttérés felgyorsítása. Ebben az államnak – az adó- és támogatáspolitika, a szabályozási környezet alakításán, valamint a közvetlen tulajdonosi szerepvállaláson keresztül – kulcsszerepe van. Hazánk ezen törekvések megvalósításához a Kiotói Jegyzőkönyv alapján, valamint az EU saját belső kibocsátási-tehermegosztási rendszerében jelentős kibocsátási kvótavagyonnal is rendelkezik. Ez a kvótavagyon egyszerre szolgálhatja a környezeti torzulások visszaszorítását és bevételt teremthet energiahatékonysági, innovációs, megújuló energia programok önrészének biztosításához.

Bár a meglévő adó- és támogatáspolitika az elmúlt években számottevő eredményeket ért el a megújuló energiaforrások piacának megteremtésében, hosszú távú környezeti szempontok alapján a rendszer egészét újra kell gondolni. Ennek ki kell terjednie az ökoadók, az egyes energia-szolgáltatásokhoz (pl. távhő) nyújtott ÁFA-kedvezmények, továbbá a bányajáradék, valamint az energiaellátók jövedelemadója („Robin Hood" adó) kivetésének, felhasználásának teljes spektrumára. Át kell tekinteni a szociálpolitikai támogatásokat is, úgy hogy a differenciálatlan ártámogatásokat és alanyi jogon járó támogatásokat felválthassa a rászorultságon alapuló és az energiahatékonyságot ösztönző támogatási rendszer.

V.3.2. Energiafogyasztás

Kritikus a hazai épületállomány helyzete. A magyarországi épületek az energiafelhasználás több mint feléért felelősek. Az emelkedő energiaárak és a növekedő szegénység miatt az energiaköltségek egyre nagyobb terhet rónak a lakosságra, a költségvetésre és a vállalkozásokra, és jelentős, ám lényegében feltérképezetlen energiaszegénységet okoznak, ami valószínűleg sok emberéletet is követel. Mindazonáltal az építésügy az a terület, ahol – az energetikai célú felújításokra juttatott – költségvetési támogatásoknak a legnagyobb a pozitív fajlagos környezeti és gazdaságélénkítési hatása. Nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy azokban az országokban, ahol elkötelezték magukat a középületek energetikai felújítása mellett, és ehhez megfelelően bevonták a magánszektor forrásait is, új iparágak keletkeztek, míg mások jelentősen fellendültek.

Ehhez azonban meg kell változtatni a jelenlegi beruházás-támogatási rendszert (mely átláthatatlan, töredezett és környezeti célkitűzései indokolatlanul alacsonyak), valamint az adózási rendszert. Ez utóbbi ugyanis nem ösztönöz az energia racionális felhasználására. Az energiaárak különböző formájú szociális támogatásait a lehető legnagyobb mértékben úgy kellene kiváltani, hogy a lakások komplex energetikai felújítására, valamint energia-hatékony fűtésrendszerekre, berendezésekre fordítsuk a támogatásokat, csökkentve így az energiaszegénységet, és egyidejűleg helyreállítva a takarékos energiafelhasználásra való ösztönzést.

V.3.3. Közlekedés

A hazai közlekedési struktúra átalakításának megkezdése nem tűrhet halasztást. A települési környezet romlásából fakadó egészség-károsodás és gazdasági kár és a mindennapi életünkben szaporodó közlekedési konfliktusok nemcsak az egészséges környezethez való alkotmányos jog sérelmének elsődleges forrását jelentik, hanem az állam számára is egyre inkább fenntarthatatlan költségvetési terhet jelentenek.

Szakértői becslések szerint évente mintegy 1000 milliárd forintot tesz ki az a költség, amelyet nem a közlekedés használói fizetnek meg, hanem az egész társadalom. Ezen külső költségeket fokozatosan és differenciáltan meg kell jeleníteni a közlekedés árában. A nagyvárosok leginkább szennyezett belvárosi részein be kell vezetni az ún. dugódíjat, hogy a legforgalmasabb területek élhetőbbé váljanak, és átterelődjék a közlekedés a tömegközlekedésre. A fokozatosan növekvő adóbevételek és a dugódíj bevételeit a tömegközlekedés, a P+R parkolók, valamint a kerékpáros közlekedés keretfeltételeinek olyan szintű fejlesztésére kell fordítani, hogy az megfelelő és kívánatos alternatívát jelentsen a gépkocsi-közlekedéssel szemben. A céges gépjárművek magáncélú használata adócsalásnak minősül, ami nemcsak a költségvetést fosztja meg jelentős adóbevételektől, hanem egyúttal állami támogatást nyújt az egyéni autóhasználat részére. Nemzetközi mintáknak megfelelően be kell vezetni a nehéz tehergépkocsikra a kilométer-arányos úthasználati díjat, ezzel a külföldi fuvarozókkal is megfizettetnénk az okozott károkat, valamint a gyorsfogalmi utakra terelnénk a nehéz tehergépkocsik forgalmát. Fokozatosan fel kell számolni az indokolatlan, piactorzító támogatásokat a közlekedésben és a kapcsolódó területeken is. Ennek eklatáns példája az autóipar, ahol az államok óriási támogatásokkal járultak hozzá felesleges többletkapacitások megteremtéséhez, hogy aztán ismét az adófizetőkre terheljék a felelőtlenül gerjesztett kereslet összeomlásának következményeit.

V.3.4. Vidékfejlesztés

Az európai uniós keretek között át kell alakítani a támogatások rendszerét oly módon, hogy az az ökológiai és társadalmi értelemben fenntartható, a tájhoz, termőhelyhez alkalmazkodó helyi gazdálkodást segítse elő. A helyi erőforrásokkal történő termelés egyensúlyának fenntartása mellett fontos cél egészséges életkörülmények és élelmiszer biztosítása minél szélesebb rétegek számára, valamint a vidék társadalmi kohéziójának erősítése. Szakértői becslések szerint a meglévő támogatások közel 50%-a az ezen célokkal ellentétes agro-ipari szerkezet konzerválásához, megerősítéséhez nyújt forrásokat. Ehelyett emelni kellene az agrár- és erdészeti környezetgazdálkodási rendszerekhez kötődő támogatások és a vidéki életminőség javítását szolgáló támogatások arányát. Ezzel erősítenénk alkalmazkodóképességünket az EU Közös Agrárpolitikájának várható változásaihoz is, melyek egy új közös vidékfejlesztési politika keretében várhatóan a vidéki közjavak előállításának ösztönzését, valamint a vidéki gazdaság és társadalom életképességének növelését helyezik a támogatások középpontjába.

Válsághelyzetben különös fontossággal bír annak tudatosítása, hogy az állam intézkedései egyszerre kell, hogy szolgálják a közösség érdekét és az egyén méltóságát. Az éghajlati-ökológiai, energetikai és társadalmi-gazdasági válsággal szembesülve az egyén és a közösség egészséges környezethez való joga végső soron csak akkor érvényesül, ha a társadalom működését összehangoljuk annak természetes kereteivel, azaz fenntarthatóvá tesszük.

Tisztában vagyunk azzal, hogy a fenti intézkedések csak egy hosszabb folyamat során vezethetők be. Azonban nemcsak a gazdasági döntéshozók, hanem az egész társadalom számára fontos, jelzésértékű kezdeményezés lett volna, ha a jövő nemzedékek iránti felelősségtől vezérelve a Kormány a költségvetési tervezés kezdetén elkötelezte volna magát a zöld államháztartási reform fokozatos megvalósítása mellett. Ezt kívánta ösztönözni a biztos 2009 júniusi, Bajnai Gordon miniszterelnökhöz írt, fent említett levele.

2009 őszén a biztos sajnálattal állapította meg, hogy a 2010. év állami költségvetésének tervezése során a Kormány a fenti javaslatok nagy részét figyelmen kívül hagyta. Bár néhány pozitív irányú módosítást kétségkívül tartalmaz a tervezet, azonban azok léptéke semmiképpen sem volt elegendő. Így pl. üdvözlendő a munkára rakódó terhek szerény mértékű csökkentése, amely előfeltétele a munkaigényes környezetvédelmi beruházások gazdaságosságának, ennek mértéke azonban elégtelen. Hasonlóképpen mindössze csekély ösztönző, illetve bevételképző hatása van az energiaadó emelésének: a szektor környezetká-

rósító hatásaira és jövedelemképző potenciáljára tekintettel a 2,3 milliárd forintos többletbevétel elenyészőnek tűnik, érdemben nem ösztönöz energiatakarékosságra. A távfűtés kedvezményes kulcsba sorolása a környezetbarát energiahasználat versenyképesebbé válása miatt pozitívan értékelhető, de megfelelő energiahatékonysági intézkedések nélkül ez szintén nem kielégítő. Ugyanez mondható el az üzemanyagok jövedéki adójának emeléséről: a várhatóan 33,5 milliárd forint többletbevételt hozó lépés támogatandó, de szükség van egy átfogó közlekedéspolitikai váltásra, hogy környezetvédelmi szempontból hatékony legyen.

Sajnálatos módon többségben vannak azonban azok a változások, amelyek a környezeti, gazdasági és szociális fenntarthatóság ellen hatnak. Ezek közül – a teljesség igénye nélkül – a biztos 2009. őszi állásfoglalásában az alábbiakra tért ki:

Környezetvédelmi adók

Az ökoadóknak egyszerre kettős célt kell megvalósítaniuk: egyrészről fiskális ösztönzőként támogatniuk kell a környezetterhelő tevékenységek csökkentését, másrészről pedig állami bevételeket kell generálniuk környezetbarát beruházások támogatására. A 2010-re tervezett és elfogadott ökoadó-struktúra, illetve az adók mértéke nem vagy csak kevéssé szolgálják ezen célkitűzések elérését. Kifogásolható, hogy a már említett energiaadó tervezett bevétele csak kis mértékben növekszik, a nem kívánatos környezethasználat után fizetendő környezetterhelési díjak mértéke pedig 2009-hez képest reálértéken csökkent.

Bányajáradék

Bár nominálisan növekszik a beszedni tervezett bányajáradék mértéke, a növekedés csak látszólagos: a 47 milliárd forintból 25 milliárd forint a lakossági gázár-kompenzáció jövő évtől tervezett megszüntetése miatt szerepel ezen alcím alatt. A bányajáradék számítási és fizetési feltételei nem változnak, tehát a területhez kapcsolódó környezetszennyező tevékenységek adóztatása nem növekszik. A gázár-kompenzációhoz kapcsolódóan meg kell említeni, hogy az energiafogyasztás ártámogatásának megszüntetése egyébként önmagában helyes lépés lehet, ha az eddig erre a célra fordított forrásokat átcsoportosítják energiatakarékossági támogatásokra; 2010-ben viszont ennek nincs látható jele.

A közösségi közlekedés forrásmegvonása

A 2010. évi költségvetés kiemelten sújtja a vasúti közlekedést: a Kormány javaslatának megfelelően az állam 2009-hez képest 40 milliárd forinttal kevesebb támogatást ad. Az elvonások és a bejelentett vonalbezárások tovább nö-

velik a közlekedés társadalmi és környezeti költségeit, az általa okozott károk és járulékos költségek révén. A vonalbezárásokkal érintett térségek gazdasági-társadalmi problémái súlyosbodhatnak. A 2007-ben végrehajtott vonalbezárások sem hoztak érdemi megtakarítást, várhatóan ez jelen esetben is így lesz. Megtakarítást egy valódi vasúti reform jelenthetne: ütemes, a többi közösségi közlekedési szolgáltatóval egyeztetett menetrend bevezetése a MÁV Start Zrt.-nél, hatékony közlekedési szövetségek és tarifaközösségek kialakítása, a cég belső szerkezetének ésszerűsítése, a korrupció és a pazarlás felszámolása. A központi költségvetésben a közösségi közlekedésnek juttatott összegeket nem csökkenteni, hanem szinten tartani vagy növelni kell, hogy a fenntarthatóság növelése mellett valódi megtakarítást lehessen elérni. A biztos a vasúti közlekedés átalakításával kapcsolatos visszásságokat önálló állásfoglalásban értékelte.

