BESZÁMOLÓ

a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának
2010. évi tevékenységéről

J/2416

BESZÁMOLÓ

a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről

Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa

Budapest, 2011

Minden jog fenntartva

ISSN 2061-6511

Kiadó: Országgyűlési Biztos Hivatala
cím: 1051 Budapest, Nádor u. 22.
telefon: 06-1/475-7123, fax: 06-1/269-1615
honlap: www.jno.hu
e-mail: jno@obh.hu
felelős kiadó: Fülöp Sándor
nyomda és kötészet: OOK-Press Kft., Veszprém, Pápai u. 37/A
felelős vezető: Szathmáry Attila

TARTALOM

ELŐSZÓ 7

I. ÁTTEKINTÉS 8

I.1. Irodánk történeti háttere, az alapítók 8
I.2. Az intézmény sajátos jellege 9
I.3. A sajátos ombudsman-jelleg gyakorlati megvalósítása 11
I.4. Eredményeink és tapasztalataink a környezetjog terén 12
I.5. Eredményeink és tapasztalataink a környezetpolitika terén 24
I.6. Stratégiai kommunikáció 28

II. JOG AZ EGÉSZSÉGES KÖRNYEZETHEZ 31

Bevezetés 31
II.1. A jövő nemzedékek jogai és az egészséges környezethez való jog a készülő alkotmányban 35
II.2. Környezetjogi tevékenység 45
II.2.1. A levegő minőségének védelme 45
II.2.2. Zaj elleni védelem 56
II.2.3. Közlekedés 84
II.2.4. Településrendezés 91
II.2.5. Természeti értékeink védelme 115
II.2.6. Vizeink védelme 127
II.2.7. Társadalmi részvétel 134
II.2.8. Részvételünk a hatóságok eljárásjogi gyakorlatának alakításában 142
II.2.9. Részvételünk a jogi szabályozás alakításában 159
II.2.10. Közérdekű igényérvényesítés 170
II.2.11. Az emberiség közös öröksége és a nemzeti vagyon kiemelt védelme 181
II.2.12. A vörösiszap-katasztrófa vizsgálata 188
II.3. Nemzetközi hatásköreinkhez kapcsolódó tevékenységünk 196

III. KÖRNYEZETPOLITIKA – A JÖVŐ NEMZEDÉKEK KILÁTÁSAI 214

Bevezetés 214
III.1. Ökoszisztéma, társadalom, gazdaság 217
III.2. Klíma, energia 231
III.3. A biológiai sokféleség megőrzése 242
III.4. A Duna és a Duna-régió jövője 253
III.5. Környezet és egészség 263
III.6. A Közösségi Agrárpolitika jövőbeli szerepe és kilátásai 269

III.7. A fenntarthatóság fogalma 273
III.8. Jövőkutatás a jelenben: fenntartható közösségek 276

IV. STRATÉGIAI KOMMUNIKÁCIÓ 282

Bevezetés 282
IV.1. Hazai kapcsolataink 284
IV.2. Oktatás, nevelés, szemléletformálás 295
IV.3. Konferenciák, tanácskozások, védnökségek 300
IV.4. Médiakommunikáció 317
IV.5. Magad légy a változás... 321

V. ZÁRSZÓ HELYETT 325

VI. MELLÉKLETEK 327

VI.1. Munkatársak 327
VI.2. Szervezeti ábra és logó 328
VI.3. Gazdálkodásunk adatai 329
VI.4. Statisztikai adatok 330
VI.5. A hivatkozott jogszabályok rövidítése 333
VI.6. Jogi anyagok listája 335

CD MELLÉKLET

BESZÁMOLÓ 2010 (PDF FORMÁTUMBAN)
FÜGGELÉKEK A BESZÁMOLÓHOZ:

Jogi anyagok
- alkotmányozással kapcsolatos javaslatok
- állásfoglalások
- alkotmánybírósági beadványok
- peres iratok
- jogszabály-véleményezések
- egyebek

Irodánk által készíttetett kutatások eredményei
Rendezvények, előadások
Sajtóközlemények
A hazai sajtó környezetvédelmi tartalomelemzése, értékelése
Kitüntetettek méltatása

„Az élethez való jog vonatkozásában (...) az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában (...) is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövendő generációk életfeltételeinek biztosítása is."

az Alkotmánybíróság 28/1994. (V.20.) határozata

Előszó

A tavalyi beszámolónál lényegesen terjedelmesebb kiadványt jelentetünk meg az idén, mert úgy látjuk, hogy sokan igénylik, használják a hazai környezetvédelem és környezetvédelmi jog ilyen szisztematikus áttekintését. Bár jelentésünk hivatalosan a Magyar Országgyűlés számára készül, több minisztériumtól, egyetemi műhelytől és civil szervezettől kaptunk megtisztelő, részletes visszajelzést az előző beszámolónkra. Ugyancsak szem előtt kell tartanunk, hogy panaszosaink egy része beadványának megfogalmazása előtt a beszámoló vonatkozó fejezetéből tájékozódik. A beszámoló elkészítése során tehát az a kettős cél vezérelt bennünket, hogy egyrészt törvényi kötelezettségünknek eleget téve számot adjunk az elvégzett munkánkról, másrészt olyan kézikönyvvel szolgáljunk, amely a panaszok, valamint hivatalból indított vizsgálataink, kutatásaink alapján elemzi a magyar környezetvédelem helyzetét is.

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája (JNO) az első két és fél évében sikeres volt. Számos, évek, évtizedek óta húzódó környezeti konfliktust tártunk fel és tisztáztunk több oldalról úgy, ahogyan az ügyekkel előttünk foglalkozó, ezekre szakosodott hatóságok nem tették (esetenként nem tehették) meg. Az egyedi környezeti problémák megoldásán kívül hatékonyan közreműködtünk általános környezetpolitikai, környezetjogi kérdések megvitatásában is: több tucatnyi jogalkotási javaslatot tettünk, és száznál több hazai és külföldi konferencián adtunk elő. Az Európai Unió és az ENSZ szintjén a jövő nemzedékek intézményes képviseletének bevezetésén dolgoznak. Ennek során a JNO-ra mint a világban jelenleg az egyetlen működő, a jövő nemzedékeket képviselő intézményre, gyakran hivatkoznak, mint a magyar törvényhozás bátor és követendő tettére.

A környezet és a jövő generációk érdekei védelmében tett intézkedéseink gyakran ütköztek rövid távú csoportérdekekkel. Bízunk benne, hogy ennek ellenére beszámolónkból egyértelművé válik, hogy tevékenységünkkel az ország fenntartható fejlődését szolgáltuk, azaz a környezetvédelmen kívül a tényleges gazdasági és szociális érdekeket is. Az a több ezer hektár zöldfelület, az a kevesebb zajjal, levegőszennyezettséggel járó környezet, amit az ország számos pontján sikerült megóvnunk, a nemzeti érdekekkel összhangban állt.

2011. március

Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa

I. ÁTTEKINTÉS

szerkesztők: Fülöp Sándor, Babai-Belánszky Tamás és Czippán Katalin

I.1. Irodánk történeti háttere, az alapítók

A Védegylet által összekovácsolt ötpárti megegyezés alapján alig több mint három éve, 2007 novemberében módosította az Országgyűlés – lényegében egyhangúlag – az országgyűlési biztosokról szóló törvényt (Obtv.).[1] Jó fél év eltelt, míg Sólyom László köztársasági elnök negyedik jelölésére a parlament megválasztotta a biztost, és újabb fél év kellett ahhoz, hogy az új iroda struktúráját kialakítsuk, vezetőit, munkatársait megtaláljuk. Ezzel a 2008-as év véget is ért, beszámolót a csonka évről csak az első teljes évvel együtt, 2009 után készítettünk. A jelenlegi, 2010-es beszámolónk tehát a második az új intézmény életében.

Lényegében három csoportra osztható az alapítóink köre, akiknek véleményére, szándékaira figyelemmel voltunk az ombudsmani szerepfelfogás kialakítása során, vagyis amikor irodánk felépítését, munkamódszerét kialakítottuk, formáltuk, még 2010-ben is. Az alapítók első köréhez tartozik mindenki, aki a nyolcvanas évek végétől a jövő nemzedékek intézményes képviseletének igényét Magyarországon felvetette, elemezte. Az ő elképzeléseik elsősorban a fogyasztói társadalom kártételeinek ellensúlyozására irányultak, az ökológiai szemléletre alapozott, hosszú távú célokat szem előtt tartó társadalmi gyakorlat kialakítására, mindezek intézményes képviseletének biztosítására.

Az alapítók második csoportja az Obtv. kiegészítését előkészítők köre. Ismert, hogy az eredetileg kialakított jogszabályváltozatokban a jelenleginél lényegesen szélesebb hatáskört terveztek az új ombudsmannak, amiben sok minden, egyebek közt az oktatás, az egészségügy és a nyugdíjak egyes vonatkozásai is helyet kaptak volna. Erre a jogalkotói koncepcióra utal az intézmény elnevezése,

[1] Az 1993. évi LIX. törvénybe egy új, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosáról szóló részletes feladatleírást illesztettek.

és az Obtv. új fejezetében számos olyan többletjogosítvány, ami egy szűkebb értelemben vett környezetvédelmi biztos mozgásterét jelentősen megnöveli.

Végül az alapítók harmadik körével már tárgyalni is módunk volt. 2008 elején a köztársasági elnök úr jelölése folytán a jelenlegi biztosnak lehetősége volt az érintett országgyűlési bizottságokkal és a parlamenti pártokkal több körben megbeszélni az új intézmény munkájának főbb irányait, munkamódszereit. Ezeknek a megbeszéléseknek a főbb elemei a következők voltak: az új biztosnak a lehető legszélesebb körű konzultációk alapján kell állást foglalnia a környezetvédelem és a jövő nemzedékek érdekei szempontjából legfontosabb kérdésekben; lehetőleg az elszigetelt szakmai és ágazati szempontokhoz képest rendszerszerűbb megközelítéssel. Ily módon az alapítók harmadik köre a tisztázás és hálózatépítés követelményeit fogalmazta meg számunkra.

Az alapjogvédelmi tevékenység alapjait, így az alapfeladatot, a hatáskört, az ombudsman intézkedéseit, lehetőségeit nyilvánvalóan a törvényi szabályozás határozza meg. A jogszabályi rendelkezések értelmezésében, a törvény által rögzített keretek tartalommal való megtöltésében ugyanakkor segítséget nyújtanak az alapítói elvárások, szándékok. Ugyanígy iránymutató lehet az alapítói szándék törvényi feladataink tényleges ellátásának miléntje, vagyis a munkamódszerünk tekintetében.

A fentiekre, vagyis a törvényre, a társadalmi és a jogalkotói elvárásokra alapozva alakítottuk ki tehát a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának szerepfelfogását és működését az alábbiak szerint.

I.2. Az intézmény sajátos jellege

A JNO-t létrehozó törvényt két meghatározó tekintetben is az egészséges környezetre vonatkozó alapjogvédelem kiteljesedéseként lehet értékelni.

Formálisan e törvény megalkotásával vált teljessé a rendszerváltáskor megfogalmazódó terveknek megfelelően az alapjogvédelem intézményi rendszere, hiszen már 1989-ben egyetértés mutatkozott abban, hogy külön környezetvédelmi ombudsmanra is szükség van.[2] Tartalmi szempontból a kiteljesedés az ombudsmani hatáskör és jogkörök kiszélesítésében érhető tetten. Az alapjogvédelem és a környezetvédelem két évtizedes tapasztalatainak, fejlődésének köszönhetően egy újszerű, a korábbitól részben eltérő, az új kihívásoknak megfelelő ombudsmani modell jött létre. A korábbi ombudsmanokhoz képest az új biztos számos új hatáskört kapott, ami a védelem magasabb szintjét biztosítja. Egyúttal az ombudsmani szerep tekintetében is egyfajta hangsúlyeltolódást irányoz elő a szabályozás, amennyiben a rendszerszintű, általános jellegű in-

[2] A tárgyalások alapján egyetértés alakult ki abban, hogy az általános ombudsman mellett indokolt lehet egy adatvédelmi, egy kisebbségvédelmi és egy környezetvédelmi ombudsman intézményének létrehozása. Forrás: Az Ellenzéki Kerekasztal 76. ülése, 1989. szeptember 18., A rendszerváltás forgatókönyve – Kerekasztal tárgyalások 1989-ben, Dokumentumok IV., főszerkesztő: Bozóki András, Budapest, 1999. 451. oldal

tézkedések, fellépések lehetőségét és egyben kívánalmát teremti meg az egyedi panaszbeadványok elbírálása mellett, továbbá a fenntarthatóság, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét is az alapjogvédelem körébe vonja.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa elsődlegesen egyedi panaszok, egyedi ügyek kivizsgálására és megoldására hivatott. A jelen nemzedék egészséges környezethez való joga és a jövő nemzedékek érdekei magas szintű védelméhez azonban csupán ez nem elegendő. A reaktív, a pusztán egyes ügyeket, s a közigazgatás egyedi hibáit vizsgáló szemlélet helyett proaktív, az általános összefüggéseket elemző szemléletre és megoldási javaslatokra van szükség.