Az agrár- és vidékfejlesztési politika támogatásának csökkentése

A költségvetési javaslatnak megfelelően 2010-ben 47 milliárd forinttal csökkent az agrár- és vidékpolitika saját forrásból történő támogatása. Bár az Európai Unió szabályai (az uniós támogatáson felül) 30%-os nemzeti támogatást engedélyeznek, a magyar kiegészítő támogatás csak 10%-os lesz. Ez a 20% különbség a magyar gazdálkodóknak uniós versenytársaikkal szemben behozhatatlan versenyhátrányt okoz.

A biztos felszólalt az ellen is, hogy a költségvetési javaslat megszüntetni tervezte a falusi vendégfogadásból származó jövedelem adómentes részét. A falusi turizmus fejlesztése a vidékfejlesztés része, különösen azokon a halmozottan hátrányos helyzetű területeken, ahol más munkalehetőség nincs. A vidéki vendéglátók többsége tőkeszegény, ám önfoglalkoztató, nem kér munkanélküli segélyt. A Kormány álláspontja szerint a kedvezmények megszüntetése ad lehetőséget az adó- és járulékcsökkentésre. Ez a tőkeszegény, önfoglalkoztató kisvállalkozások ellehetetlenítéséhez vezethet, miközben a többek közt ezzel fedezett, a gazdaság egészére vonatkozó adócsökkentés az arra rá nem szoruló tőkeerős nagyvállalatokat is érinti. Az adókedvezmény megszüntetése így közvetve a szociális kiadások növekedéséhez vezethet. Ezért nem csak társadalmi hatása negatív, de a várt költségvetési kiadáscsökkentő hatás helyett ennek ellenkezője következhet be.

A génbankok kritikus költségvetési helyzete

A 2010-es költségvetés tervezete az állami génmegőrzési feladatok támogatására 300 millió forintot irányoz elő. Ez a 2009-es költségvetésben biztosított 600 millió forint fele, de a költségvetési zárolások után az ebből az összegből valóban génmegőrzésre fordított 380 millió forintos összegnél is kevesebb.

A mezőgazdaságban ma uralkodó iparszerű termelési gyakorlat miatt számos őshonos fajta kiszorult a mezőgazdaság napi gyakorlatából. A nemesítés alapanyagainak gazdag tárházát ma génbankokban őrzik. A génbanki hálózat az egyik alapja lehet a mai magyar mezőgazdaságot jellemző mennyiségorientált, kevéssé piacképes tömegtermelésről a versenyképes, minőségi agrártermelésre való áttérésnek. Őshonos tájfajtáink, hungarikumaink megőrzése nemzeti érdek, de nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettség is. Elfeledett fajtáink gazdag tárházának termelésbe vonása lehet a kulcs az ország és helyi közösségei élelmiszer-önrendelkezéséhez; segíthet, hogy a éghajlatváltozás hatására bekövetkező, ma még nem ismert változásokhoz alkalmazkodni tudjunk. Magyarországon, hála az elmúlt évtizedek magas színvonalú génmegőrzési tevékenységének, az alapok megvannak. A génmegőrzés nemzetközi és hazai jogszabályokban rögzített módon állami feladat. A 2005 óta elégtelen költségvetési támogatás azonban súlyos károkat okozott a hazai génbanki hálózatnak.

A 2010-es költségvetés tervezetben szereplő 300 millió forint elegendő lehet hazánk legfontosabb génbankja, a tápiószelei Agrobotanikai Központ működtetéséhez, ugyanakkor a növényi génmegőrzési hálózat további intézményeinek működtetéséhez ezen kívül még legalább 500 millió forint költségvetési forrást lenne szükséges biztosítani. Az ex situ állati génmegőrzés létesítményeinek megteremtéséhez minimum további 60 millió forintot kellene elkülöníteni a költségvetésben.

V.3.5. A környezetvédelmi igazgatás támogatása

A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium 2010-ben az előző évinél 10 milliárd forinttal kevesebb (41,5 milliárd helyett 31,6 milliárd forint) költségvetési forrásra számíthat (2008-ban még 60 milliárd volt). A forrásmegvonás tovább gyengíti az állam szabályozó és ellenőrző szerepét. Mivel az elvonás ellensúlyozására nem elegendő a dologi kiadások csökkentése, kevesebb juthat vízkár-elhárítási fejlesztésekre és állagmegóvásra, ivóvíz-minőség javító programra, hulladékkezelési és gazdálkodási feladatok támogatására, az illegális hulladék-elhelyezés felszámolására, valamint a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia és az Országos Környezeti Kármentesítési Program végrehajtására.

V.3.6. A költségvetési törvény keretein kívüli, de a költségvetéstől nem független támogatási visszásságok

Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a költségvetési törvény mellett számos további jogszabály rendelkezik a környezet állapotát alapvetően befolyásoló állami támogatásokról. A 2010-es költségvetési javaslat értékelésekor nem lehetett figyelmen kívül hagyni a környezet fenntarthatóságát súlyosan veszélyeztető azon támogatási vagy ösztönző eszközöket, amelyek hatásukat a költségvetési törvénnyel együttesen fejtik ki. Ezek közül mindenféleképpen kiemelendőek a rossz szerkezetű hazai energiatermelés és -felhasználás konzerválását elősegítő – alább ismertetett – állami támogatási eszközök, illetve a környezetvédelmi termékdíjak rendszere és mértéke.

Környezetvédelmi termékdíj

A Kormány által benyújtott és az Országgyűlés által elfogadott törvényjavaslat szerint a környezetvédelmi termékdíjak mértéke és struktúrája kedvezőtlen irányba mozdult el. A termékdíj-befizetések jelenlegi és tervezett felhasználása továbbra sincs összhangban annak eredeti célkitűzésével, azaz a környezetbarát beruházások támogatásával. Problematikus, hogy az elfogadott módosítás csak csekély mértékben segíti elő az európai uniós hulladékgazdálkodási célkitűzések megvalósítását, így különösen a megelőzés és az újrahasználat ösztönzését. A törvény sajnálatos módon érdemi visszalépést jelent az elmúlt évek néhány vívmányának megszüntetésével (pl. kereskedői kör fizetési kötelezettségének megszűnése, a darab alapú termékdíj-fizetés felszámolása).

Zöld Beruházási Rendszer

2009. március 27-i dátummal az Energia Klub környezetvédelmi szervezet beadvánnyal fordult a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosához. A panaszos kérte, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa vizsgálja ki az úgynevezett Zöld Beruházási Rendszer (ZBR) felállításának helyzetét és szólítsa fel a kormányt a kibocsátási egységekből származó bevételek jogszabályokkal összhangban való elköltésére és az érintetteknek a folyamatba történő bevonására. A biztos 2009. november 23-án hozta nyilvánosságra állásfoglalását.

Az úgynevezett ZBR a hazai klímapolitika első olyan eszköze, amely nem az uniós joganyag átültetéséből származó kényszer nyomán született, hanem teljes mértékben hazai indíttatású, így a rendszer felállítása és hatékony működése kitüntetett figyelmet érdemel.

A ZBR-t a Kormány azért hozta létre, hogy megadja az előírt keretet a Kiotói Jegyzőkönyv szerinti kibocsátási jogok eladásából származó bevételek felhasználásának. Az értékesítési szerződésekben ugyanis Magyarország kötelezettséget vállalt arra, hogy a bevételeket új, pótlólagos üvegházhatású gáz (ÜHG) kibocsátás-csökkentő beruházások finanszírozására fordítja. Ezzel szemben a 2008. évben befolyt kvótaértékesítési bevételeket 2009 folyamán a Kormány nem kibocsátás-csökkentést segítő célokra, hanem maradványként a költségvetési egyensúly javítására használta. A bevételek felhasználásáról csak 2009 őszén született döntés, mely szerint annak teljes összege – két különböző támogatási csatornán keresztül –, 2009 után panelépületek rekonstrukciójára fordítható.

A vizsgálat megállapította, hogy a 2008. év folyamán értékesített kiotói kvótabevételek felhasználására a késlekedés miatt csak 2010-től kezdve kerülhet sor, mivel azokat eddig maradványként kezelték. A maradványtartással a pénzügyminiszter a költségvetés egyensúlyát kívánta javítani. Ezt azonban szolgálhatta volna a bevételek azonnali, ZBR-nek megfelelő felhasználásával is, hiszen adók és járulékok formájában akkor is jelentős állami bevételek keletkeztek volna.

A 2008. évi kvótabevételekből 14,5 Mrd forintot a Kormány a 2008. évi Panel Program pályázatainak támogatására kívánt fordítani, amellyel elsődlegesen állami forrásokat vált ki. A 2008. évi Panel Programra elkülönített 14,5 Mrd forint esetén nem teljesül a jogszabályilag előírt környezetvédelmi, jogi és gazdasági addicionalitás. Más szóval a beruházások támogatása megvalósult volna akkor is, ha nem keletkeznek kvótabevételek. A pályázati kiírás sem tartalmaz sem kritériumot, sem motiváló tényezőt arra, hogy a felújítások során a pályázó a jogszabályilag előírtnál hatékonyabb kibocsátás-csökkentést érjen el. Jelentésünk kifogásolja, hogy a Kormány a 2008. évi Panel Program támogatására tervezett forrásokat elvonta és azokat a ZBR keretéből helyettesítette. Ez azt jelenti, hogy a magyar lakosság energiahatékonysági intézkedéseire a kormányzat e döntésének következtében 2009 folyamán 14,5 Mrd forinttal kevesebb jutott.

Emellett elmondható, hogy nincs összhangban a jogszabályi keretekkel a 2008. évi Panel Program ZBR keretein belül történő támogatása, sem pedig a KvVM által kezdeményezett ZBR Panel Alprogram: azok nem törekednek az üvegházhatású gázok kibocsátás-csökkentésének maximalizálására. A KvVM által meghirdetett Panel Alprogram esetén ugyanis az ÜHG kibocsátás csökkentésben nincs többlet, mert a kiírás megelégszik a „C" épületenergetikai kategóriát elérő felújítással, ami jogszabályilag eddig is kötelező volt. Ilyen mértékű felújítások támogatása a ZBR keretein belül tehát nem jelent többleteredményt az

üvegházhatású gázok kibocsátás csökkentése terén. A KvVM által meghirdetett program keretén belül csak a „B" és „A" épületenergetikai kategóriát elérő felújítások esetén lehetne többleteredményről beszélni és, csak ezek a támogatások vannak összhangban a releváns hazai jogszabály: a 323/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet rendelkezéseivel.

A jogszabályilag előírtnál nem magasabb épületenergetikai rekonstrukciós szint támogatása azt is jelenti, hogy az elkövetkező 15-20 évben a felújított épületek az elérhetőnél alacsonyabb kibocsátás-csökkentési pályára kényszerülnek, mivel ismételt felújításuk 15-20 éven belül nem lesz gazdaságos. Ez a környezeti kár jelentősebb, mintha a felújítások egy-két évvel később történtek volna, de már magasabb épületenergetikai hatékonysággal. Ebből a szempontból nézve a ZBR ilyen megvalósítása kifejezetten károsnak, a rendszer alapvető céljával ellentétesnek mondható.

Az állásfoglalás a kvótaeladási hátrányok tekintetében a vizsgált anyagokban fellelhető elemzéseket és megállapításokat ismertette, amelyek szakértői véleményekkel is egybehangzóak. A dokumentumok megállapításai szerint a Zöld Beruházási Rendszer késedelmes indulása és a kvótabevételek nem átlátható felhasználása miatt hazánk piaci hitele romlott és csak a korábban elérhetőnél alacsonyabb áron tud kvótákat értékesíteni, valamint a dokumentumok szerint egyes üzleti lehetőségektől el is esett. A ZBR késedelmes elindítása a kvótaeladások terén akár több mint százmilliárd forint értékű bevételkiesést is jelenthetett.

A vizsgálat során a biztos ismételt adatkéréssel fordult a miniszterelnöki hivatalt vezető miniszterhez is. A miniszter ismételt felszólításra sem biztosította a birtokában lévő, a vizsgálat számára fontos dokumentumok megismerhetőségét, ezzel megszegve az Obtv. vonatkozó rendelkezéseit.

A biztos számos kezdeményezést, javaslatot és ajánlást tett állásfoglalásában az Obtv 21. § (1) bekezdés, valamint az Obtv. 27/B. § (3) b) és c) bekezdések alapján. Ezek között kezdeményezte a jogszabályi rendszer problematikus elemeinek módosítását; a 2008. évi Panel Programra fordított kvótabevételek, mint a ZBR-be nem illeszthető pályázatra fordított források ellentételezését 14,5 Mrd forintnyi állami forrással; a KvVM ZBR Panel Alprogram pályázatának visszavonását és a jogszabályoknak mindenben megfelelő pályázat kiírását.

Emellett a biztos kezdeményezte a Kormánynál egy elkülönített állami klímavédelmi alapra vonatkozó törvény kidolgozását és az Országgyűlés elé terjesztését. A kvótabevételek és más, éghajlatváltozással kapcsolatos állami források elkülönített és átlátható kezelésére a biztos szerint a megfelelő forma az elkü-

lönített állami alap létrehozása, mivel a Kormány eddigi gyakorlata és a költségvetés kezelésének gyakorlata nem garantálja a kvótabevételek átlátható és hatékony kezelését.

A ZBR bevételeinek felhasználásával kapcsolatos elsődleges visszásság tehát, hogy annak bevételeit a Kormány komoly késedelemmel használta fel. Másodsorban, a Kormány által megválasztott cél – a panelprogram pótfinanszírozása – nem felel meg a ZBR-re vonatkozó jogszabályi előírásoknak, amennyiben az nem tekinthető addicionális (pótlólagos) beruházásnak, hanem mindössze folyamatban lévő projektek átminősítésének. Végül, környezetvédelmi szempontból erősen kifogásolható a támogatási cél egyoldalúsága: a Kormány a társadalom és a gazdaság igen széles érintetti köréből egyetlen tevékenységet, illetve kedvezményezetti kört részesít támogatásban, amely kibocsátás-csökkentési szempontból nem hatékony.

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a biztos megítélése szerint sem a 2010. évi költségvetési törvény, sem pedig a környezeti szempontból károsnak minősülő tevékenységek fiskális szabályozása nem támogatja a jövő nemzedékek pozitív életlehetőségeit garantáló gazdasági modell megteremtését. A teljes pénzügyi szabályozó rendszer környezetvédelemi célú átalakításának elmulasztásával Magyarország kimarad azon fejlett és fejlődő országok sorából, amelyek a fenntarthatóság irányába mutató zöld beruházások támogatását már rövid távon is megtérülő, stratégiai kitörési területnek tekintik.

V.4. A KÖZKIADÁSOK CÉLRENDSZERE

szerző: Zlinszky János

A költségvetési törvény az ország szociális, környezeti és gazdasági fenntarthatóságát alapvetően befolyásolja. Mégis a fentiekből látszik, hogy a biztos eddig hiába szorgalmazta azt, hogy a közkiadások tervezése során a Kormány ezekre a komplex, hosszú távú, stratégiai célokra optimalizáljon. A pénzügyi tervezés rövid távú és GDP-centrikus maradt. Pedig a 2008 őszén kirobbanó gazdasági válság már sokakban komoly kételyeket vetett föl a ma uralkodó pénzügyi szemlélettel, és a GDP-vel, mint fejlődési indikátorral szemben.

Ahhoz, hogy Magyarország megtalálja a helyes utat a környezeti fenntarthatóság és a társadalmi jólét kettős követelménye között, mindenképpen meg kell újítanunk a hazai döntéshozatal alapjául szolgáló stratégiai mutatókat is. A JNOI ezért meghívta a nemzetközi tudományos élet néhány megbecsült képviselőjét, hogy megvessék a tudományos alapokat új magyar társadalmi mutatószámok kidolgozásához.

A statisztikáknak és a komplex mutatóknak rendkívül fontos szerepük van a mai döntéshozatali mechanizmusokban. A társadalom és a gazdaság rendkívül összetett rendszerré vált. Az oktatás, a közlekedés, az információs rendszerek az elmúlt néhány évtizedben országos méretben is hatalmas növekedésen estek át, de jó néhány kérdésről ma már európai vagy globális szinten gondolkodunk, ami tovább növeli a rendszert.

A társadalom rendkívüli bonyolultsága nem baj önmagában, csak másfajta szemléletet igényel a döntéshozók, vezetők részéről. A rendszer annyira összetett, hogy statisztika nélkül már képtelenség reális képet alkotni róla. Ebből természetesen következik, hogy ha a statisztikákkal valamilyen komolyabb probléma van, az valószínűleg észrevétlenül, és szinte bizonyosan rossz döntések felé irányítja a törvényhozókat.

Ezt felismerve, Nicolas Sarkozy francia elnök felkérte a Nobel-díjas Joseph Stiglitzet, a Világbank volt vezető közgazdászát, hogy egy bizottság élére állva vizsgálja meg, hogyan lehetne a gazdasági statisztikák hatékonyságát, és pontosságát növelni annak érdekében, hogy ezek segítségével biztonságosabb keretek között lehessen irányítani a gazdaságot. Sarkozy nem csak a gazdasági szempontok szerint kritizálta a GDP-t, hanem azt is kifogásolta, hogy nem ad kellő információt a társadalom állapotáról.[58]

A brit Sustainable Development Comission 2009 márciusában adta ki alternatív gazdasági alapvetését, amelyben a társadalmi jólét megvalósulását elválasztja a gazdasági növekedéstől.[59] Azóta Nagy-Britanniában jó néhány város a gyakorlatban is elkezdte megvalósítani ezt a stratégiai koncepciót.

V.4.1. „A GDP-n túl" program az Európai Unióban[60]

Az Európai Bizottság 2007 novemberében az Európai Parlamenttel, az OECD-vel, a WWF-el, a Római Klubbal közösen megrendezte a GDP-n túl (Beyond GDP) című konferenciát. A konferencia rávilágított arra, hogy a GDP-t kiegészítő és a politikai döntéseket jobban alátámasztó, teljesebb körű információt

58 Stiglitz, Sen, Fitoussi et al.: Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 2009.

59 Sustainable Development Comission: Prosperity without growth – The transition to sustainable economy, UK 2009.

60 Brüsszel, 20.8.2009 COM(2009) 433, A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A GDP-n innen és túl, a haladás mérése változó világunkban – http://www.beyond-gdp.eu/

nyújtó mutatók kifejlesztése jelentős támogatottságot élvez a politikai döntéshozók, a gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi szakértők, valamint a civil társadalom körében.

Az Európai Bizottság, részint a Stiglitz-bizottságra hivatkozva, tavaly megkezdte az Unió „Beyond GDP" projektjét, ami azt a célt szolgálja, hogy a nemzetek haladásának mérésekor legyünk tekintettel a GDP korlátaira, és hagyatkozzunk megbízhatóbb jelzőkre, amelyek a környezeti fenntarthatóságot és a társadalmi integrációt is megfelelően mérik. A Bizottság a Beyond GDP projekt során alkalmazni kívánja a nemzetközi szervezetek és a tagállamok eddigi eredményeit, mint például az ENSZ Fejlesztési Programja által kidolgozott Human Development Indexet, az OECD globális, társadalmi-haladás projektjét, (Global Project on Measuring the Progress of Societies) vagy az Ökológiai lábnyomot.

V.4.2. A GDP mint fejlődési indikátor kritikája

A GDP mint fejlődési mutatószám egyik legnagyobb hiányossága, hogy nem foglalkozik az ökoszisztéma szolgáltatásokkal, amelyek bár évszázadok óta megszokott alapjai az életünknek, ma komoly veszélyben vannak. A különböző költségek számításakor nem vesszük figyelembe, hogy az ipari és mezőgazdasági tevékenység létfeltételeit egy olyan tőke biztosítja, ami folyamatosan csökken, és ezzel veszélyezteti a társadalom stabilitását, a gazdasági rendet, a megbízható üzletmenetet is. Ha a statisztika a természeti, gazdasági és társadalmi „tőke" folyamatos csökkenését jövedelemként számolja el, azzal a stratégiai és mindennapi döntéseket egyaránt félrevezeti.

Mostanra széles (és téves) konszenzus alakult ki arról, hogy a GDP helyesen méri a gazdasági és társadalmi fejlődést, amiből nyilvánvalóan következik, hogy ennek a növelésére törekszenek a törvényhozók. A társadalomról alkotott képünkből így kiesnek azok a faktorok, amelyek a GDP eredeti koncepciójával nem voltak kapcsolatban, hiszen ezek nem befolyásolják annak alakulását. Ez az állapot arra készteti a törvényhozókat, hogy olyan intézkedéseket hozzanak, amik a GDP-t növelik, és a többi tényező nem jut kellő szerephez. A GDP számos fontos gazdasági tényezőt is figyelmen kívül hagy, mint például a bevételek eloszlása, az „ingyenes" munka, (gyereknevelés, házimunkák, civil szervezetek önkéntesei), illetve a fekete-gazdaság. Ezek az adatok azonban mind szociálpolitikai, mind gazdasági szempontból igen fontosak.

V.4.3. A JNOI szakértőinek elvi útmutatásai

2009 novemberében irodánk a Tudományos Világfórumhoz (World Science Forum) kapcsolódva úttörő jellegű konferenciát szervezett a kérdés megvitatására. A JNOI által felkért hazai és nemzetközi szakértők[61] elvi ajánlásokat fogalmaztak meg azokra a szempontokra, amelyek mentén az új mutatószámokat föl kellene építeni. Ezek – tömören – a következők:

- Nem azt kell mérni, amit könnyű mérni, hanem azt, ami fontos.
- Olyan periodicitással kell vizsgálni egy-egy jelenséget, ami összemérhető az azzal kapcsolatos cselekvések gyakoriságával, így derülhet fény a hatásokra érdemben.
- Olyan változókat érdemes mérni, amikben a rendszer összes szereplője érdekelt, így könnyebb a fejlődés.
- Ne a rendszer „csúcsra járatása", a határok elérése legyen a cél. Egy egészséges rendszer dinamikusan válaszol minden őt érő hatásra, nem kardélen egyensúlyoz (resilience). Mind a társadalom, mind a környezet abban érdekelt, hogy erre az állapotra törekedjék, valójában ez a kettő elválaszthatatlan egymástól.
- Fel kell tárni gazdasági rendszerünkben a pozitív visszacsatolási (azaz öngerjesztő) folyamatokat. Ezek a folyamatok ugrásszerű, exponenciális változásokat rejtenek magukban, amelyek veszélyesek lehetnek. Ilyen például az ipari termelés és a fogyasztás viszonya.
- Az összetett mutatók könnyebben érthetővé teszik a célokat, létrehozhatunk belőlük egy értékelő rendszert az országok számára, a társadalom és környezetpolitikai eredmények is elszámolhatókká válnak. Valós idejűvé tehetők a mérések, tisztában leszünk a környezet és a társadalom jól-létével rövid és hosszú távon.
- Az ökológiai lábnyomot hagyományosan globális hektárokban mérjük, ami minden embernek egyenlő részesedést ad az erőforrásokból a földön. A globális problémák és az emberi igazságosság szempontjából ez helyes és célra-

61 Dennis Meadows, a New Hampshire egyetem professzora, Timo Mäkelä, az Európai Bizottság Környezetvédelmi Igazgatóságának Fenntartható Fejlődési Igazgatója, Kerekes Sándor professzor, a Corvinus Egyetem rektor-helyettese, Mathis Wackernagel, a Global Footprint Network elnöke, Molnár Zsolt, az MTA Ökológiai és Botanikai Kutatóintézete tudományos munkatársa, Saamah Abdallah, a londoni New Economics Foundation képviselője, és Zsolnai László, a Corvinus egyetem és a Cambridge-i egyetem professzora.

vezető szemlélet, azonban, ha egy ország helyzetét kívánjuk megvizsgálni, félrevezető lehet.