Az egyedi ügyek hibáinak, visszásságainak feltárása ugyanis önmagában nem jelent megoldást, ha maga a rendszerprobléma, tipikusan a téves helyzetértékelés, tisztázatlan koncepcionális, stratégiai kérdések, helytelen jogi szabályozás, téves hatósági gyakorlat, illetve az igazgatás ágazati vagy területi szintjeinek összehangolatlansága változatlanul maradnak. Ezek megfelelő kezelése nélkül – akár tömegesen, illetve igen súlyos ökológiai, társadalmi károk bekövetkezésével – megismétlődhetnek az egyedi visszásságok. Ha ellenben hatékony, a megelőzést szolgáló jogszabályok és stratégia születik, a különböző ágazati és területi érdekeket egy össztársadalmi cél érdekében együttműködve összehangolják, látványos javulás érhető el az egész ország környezetállapotában és így lakosságának közérzetében. Ennek felismerésével vizsgálatainkban az adott ügyön túltekintve magasabb szintű, általános jogalkotási és környezetpolitikai megoldásokat is sürgetünk.

E széleskörű, rendszer-szerű elvárás magából a törvényi szabályozásból is ered. A JNO alapvető feladata általában a környezeti fenntarthatóságot segítő jogszabályi rendelkezések érvényesülésének figyelemmel kísérése, értékelése és ellenőrzése. Hangsúlyos szerepet szán a törvény a jogalkotás befolyásolására, hiszen külön is nevesíti a jogszabályok véleményezési jogát, a fenntartható fejlődés megjelenítése érdekében önálló bekezdésben említi a helyi önkormányzatok terveinek véleményezését, a környezeti problémák globális jellegére figyelemmel hangsúlyozza a nemzetközi szerződések hazai érvényesítését, sőt irodánk feladatai közé sorolja az európai uniós döntéshozatalban való részvételt is. A perlési jogosultságok biztosításával a jogalkotó ezen kívül a közérdekű igényérvényesítés kívánalmát teremti meg, amely az egészséges környezethez való alapjogi szemléletnek a bírósági gyakorlatban történő megjelenítését segíti elő. A JNO hatásköre végül kiterjed a magánjogi jogalanyokra is, ami a jövő nemzedékekért viselt közös felelősség érvényre juttatását szolgálja.

A környezetjog alkalmazása mellett – a törvény kifejezett rendelkezéséből is következően – a fenntarthatósági, környezetpolitikai tevékenységre is nagy hangsúlyt kell helyezni, hiszen a jövő nemzedékek érdekeinek védelme is lényeges részét képezi az egészséges környezethez való jognak. Ekképpen a JNO-nak fenntarthatósági üzenetek megfogalmazása is feladata, így a központi és területi, települési környezetpolitika alakításában is részt veszünk.

A sajátos jogkörök egyértelműen a környezetvédelmi és a fenntarthatóságot érintő kérdések megkülönböztetett jellegére vezethetők vissza. Ezt az indokol-

ja, hogy a természeti értékek az élet feltételét, az élet alapjait jelentik, ezen javak végesek, elpusztulásuk jóvátehetetlen és visszafordíthatatlan. A tiszta ivóvíz, a termőföldek, az egészséges levegő, a természetes klíma, valamint az élőlények és azok társulásai különlegesen becsben tartandó értékek, melyek különleges védelmet igényelnek. Ezt a magas szintű, biztonságos védelmet az egészséges környezethez fűződő alkotmányos alapjog puszta deklarálása nem garantálja, ezért a törvényalkotónak végső soron alkotmányos kötelessége volt az Alkotmánybíróság által megfogalmazott intézményvédelmi kötelezettség teljesítésével további intézményi garanciákról gondoskodni.

I.3. A sajátos ombudsman-jelleg gyakorlati megvalósítása

A fentebb kifejtettek értelmében irodánk hivatásának egyedi ügyeinken keresztül a rendszerszintű visszásságok feltárását, elemzését és megoldási javaslatok megfogalmazását tekintjük. Az egészséges környezethez való jog érvényesítése érdekében a jogalkotó számára rendszerszemléletű javaslatokat kell megfogalmaznunk, a jogalkalmazók számára pedig alapelvi szintű ajánlásokat kell kidolgoznunk. Ezen feladatok megfelelő teljesítése nélkülözhetetlenné teszi a tényállás alapos és széles körű tisztázását, az érintett szervekkel való rendszeres konzultációkat, a környezetpolitikai és tudományos törvényszerűségek figyelembevételét, a mélyreható elemzéseket.

Az interdiszciplináris, proaktív, előretekintő megközelítést igyekeztünk már a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodája szerkezetének kialakításával is alátámasztani. Ez az első olyan magyar ombudsmani iroda, amely nagy számban alkalmaz nem jogász szakértőket, a gyakorlatban is érvényesítve az alapjogvédelmi felfogást, a környezetjogi és a hosszú távú fenntarthatósági szempontoknak való egyidejű megfelelés kívánalmát. Az alapítók által megkívánt tisztázás és hálózatépítés szempontjai, úgy hisszük, áthatják minden egyes ügyben az eljárásunkat, hiszen igyekszünk az ügyeinkben az összes érintett hatóságot és más szervezetet megkeresni, álláspontjukat megismerni és feldolgozni egy „iteratív" eljárás keretében. Állásfoglalásainkat ennek megfelelően rendszerint tervezetként küldjük meg az érintetteknek, akik észrevételeikkel – e tekintetben rendkívül kedvezőek a tapasztalataink – hozzájárulnak megállapításaink és intézkedéseink mélyebb megalapozottságához.

Egyedi vizsgálatainkban minden esetben keressük a visszásság kialakulásában szerepet játszó rendszerhibákat, azok javítása érdekében. A hozzánk forduló panaszosok érdekeinek előmozdítását, jogainak érvényesülését akkor is segíteni törekszünk, ha a beadványt el kell utasítani vagy intézkedésre nincs lehetőség. Ezek a beadványok, ha egyedileg nem is, de tágabb összefüggésekben eredményesen kezelhető problémát vetnek fel. Ilyenkor lehetőség szerint általános vizsgálat keretében keressük a megoldást. Az egyedi és átfogó vizsgálataink tapasztalatait további kutatásokkal, szakmai és hatósági konzultációkkal egészítjük ki.

Általános ajánlásokat fogalmazunk meg mind a jogalkalmazás, mind pedig a jogalkotás számára az egészséges környezethez való jog érvényre jutását elősegítő joggyakorlat és jogi szabályozás kialakítása érdekében. Az egészséges környezethez való alapjog intézményvédelmi jellege önmagában is indokolja, hogy a jogi szabályozás alakítását kiemelt területként kezeljük.

Számottevő aktivitást fejtünk ki a közérdekű igényérvényesítés terén. Ezen ombudsmani jogkör különösen is az alapjogvédelem kiteljesedéseként értékelhető. Lehetőséget, sőt felelősséget teremt arra, hogy egyes, az egészséges környezethez való jog érvényesülését alapvetően meghatározó jogkérdéseket, illetve érdekeket, értékeket az alapjog intézményes képviseletére hivatott szakosított intézmény akár a Legfelsőbb Bíróság előtt is képviselje.

Figyelemmel kísérjük a fogyasztói társadalom alternatíváival kapcsolatos hazai és nemzetközi kutatási eredményeket, a fenntartható fejlődés helyi, kisléptékű gyakorlati megoldásait kutató programunk és az alternatív társadalmi-gazdasági indikátorokkal foglalkozó programunk ebbe az irányba halad.

Végül nemzetközi jogi osztályunk segítségével nyomon követjük az európai uniós és nemzetközi rendelkezések megfelelő átvételét, érvényesítését. Ugyancsak fontos feladat a nemzetközi, illetve uniós környezetvédelmi és alapjogvédelmi szervezetekkel való kapcsolattartás, a kölcsönös tapasztalatcsere.

A felsorolt sokoldalú tevékenység hozzájárul egy az alapítóink által megkívánt rendszerszemlélet kialakításához és érvényesítéséhez. Nem hallgathatjuk el azonban azt sem, hogy sok környezetvédő szakember a jelenleginél aktívabb, hangosabb JNO-t szeretne látni. Teljesen jogos ez a felvetés, hiszen az ismertetett módszertani megközelítésünk miatt a legtöbbször nem tudunk, általában nem is akarunk a fel-felröppenő környezeti témákra azonnal kész állásfoglalással megjelenni. Azokban az ügyekben persze, ahol rövid idő alatt kellett reagálni készülőben levő, azonnali vagy visszafordíthatatlan hatásokkal fenyegető tervekre, hatósági lépésekre, mint például a szmogriadóval kapcsolatos vagy egyes településrendezési ügyekben, ott ezt is meg tudtuk tenni. De már a vörösiszap-katasztrófa után nem gondoltuk azt, hogy napokon belül kellene nyilatkoznunk, és a Duna ökológiai szolgáltatásainak az ügyében is hosszú ideig készítettük elő állásfoglalásunkat.

I.4. Eredményeink és tapasztalataink a környezetjog terén

A hatáskörünkbe tartozó ügyek mindig több környezeti kérdést, területet is érintenek, így egyazon állásfoglalásban sokszor egyaránt feltárunk visszásságokat például a társadalmi részvétel, a településrendezés, a zaj elleni védelem vagy a vízvédelem stb. terén. Ebből következően az egyes vizsgálatainkról szükségszerűen több alfejezetben is beszámolunk, mindig az ügy adott témához tartozó tanulságára rámutatva. Tevékenységünk egyik legfontosabb üzenete tehát, hogy a környezeti kérdéseket nem lehet önmagukban értelmezni, nélkülözhetetlen a

rendszerszintű összefüggések felismerése és elemzése. E tekintetben nem lehet továbbá csak a környezetjogra támaszkodni, hanem a környezetpolitikai, stratégiai gondolkodásnak is tevékenységünk részét kell képeznie. A beszámolót is így lehet megfelelően olvasni és értelmezni, amit az egyes fejezetek és ügyek közötti kereszthivatkozásokkal igyekeztünk elősegíteni.

Az alábbiakban a jelen beszámoló későbbi fejezetei és alfejezetei tartalmát, lényegi gondolatait fogalmazzuk meg tömören. A megemlített állásfoglalások teljes terjedelmükben a beszámoló mellékletét képező CD-n, illetve a JNO honlapján[3] találhatók meg.

Javaslataink a készülő alkotmányhoz

A 2010. év legjelentősebb közjogi folyamata az alkotmányozás megindulása volt. Irodánk felismerve, hogy az alapjogvédelmi tevékenység az alkotmány előkészítése és megalkotása során rendkívüli jelentőséggel bír, több dokumentumban fejtette ki részletes javaslatait a lehetséges és a tervezett szabályozás kapcsán. Ugyancsak az alapjog védelmének előmozdítása végett, az alkotmányszöveg megalkotásának elősegítésére tekintélyes külföldi és hazai előadók meghívásával nemzetközi konferenciát szerveztünk az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek alkotmányban való lehetséges szabályozása áttekintésére.