- Egy ország biokapacitása határozza meg azt, hogy az úgynevezett ökológiai szolgáltatások milyen mértékben és meddig vehetőek igénybe. Ez függ a terület méretétől, és a rajta élő ökoszisztéma minőségétől is.

E körben meg kell említeni, hogy az MTA kutatócsoportja által kidolgozott természeti-tőke index egy standardizált rendszerben mutatja be Magyarország ökoszisztémáinak állapotát. A botanikus kutatócsoport egy olyan keretrendszert dolgozott ki, amely rugalmasan alkalmazkodva, nagy felbontással megadja az ország növénytakarójának minőségét. Az élőhelyek minősége egyaránt függ azok méretétől és minőségétől (fajgazdaság, kor, idegen fajok, emberi beavatkozás jelenléte stb.). Ez a két érték szoros összefüggésben áll egymással: ha az egyik csökkenni kezd, hamarosan követi a másik is, mert a rendszer alkalmazkodóképessége már nem bírja fenntartani az életközösség korábbi formáját.

Minden generáció köteles biztosítani a megfelelő életfeltételeket a jövő generációi számára. Meg kell őriznünk a természeti erőforrások állapotát és sokféleségét, úgy kell továbbadnunk a bolygót, amilyen állapotban megkaptuk azt. Fontos tény, hogy a jövő generációinak életfeltételeibe való befektetés a jelenben is hasznos, így erre nem szükséges áldozatként tekinteni. Az emberek boldogsága és a fenntartható fejlődés ugyanis nem állnak szemben, sőt kiegészítik egymást. Az emberi életet úgy kell és lehet boldoggá, elégedetté és alkalmazkodó-képessé tenni, hogy ezzel ne károsítsuk a jövő nemzedékek lehetőségeit. Az emberi boldogsághoz a gazdasági stabilitáson túl szükség van szociális tőkére, demokratikus rendszerre, tanulási lehetőségre, szabadidőre, fizikai aktivitásra, kapcsolatra a természettel, stb. Ezeknek a nagy része lényegében független a gazdasági növekedéstől, így ha ezeket állítjuk a középpontba, sokkal kevésbé károsítjuk a környezetet. (Ennek a megvalósulását méri a New Economics Foundation a Happy Planet Index hányadossal.)

V.4.4. Gyakorlati szempontok és továbblépés

A mutatószám-fejlesztési folyamatot meghatározza az a döntés, hogy mit kívánunk mérni. Ha olyan nagy és komplex kérdést teszünk fel, mint a társadalom fejlődése és az ökoszisztéma épsége, úgy az indikátor korrekt felépítése egy igen bonyolult folyamat. Ahogyan a New Economics Foundation fogalmazott[62], hosszú és boldog életet kívánunk élni, és ugyanezt biztosítani akarjuk az utá-

62 New Economics Foundation: The Happy Planet Index, London, 2006

nunk következőknek is. Figyelmünket tehát három fő témára kell fókuszálni: testi egészség, társadalmi jólét és ökológiai fenntarthatóság.

Az a módszertani elv, hogy a különböző alrendszereket teljesítmény alapján ítéljük meg, lehetővé teszi azt, hogy a mutatószám egyes tényezőit az adott rendszer avatott szakértői dolgozzák ki akkor is, ha a teljes rendszer egészére nincs kellő rálátásuk, ami jelentősen megnöveli az indexen dolgozók mozgásterét és minőségi szempontból is nagy könnyebbség.

Ebben az áttekintésben nem foglalkozunk elvi szinten azzal, hogy mik azok a konkrét szempontok, amelyek a társadalom boldogulását szolgálnák, felhívjuk azonban a figyelmet arra, hogy a nemzetközi[63] és hazai[64] irodalomban komoly eredmények láttak napvilágot, amelyek megbízható alapjai lehetnek egy indikátorrendszer kifejlesztésének. A mai információs rendszerek, és a tudományos eredmények lehetővé teszik, hogy tényekre alapozott megfontolások vezessék a törvényhozókat.[65]

Kellő statisztikai apparátus esetén az indikátorrendszer térbeli és időbeli felbontása tetszőlegesen megválasztható. Igen költséghatékony megoldás lehet a Központi Statisztikai Hivatallal való együttműködés. Ha olyan elemekből építjük fel az indikátorrendszert, amelyek önmagukban már korábban is léteztek, úgy visszamenőleg is kiszámíthatóvá válnak az adatok. Ez a történelmi érdekességen túl számos tanulságot hordozhat, illetve segíthet az ország polgárainak megérteni a rendszer célját és működését.

Az új mutatórendszer bevezetésének igen fontos része a megfelelő kommunikáció. A fejlesztéssel nem kisebb célt tűzünk ki magunk elé, mint egy évtizedek óta sokak bizalmát élvező, igen erős társadalmi és politikai beágyazottsággal bíró indikátor, a GDP egyeduralmának megtörését. Ahhoz hogy az új indikátorrendszer is elnyerje az emberek bizalmát, a szakmai kiválóságon kívül fontos, hogy a bevezetése kapcsán megfelelő mértékű és minőségű oktatási és médiakampányt szervezzünk, amik a gyakorlati használhatóság előfeltételeit teremtik meg.

---

63 Jenkins, Rachael and Meltzer, Howart and Jones, P. B. and Brugha, T. and Bebbington, P. and Farrell, M. and Crepaz-Keay, D. and Knapp, Martin: Mental capital and wellbeing: making the most of ourselves in the 21st century: future challenges. The Government Office for Science, London, UK 2008

64 Kopp, Skrabski: Kik boldogok a mai magyar társadalomban? in: Magyar lelkiállapot 2008, Semmelweis Kiadó, Budapest, 2008

65 Evidence-Based Policy Making: Just a Myth or a Must? – G. Mulgan, Director, The Young Foundation, UK

Az indikátoroknak fontos szerepe lehet abban, hogy bonyolult problémákat is megértsen a társadalom. Számos olyan feladatot kell elvégeznie az államnak, amiről rövid távon nem látható a hasznossága, így esetleg bizalmatlanságot ébreszthet a választókban, aminek kockázatától a politikusok idegenkednek. Egy jó indikátor segítheti a hosszú távú gondolkodást, megmutatva, hogy valójában merre halad egy folyamat. Pl. a környezetvédelmi méréseknek – illetve a közzétett adatoknak – a gazdaságra is jó hatása lehet. Egy OECD jelentés[66] szerint a környezetvédelmi mérések bevezetése után, a GDP további növekedése mellett a szennyezés mértéke csökkent.

Magyarországon mind a módszertani ismeretek, mind a rendszeresen gyűjtött adatok lehetővé tennék olyan mutatók bevezetését, amelyek az állampolgárok személyes törekvéseihez közel álló célokhoz képest mutatnák az ország helyzetét. Számos nemzetközi próbálkozás kínál számunkra bekapcsolódási és összehasonlítási lehetőséget. Az eddigi eredményekre építve a következő évek folyamán elő kívánjuk mozdítani ökológiai és életminőségi indikátorok hazai alkalmazását.

V.5. Fenntarthatóságra törekvő helyi közösségek támogatása

szerző: Kajner Péter

A környezet fenntartható használatának megteremtése nem elválasztható az égető gazdasági, társadalmi problémák megoldásától. A problémák rendszerszemléletű megközelítése nélkül, pusztán az egyedi környezeti problémák, ügyek megoldására koncentrálva a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa esetében is fennáll annak a veszélye, hogy „nem látja a fától az erdőt”. Ennek elkerülése, megelőzése érdekében tart kapcsolatot a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a hazai és nemzetközi tudományos közösséggel, és foglalkozik nagyléptékű környezeti, gazdasági, társadalmi kérdésekkel (klíma, költségvetés, társadalmi jólét).

A fenntartható fejlődési pályára való átállás nem várható önmagában az egyedi környezeti problémák, visszásságok orvoslásától, de még a jogi és végrehajtási intézményrendszer tökéletesítésétől sem. Mélyreható társadalmi változásokra van szükség az emberek mindennapjainak szintjén is. Ennek elősegítésére a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa is törekszik a maga eszközeivel.

66 OECD 1991. US Environmental Protection Agency p. 41.

A környezet állapota, illetve az azzal kapcsolatos problémák, panaszok (a biztos „ügyei") pusztán a jelenlegi gazdasági-társadalmi rendszer fenntarthatatlanságának tünetei. A problémák rendszerben léteznek és egyedi vizsgálatuk félrevezető lehet. Ahhoz, hogy a környezetterhelés létrejöttét kiváltó hajtóerők bonyolult ok-okozati hálóját megértsük, további elemzéseket kell végeznünk. A környezet állapotát a termelés és fogyasztás, a szolgáltatások szerkezete és az infrastruktúra kiépítettsége, a településszerkezet, a térszerkezet szabja meg (strukturális szint). Azt, hogy ezek hogyan alakulnak, az intézményrendszer – jogi és közgazdasági szabályozók, a közigazgatás felépítése, az oktatás, egészségügy, szociális ellátás, stb. rendszere – szabja meg (intézményi szint). Az intézményrendszerben a társadalom kultúrája tükröződik vissza, melynek alapja az egyének és a társadalom által vallott értékek. A problémák elemzése mélyén tehát az értékeket kell keresnünk. Ha valódi változást akarunk elérni, akkor a változtatást az értékek szintjén kell megkezdeni. Nem elég az okozatokat kezelni, az okokkal kell foglalkoznunk. Az egyik legfontosabb oknak a mai társadalom által az anyagi gyarapodást, mint értéket minden más érték elé helyező kultúráját tartjuk.[67]

Nyilvánvaló tehát, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának, ha törvényben foglalt feladatának valóban meg kíván felelni, azaz a jelen és jövő nemzedékek egészséges környezethez való joga felett kíván őrködni, nem elégséges csupán egyedi környezetvédelmi ügyekben eljárni vagy a jogi intézményrendszer tökéletesítésén fáradoznia. Részt kell vállalnia a fenntarthatóság-központú értékek, a szemlélet és a viselkedés/cselekvés terjesztésében a változások előkészítésében és ösztönzésében.

A fentieket felismerve a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 2008-ban A fenntarthatóság előőrsei címmel indított önálló projektet. Ennek általános célja, hogy olyan közösségi kezdeményezéseket mutasson be a társadalom számára, melyek elkötelezettek a komplex – környezeti, gazdasági, társadalmi – értelemben vett fenntartható fejlődés mellett, azt a maguk lakóhelyén megvalósítani igyekeznek, jó példaként szolgálhatnak más hasonló kezdeményezések és a társadalom egésze számára, valamint segítse e kezdeményezések hálózatának kialakulását és működését.