Több hazai alkotmányjoggal, illetőleg nemzetközi összehasonlító környezetjoggal foglalkozó tanulmányt, kezdeményezést dolgoztunk fel, és azt találtuk, hogy a világban az 1972-es stockholmi konferencia óta elfogadott mintegy 60 újabb alkotmányban létrejött a környezetre vonatkozó szabályozási elemek kritikus tömege. Ehhez járul még az ENSZ és az Európai Unió különböző szerveinek, nemzeti kormányoknak, illetőleg független egyetemi kutatócsoportoknak a közelgő, részben már jelen lévő környezeti katasztrófákról történő híradása[4] mint motivációs erő. Mindezek alapján úgy látjuk, hogy elérkezett az idő az egészséges környezethez fűződő alkotmányos jogok rendszerének a felvázolására – ez Magyarország részéről hatalmas hozzájárulás lenne e jogterület fejlődéséhez. A rendszer elemei elsősorban

- az alanyi jogokból és az állam feladataiból adódó,
- az egészséges környezethez fűződő jogok és kötelezettségek,
- amelyek mind a jelen, mind pedig a jövő generációk védelmét biztosítják.

A jövő nemzedékek érdekeinek védelme, illetve a fenntartható fejlődés követelményrendszerének az alkotmányba emelése álláspontunk szerint nélkülözhetetlen. Indokolt ezen kívül szabályozni az egészséges környezethez való alapjog ütközését egyéb alapjogokkal, mégpedig az élethez, az egészséges környezethez

[3] www.jno.hu

[4] A teljesség igénye nélkül az ENSZ által kezdeményezett Ezredéves ökoszisztéma felmérés (Millennium Ecosystem Assessment), a Globális környezeti kilátások (Global Environmental Outlook) tanulmány, az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület (Intergovernmental Panel on Climate Change) tevékenysége, az Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2010-es beszámolója, a Stern-jelentés, illetőleg a Nature 2009. szeptemberi számában leközölt úgynevezett Planetary Boundaries (Bolygónk határai) tanulmány említhető itt.

való jog és a jövő nemzedékek érdekei primátusának kimondásával. A legfontosabb követelmények és alapelvek (a visszalépés tilalma, az integráció elve, a megelőzés elve, az elővigyázatosság elve, a szennyező fizet elve, valamint a közösségi részvétel elve) kimondása, valamint alapvető definíciós egységek, a nemzet (a jelen és a jövő nemzedékek folyama és együttese), illetőleg a nemzeti vagyon (a jelen és jövő generációk életfeltételeit biztosító alapfeltételek, mint az egészséges ivóvíz, a termőföld és a genetikai sokféleség) tennék teljessé a szabályozás rendszerét.

Az egészséges környezethez való jog a hosszú távú érdekek, az élet természeti alapjainak védelmét biztosítja, szemben a rövid távú szempontokkal. Ezt az előrelátó szemléletet intézményileg kizárólag a közjogi függetlenség és önállóság biztosításával lehet érvényre juttatni. Az egészséges környezethez való jog sajátos alapjog, így az ombudsmani védelem is sajátos kell legyen. Különleges eszközöket, szervezetet, hatáskört, látásmódot, munkamódszert, szaktudást és intézkedéseket igényel, ami nem tagozható be egy más jellegű, általános alapjogvédelmi szervezetbe. Súlyos logikai és politikai ellentmondás volna az, hogyha az alkotmányos rendelkezések erősítésével az intézményes védelem szintjét csökkentenék. Az önálló képviseleti intézménnyel Magyarország a nemzetközi közösség élén jár, példát mutat más államoknak. A JNO intézménye iránt igen élénk nemzetközi érdeklődés mutatkozik, egyre több országban és európai szinten is hasonló megoldásokban gondolkodnak.

Átfogó vizsgálatok

Az irodánkhoz érkező panaszok nagy száma, a hatékony jogalkalmazást nehezítő jelentős értelmezési kérdések, valamint a jogi szabályozás hiányosságai miatt, mindezek elemzésére több területen átfogó vizsgálatot folytattunk le. Így az egyedi ügyekből előtűnő kérdéseket, problémákat kiemelve általában értékeltük a zaj és bűz elleni védelem, a településrendezés, a Natura 2000, a társadalmi részvétel, és legutóbb a hulladékok illegális égetése tekintetében a joggyakorlatot és a jogi szabályozást. A saját vizsgálatokon túl konzultációkat folytattunk szakmai szervezetekkel, minisztériumokkal és hatóságokkal, önkormányzatokkal is. Az egyes jogi területek általunk legneuralgikusabbnak vélt pontjaiból vizsgálati szempontsort elkészítve felkerestünk három környezetvédelmi felügyelőséget, több települési és megyei önkormányzatot, bíróságokat, ügyészségeket, és részletes egyeztetéseket, iratfeldolgozást folytattunk. Két területen – a zaj és a bűz elleni védelem kérdéseiben – konferenciát rendeztünk további vitatott kérdések és megoldási javaslatok bemutatására. Vizsgálataink, kutatásaink eredményeit elsődlegesen a jogi szabályozás alakításában használtuk, illetve használjuk fel, de a joggyakorlat kedvező befolyásolására, segítésére is törekszünk.

A levegő védelme

Hasonlóan az előző évhez, 2010-ben is jellemzően bűzterhelés, hulladékégetés és a közúti közlekedés levegőszennyező hatása miatt fordultak hozzánk a panaszosok. A bűz jogi meghatározása mind a jogalkotó, mind a hatóságok számára meglehetősen nehéz feladat, ezért részletes elemzést végeztünk a

témában. Álláspontunkat egy Legfelsőbb Bíróság előtti perben és a levegővédelmi szabályozás felülvizsgálata során is eredményesen fejtettük ki, érveinket mindkét fórumon elfogadták.

A növekvő szociális problémák és az energiahordozókkal kapcsolatos ellátási gondok miatt egyre aggasztóbb jelenség a háztartási és egyéb hulladékok fűtési célú égetése, ami mikro-szinten az egyik legsúlyosabb környezeti problémává válhat. Erre figyelemmel vizsgálatot indítottunk annak áttekintésére, hogy megfelelő jogi és egyéb lehetőségek állnak-e rendelkezésre a fellépés, a megelőzés terén.

Egy budapesti óvodával kapcsolatos állásfoglalásunkkal ráirányítottuk a figyelmet a közoktatási intézmények elhelyezésének környezetegészségügyi problémáira.

Zaj elleni védelem

Legnagyobb és legátfogóbb vizsgálatunkat a zaj elleni védelem terén folytattuk le. A panaszok nagy része a zajterhelés miatt érkezik irodánkhoz, továbbá a jogi szabályozás is meglehetősen sok elvi problémát és gyakorlati kérdést vet fel. Értékeltük a zaj egészségre gyakorolt hatását és ezzel összefüggésben az Egészségügyi Világszervezet (World Health Organization – WHO) ajánlásait, tanulmányait is. Valamennyi zajforrást érintően elemeztük a hatóságok tevékenységét és a jogszabályi rendelkezéseket, így foglalkoztunk a közterületi rendezvényekkel, közlekedési és építési, szabadidős és üzemi zajforrásokkal is. Állásfoglalásaink érintették például a Hungaroringet, a Red Bull Air Race rendezvényt, az imént említett óvodát, a Ferihegyi repülőteret, a tatai katonai lőteret, továbbá az Alkotmánybírósághoz fordultunk a kulturális rendezvények szabályozása miatt. Valamennyi állásfoglalásunkban azt állapítottuk meg, hogy a hatóságok, illetve a jogszabályok nem nyújtanak megfelelő védelmet a lakosság számára, jóllehet a lakosság igen jelentős része zajtól nagymértékben terhelt területen él.

Állásfoglalásunkat követően az említett repülőrendezvényt nem tartották meg, az óvodát illetően mindent megtesz az önkormányzat, hogy megfelelő megoldást találjon.

Közlekedés

A közlekedés elsődlegesen az általa okozott zaj- és levegőszennyezés tekintetében jelent problémát. E téren különösen is fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az egyes környezeti problémák csakis összefüggéseikben, rendszerben kezelhetők. A hozzánk érkezett panaszok sem vizsgálhatók, illetve kezelhetők pusztán a zaj elleni védelem vagy a levegővédelmi szabályozás eszközeivel. A valódi megoldás csakis a fenntartható közlekedésszervezéstől, és ezzel szoros összefüggésben a fogyasztói, lakossági szokások változásától várható, és felveti a közös felelősség, a környezettudatos életmód nélkülözhetetlenségét. Vizsgáltuk a közlekedési zajforrások és a nagyberuházásokhoz kapcsolódó nagy volumenű szállítási műveletek szabályozását. Igen jelentős szerepe van továbbá a területrendezési és településrendezési tevékenységeknek is abban, hogy ne generáljanak további forgalmi, közlekedési igényeket. Ez utóbbi összefüggésre

mutattunk rá például a Pátyi Golfpálya projekttel kapcsolatos állásfoglalásunkban, valamint az agglomerációs törvény felülvizsgálatának eljárásában.

Településrendezés

A fenntartható fejlődés hiányának veszélyei és következményei talán leglátványosabban a településrendezési és területrendezési döntések kapcsán mutatkoznak meg. Az intenzív fejlesztések, kizárólag rövid távú érdekeket szem előtt tartó településrendezési döntések már a ma élő nemzedékek életminőségét is rontják. Az agglomerációban megvalósított beruházások a főváros és környéke környezeti minőségét alapvetően meghatározzák, az általuk generált közlekedési és további infrastrukturális fejlesztések jelentősen hozzájárulnak a levegő szennyezettségéhez, a lakosság rendkívüli zajterheléséhez, miközben végérvényesen számolnak fel nagy kiterjedésű zöldfelületeket.

Mindennek veszélyeit és a jogi szabályozás elégtelenségeit, a települési önkormányzatok visszás döntéseit mutatja be a Pátyi Golfpálya projekt, a dobogókői belterületbe vonás, a dunakeszi láp ügye, valamint Üllő város településrendezése tárgyában kiadott állásfoglalásunk.

Intézkedéseink hatására a pátyi településrendezési eszközöket nem léptették hatályba, és a Pilisszentkeresztet érintő változásokat sem valósította meg az önkormányzat.

Természeti értékeink védelme

Vizsgálatainkban elsődlegesen a Natura 2000 területekre vonatkozó szabályokat, európai uniós és hazai rendelkezések érvényesülését vizsgáltuk. Bár a Natura 2000 területek közösségi jelentőségűek és sérelmük akár kötelezettségszegési eljárást is eredményezhet, mégis hatósági mulasztásokat és megalapozatlan döntéseket tártunk fel például a Central Europe Rally (ún. „Magyar Dakar") futamával, a pilisszentkereszti településrendezési eljárással, vagy a budaörsi kopárokkal kapcsolatos vizsgálatainkban. Az elővigyázatosság elve és az uniós jog alkalmazása láthatóan nehézséget jelent a jogalkalmazás számára.

A természeti értékek védelmét hátráltatja a földhivatali eljárásokért fizetendő, azonban az érintett hatóságok, önkormányzatok számára megfizethetetlen mértékű illeték is. A belterületi zöldfelületek, fák, facsoportok jelentőségére is több ügyben felhívtuk a figyelmet.

Kezdeményezésünk eredményeként a budaörsi kopárokat fenyegető beépítések egyelőre nem valósulnak meg, így nincs veszélyeztetve egy ritka, közösségi jelentőségű szöcskefaj állománya.

Vizeink védelme

Ugyancsak a jövő nemzedékek életfeltételeit alapjaiban érintő kérdés a vízbázisok védelme. Két jelentős ügyben, a Duna hajózhatóságának javítása és a víziközművek tervezett átszervezése tárgyában kiadott állásfoglalásunkban mutattunk rá ennek kapcsán az állam fokozott felelősségére. A vízkinccsel csakis hosszú távú tervek, stratégiák mentén, a fenntarthatóság követelménye

jegyében lehet gazdálkodni, s minden más ezt veszélyeztető tevékenységet, rövid távú érdeket ki kell zárni. Pátyi és pilisszentkereszti állásfoglalásunkban hangsúlyoztuk, hogy a vizek védelmét a településrendezési döntések során is figyelembe kell venni. Több állásfoglalásunkban (pl. „Magyar Dakar", Nagydobsza) kimondtuk, hogy az állam fokozott felelősséggel köteles biztosítani a vízbázisok veszélyeztetésének kizárását, és ennek érdekében jogalkotási javaslattal is éltünk (Nitrokémia Zrt. papkeszi telephelye).