67 Gyulai Iván: Kérdések és válaszok a fenntartható fejlődésről, p. 43–46. MTVSZ, Budapest, 2008. http://www.mtvsz.hu/dynamic/mtvszffvalaszok.pdf

V.5.1. Az együttműködésben részvevő közösségek

Az együttműködésbe vont közösségek jelenleg még nem fenntarthatóak a kifejezés szoros értelmében, hiszen egy fenntarthatatlan természeti és társadalmi környezethez számos szállal kötődnek. Ugyanakkor e közösségek tagjai már most is elkötelezettek arra, hogy lakóhelyükön hosszú távon éljenek, a következő generációk számára is emberhez méltó életfeltételeket hagyjanak maguk után, és ennek érdekében hajlandóak olyan gazdasági és társadalomszervezési, életmódbeli változtatásokra, melyek hosszabb távon a komplex értelemben vett fenntarthatósághoz viszik közelebb az adott közösséget.

A fenti kritériumok azt is jelentik, hogy az ilyen közösségek tagjai ne csupán ad-hoc alapon változtassanak életmódjukon, hanem legyenek tisztában jelenlegi és tervezett tevékenységük rendszerszintű következményeivel, törekedjenek a fenntarthatóság komplex feltételrendszerét megérteni, a fenntarthatóság megvalósításához szükséges fejlesztési alternatívát saját lakóhelyükre vonatkoztatva közösen kidolgozni és annak bevezetésén munkálkodni. Nem pusztán néhány környezetvédelmi intézkedésekről van szó tehát (pl. környezetkímélő mosószerek használata vagy az ablakok szigetelése), hanem egy közösségi tervezési, együttgondolkodási, életmód-változtatási programról.

A fentiek tehát szükséges és elégséges feltételei is annak, hogy – a múltban és a jövőben – egy-egy kezdeményezés (önkéntesen) bekerülhessen a kialakítandó hálózatba. Közösség alatt itt emberek olyan csoportját értjük, amelynek tagjai a fenti elvek érdekében együttműködni kívánnak egymással, adott településen vagy egymáshoz közel laknak, s így rendszeres, napi szintű, személyes kapcsolattartásuk biztosítható is. Nem csak már létező, de most formálódó közösségeket is bevonunk a munkába.

Projektünk azért helyezi a hangsúlyt a közösségek fejlesztésére, mert az egyre kiszámíthatatlanabbá váló világban nem elsősorban a technikai megoldások vagy tőkejavak birtoklása jelenthet egy közösség tagjai számára biztonságot, hanem a kölcsönös egymásrautaltság okán létrejövő kölcsönös nagylelkűség és szolidaritás. Emellett természetesen rendelkezni kell a közösség fenntartásához szükséges tőkejavakkal, egyéni és társadalmi tudásbázissal, mégis a legfontosabb erőforrás a közösség tagjainak együttműködése.

V.5.2. A közösségek együttműködésének hatása és a hálózat alapjai

A fenntarthatósági kezdeményezések már eddig is keresték és tartották egymással a kapcsolatot. A JNOI projektje ehhez a folyamathoz azzal járulhat hozzá, hogy új kezdeményezéseket hoz a hálózatba, illetve új kapacitásokkal bővíti a kapcsolattartás lehetőségeit, ezáltal a fenntarthatósági kezdeményezések tapasztalatcseréjére új lehetőségek nyílnak.

Számos kezdeményezés egy vagy kevés területre fókuszál. A közösségi fenntarthatóság dimenzióinak elvi és gyakorlati összegyűjtésével és felmutatásával a JNOI a különböző területeket egymás mellé helyezve segítheti, hogy a kezdeményezések egyre több területen közelítsenek a fenntarthatósághoz. A közösségek tanulhatnak egymástól jó ötleteket és módszereket, (pl. egy helyi gazdaságot fejlesztő kezdeményezés elkezdi zöldíteni a helyi oktatást vagy új közlekedési megoldásokkal csökkenti a helyi környezetterhelést).

A gyakorlatban is indulnak, illetve megmaradnak olyan helyi kezdeményezések, melyek a gazdasági és ökológiai válság súlyosabbá válásakor a közösségek tagjainak és szűkebb környezetüknek esélyt nyújtanak. Rövid távon a járulékos hasznok (pl. energiatakarékosságból adódó költségcsökkenés vagy zajártalom csökkenése a közlekedés átszervezése miatt, stb.) is vonzóak lehetnek. A hálózat kialakítása alkalmas lehet arra, hogy a közös pályázás segítségével, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa védnökségével a helyi kezdeményezéseket többletforrásokhoz juttassuk saját törekvéseik kibontakoztatásához.

A program segítségével a nyilvánosság számára bemutatható, hogy a fenntartható modellek kialakítása nem lehetetlen és nem feltétlenül jár lemondással. Sőt: új lehetőségeket és emberi kiteljesedést hozhat a közösség tagjainak. A sebezhető technológiai és bürokratikus, eseti problémakezelés helyett a közösségen belüli kölcsönös nagylelkűséggel (szolidaritás) és együttműködéssel próbáljuk a fejlődést biztosítani.

A JNOI tehát felvette a kapcsolatot számos olyan közösséggel, melyek a fent meghatározott kritériumoknak megfelelnek. Megállapodott a Magyar Élőfalu Hálózattal, hogy jogi, illetve technikai támogatás nyújtásával segíti a Hálózat tagjainak munkáját. A biztos irodájának technikai segítségével készült a Magyar Élőfalu Hálózat 2009. őszi és téli hírlevele.

A Magyar Élőfalu Hálózatnak (korábban Ökofalu Hálózat) eltérő természeti társadalmi környezetben kialakított lakó- és életközösségek a tagjai. Mindegyik helyen a környezettudatos életmód, életvezetés és a fenntartathatóság

rendező elvei szerint kezdődött az okszerű tájhasznosítás és az életvitelszerű ott-lakás, közösségszervezés. A hálózatban jelenleg[68] kilenc kezdeményezés[69] vesz részt.

V.5.3. A Fenntarthatóság előőrsei projekt keretében végzett kutatások

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosával együttműködő két egyetemi kutatócsoport az Eötvös Loránd Tudományegyetem Társadalomtudományi Karán, Takács-Sánta András, illetve Lányi András vezetésével dolgozik. Ezek a kutatások fenntarthatóságra törekvő közösségek, illetve őrségi, nógrádi, közép-tiszai, szatmári és beregi települések működését és körülményeit vizsgálták. (A kutatásnak a fenntarthatóság követelményeinek megfelelő vidékfejlesztésre vonatkozó főbb következtetéseire az Egyre távolabb a jótól – a jövő nemzedékek kilátásai a 2009-ben tapasztaltak alapján című alfejezetben visszatérünk.) A közös kutatás eddigi tapasztalatai egyfajta problématérképet adnak a projekt további lépéseinek megtervezéséhez.

V.5.4. A fenntarthatósági kezdeményezések körében végzett kutatás eredményei

A fenntarthatóságra törekvő családok, illetve kisebb közösségek legtöbbször ösztönösen kistelepülésekre igyekeznek, és a vidéki környezettől remélnek ugródeszkát, támogató hátteret terveik megvalósításához. Az „őslakos” falusi közösségek helyzete és működése azonban ma már szintén eltávolodott a fenntarthatótól. A falusiak többsége felhagyott a főfoglalkozású mezőgazdasági tevékenységgel, és városi munkalehetőségének elvesztése sem ösztönzi arra, hogy földdel vagy állatokkal foglalkozzék, látván, hogy ezek a tevékenységek komoly tőkeerő nélkül nem kifizetődőek. A piacorientált falusi második gazdaság összeomlott, a szereplők visszahúzódtak a szürkegazdaságba, helyi csererekereskedelembe, vagy kizárólag önellátásra használják szerény háztáji gazdaságukat. Az állami/önkormányzati alkalmaztatás vagy ingázó munka mellett űzött, részben illegális háztáji gazdálkodás, és vele szemben a befektetők és a

68 A kézirat lezárásakor.

69 Gyűrűfű Egyesület, Agostyán – Természetes Életmód Alapítvány, Visnyeszéplaki Faluvédő és Közművelődési Egyesület, Drávafok, Markóc – Ormánság Alapítvány, Máriahalom – Biofalu, Somogyvámos – Krisnavölgy, Galgahévíz Ökofalu, Gömörszőlős, MAGfalva – Gomba.

posztszocialista elit által – folyamatos állami támogatás mellett – helyreállított nagybirtokrendszer az ötven évvel ezelőtti állapotokat idézi.

A jelenlegi feltételek mellett a családi gazdaságok, őstermelők, kisvállalkozók nem érdekeltek sem az összefogásban, sem gazdaságuk növelésében, sem tevékenységük legalizálásában. Az ökológiai szempontú, hagyományos tájhasználatra alapított vagy bioterméket előállító gazdaságok többsége „világnézeti" alapon működik, azaz a falusi életformát tudatosan választó, betelepült vagy hazatelepült városi emberek kezében van vagy a családi tradíció folytatásához fűződő nosztalgia élteti, s nem a gazdasági racionalitás. Azonban terjeszkedni, piacon érvényesülni egyelőre nem tudnak.

A biotermékre szakosodott gazdák két fő típusát ismertük meg: a nyugati, főleg német piacra termelő, kialakult felvásárlói kapcsolatokkal rendelkező tőkeerős nagyvállalkozót, illetve az eladósodott vagy piackerülő őstermelőt, kis volumenű, háznál értékesített termékkel, a fejlesztéshez szükséges valamennyi feltétel híján.

Az összefogáshoz szükséges bizalom hiányát történelmi tapasztalatok magyarázzák. A fenntartható fejlődés képviselői ráadásul többnyire jövevények, akiket a falusi társadalom ritkán fogad be. Önmagán segíteni képes helyi közösség pedig, kivételes esetektől eltekintve nem maradhatott fenn. A falusi középosztályok és a gazdálkodni tudó emberek eltűntek a történelem süllyesztőjében, vagy az évtizedek alatt a városokba költöztek.

A rejtőzködő családi gazdaságok és a nyilvánosság lehetőségét kereső, kulturális rendezvényekhez és támogatási formákhoz kötődő közösségi vállalkozások között nincs együttműködés, nem is lehet, amíg a termelők az értékesítéstől helyben is el vannak vágva.

A sikeres modellek, beindult vállalkozások közös vonása személy-függőségük. Eltökélt, megszállott emberek (sokszor polgármesteri pozícióban), saját támogatóik szűk körét megszervezve, a megfelelő kapcsolatok és anyagi eszközök birtokában képesek kezdeményezéseiket sikerre vinni, rendszerint a gazdasági ésszerűségtől függetlenül, gyakran egyéni anyagi érdekeik kárára. Ilyen kísérletek irányulhatnak a közmunka-program (szabálytalan) produktív megvalósítására, élelmiszer-önrendelkezésre, hagyományos tájfajták, termékek népszerűsítésére, közösségépítő kulturális vállalkozásokra, a helyi iskola megmentésére stb.

E vállalkozások számára jelenleg a tapasztalatcsere, az átláthatatlan jogi környezetben való eligazítás, a jogszabályok módosításáért indított mozgalom, az adózási és támogatási rendszer módosítása jelenthet segítséget. Amíg a szabá-

lyozási és támogatási politika Magyarországon nem változik, az értékesítési szövetkezet és az ehhez hasonló közös vállalkozási vagy együttműködési formák nem jelentenek számukra vonzerőt. A mostani fejlesztési politika a még életképes kezdeményezéseket fokozatosan ellehetetleníti vagy jogszabálysértő működésre kényszeríti. A kontraszelekció a munka – és különösen a mezőgazdasági munka – becsületét leértékeli, a helyi megélhetést ellehetetleníti és a falvak tehetséges fiataljait (és egyre inkább idősebbjét is) a városokba hajtja.