Vizsgálatainkkal elősegítettük a Duna hajózhatóságát érintő beavatkozások alaposabb átgondolását és volumenének csökkentését, és azt, hogy az állami vagyonkezelő lemondott a víziközművek adott átszervezésének szándékáról.

Társadalmi részvétel

A környezetvédelmi jog talán legvitatottabb területe az állampolgárok és a társadalmi szervezetek döntéshozatalban való részvételének biztosítása. Vizsgálataink tapasztalata gyakran az, hogy éppen azon eljárásokban lehet számítani elhúzódó jogvitákra és súlyos károkra, ahol nem vonták be megfelelően a lakosságot, vagy az ő érdekeiket eleve nem kívánják figyelembe venni. Ahol kellő időben megfelelő, vagyis egymás érdekeit szem előtt tartó egyeztetést folytatnak az érintettek, ott a lakosság is jobban elfogadja a változtatásokat.

A lakosság széles körét érintő ügyekben (Red Bull Air Race, a ferihegyi 2-es kifutópálya vagy a Hungaroring esetében) is azt tapasztaltuk, hogy a hatóságok kizárják a hatásokat elviselni kénytelen lakosságot az engedélyezésből. Ügyféli jogállást érintő állásfoglalásainkban, továbbá a Legfelsőbb Bíróság által lefolytatott jogegységi eljárásban ezért részletes elemzéseket végeztünk a társadalmi részvétel jelentőségéről, a hazai és a nemzetközi szabályozásról, a jogfejlődés kívánatos irányairól.

Részvételünk a hatóságok eljárásjogi gyakorlatának alakításában

Az egészséges környezethez való jog az állam azon kötelezettségét is magában foglalja, hogy a környezet védelmét szolgáló jog következetes és hatékony alkalmazásáról hatósági szervezetrendszere útján is gondoskodjon. Számtalan állásfoglalásunkban állapítottuk meg ennek hiányát a hatóságok mulasztásai, az eljárási szabályok megsértése, az alapelvek figyelmen kívül hagyása, a tényállás tisztázásának hiánya stb. kapcsán. Vizsgálataink általános következtetése ugyanakkor, hogy az államnak a hatékony működés és működtetés feltételeiről is gondoskodnia kell, az elégtelen hatósági tevékenységből, mulasztásokból eredő környezeti károk jelentősen nagyobbak lehetnek, mint a működtetésen megtakarított összeg.

Részvételünk a jogi szabályozás alakításában

Egyedi és általános vizsgálataink hangsúlyosan kiterjedtek az ügyek hátteréül szolgáló jogi szabályozás elemzésére, így állásfoglalásainkhoz sok esetben kapcsolódik jogalkotási javaslat is. Számos más téma mellett jeleztük, hogy

például a víziközművek megfelelő működéséhez (ezzel az ivóvízkincs védelméhez), a génvagyon megőrzéséhez, a Duna hajózhatóságának fenntartható fejlesztéséhez, a lakosság zaj elleni védelméhez, természeti értékeink védelmi szintjének megőrzéséhez egyaránt jogszabály-módosítás szükségeltetik. Emellett a környezeti érdekek érvényesítése érdekében részt vettünk például a hulladékgazdálkodásról, a levegő védelméről, a fővárosi agglomerációról szóló szabályozás felülvizsgálatában. Az Alkotmánybíróság utólagos kontrollját kértük Páty és Dunakeszi településrendezési eszközeivel, valamint a kulturális fesztiválok jogi szabályozásával kapcsolatban.

Közérdekű igényérvényesítés

2010-ben is több olyan perben vettünk részt, ahol az egészséges környezethez való jog különös védelmet igényelt. Valamennyi eljárásban olyan elvi jogkérdések merültek fel, amelyek bírói értelmezése és eldöntése alapvetően meghatározza a joggyakorlat alakulását, így kifejtettük álláspontunkat az uniós jog alkalmazása, az elérhető legjobb technika, a tényállás-tisztázás terjedelme, a társadalmi részvétel gyakorlati érvényesülése, a lápok jogi minősítése, a bűz fogalmának meghatározása tekintetében. Ezzel egyidejűleg fellépésünket kiemelt környezeti érdekek is indokolták, így a vízbázisok, védett természeti értékek, a lakosság egészségének oltalma. A JNO négy közigazgatási perben (Tubes, BÉM, dunakeszi láp, Nagymányok) és egy polgári perben (BÉM) vett részt beavatkozóként.

Fellépéseinkkel előmozdítottuk Pécs és a Sajó völgyének lakossága pernyertességét, valamint hozzájárultunk ahhoz, hogy a dunakeszi láp védelme érdekében új eljárást folytassanak le. Az alapul szolgáló perben kifejtett jogi álláspontunkkal több tekintetben egyező érveléssel hozta meg a Legfelsőbb Bíróság az ítéletét a tubesi NATO-radar tárgyában.

Az emberiség közös öröksége

A nemzeti génvagyon, a kulturális örökség és az ivóvízkincs mint a nemzeti vagyon részei az állam fokozott felelősségvállalását kívánják meg. Mindezek olyan nemzeti stratégiai kérdések, amelyek alapvetően befolyásolják a jelen és a jövő nemzedékek életfeltételeit és környezetét. Az ezen értékekkel való gazdálkodás néhány alapvető követelményét fogalmaztuk meg a vonatkozó állásfoglalásainkban. Vizsgálataink tapasztalatai szolgáltak alapul azon igény megfogalmazásához, hogy az új alkotmányban a nemzeti vagyon védelmének alapjait is meg kell határozni.

Vizsgálataink segítséget jelentettek a hazai gyümölcs-génállomány megóvásához, és általában a génvagyon megőrzéséhez szükséges fokozott kormányzati figyelem felkeltéséhez, a tokaji világörökség védelméhez, a víziközművek zavartalan és szakmai alapon való további működéséhez.

A vörösiszap-katasztrófa vizsgálata

A vörösiszap-katasztrófa sok tekintetben kiemelt figyelmet igényel. Rávilágít a környezetvédelmi alapelvek, különösen a megelőzés, az elővigyázatosság, a szennyező fizet elvének rendkívüli jelentőségére. Egyértelművé teszi, hogy a

környezetvédelem a jogi szabályozás teljességét átható terület, azt nem lehet leszűkítően értelmezni. A katasztrófa megköveteli, hogy a leszűkítő szemléletű gondolkodást és értelmezéseket felváltsa a környezeti érdekek védelmének komplex biztosítása, az építésügyi, vízügyi, területhasználati, bányászati, katasztrófavédelmi stb. ágazat környezeti érzékenységű és szempontú alakítása. Mind a jogi szabályozásban, mind pedig a hatósági jogalkalmazásban a környezet magasabb szintű védelmét jelentő megoldásokat kell érvényre juttatni. Az üggyel kapcsolatos első állásfoglalásunkban rámutattunk, hogy ezen szemlélet hiánya is vezetett a katasztrófához, hiszen az általunk eddig vizsgált építésügyi engedélyezési és ellenőrzési kérdésekben egyetlen ágazat sem a hatáskörének megállapítására és teljes körű ellátására törekedett az elmúlt egy évtizedben.

Nemzetközi tevékenységünk

Számos állásfoglalásban és jogszabály-véleményezésben hívtuk fel a figyelmet az uniós és nemzetközi jog alkalmazásának kötelezettségére, elsődlegesen a környezeti hatásvizsgálat, a Natura 2000 területek, a stratégiai környezeti vizsgálat, valamint a társadalmi részvétel szabályozása tekintetében. Az uniós jog alkalmazása érdekében képzéseket tartottunk közigazgatási bírák, ügyészek és köztisztviselők részére. Részt vettünk az Aarhusi Egyezmény[5] nemzeti beszámolójának elkészítésében, az atomenergiával kapcsolatos ügyeket elemező Aarhusi Munkacsoportban, a Közösségi Agrárpolitika véleményezésében.

Aktív munkakapcsolatot tartottunk fent nemzetközi szervezetekkel és nemzeti kormányokkal. A brit kormány 2010-ben másodszor hívott meg bennünket tapasztalatcserére, francia és izraeli politikusok is jelezték, adott esetben szívesen felhasználnák a tapasztalatainkat. A brit, a kanadai, a norvég, a svéd, a finn és több más budapesti nagykövetség élénk figyelemmel kíséri munkánkat, számos esetben meghívtak minket előadást tartani, illetőleg közös konferenciák, rendezvények megszervezését kezdeményezték, amelyek általában nagy sikert arattak.[6]

Az irodánk által feltárt és szabályozási megoldásra váró környezetjogi problémák

Általános környezetjogi intézmények

A vizsgálati elemzés szabályozása

A jelen beszámolási időszakot megelőző években több ügyünkben szembesültünk azzal, hogy az állami költségvetésben nem érvényesülnek megfelelően

[5] A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosság döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban 1998. június 25-én elfogadott egyezmény, melynek magyarországi kihirdetéséről a 2001. évi LXXXI. törvény rendelkezik.

[6] Lásd részletesen a IV.3. Konferenciák, tanácskozások, védnökségek alfejezetben

a környezetvédelem szempontjai.[7] A helyzet kezelésére a Kvtv.[8] 43. §-ában leírt vizsgálati elemzés jogintézménye alkalmas lenne, azonban a kódex szintű deklarációt az elmúlt 15 évben nem követte részletes szabályozás. Máig nem rendezett, hogy a környezeti vizsgálatot milyen részletszabályok szerint, milyen tartalommal kell lefolytatni. Az Országos Környezetvédelmi Tanáccsal, illetőleg az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottságával egyetértésben[9] koncepcionális szabályozási igényt fogalmaztunk meg a helyzet kezelése érdekében.

A környezeti hatástanulmány készítése

A Fenntartható Fejlődés Bizottsága felkérésére a környezeti hatásvizsgálat jogintézményének egyik régi anomáliáját is elemeztük.[10] Megállapítottuk, hogy nem a legmegfelelőbb megoldás, ha egy beruházás környezeti hatásainak vizsgálatát megalapozó környezeti hatástanulmányról az adott beruházást kezdeményező cég gondoskodik. Számos olyan jogalkotási lehetőség adódna, amely nem fokozná, hanem csökkentené a jelenlegi megoldásban rejlő veszélyeket, ugyanakkor nem róna semmilyen többlet anyagi-, illetve munkaterhet a környezetvédelmi hatóságokra.

A hatásvizsgálat-köteles tevékenységek körének megállapítása

Szintén a hatásvizsgálati jog szabályozását vizsgálva megállapítottuk[11], hogy a hazai szabályozás a jogszabályi küszöb alatti nagyságú tevékenységek esetleges környezeti hatásait illetően nem felel meg az európai jognak. A szükséges jogszabályi változtatások érdekében az érintett tárca még a beszámolási időszakban megkezdte a szabályozás felülvizsgálatát.

Az egyes környezeti elemekre vonatkozó szabályok

A zaj elleni védelem szabályozása

A zajvédelmi jogszabályokban is deklarált védelmi célok számos tevékenységfajtára és jogsértésre egyáltalán nem érvényesülnek, mivel a jelenleg hatályos zajvédelmi jog vagy kifejezetten kiveszi őket a hatálya alól (pl. közterületek), vagy hiányos, illetve nem megfelelő rendelkezéseket tartalmaz, vagy egyáltalán nem tesz lehetővé szankciókat velük szemben (pl. közlekedési zajhatárérték túllépése 10 dB-ig). Elengedhetetlen tehát a zaj elleni védelem teljes szabályozásának felülvizsgálata annak érdekében, hogy következetesen érvényesüljön a megelőzés elve, és a veszélyes mértékű zaj okozásának tilalma. Részletes és átfogó jogalkotási javaslatunkat a beszámoló lezárását követően tesszük meg.

---

[7] Lásd részletesen a 2008-2009-ről szóló beszámolónk vonatkozó részeiben a vízgazdálkodási törvénnyel és a Vásárhelyi-tervvel (III.5. alfejezet), a MÁV-szárnyvonalak megszüntetésével (III.7.), valamint a széndioxid-kvóta kereskedelmével (III.8.) kapcsolatos állásfoglalásunkban. Idetartozik még, hogy 2009-ben a budapesti brit nagykövetséggel közösen kétnapos „zöld költségvetés" konferenciát is szerveztünk (a tavalyi beszámoló IV.4. Konferenciák, tanácskozások alfejezete szól erről részletesebben).