A vizsgált helyi kisközösségek közül sokan ebben a kedvezőtlen környezetben próbálnak előbbre jutni. Külföldi utazások során szerzett tapasztalatok segítették, inspirálták az úttörő kezdeményezések létrejöttét. Érdemes volna bátorítani, segíteni a potenciális közösségszervező személyek, illetve a frissen indult kezdeményezések képviselőinek külföldi utazásait – akár Nyugat, akár Kelet felé. Lökést adhat saját ügyüknek, ha testközelből látnak „megvalósult utópiákat", illetve ha megtapasztalják más kultúrák hozzáállását az ökológiai fenntarthatósági, illetve a közösségi önszerveződési kezdeményezésekhez. Új kezdeményezések képviselői számára a meglévő hazai közösségek meglátogatása is nagy lökést adhat, hiszen bizonyítják, hogy itthon sem utópia ilyesféle kezdeményezések megvalósítása. Érdemes volna tehát segíteni/bátorítani e hazai tanutazásokat is – mindenekelőtt a Krisna-völgybe, Nagyszékelybe és Visnyeszéplakra, ahol a kisközösségi szintű életmód-alternatívák leginkább föllelhetők (de a többi közösségbe szintúgy). Mivel nyilván nem tud mindenki személyesen meglátogatni minden mintaközösséget, megfelelő köztes megoldás lehet, ha a közösségek saját, informatív honlapjukon adnak hírt magukról. Egyes vizsgált közösségeknek van is ilyen honlapjuk (pl. Krisna-völgy, Tettek Mezeje), másoknak viszont egyáltalán nincs (pl. Nagyszékely, Szegedi Védegylet-csoport). Hasznos volna tehát elősegíteni azt, hogy minden mintaként állítható közösség rendelkezzen saját, informatív honlappal. (A közösségek rövid bemutatása a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa oldalán jó köztes megoldást jelenthet, de nyilván nem pótolhatja a saját honlapot. Mivel Magyarország lakóinak többsége városban él, érdemes volna az eddiginél nagyobb hangsúlyt fektetni a kisközösségi szintű életmód-alternatívák városi lehetőségeire. Ezek megvalósítása városban ugyan összességében nehezebb, mint falun, ám minél jobban meg kellene ismertetni azokat a lehetőségeket, amelyek a városlakók számára is rendelkezésre állnak.

A környezetkímélő viselkedés a vizsgált közösségekben nem vagy nem elsősorban csupán környezettudatos motivációból fakad. Érdemes tehát segíteni olyan helyi kisközösségeket is, amelyeknél a környezettudatosság nem tartozik az elsődleges motivációk közé, de azért valamilyen mértékben ott van a motivációk között. Így a sikeres közösségekben nem egyszer fontos összetartó erő

a vallás. Ahol közösségi szinten nem az, ott is a tagok jelentős része egyénileg jellemzően vallásos, vagy kvázi-vallásos. Érdemes lehet elsősorban vallási alapon szerveződő helyi közösségek körében is megpróbálni terjeszteni a környezetkímélő viselkedés helyi, kisközösségi lehetőségeit.

A nem tudatosan lakóhelyet választó közösségek mindegyikénél kezdetben nagy lökést adott egy konkrét helyi probléma elleni fellépés – még ha nem is hozott feltétlenül (rövid távon) sikert. Érdemes lenne föltérképezni, és akár az információs hálózatba is bekapcsolni azokat a helyi kisközösségeket az országban, amelyek jelentős aktivitást fejtettek ki egy helyi probléma kapcsán – függetlenül attól, hogy sikerrel jártak-e végül. Nyilvánvalóan azok a közösségek lennének érdekesek itt, amelyek a helyi ügy lezárulta után is együtt maradtak, illetve amelyeknél ez a konkrét ügy még nem zárult le. E közösségek esetében van remény arra, hogy sikeresen átvehetik a környezetkímélő viselkedés néhány kisközösségi megoldását, és alternatív életmódot folytató, stabil kisközösség válik belőlük.

A vizsgált helyi kisközösségek alapítói, meghatározó személyiségei szinte kivétel nélkül diplomások, sőt, nem egyszer a közösség összes tagjára igaz ez. A falusi kisközösségek tagjai is nagyobbrészt eredetileg városiak voltak. Mivel tehát egyelőre jellemzően városi diplomások indítják útjára a szóban forgó kisközösségi kezdeményezéseket, hasonló jellegű új kezdeményezések indítása is elsősorban ettől a demográfiai csoporttól várható. Éppen ezért elsősorban az ő nyelvükön érdemes szólni az új kisközösségek indulásának segítésekor. Ennek fényében szükséges egy tudományos alapokon nyugvó, tudományos igényességgel, de egyúttal közérthetően megírt kézikönyv összeállítása. Továbbá mivel ebben a demográfiai csoportban elterjedt az internethasználat (amit kutatásaink a konkrét közösségek esetében is alátámasztanak: még az elszigeteltebb közösségekben is a meghatározó emberek általában használják a netet), a kézikönyvet kiegészítő honlap, illetve a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa honlapja megfelelő eszköznek tűnik e célcsoport elérésére. Végül pedig a projekthez kapcsolódó médiakampány esetén érdemesnek tűnik az értelmiségiek által nézett/hallgatott/olvasott médiumok, műsorok előnyben részesítése.
A vizsgált kisközösségek kapcsolata a helyi önkormányzattal vegyes képet mutat, méghozzá úgy tűnik, hogy a településméret függvényében: míg a kisebb települések esetében a korrekt, együttműködő kapcsolat a jellemző (a vizsgált kisközösségek egyes tagjai nem egyszer az önkormányzatnak is tagjai), nagyobb településeken inkább konfliktusokat tapasztalhatunk a kisközösség és az önkormányzat között.

Míg nagyobb településeken elsősorban helyi kisközösségek lehetnek a fő aktorok a környezetkímélő viselkedési minták terjesztésében, kisebb településeken érdemes lehet célba venni az önkormányzatokat is. E helyeken ugyanis egyrészt a pártpolitikai csatározások kevésbé, vagy egyáltalán nem jellemzőek az önkormányzatban; másrészt az önkormányzat kevésbé, vagy egyáltalán nem fonódott össze tőkeerős cégekkel; harmadrészt pedig már csak a település méretéből fakadóan is az önkormányzat közelebb áll a helyben lakókhoz. Továbbá a kisebb településeken a helyi politika iránt érdeklődő, diplomás emberek – vagyis azok az emberek, akiktől a kisközösségi fenntarthatósági kezdeményezések elindítása is leginkább várható – jelentős része minden bizonnyal tagja a helyi önkormányzatnak, de legalábbis személyes kapcsolatban áll annak tagjaival. Vagyis a kisebb településeken nem feltétlenül lehet éles választóvonalat húzni az önkormányzati testület és a helyi kisközösségek közé.

A fenntarthatóságra törekvő közösség és a többi helyi lakos kommunikációja nem egyszer hagy maga után kívánnivalót. Így viszont nehezen átjárható fal épül a közösség és a helyiek közé, ami nehezíti a közösség bővülését, illetve sikeres működését. Segíteni kell a közösségek és a helyiek kommunikációját annak érdekében, hogy a közösségek sikeresebben működhessenek.

A jelenlegi közoktatási rendszer nem készíti föl a gyerekeket a kisközösségi, ökologikus életformára, sőt, akár ellenséges is lehet azzal szemben. Egyes vizsgált közösségekben saját iskola fenntartásával, a gyerek magántanulóvá tételével, valamint a közösség által szervezett előadásokkal próbálnak védekezni ez ellen. Ahol rendelkezik saját iskolával a vizsgált közösség, ott fontos, hogy képes legyen meg is tartani magának az iskolát. (Különösen igaz ez Visnyeszéplak esetében, ahol folyamatos küzdelmet jelent az iskola megőrzése.) Továbbá hosszabb távon hasznos volna – akár környezeti nevelőkkel együttműködve – pedagógus-továbbképzéseket szervezni, valamint olyan alternatív oktatási hálózatot kialakítani, amely kiegészíti az állami közoktatást. Mindezek segíthetnének abban, hogy a felnövekvő nemzedék egyrészt pozitív képet, másrészt minél több tudást kapjon egy kisközösségi, ökologikus életmódról.

Nyilvánvaló, hogy jelenleg számos jogszabály akadályozza, illetve nehezíti az alternatív életformát. Ezek föltárására a szeptemberben elindult egyeztetési folyamat egyes közösségek képviselői és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa között megfelelő módszernek tűnik. Megvizsgálandó az is, hogy akadnak-e olyan esetek, amikor nem a jogszabályok, hanem a jogérvényesítés hiánya áll az alternatív megoldások útjában.

A terepmunka fenti tapasztalatai alapján tehát a közösségek törekvéseit a központi és helyi közigazgatás – pl. pályázati úton – kis anyagi ráfordítással is számos tekintetben segítheti.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának irodája a Magyar Élőfalu Hálózat, illetve a fenntarthatóságra törekvő közösségek szélesebb hálózata számára a továbbiakban elsősorban olyan tevékenységekkel tud segítséget nyújtani, amikre az egyes kezdeményezéseknek a mindennapi teendőik mellett nem marad ideje, energiája. Ezek elsősorban a hálózat fejlesztésével, működtetésével kapcsolatos feladatok, mint a koordináció, technikai segítség (pl. rendezvények szervezése, hírlevél szerkesztés), jogi segítség: érdekképviselet helyi ügyekben, illetve a működést akadályozó jogszabályok módosítására javaslatok kidolgozása, hálózaton belüli információcsere, tanulás elősegítése, tudásbázis építése, közös anyagok, tudományos alapok kidolgozása, összehangolása; a fenntartható életforma népszerűsítése a szélesebb közönség felé, illetve segítségnyújtás forrásszerzésben.

ZÁRSZÓ

Az a környezet, amelyben mindennapjainkat éljük, emberi nemzedékek százainak keze-nyomát viseli. Ötven-száz-kétszáz emberöltővel ezelőtt élt nemzedékek örökítették ránk elveiket, törekvéseiket, értékeiket és életmódjukat, amikor épületeket, feliratokat, írásokat, és természetátalakító munkájuk nyomait hátrahagyták. Az ezekkel való kapcsolat nélkül nem lennénk azok, akik vagyunk, s másképp viszonyulnánk egymáshoz a mában, mint ahogy viszonyulunk.

Azt a környezetet, amelynek erőforráskészlete mindennapjaink anyagi mozgásterét – azaz lehetőségeit és korlátait – meghatározza, előttünk járt nemzedékek tucatjai formálták. Egyes mai lehetőségeink évtizedekkel, sőt akár egy-két évszázaddal ezelőtt nyíltak meg, vagy zárultak be. Az ország vízjárását, úthálózatát, településszerkezetét, területhasználatát, növénytakaróját, sőt időjárását is szüleink, nagyszüleink, őseink döntéseinek eredőjeként vettük át és alakítottuk azután tovább. A minket ma ellátó, védő és gyönyörködtető természeti és kulturális örökség számos elemét eleink annak idején nem nekünk, hanem a maguk hasznára alakították ki, mégis úgy, hogy a kialakított érték, a létrehozott rendszer tartósnak bizonyult, mert körültekintőn és előrelátón tervezték és működtették. Ahol és amiben mi ma korlátokba ütközünk, ott sokszor olyan, korábbi döntések következményeit viseljük, amelyek a maguk idejében és az akkori nemzedék számára sem voltak feltétlenül optimálisak.

Amikor a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a ma Magyarországon élők – a jelen nemzedék – egészséges környezethez fűződő jogaiért lép föl, ezt egyben a jövő nemzedékek érdekében is teszi. A jelen nemzedék jogkövető, elővigyázatos magatartása, sőt sok esetben aktív, gondoskodó szándékú közreműködése kell ahhoz, hogy a tizedik vagy ötvenedik jövő nemzedék is emberhez méltó természeti és társadalmi környezetbe szülessék majd.