[8] A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény

[9] Lásd részletesebben a jelen beszámoló IV.1. Hazai kapcsolataink alfejezetében

[10] Lásd részletesebben a jelen beszámoló IV.1. Hazai kapcsolataink alfejezetében

[11] JNO-131/2010. állásfoglalás: a környezetbe való beavatkozással járó beruházások engedélyezési problémái az európai uniós jog tükrében, különös tekintettel a nyomvonalas létesítményekre

A levegő minőségének védelme

Vizsgálataink tapasztalatai alapján megfogalmaztuk a jogalkotónak, hogy jelentős mértékben megkönnyítené a felügyelőség munkáját, ha a jogszabály lehetőséget biztosítana arra, hogy a hatóság a bűzzel járó tevékenységek vonatkozásában szagegységben kifejezett egyedi kibocsátási határértéket írjon elő. Javaslatunkat még a beszámolási időszakban elfogadta és beépítette a szabályozásba a minisztérium. Emellett számos egyéb javaslatot is megfogalmaztunk, amelyek átvezetésére azonban nem került sor.

A Duna hajózhatósága

A WWF panaszára indult vizsgálatunkban feltártuk[12], hogy a vonatkozó ENSZ- és európai szabályok szerint egyébként hazánkban kötelező hajózási feltételekhez képest a magyar vízügyi tárca jelentősen szigorúbb szabályokat állapított meg (az előírtnál több napra és nagyobb mélységben és szélesebb hajózóútvonalon kívánta biztosítani a hajózhatóságot). Az ilyen feltételeket biztosítani hivatott nagyszabású természetátalakító munkálatok ugyanakkor – álláspontunk szerint – túlzott beavatkozást jelentenének a folyó életébe, és megnehezítenék a folyótól függő többi természeti és társadalmi szolgáltatás (ivóvíztisztítás, turisztika stb.) igénybevételét. Ezért állásfoglalásunkban javasoltuk a vonatkozó miniszteri rendelet módosításával az előírt hajózási paramétereknek a nemzetközileg kötelező szintre csökkentését. Javaslatunkra nem kaptunk választ.

Víziközművek

A víziközművek átszervezésével kapcsolatos állásfoglalásunkban[13] megállapítottuk, hogy hiányzik a víziközművek működtetésével, valamint a víziközmű-szolgáltatással kapcsolatos alapvető rendelkezések meghatározása és ezzel összefüggésben a fogyasztó és szolgáltató alapvető jogainak és kötelezettségeinek törvényi szintű szabályozása, ezért állásfoglalásunkban ennek pótlását kezdeményeztük. Az általunk kifogásolt törvényjavaslat előterjesztésétől a kormány végül elállt.

Felszín alatti vizek védelme

Veszélyes anyagokat tároló tartályok okozta vízbázisvédelmi kockázatot elemző állásfoglalásunkban hangsúlyoztuk, hogy a tartályok megszüntetésére vonatkozóan szükséges az engedélyezési rendszer bevezetése (azaz az általában jelentős környezeti kockázattal járó tartályok nem távolíthatók el, amíg az esetlegesen okozott károkat a környezetvédelmi hatóságok nem ellenőrizhették), és annak keretében a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként való részvétele. A kívánt módosítást a jogalkotó egyelőre nem tette meg.

Környezetvédelmi biztosítékadás

Több, jelentős természetpusztítással járó ügyünk közül kiemelkedett a másfél évvel ezelőtt rendezett „Magyar Dakar" autóverseny, amelynek vizsgálatát a Reflex Egyesület panaszára indítottuk és 2010-ben zártuk le. Az állásfogla-

[12] JNO-536/2010. állásfoglalás a Duna hajózhatóságának javítására irányuló közlekedésfejlesztési tervek vonatkozásában

[13] JNO-319/2010. állásfoglalás a regionális vízművek átszervezésével kapcsolatos vizsgálatról

lás[14] intézkedései közül a legfontosabb a biztosítékadásra vonatkozó jogalkotási kezdeményezés volt. Ezt a jogintézményt a vizsgálati elemzéshez hasonlóan több mint 15 éve a környezetvédelmi kódex vezette be, ám részletes szabályaival a jogalkotó ugyancsak adós maradt.

Rokonterületi szabályok

A bányászati tevékenység fogalma

A vörösiszap-katasztrófa építésügyi vonatkozásait elemző állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy a bányászati törvény nem felel meg a vonatkozó uniós irányelvnek, ezért javaslatot fogalmaztunk meg a szabályozás módosítására. Arra is felhívtuk a figyelmet, hogy a hatósági, szakhatósági jogkörök körültekintőbb elrendezésével indokolt lehetővé tenni a vörösiszap-tározóhoz hasonló komplex létesítmények biztonságosabb engedélyezését. A jogalkotási eljárás a beszámoló lezárásakor folyamatban van.

Az ország genetikai vagyonának megőrzése

Az érdi génbank ügyében[15] vizsgált, egyedisége folytán pótolhatatlan csonthéjas gyümölcsös fontos funkciót lát el: őrzi a jövő nemzedékeknek az elődeink által fáradságos munkával nemesített, termesztett sokféle meggy, cseresznye, barack stb. gyümölcsfajta genetikai készletét illetve mintázatát. Az állásfoglalásunkban tett jogalkotási javaslat azt célozza, hogy a kormány készítse el és terjessze az Országgyűlés elé az ország átfogó nemzeti génmegőrzési programját. A kormány még a beszámolási időszakban megkezdte az egyeztetéseket e program kidolgozása érdekében.

Településrendezés

Több, kérelemre, illetőleg hivatalból indított ügyünkben tettünk jogalkotási javaslatokat a településrendezés vonatkozásában. Kezdeményeztük az OTÉK[16] egyes környezetvédelmi tartalmú jelkulcsainak bevezetését, javasoljuk módosítani az Étv.[17] egyeztetési eljárásra vonatkozó, a szakmai, „szakhatósági" szempontokat sértő előírását, valamint jeleztük, hogy szükséges annak rögzítése, hogy az önkormányzatok kötelesek figyelembe venni a hatóságok által tett, szigorúan jogszabályokon alapuló észrevételeket. Rendkívüli jelentősége lesz a fővárosi agglomerációs törvény 2011-ben lefolytatandó felülvizsgálatának, hiszen ennek segítségével lehet – és kell – biztosítani a túlzottan intenzív fejlesztések további környezeti hatásainak megelőzését, a főváros és környéke környezetminőségének megőrzését. A jelkulcsra vonatkozó javaslatunkra nem érkezett válasz, két másik javaslatunkat a beszámoló lezárását követően juttatjuk el a jogalkotóhoz.

---

[14] JNO-544/2010. állásfoglalás a „Magyar Dakar" természetvédelmi engedélyezési eljárásával kapcsolatos vizsgálatról

[15] JNO-177/2010. állásfoglalás az érdi génbank tárgyában

[16] Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) kormányrendelet

[17] Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény

A környezet- és természetvédelmi célokat akadályozó illetékszabályok

A földhivatali bejegyzési eljárásra vonatkozó illetékfizetési szabályok megváltozása folytán az önkormányzatok és a civil szervezetek elestek korábbi illetékmentességüktől. Emiatt Natura 2000-es területek, ex lege védett lápok és egyéb hasonló területek ingatlan-nyilvántartási feljegyzési eljárása késik, elmarad, hiszen az érdekeltek nem képesek a sokszor jelentős összegű illetéket megfizetni. Emiatt javasoltuk a mentesség legalább részleges, az adott fontos környezetvédelmi és természetvédelmi eljárásokat érintő visszaállítását. A kormány megkezdte a javaslat feldolgozását, a lehetőségek számbavételét.

A közoktatási intézmények alapításának és átszervezésének szabályozása

A Szent Korona Általános Iskola és Óvoda Ozmán utcai tagóvodájának áthelyezése tekintetében folytatott vizsgálatunkban felhívtuk a figyelmet arra, hogy a közoktatási intézmények működésének megkezdése, illetve a telephely változását eredményező átszervezés előtt komplex engedélyezési eljárás során szükséges vizsgálni a környezetminőségi jellemzőket; és biztosítani indokolt, hogy kedvezőtlen területeken ne legyenek elhelyezhetők közoktatási intézmények. Javaslatunkra nem érkezett válasz.

Nyilvános repülőrendezvények szabályozása

A Red Bull Air Race repülőrendezvény engedélyezését vizsgáló állásfoglalásunkban javasoltuk a nem állami célú nyilvános repülőrendezvényekre vonatkozó részletes szabályozás megalkotását, különös tekintettel a rendezvény előkészítése, levezetése és végrehajtása szabályainak kialakítására, az irányadó műszaki és biztonsági követelmények, valamint a felelősségi körök, a részletes eljárási szabályok, illetve az eljárásba bevonandó szakhatóság(ok) körének meghatározására vonatkozóan. Javaslatunkra nem érkezett válasz.

Kereskedelmi, ipari és építési tevékenységek szabályozása

Számos ügyünk világított rá, hogy az engedélyezés helyetti utólagos ellenőrzések nem biztosítják a környezet és lakosság védelmét, de a vállalkozások érdekeit sem feltétlenül. Indokolt tehát a bejelentés jogintézményének felülvizsgálata, az engedélyezés és a szakhatósági közreműködés rendszerének visszaállítása, az utólagos szankcionálás helyett a megelőzés biztosítása. Többszöri eredménytelen jelzésünket követően konkrét jogalkotási javaslattal a beszámoló lezárása után fordulunk a jogalkotóhoz.

Természetesen a tőlünk függetlenül megindított jogalkotási folyamatokba bekapcsolódva még számos javaslatot tettünk, amiről a jogi fejezet Részvételünk a jogi szabályozás alakításában című alfejezetében, illetőleg az egyes környezeti elemekkel foglalkozó alfejezetek végén számolunk be.

Valamennyi olyan ügyet, ahol még nem történt meg a megfelelő jogszabálymódosítás vagy nem kaptunk javaslatainkra megnyugtató választ, ezennel **az Obtv. 26. § (1) bekezdése alapján a Tisztelt Országgyűlés elé terjesztem és kérem, hogy azokat az Országgyűlés vizsgálja ki.**[18]

[18] A 2010. évből folyamatban lévő jogalkotási javaslatainkkal kapcsolatos egyeztetéseket a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium megkeresése alapján elkezdtük.

I.5. EREDMÉNYEINK ÉS TAPASZTALATAINK A KÖRNYEZETPOLITIKA TERÉN

Napjainkra világossá vált, hogy jelenlegi életmódunk nem fenntartható – a készletek nagysága, illetve megújulási, újratermelődési üteme nem tud lépést tartani a jelenlegi és egyre fokozódó termelési és fogyasztási igényekkel, ami az erőforrások kimerülését, az ökoszisztéma-szolgáltatások akadozását okozza, végzetes társadalmi és gazdasági folyamatok sorát indítva el.

Szinte már közhelynek számít a gazdasági, társadalmi vagy környezeti válságokra, problémákra való hivatkozás a médiában, közpolitikai dokumentumokban, előadásokban. Az ezek összefüggéseit figyelembevevő megoldások keresése azonban kevés esetben történik meg. A jövő nemzedékek egészséges környezethez való jogának biztosítása nemcsak környezetjogi, környezetpolitikai kérdés, hanem mindazon területek érintettek, amelyek tevékenysége hatással van a környezet jelenlegi és majdani állapotára. Ezt figyelembe véve a JNO Stratégiai és Tudományos Főosztálya olyan kutatásokat, programokat kezdeményez, amelyek a rendszerek szintjén kívánják áttekinteni a problémákat és a lehetséges megoldások hatásait. Tudományos munkatársaink a Jogi Főosztállyal szorosan együttműködve igyekeznek a feltárt eredményeket, információkat alkalmazni az egyedi panaszok nyomán lefolytatott vizsgálatok és a jogalkotási javaslatok során is.

Ökoszisztéma, társadalom, gazdaság: az egymásba ágyazott rendszerek

Ma az egész világpolitikát döntően meghatározza a növekedés paradigmájába vetett hit, az a gondolat, hogy a gazdasági növekedéssel együtt az emberek jóléte, életminősége is javul, így az elsőszámú jóléti mutató ma a nemzeti össztermék, a GDP. Az elmúlt néhány évtized még a növekedés szempontjából legsikeresebb országokban is megmutatta, hogy ez a feltételezés nem felel meg a valóságnak, ráadásul az ökológiai válság egyre súlyosbodó tünetei arra is figyelmeztetnek, hogy többé nem tartható fenn a bolygó erőforrásainak egyre növekvő kizsákmányolása.

Az alternatív indikátorokkal foglalkozó programunk célja olyan komplex statisztikai mutatók kialakításának és alkalmazásának segítése, ösztönzése, amelyek reálisan mutatják a társadalom fejlődését és fenntarthatóságát, segítik a tájékozott döntéshozatalt.

Szeretnénk elősegíteni a párbeszédet az állami szféra és a tudományos élet között, hogy minél hamarabb létrehozzuk, és alkalmazni kezdjük azt az indikátorcsaládot, ami segít rendszerszinten értelmezni és megvalósítani a fenntartható fejlődés igényét, hogy végre pontosan követhessük országos szinten és az egyes intézkedések szintjén is egy-egy döntésnek az ökológiai és társadalmi rendszerre gyakorolt hatását. Ennek érdekében folyamatosan együttműködünk

többek között a Központi Statisztikai Hivatallal, az Állami Számvevőszékkel, több neves kutatócsoporttal és a téma iránt érdeklődő nemzetközi intézetekkel is. A vonatkozó alfejezetben saját vizsgálataink és két általunk megrendelt tanulmány (Magyarország természeti tőkéjének változásai és A gazdasági növekedés és a társadalom életminőségének kapcsolata) eredményeit mutatjuk be.

Klíma, energia

A jövő nemzedékek fenntartható életfeltételeit hosszú távon befolyásolja mindaz, ami ma és a közeli jövőben történik a klímavédelem és az energetika területén. E két területen a jelen nemzedékének mindennapos tevékenysége és stratégiai döntései több évtizedes, akár évszázados távlatban globális és regionális–nemzeti vonatkozásban egyaránt meghatározóak. Így e két területen irodánk a folyó történések vizsgálatát és az ésszerű döntések elősegítését tűzte ki célul. Az éghajlatváltozással kapcsolatos teendőink, az energiatermelés és -felhasználás, a 2050-es üvegházhatású gázkibocsátás-csökkentési cél és az átmenet stratégiájának meghatározása részterületein folytattuk a klíma és energia átfogó címmel korábban megkezdett munkánkat. Nyílt levélben és a médián keresztül hívtuk fel a döntéshozók figyelmét, hogy európai uniós tagságunkból fakadó kötelezettségeinknek megfelelően a tervezett módon történjék meg a gázkibocsátás-csökkentési célok eléréséhez szükséges, a gazdasági szerkezetet és a fizikai infrastruktúrát is érintő változtatás. Globális és hosszú távú kötelezettségeink hangsúlyozása mellett az idei évben több az energetikához és klímavédelemhez tartozó üggyel kapcsolatos állásfoglalásunk összefoglalóját a III.2. Klíma, energia alfejezet tartalmazza.

A biológiai sokféleség megőrzése

Az emberiség életének alapját: az élelmet, a tiszta levegőt, az iható vizet biztosító folyamatokban kulcsfontosságú biológiai sokféleség csökkenésének megállítására, visszafordítására tett erőfeszítések egyelőre kudarcot vallottak. Az ENSZ 2010-et a biológiai sokféleség nemzetközi évének nyilvánította, hogy ezzel is felhívja a világ figyelmét a természet megőrzésének fontosságára, és elérje a pusztulást okozó emberi tevékenységek megállítását. Erre való tekintettel külön alfejezetben foglaljuk össze a biológiai sokféleség veszélyeztetésével kapcsolatos, a természeti tőke állapotát hosszabb távon befolyásolni képes szakpolitikai-döntéshozatali folyamatok, illetve az erről szóló párbeszéd elősegítése kapcsán végzett munkánkat.

A biztoshoz érkezett panaszok elemzése és a rendezvényeinken partnereinkkel folytatott eszmecserék is megerősítik, hogy a természetvédelem nehézségeinek fő oka a társadalmi beágyazottság, és ezzel szoros összefüggésben a politikai akarat és támogatás hiánya. Az Európai Unió ökológiai hálózata, a Natura 2000 koncepciója a szigorúan kezelt rezervátumok helyett nagyobb összefüggő területek, természetes és természetközeli élőhelyek, valamint az élőhelyekhez kötődő állat- és növényfajok tájkímélő gazdálkodás által történő megőrzését célozza. A végrehajtással kapcsolatos problémák nagy része a tájékoztatás hiányosságaiból ered: az érintettek zöme nincs tisztában sem a területeit érintő, új típusú szabályozás okaival és legalapvetőbb ismérveivel, sem az ebből fakadó

lehetőségekkel. A környezeti-társadalmi válságok érzékelhető tünetei és nyilvánvaló összefüggései ellenére a biológiai sokféleség a társadalom túlnyomó része számára marginális probléma maradt. Ezzel rokon, még nagyobb léptékű nehézséget jelent a természeti tőke mint gazdasági érték figyelmen kívül hagyása, és a biodiverzitás megőrzését szolgáló stratégiák, támogatási rendszerek elkülönülése a többi ágazati politikától. Tekintettel arra, hogy a gazdaság és társadalom anyagforgalma minden területen közvetlenül vagy közvetett módon az élő rendszerekre, a természeti tőkére támaszkodik, a biodiverzitás szempontok beillesztése alapvető fontosságú valamennyi ágazati stratégiába.

Az év során számos természetvédelemmel foglalkozó rendezvényen, konferencián vettünk részt, tartottunk előadásokat. A JNO előremozdító szerepet vállalt az ökoszisztéma-szolgáltatások koncepciójának hazai elterjesztésében és a koncepció érvényesítéséhez szükséges szakértői együttműködések katalizálásában. Így Magyarországon úttörő kezdeményezésként rendeztünk szakmai konferenciát egy összetett ökológiai rendszer, a Duna nyújtotta javak és szolgáltatások teljes körének számbavételére és értékelésére.

A Duna és a Duna-régió jövője

A JNO a beszámolási időszakban vizsgálatot folytatott le és állásfoglalást adott ki a Duna hajózhatóságának javítására irányuló közlekedésfejlesztési tervek vonatkozásában, és konferenciát szervezett a Duna ökológiai szolgáltatásairól. A rendezvényen a különböző szakterületek, ágazatok képviselői rendszerszerűen áttekintették a folyó által nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatásokat, az élővilág és élőhelyek azon javait (tiszta víz, építőanyag, útvonal, kirándulóhely, ártéri növényzet, élelmiszer stb.), melyeket az ember élete során közvetlenül vagy közvetve felhasznál, így azok állapota az életminőségét is meghatározza. Az iroda az elhangzottakra építve állásfoglalás-tervezetet készített, melyben leszögezte, hogy Magyarország érdekelt egy Duna Eurorégió kialakításában és a Duna-menti nemzetközi együttműködés fejlesztésében. Nyomon kell követni a Duna nyújtotta szolgáltatások mennyiségét, minőségét, változásuk tendenciáját. Mivel a Duna önfenntartó rendszerként működik, szükséges a beavatkozás minimálisra csökkentése, és különösen fontos a természeti tőke amortizációjának megakadályozása. Az ökológiai szolgáltatásokat együtt kell figyelembe venni, a rendszer egységének, dinamikus egyensúlyának megőrzése azt követeli, hogy az egymással vetélkedő haszonvételi módokat nem fejleszthetjük egymás rovására.

A Duna védelme – a tanácskozáson elhangzottak és a vizsgálatok szerint – elsősorban az alábbi kérdésekben kíván mielőbbi intézkedést: a hajózási paraméterek módosítása, a hidroökológiai szempontú hordalékgazdálkodás megvalósítása, a hullámtér beépítésének tiltása, az öntözés lehetőségének bővítése. Ezek megoldásához valószínűleg a megfelelő jogszabályokat is szükséges módosítani. Egy olyan összetett rendszer esetén, mint egy folyó és környezete, kizárólag valamennyi érdekelt bevonásával, a véleményeket értékelve hozható sokoldalú egyeztetésen, egyetértésen alapuló döntés a folyó medrének, környezetének, használatának esetleges átalakításáról, mivel az össze nem hangolt fejlesztések kezelhetetlen károkat okozhatnak.

Környezet és egészség

Az egészséges környezethez való jog az Alkotmányban[19] rögzített alapjogunk, ennek ellenére a halálozási statisztikák élén régóta olyan betegségek szerepelnek, amelyek eredete számos esetben környezeti eredetű. Az irodánkhoz beérkezett panaszok jelentős részéből is kitűnik, hogy a környezetet károsító tevékenységek többsége közvetlenül ártalmas az emberi egészségre is, különös tekintettel a gyermekek fejlődő szervezetére. Éppen ezért az egészségügyi ellátórendszer újabb reformját előkészítő Semmelweis-tervhez fűzött javaslatainkban igyekeztünk felhívni a kormány figyelmét arra, hogy az egészségügy hosszabb távú talpra állításához elengedhetetlen a megelőzés-központú szemlélet, ami nem kizárólag a kórházak ésszerű működésével, hanem a népegészségügy alapvető kérdéseivel is behatóan foglalkozik. Többek között kitértünk a parlagfű kérdéskörére, a kémiai biztonság, a rákkeltő anyagok, a kül- és beltéri levegőminőség problémáira, melyekről mind elmondható, hogy milliók életét nehezítik, illetve rövidítik meg. Mindezek mellett fontos megemlíteni, hogy a betegségmegelőzésbe fektetett összegek ugyan nem azonnal, de annál jelentősebb mértékben térülhetnek meg pénzügyi szempontból is, hiszen az ellátás minden esetben drágább, mint a megelőzés lett volna.

A Közösségi Agrárpolitika jövőbeli szerepe és kilátásai

A biológiai sokszínűségre közvetlenül hatást gyakorló szakpolitikák közül a természet nyújtotta javak és szolgáltatások, a talaj és a vízkészletek kimerülése, illetve a biológiai sokféleség csökkenése vagy éppen az ezen folyamatok megfordítása szempontjából a mezőgazdálkodás a legmeghatározóbb. Ezért fontosnak tartottuk, hogy az Európai Bizottság által felvázolt, a 2013-2020 közötti időszak mezőgazdaságának szabályozási és támogatási rendszerét érintő szakpolitikai irányokról, alternatívákról, illetve a Közösségi Agrárpolitika (KAP) jövőbeli lehetőségeiről kialakított véleményünket eljuttassuk a vidékfejlesztési miniszternek. Mivel az eddigi reformok ellenére a jelenlegi agrárgyakorlat továbbra is túlhasználja a rendelkezésre álló természeti erőforrásokat, emellett a szektorban alkalmazottak száma csökken, megállapítottuk, hogy a jövő generációi szempontjából olyan szemléletű KAP kialakítását kell célul kitűzni, amely a fenntartható gazdálkodás irányába mozdítja az Európai Unió mezőgazdaságát. A biodiverzitás-célok eléréséhez – hasonlóan más szektorális politikákhoz – a mezőgazdasági termelés szabályozási és támogatási rendszerét is a legátfogóbban értelmezett környezeti, társadalmi és gazdasági fenntarthatósági elvek mentén, hosszú távra kitekintve kell megalkotni, figyelemmel az Európai Unió környezetpolitikai vállalásaira és azok szakmai alapvetéseire. Ennek érdekében javaslatokat fogalmaztunk meg a fenntartható élelmiszertermelés, -kereskedelem, -biztonság kialakítására, a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás fejlesztésére, valamint az agrártámogatási rendszerek szempontjaira. Többek között hangsúlyoztuk a magas biológiai értékű, tápanyagban gazdag, egészséges élelmiszerek előállítását, az elosztási mintázatok, illetve a fogyasztási kultúra átalakítását, az élelmiszerszállítás csökkentését. Kiemel-

[19] A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény

tük a közjavak fenntartásának fontosságát és a talajminőség megtartásának, javításának szükségességét, valamint azt, hogy a támogatásokhoz kapcsolódó ellenőrzési, illetve monitoringrendszert a pénzügyi, ügyviteli szabályok értékelése mellett tegyék alkalmassá a környezettel és a biodiverzitással kapcsolatos közösségi célok megvalósulásának követésére is.