MELLÉKLETEK

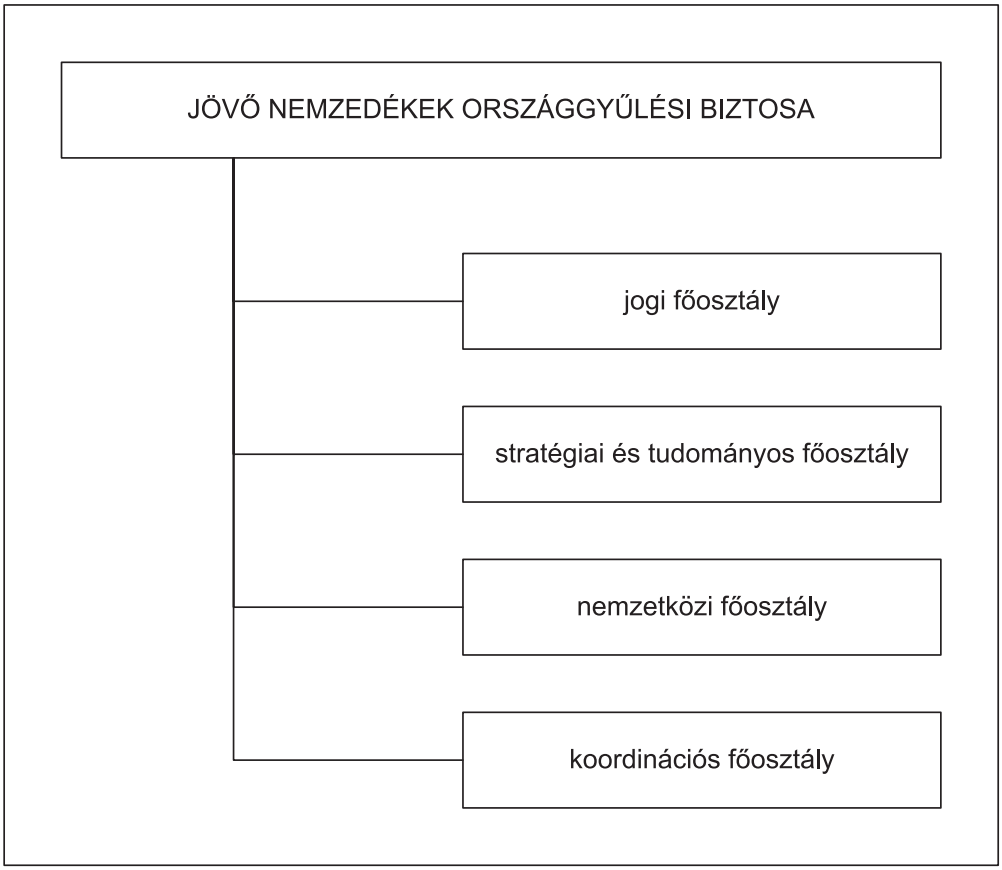
Munkatársak

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának munkatársai voltak 2009. december 31-én:

Ambrusné Tóth Éva dr.
Ábrók Ildikó dr.
Babai-Belánszky Tamás dr.
Bajzáth Orsolya dr.
Baranyai Gábor dr.
Bérczi Anna dr.
Biczó Imre László dr.
Czippán Katalin
Csernus Dóra Ildikó
Erdei Mónika dr.
Feiler József
Garaguly István dr.
Gyűrű Attila dr.
Horváth Luca Kornélia dr.
Jánossy László dr.
Kajner Péter
Kelen Gábor
Kiss Kornél
Kovács Anikó dr.
Krómer István dr.
Menyhárt Judit
Mogyorósi Dorottya dr.
Mohos Edit dr.
Pálvölgyi Ákos dr.
Radványiné Kecskés Katalin
Rigó Anett dr.
Sárközy István dr.
Szabó Viktória
Ujvári Viola dr.
Zlinszky János dr.
Zombor Ferenc dr.

Szervezeti ábra

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának irodája a következő szervezeti felépítés mellett működik:



Gazdálkodásunk adatai

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa irodájának kiadásai a 2009-es év folyamán az alábbi táblázat szerint alakultak:

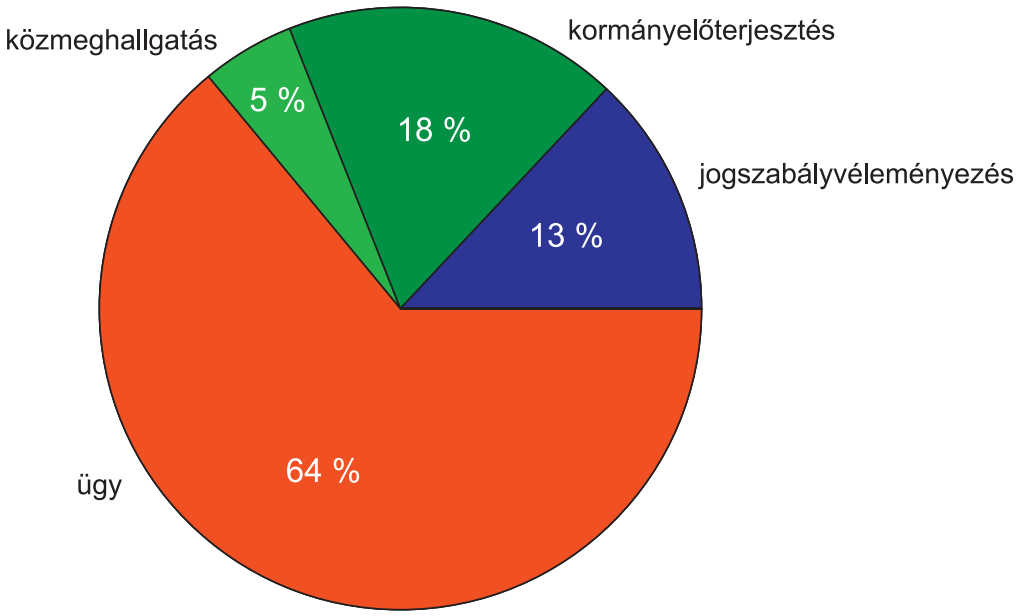
	ezer Ft	ezer Ft
Személyi kiadások		204 851
Illetmény, jutalom	184 382	
Kereset kiegészítés	2 649	
Napidíj	859	
Megbízási díj	2 737	
Költségtérítés	11 236	
Egyéb juttatás	2 988	
Munkáltatót terhelő járulékok		61 183
Dologi kiadások		24 958
Külföldi kiküldetés	2 261	
Reprezentáció	2 083	
Készletbeszerzés, telefonköltség	1 719	
Gépkocsi üzemeltetés	2 329	
Szellemi számlás megbízások	9 045	
Sajtófigyelés	1 740	
Egyéb szolgáltatási kiadások	3 052	
Áfa	2 729	
Összes kiadás[70]		290 992

70 Az összes kiadás nem tartalmazza az Iroda általános üzemeltetési és beruházási kiadásait, azok az Országgyűlési Biztos Hivatalának kiadásaiban jelennek meg.

Statisztikai adatok

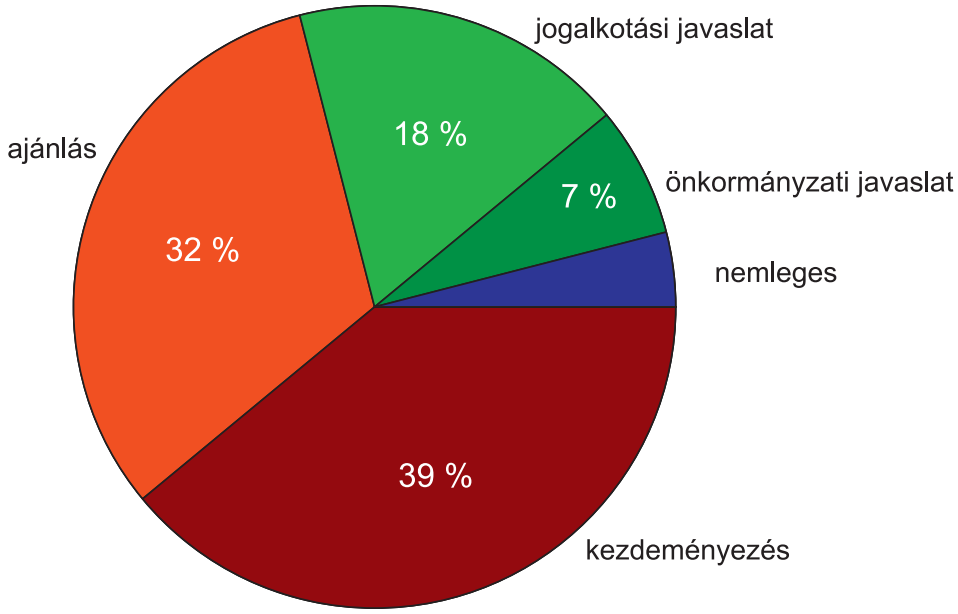
A beszámoló által lefedett időszakban alapfeladatunkhoz tartozóan 422 ügy keletkezett.

Ezek megoszlása a következőképp alakult:

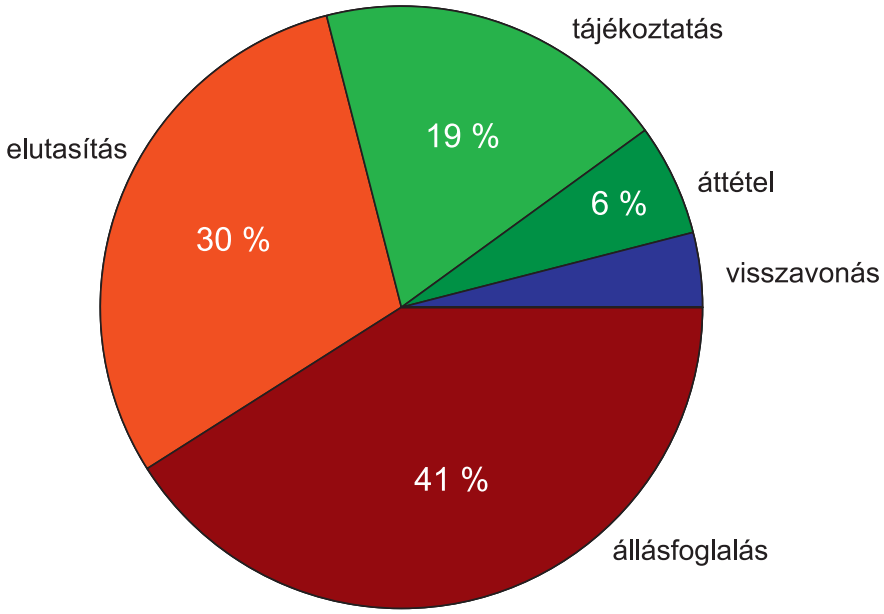


Ezen ügyek közül 271-ben folytattunk – folytatunk részletesebb vizsgálatot. 97 ügyet már lezártunk, és 61 ügyben állapítottunk meg visszásságot.