Jövőkutatás a jelenben: fenntartható közösségek

Szó szerint életbevágóan fontos azon gyakorlati megoldások keresése, megmaradásuk, fejlődésük elősegítése, amelyek képessé teszik a közösséget az elkerülhetetlen változásokhoz való alkalmazkodásra. Vajon képesek lesznek-e az egyes közösségek lépést tartani az élővilágban az emberi beavatkozás hatására kibontakozó, pusztító folyamatokkal, mérsékelni, illetve megelőzni ezeket?

Az iroda megalakulásával szinte egy időben indított, „A fenntarthatóság előőrsei" címet viselő, négy térségben végzett terepkutatás eredményeiről két konferencián is tanácskoztunk. A programmal a környezetbarát gazdálkodási kísérletek, közösségépítő törekvések megismerése, elemzése mellett fontos célunk volt a közösségek közötti kapcsolatépítés; az érintett szervezetek és személyek, a szakemberek, kutató intézmények, valamint a hivatalok közötti párbeszéd elősegítése is. A kutatások azt igazolták, hogy az ökológiai szempontból fenntartható tájhasználatra való áttérés esélye egyértelműen a közösségek állapotán múlik. A falusi társadalom szerkezete és összetétele a fenntarthatóság esélyeit nagyobb mértékben befolyásolja, mint a gazdasági, jogi vagy a természeti környezet állapota. „A fenntarthatóság előőrsei" konferencián részt vevők pedig megfogalmazták, hogy a környezetbarát művelési módok terjedése, a helyi természeti források célszerű, fenntartható hasznosítása javítaná az érintett térségek népességmegtartó erejét, s egyidejűleg környezetvédelmi célokat is szolgálna.

Ebből az következik, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek és Magyarország ökológiai és társadalmi fenntarthatóságának szolgálata megkívánja tőlünk, hogy a környezetjogi, környezetpolitikai vizsgálatok, javaslatok megfogalmazásával a továbbiakban is komoly figyelmet szánjunk a fenntarthatósági modellkísérletekkel való kapcsolattartásra, a jó gyakorlatok felkutatására és fejlődési lehetőségük jogi, szakpolitikai kereteinek alakítására.

I.6. Stratégiai kommunikáció

A környezetjogi és környezetpolitikai eszközök alakításának, elfogadásának és megvalósításának egyik kulcseszköze a kommunikáció. A párbeszéddel, a társadalom tagjaival való együttműködésben lehet elérni a különböző érdekek megismerését, összehangolását. Ahhoz, hogy a környezetjog formálásáról, a környezetpolitika hangsúlyossá válásáról, a fenntartható fejlődés irányába történő elmozdulásról széles körű egyeztetéseket lehessen folytatni, ki kell alakítani az ezt segítő kapcsolatokat, csatornákat, az erről szóló diskurzusban formálni kell a közös nyelvet, amelyen érthetővé válnak a problémák és elindulhatunk a közös megoldáskeresés irányába. A JNO kiterjedt és tudatosan ápolt

kapcsolatrendszere, a 2010-ben közel százötven rendezvényen vállalt aktív közreműködése lehetőséget biztosított arra, hogy felismertesse, megvitassa a környezetünket, az emberhez méltó életfeltételeinket veszélyeztető folyamatokat, hogy a sok érdekeltet érintő véleményét párbeszédben befolyásolja.

A beszámolási időszakban a köz- és felsőoktatás törvényi szabályozásakor irodánk szorgalmazta a környezettudatosság erősítéséhez, a fenntarthatóságot szolgáló oktatáshoz szükséges keretek megteremtését, hozzájárult a hazai tapasztalatok megjelenítéséhez a nemzetközi dokumentumokban.

A kommunikáció legáltalánosabban ismert eszköze a média, amelyen keresztül sajtótájékoztatók, sajtóreggelik vagy sajtóközlemények segítségével adtunk tájékoztatást fontosabb állásfoglalásainkról, azonnali beavatkozást igénylő vizsgálataink indításáról. Egyre gyakrabban fordul elő, hogy a biztost vagy munkatársait keresik meg környezetjogi vagy környezetpolitikai szakmai kérdésekben.

Mit tanultunk 2010-ben?

A fizika világából vett hasonlattal, az előzőekben hivatkozott eredményeink a mozgási energiánkat jellemzik: adott tömeggel, adott sebességgel az adott hatásokat tudtuk elérni. Mi a helyzet azonban a helyzeti energiánkkal, mire leszünk képesek ezután? Hazai és nemzetközi szakmai ismertségünk és elismertségünk a beszámolási évben kétségkívül jelentősen nőtt, bár a JNO már nem számít újdonságnak, elfoglalta helyét az intézményrendszerben.

Az állásfoglalásaink pozitív fogadtatásából, az általuk elért változásokból ugyanakkor azt a következtetést is levonhatjuk, hogy a tények összegyűjtésének, feltárásának, sokoldalú elemzésének igenis jelentős gyakorlati hatása van. A rendszerek egyes elemei összeállnak és erősítik egymást, ebből ered a rendszerszerű megközelítés meggyőző ereje. Ezt próbáljuk fokozni az olyan interdiszciplináris, sok partnerrel közösen lefolytatott kutatásokkal, mint amit a Duna, a zaj- és a levegőtisztaság-védelem és több egyéb ügyünkben végeztünk. Amellett, hogy állásfoglalásaink színvonalát és hatását javítja, az irodánk rendelkezésére álló tudást és módszertani tapasztalatot is megnövelte ez az együttműködés, nem beszélve arról a kiterjedt szakmai kapcsolati hálóról, amit a sikeres állásfoglalások is megerősítenek. A bizalom nem más, mint a sikeres közös tevékenységek tapasztalata[20], ennek alapján pedig elmondhatjuk – és valóban így is érezzük –, hogy bizalommal vagyunk az iránt a lassan több százra tehető tudományos és civil szakmai műhely iránt, amelyekkel az elmúlt években közös munkákat bonyolítottunk le. Számos visszajelzésből következtetve biztosak vagyunk benne, hogy ők is így éreznek.

Egy-egy ügyből is sokat lehet tanulni. Az irodánk által feldolgozott több száz ügyből szerzett tapasztalatok azonban újra meg újra rendszerré állnak össze. A bátaapáti atomtemető és a kolontári vörösiszap-katasztrófa, de éppúgy a „Magyar Dakar", a Hungaroring és a Red Bull Air Race ügye is valamiben közös. Mindegyik felsorolt ügyben olyan súlyos jogszabályi és jogalkalmazási hiányos-

[20] Lányi András, jövő:re szabadegyetem előadás, 2010. március, Budapest, személyes közlés

ságokat találtunk, amelyeket nem lehet máshogy jellemezni, mint fehér foltok a magyar környezetvédelmi jogban vagy joggyakorlatban. Fehér foltok olyan területeken, amelyek valamilyen szempontból kiemelt társadalmi fontosságot éreznek, ezért a jogalkotó és a jogalkalmazó egyaránt szükségesnek érezheti, hogy szemet hunyjon még a jogrendet ért legnyilvánvalóbb sérelmeken is.

A környezetvédelmi jogalkotás és joggyakorlat rendszerének megismerése, feltárása elsődleges feladatunk, amiben a beszámolási időszakban jelentős előrehaladást értünk el. Bízunk benne, hogy lehetőségünk lesz arra, hogy ezt a tudást a következő években még hatékonyabban változtassuk „mozgási energiává", hogy az érintett közösségek jelen és jövő nemzedékeinek egészségét, környezetét védhessük.

II. JOG AZ EGÉSZSÉGES KÖRNYEZETHEZ

szerkesztő: Babai-Belánszky Tamás

Bevezetés

A 2010. évben kifejtett tevékenységünkről szóló beszámoló felépítését is az ombudsmani szerepfelfogás határozza meg. Tevékenységünk két fő területe, a környezetvédelmi jog érvényesítése, valamint a jövő nemzedékek esélyeit meghatározó környezetpolitikai gondolkodás együttesen adja az egészséges környezethez való jog alkotmányos védelmének tartalmát. Az alapjog érvényesítését segítő jogi eszközök és intézkedések alkalmazásáról az első részben számolunk be.

2010 legjelentősebb közjogi folyamata az alkotmányozás megindulása volt. Irodánk felismerve, hogy az alapjogvédelmi tevékenység az alkotmány előkészítése és megalkotása során rendkívüli jelentőséggel bír, több dokumentumban fejtette ki részletes javaslatait a lehetséges és a tervezett szabályozás kapcsán. Ugyancsak az alapjog védelmének előmozdítása végett kiváló külföldi és hazai előadók meghívásával megkezdte egy nemzetközi konferencia megszervezését az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek alkotmányban való lehetséges szabályozása áttekintésére.[21] Az új alkotmányban erősíteni kell az egészséges környezethez való jog védelmét. A jövő nemzedékek érdekeinek védelme, illetve a fenntartható fejlődés követelményének alkotmányba emelése nélkülözhetetlen, továbbá indokolt a legfontosabb alapelvek rögzítése, a közös felelősség hangsúlyozása. Az alapjog önálló intézményi védelme lehetne a gyakorlati érvényesülés garanciája. Javaslataink lényegét a témával foglalkozó külön alfejezet ismerteti.

A beszámoló jelen fejezetének első alfejezeteiben a ma élő nemzedékek életminőségét és életesélyeit is befolyásoló környezeti kérdésekben kiadott

[21] A konferencia 2011. február 14-15-én került megrendezésre.

állásfoglalásaink főbb megállapításait ismertetjük. A zaj és a levegő szennyezettsége, valamint az ezek előidézésében főszerepet játszó közlekedés tűnik talán a lakosságot legközvetlenebbül érintő környezeti problémának. A védelem ugyanakkor rendkívül gyenge, ami elsősorban a jogi szabályozás, másodsorban a hatósági szervezetrendszer működésének hiányosságaira, továbbá az előremutató ágazati politika hiányára vezethető vissza. Az állam nem gondoskodik megfelelően a megelőzés eszközeiről, nem él a javulást biztosító lehetőségekkel. Állásfoglalásainkban rámutattunk ezekre a lehetőségekre. Így átfogó, széles körű jogalkotási javaslatot készítettünk elő a zaj elleni védelem terén, sikert értünk el a bűz elleni védelem szabályozásában, illetve e tekintetben általános iránymutatást fogalmaztunk meg, vizsgálatot indítottunk a hulladékok égetésével szembeni fellépés lehetőségeiről, szorgalmazzuk országos intézkedések bevezetését a közúti közlekedés mértékének csökkentésére.

A fenntartható fejlődés hiányának veszélyei és következményei talán leglátványosabban a településrendezési és területrendezési döntések kapcsán mutatkoznak meg. Az intenzív, kizárólag rövid távú érdekeket szem előtt tartó településrendezési döntések már a ma élő nemzedékek életminőségét is rontják. Az agglomerációban megvalósított fejlesztések a főváros és környéke környezeti minőségét alapvetően meghatározzák, az általuk generált közlekedés és további infrastrukturális fejlesztések jelentősen hozzájárulnak a levegő szennyezettségéhez, a lakosság rendkívüli zajterheléséhez, miközben végérvényesen számolnak fel óriási kiterjedésű zöldfelületeket. Mindennek veszélyeit és a jogi szabályozás elégtelenségeit, a települési önkormányzatok visszás döntéseit mutatja be a vonatkozó alfejezet, elsődlegesen a Pátyi Golfpálya projekt, a dobogókői belterületbe vonás, a dunakeszi láp, valamint Üllő város településrendezése példáján. Vizsgálataink általános következtetése, hogy a további romlás megakadályozása érdekében szigorú területrendezési szabályozásra van szükség, különösen a fővárosi agglomeráció területén. Az agglomerációs törvény 2011-ben folyamatban lévő felülvizsgálata kitűnő lehetőséget ad erre.