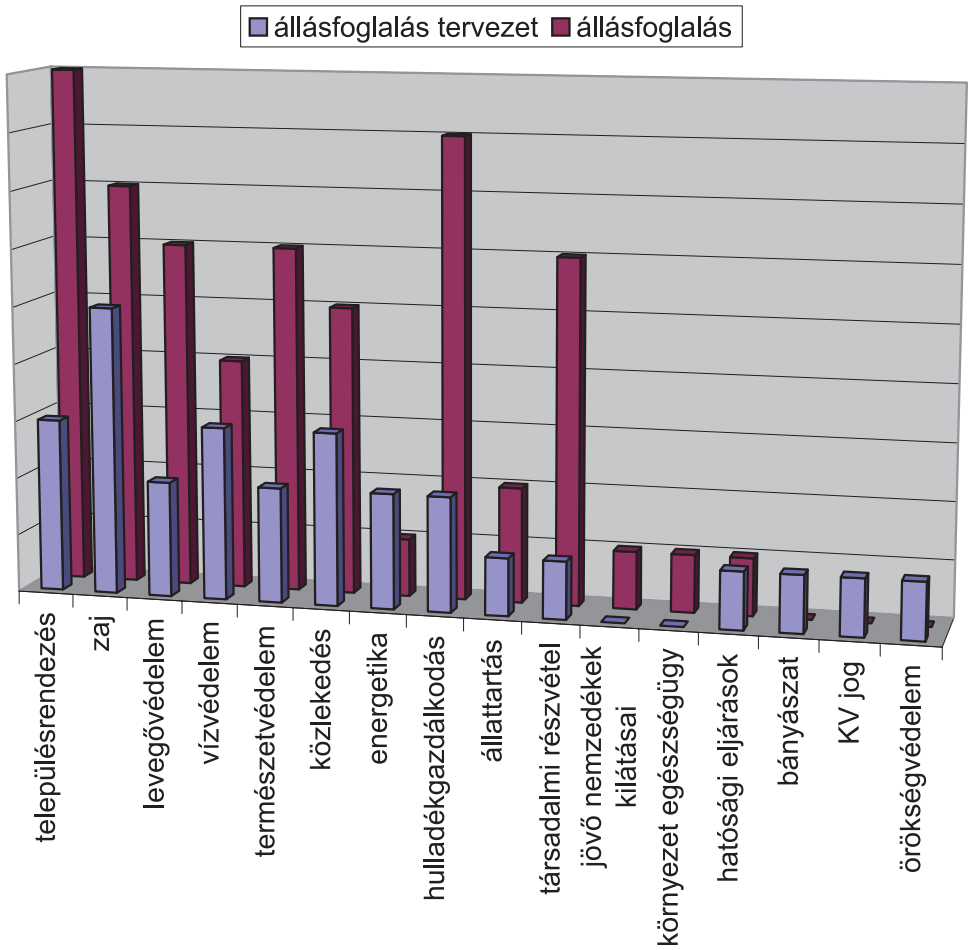
A lezárt ügyek kimenetele a vizsgálat után a következőképp alakult:



Az állásfoglalással zárult ügyekben a következő intézkedéseket tettük:



Állásfoglalásaink és állásfoglalás tervezeteink témakörüket tekintve az alábbiak szerint oszlanak meg:



Hivatkozott jogszabályok rövidítései

Alkotmány	A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény
Aarhusrtv.	Az 2001. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett Aarhus-i egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról
Áegsz.	Az Állat-egészségügyi Szabályzat kiadásáról szóló 41/1997. (V. 28.) FM rendelet
Áttv.	Az állattenyésztésről szóló 1993. évi CXIV. törvény
Ávr.	Az állatvédelmi hatóság kijelöléséről rendelkező 334/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet
Ávt.	Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XVIII. törvény
BATT.	A Budapesti Agglomeráció területrendezési tervéről szóló 2005. évi LXIV. tv.
Bhr.	A biohulladék kezeléséről és a komposztálás műszaki követelményeiről szóló 23/2003. KvVM rendelet
Espoor.	Az Espoo-i egyezmény kihirdetéséről szóló 148/1999. (X. 13.) Korm. rendelet
Égytv.	Az építési beruházások megvalósításának elősegítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2009. LVII. törvény
Épintr.	Az építési beruházások megvalósításához szükséges eljárások integrált intézésének részletes szabályairól és a közreműködő hatóságok kijelöléséről szóló 194/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet
ErSzab.	Az Erdőrendezési Szabályzatról szóló 88/2000. (XI. 10.) FVM rendelet
Evt.	Az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény
EvtVhr.	Az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény végrehajtásáról szóló 29/1997. (IV. 30.) FM rendelet
Éfor.	Az éghető folyadékok és olvadékok tárolótartályairól szóló 11/1994. (III. 25.) IKM rendelet

Éphr.	az építési és bontási hulladék kezelésének részletes szabályairól szóló 45/2004. (VII. 26.) BM-KvVM együttes rendelet
Étv.	Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény
Favr.	A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII.21.) Korm. rendelet
F.véd.r.	A főváros városképe és történelme szempontjából meghatározó épített környezet védelméről szóló 54/1993. (1994.II.1.) Főv. Kgy. rendelet (továbbiakban: Fővárosi, helyi védettséget szabályozó rendelet)
Fköztr.	A fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet
Fgtv.	A földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény
FVédR.	A fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII.30.) Korm. rendelet.
He.véd.r.	A helyi védelemről szóló 66/1999. (VIII. 13.) FVM rendelet
Hgbr.	A hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet
Hgtv.	A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény
Hkszr.	A hulladékkezelési közszolgáltató kiválasztásáról és a közszolgáltatási szerződésről szóló 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet
Hlr.	A hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról és feltételekről szóló 20/2006-as KvVM rendelet
Jtv.	A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény
Katépr.	A katonai építésügyi hatósági engedélyezési eljárások szabályairól szóló 40/2002. (III. 21.) Korm. rendelet
Ker.tv.	A kereskedelmi tevékenység folytatásáról és annak ellenőrzéséről szóló 2005. évi CLXVI. törvény
Ket.tv.	Közigazgatási eljárási törvény 2004. évi CXL. törvény
Khvr.	A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. Korm. rendelet

Kötv.	A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. tv.
Közltv.	A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény
Kvtv.	A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
Lr.	A levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001.(II.14.) Korm. rendelet
Lhér.	A légszennyezettségi és emissziós határértékekről szóló 14/2001. (V.9) KÖM-EüM-FVM rendelet
Lszvr.	A légszennyezettség és a helyhez kötött légszennyező források kibocsátásának vizsgálatával, ellenőrzésével kapcsolatos szabályokról szóló 17/2001. (VIII.3.) KöM rendelet
Megújuló Kr.	A megújuló energiaforrásból vagy hulladékból nyert energiával termelt villamos energia, valamint a kapcsoltan termelt villamos energia kötelező átvételéről és átvételi áráról szóló 389/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet
NaturaR.	az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X.8.) Korm. rendelet
Ngtv.	A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény
Nszvr.	A vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló 27/2006. (II. 7.) Korm. rendelet
NszVhr.	A vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméhez szükséges cselekvési program részletes szabályairól, valamint az adatszolgáltatás és nyilvántartás rendjéről szóló 59/2008. (IV.29.) FVM rendelet
Obtv.	Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. tv.
OTÉK.	Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet
OTrT.	Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény
Ötv.	A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény

Öftv.	A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat-és hatásköréről szóló 1991. évi XX. törvény
Skvr.	Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I.11.) Korm. rendelet
Sal.I.tv.	Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény
Szénipari Kr.	A szénipari szerkezetátalakítási támogatás meghatározásának és kezelésének részletes szabályairól szóló 278/2007. (X. 20.) Korm. rendelet;
Szolmtv.	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény
Szoltv.	A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: szolgáltatási törvény), a 2009. évi LVI. törvény, valamint a 182/2009 (IX. 10.) Korm. rendelet megalkotására.
Szolr.	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével, valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről szóló 182/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet
Szr.	Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet
Sztv.	A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX tv.
Tdtv.	A környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló 1995. évi LVI. törvény
Ter.	A telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet

Tftv.	A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXVI. tv.
Tmlr.	Az 50 MWth és annál nagyobb névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések működési feltételeiről és légszennyező anyagainak kibocsátási határértékeiről szóló 10/2003. (VII. 11.) KvVM rendelet
Tsz.	a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény
TvBirsR.	A természetvédelmi bírság kiszabásával kapcsolatos szabályokról szóló 33/1997. (II.20.) Korm. rendelet
TvKárR.	a természetben okozott károsodás mértékének megállapításáról, valamint a kármentesítés szabályairól 91/2007. (IV.26.) Korm. rendelet
TvTámR.	A természet védelmét szolgáló egyes támogatásokra, valamint kártalanításra vonatkozó részletes szabályokról szóló 276/2004. (X.8.) Korm. rendelet
Tvt.	A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény
Úmft.	Az Új Magyarország Fejlesztési Terv elfogadásáról szóló 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat
Útépr.	Az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 15/2000. (XI. 16.) KöViM rendelet
Ühtv.	Az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény
Ühtv.vhr.	Az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 213/2006. (X. 27.) Korm. rendelet
Vbvr.	A vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízi létesítmények védelméről szóló 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet
Ür.	Az üzletek működésének rendjéről, valamint az egyes üzlet nélkül folytatható kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 133/2007. (VI. 13.) Korm. rendelet
Vért.Khat.	A Vértesi Erőmű Zrt. jövőjéről szóló 1097/2009. (VI. 23.) Korm. határozat
Vet.	A villamos energiáról szóló 2007 évi LXXXVI. törvény

Vet.Vhr.	A VET végrehajtásáról szóló 273/2007. (X. 19.) Korm. rendelet
Vetr.	A veszélyes és veszélyesnek minősített eb tartásáról és a tartás engedélyezésének szabályairól szóló 35/1997. (II. 26.) Korm. rendelet
Vgtv.	A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény
Vtv.	A vad védelméről, a vadgazdálkodásról és a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény
Vktv.	A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény
VTT.	A Tisza-völgy árvízi biztonságának növelését, valamint az érintett térség terület- és vidékfejlesztését szolgáló program (Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése) közérdekűségéről és megvalósításáról" szóló 2004. évi LXVII. törvény
Zhr.	A környezeti zaj- és rezgéshatárértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EÜM rendelet
Zr.	A környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet

Állásfoglalások listája

Az alább felsorolt állásfoglalásokra hivatkozunk a szövegben. Ezek teljes szövege megtalálható a CD függelékben.

1. szmogriadó Budapest
2. Szerencs
3. Strabag betonkeverő telep
4. térségi hulladéktárolók – védelmi szint visszaállítása
5. fakitermelés vegetációs időszakban
6. Koronita Presszó Pécs
7. Mohácsi Farostlemezgyár
8. őskori eredetű kunhalom védelme
9. székesfehérvári temetős panasz
10. Nitrokémia Papkeszi telephely
11. baromfitelep Kissomlyó
12. MÁV személyszállítási közszolgáltatás szüneteltetése
13. Vásárhelyi-terv módosítás
14. Kiotói kvótaértékesítés
15. 2010. évi költségvetés
16. Nagyvejke folyékony hulladékkezelés
17. illegális hulladéklerakás Miskolc
18. Cseket-hegy illegális hulladéklerakás
19. kadarkúti állattartás
20. Zengőre tervezett katonai lokátor
21. kamaraerdei zártkertek
22. vépi illegális hulladéklerakó
23. herédi játszótér
24. Gyula-Városerdő ivóvíz

25. Piliscsaba Iosephinum szabályozási terv
26. BMTE sporttelep
27. a környezetbe való beavatkozással járó beruházások
28. Üllő – BATT
29. szegedi élményfürdő
30. naphegyi teniszpálya
31. Nagymányok településrendezési terv módosítása
32. Petőfibánya
33. egri birtokháborítás
34. debreceni szmog
35. Budapest Belső-Erzsébetváros örökségvédelme
36. Budapest, XV. ker. MÁV telep
37. Budapest, Tegzes utca
38. Budapest, XI. kerület irodapark építése
39. miskolci szmogriadó terv
40. Tata Oscar Cafe
41. Nemesszalók füstölő
42. Békéscsaba füstölő
43. Szikszói lezárt hulladéktelep
44. Budapest, IX. ker. Napfény u-i SPAR üzlet
45. Kámoni Arborétum
46. Debreceni zaj
47. lábatlani szennyvíztisztító
48. BKV környezetterhelés
49. Parlagfű
50. Szolnok, József Attila utca zaj