Természeti értékeink és vízkincsünk megóvása meghatározó módon befolyásolják a jövő nemzedékek életesélyeit. E területeken lefolytatott vizsgálataink tapasztalatai megerősítik, hogy a rövid távú érdekek, a gazdasági indokok gyakran rontják az utánunk jövők lehetőségeit. Bár a Natura 2000 területek közösségi jelentőségűek, és sérelmük akár kötelezettségszegési eljárást is eredményezhet, a vizsgált ügyeink tapasztalatai szerint védelmük mégsem biztosított a jogalkalmazási hibák miatt. A természeti értékek védelmét nehezíti a földhivatali eljárásokért fizetendő illeték is. Sok esetben a lakókörnyezet védelmét is szolgáló belterületi zöldfelületek kerülnek veszélybe. A vízkincs védelme sem megfelelően biztosított, jóllehet ennek jelentőségét nem lehet eléggé hangsúlyozni. Erre tettünk ajánlásokat a víziközművek átszervezését, illetve a Duna hajózhatóságát érintő állásfoglalásainkban.

A környezeti döntéshozatalban nélkülözhetetlen a döntéssel leginkább érintett lakosság részvétele, hiszen a hatásokat ők kénytelenek elviselni és ők a letéteményesei az érintett közösségek hosszabb távú érdekeinek. A környezeti demokrácia ennek ellenére továbbra is fejlesztésre és védelemre szorul. Véleményünket nemcsak a Red Bull Air Race, a ferihegyi 2-es kifutópálya vagy a

Hungaroring engedélyezését elemző állásfoglalásainkban fejthettük ki, hanem a Legfelsőbb Bíróság jogegységi eljárásában is.

Az egészséges környezethez való jog az állam azon kötelezettségét is magában foglalja, hogy a környezet védelmét szolgáló jog következetes és hatékony alkalmazásáról hatósági szervezetrendszere útján is gondoskodjon. Számtalan állásfoglalásunkban állapítottuk meg ennek hiányát a hatóságok mulasztásai, az eljárási szabályok megsértése, az alapelvek figyelmen kívül hagyása, a tényállás tisztázásának hiánya stb. kapcsán. Állásfoglalásainkkal egyúttal általános iránymutatást is kívánunk adni a jogalkalmazók részére a jellemzően előforduló visszásságok kiküszöbölése, valamint a jogértelmezési kérdések feloldása érdekében. A vizsgálataink általános következtetése ugyanakkor, hogy az államnak a hatékony működés és működtetés feltételeiről is gondoskodnia kell, az elégtelen hatósági működés a környezetben jelentősen nagyobb károkat okozhatnak a megelőzésre fordítandó összegekhez képest.

A jogalkalmazás mellett a jogi szabályozás alakítása is lényegi eleme az alapjogvédelmi tevékenységünknek. A 2010. évben ugyanakkor meglehetősen kevés jogszabály közigazgatási egyeztetésébe vonták be irodánkat. Így is megfogalmaztuk véleményünket például a hulladékgazdálkodásról, a levegő védelméről, a fővárosi agglomerációról, a katasztrófák elleni védekezésről szóló szabályozás felülvizsgálata kapcsán. Egyedi és általános vizsgálataink hangsúlyosan kiterjedtek az ügyek hátteréül szolgáló jogi szabályozás elemzésére, így állásfoglalásainkhoz gyakran kapcsolódik jogalkotási javaslat. Jogszabály-módosítás szükségességét állapítottuk meg a víziközművek működésével és az ivóvízkincs védelmével, a génvagyon megőrzésével, a Duna hajózhatóságának fenntartható fejlesztésével, a lakosság zaj elleni védelmével, természeti értékeink védelmi szintjének megőrzésével kapcsolatban. Indokolt esetben a helyi jogalkotás vizsgálata nyomán is megfogalmazunk javaslatokat, elsődlegesen a településrendezés vonatkozásában. Jogalkotási javaslatainkat a beszámoló ágazati alfejezetei tartalmazzák, általánosabb javaslatainkat és jogszabálytervezetekhez fűzött észrevételeinket pedig a jogalkotásról szóló külön alfejezetben ismertetjük.

Ezt követően arról számolunk be, hogy miként láttuk el közérdekű igényérvényesítési feladatunkat a dunakeszi láppal, a nagymányoki bányanyitással, a BÉM bűzterhelésével kapcsolatos perekben, illetve milyen eredménye lett a tubesi lokátorral kapcsolatos peres tevékenységünknek.

A hazai élővilág genetikai sokféleségével, a kulturális örökséggel és az ivóvízkinccsel mint a nemzeti vagyon részeivel kapcsolatban az államot fokozott felelősség terheli. Az ezen értékekkel való gazdálkodás néhány alapvető követelményét fogalmaztuk meg vonatkozó állásfoglalásainkban: ezekről Az emberiség közös öröksége címet viselő alfejezetben szólunk. Vizsgálataink tapasztalataiból jutottunk arra a következtetésre, hogy az új alkotmányban a nemzeti vagyon fogalmát és annak védelmét is újra kell fogalmazni, különös tekintettel a jövő nemzedékek örökségére.

A vörösiszap-katasztrófa sok tekintetben kiemelt figyelmet igényel. Rávilágít a környezetvédelmi alapelvek, különösen a megelőzés, az elővigyázatosság, a

szennyező fizet elvének rendkívüli jelentőségére. Egyértelművé teszi, hogy a környezetvédelem egy a jogi szabályozás teljességét átható terület, arra nem lehet önálló, másoktól elkülönülő ágazatként tekinteni. A katasztrófa megköveteli, hogy a leszűkítő értelmezéseket és leszűkítő szemléletű gondolkodást felváltsa a környezeti érdekek védelmének komplex biztosítása, az építésügyi, vízügyi, területhasználati, bányászati, katasztrófavédelmi stb. ágazatok együttműködésének környezeti érzékenységű és szempontú alakítása. Mind a jogi szabályozásban, mind pedig a hatósági jogalkalmazásban a környezet magasabb szintű védelmét jelentő megoldásokat kell érvényre juttatni. Az üggyel kapcsolatos első állásfoglalásunkban rámutattunk, hogy e szemlélet hiánya is hozzájárult a katasztrófához, hiszen az általunk eddig vizsgált építésügyi kérdésekben egyetlen ágazat sem törekedett hatáskörének megállapítására az elmúlt évtizedben.

II.1. A JÖVŐ NEMZEDÉKEK JOGAI ÉS AZ EGÉSZSÉGES KÖRNYEZETHEZ VALÓ JOG A KÉSZÜLŐ ALKOTMÁNYBAN

témafelelős: Gyűrű Attila

II.1.1. Értékelés

2010-ben a parlamenti választások eredményeként a közhatalom gyakorlóinak lehetősége nyílt arra, hogy kiteljesítse a két évtizede tartó „alkotmányozási folyamatot", és eldöntse azt a politikai-közjogi vitát, hogy valóban szükség van-e új alkotmányra. A választói felhatalmazás birtokában az Országgyűlés megfogalmazta politikai szándékát az új alkotmány koncepciójának kidolgozására, és létrehozta az Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottságot. A Bizottság, munkájának koncepcionális megalapozásaként hivatalosan megkereste valamennyi, az alkotmányozás szempontjából releváns közigazgatási és igazságszolgáltatási szervet, emellett a civil szervezetek széles köre, valamint magánszemélyek számára is lehetőséget biztosított véleményük megfogalmazására. E hivatalos megkeresés keretében fejtette ki az új alkotmány koncepciójával kapcsolatos véleményét irodánk is, melyet 2010. szeptember 30-án megküldtünk a Bizottság részére. Véleményünk elsősorban két területet, az alapjogokat, valamint az alkotmányos berendezkedést érintette, konkrétan nevesítve az egészséges környezethez való jog és a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog helyzetét, valamint az országgyűlési biztosok mint az alkotmány- és alapjogvédelem kulcsfontosságú szereplőinek közjogi státuszát.

II.1.2. Az egészséges környezethez való jog, mint alapjog

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa által készített javaslat célja egyrészt az volt, hogy az alkotmány koncepciójának megalkotásához általános jellegű és érvényű gondolatokat fogalmazzon meg, másrészt, hogy hangsúlyozza az egészséges környezethez való jog jelentőségét, és törekedjen olyan érvanyag összeállítására, mely meggyőzi az alkotmányozót a jövő generációk, a fenntartható fejlődés és a környezetvédelem fontosságáról és arról, hogy ezen értékeknek át kell hatniuk az állam teljes működését.

Az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos álláspontunk alapja, hogy a környezet védelmének fontossága és a fenntartható fejlődés követelménye a legutóbbi átfogó alkotmányozás óta eltelt 20 évben még hangsúlyosabbá vált. Az elkövetkező évtizedek gazdasági, társadalmi fejlődését várhatóan éppen a

természeti erőforrások (ivóvíz, energia, termőtalaj stb.) szűkössége és a környezeti katasztrófák (a klímaváltozással járó szélsőséges időjárási események, a veszélyes anyagok felhalmozódásával együtt járó balesetek stb.) befolyásolja a legmarkánsabban. Ezért alapvető fontosságú, hogy a jogrendszer alapjának tekinthető norma, azaz maga az alaptörvény fogalmazza meg az állam elkötelezettségét, hogy a jövő generációk iránti felelősségétől áthatva kívánja társadalmi politikáját és fejlődését alakítani.

A mindenkori alkotmányozó hatalom a történelmi hagyományokat bölcsen kamatoztatva s a jövő kihívásaival számot vetve törekszik a társadalom egésze számára emberhez méltó jövőt kínálni. E feladatának ma nem tehet eleget, ha figyelmen kívül hagyja a társadalmi és természeti rendszerek között fennálló kölcsönhatásokat.

Az új magyar alkotmánynak meg kell őriznie a már elért eredményeket, s választ kell kínálnia a jövő kihívásaira. Így a környezeti válság várható hatásaira való felkészülés érdekében figyelemmel kell lenni a hatályos szövegre, az Alkotmánybíróság kötelező, de jogszabályban nem kodifikált gyakorlatára, a nemzetközi tendenciákra, a kulturális sajátosságokra, illetve a magyar jogalkotó és jogalkalmazó alapjogi logikájára. Mindezek alapján javasoltuk a jelenleg hatályos normaszöveg bővítését: a visszalépés tilalmának, a jövő generációk érdekei védelmének és a legfontosabb alapelveknek alkotmányos megfogalmazását.

A hatályos alkotmány ugyan szűkszavúan rendelkezik az egészséges környezethez való jogról, azonban szövege, illetve az Alkotmánybíróság ehhez szorosan kapcsolódó értelmezése több ponton olyan értékes szemléletmódot tükröz, melyet érvényesíteni indokolt az új alkotmányban is.

Alkotmányunk 18. §-a szerint „A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez". A szövegből kiolvasható az állam és az emberek mint a jogok alanyai közötti alapjogi viszony mindkét oldala. Egyfelől az állam passzív magatartásának kötelezettsége, mely szerint e jogot köteles elismerni és érvényesülésének nem gátat szabni. Másfelől az alkotmány hangsúlyozza az állam aktív magatartásának kötelezettségét, nevezetesen hogy ki kell alakítania az e jog érvényesüléséhez szükséges garanciákat. Amint azt véleményünkben kifejtettük, az új alkotmányban is elengedhetetlenül fontos az állam intézményvédelmi kötelezettségére való hivatkozás, mivel az objektív intézményi védelem ezen alapjog vonatkozásában más jogokhoz viszonyítva is kiemelt jelentőségű, emellett azonban szükség van az alanyi jogi védelem erősítésére is.

A jövő generációk érdekeinek védelme egyre nagyobb figyelemben részesül mind a nemzetközi, mind pedig a nemzeti alkotmányozási folyamatokban. A generációk közötti igazságosság mind fontosabb szerepet játszik az európai politikák kialakításánál, egyre nagyobb számban hivatkoznak a nemzetközi dokumentumok és nemzeti alkotmányok is a jövő generációk érdekeire. Az Európai Unió Alapjogi Chartája – amely a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével kötelezővé vált – preambulumában kijelenti, hogy a Chartában foglalt jogok gyakorlása együtt jár a jövő nemzedékek iránt viselt felelősséggel és kötelezettségekkel. Az Aarhusi Egyezmény preambuluma is lefekteti, hogy mindenkinek joga van

ahhoz, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, továbbá mind egyénileg, mind pedig másokkal együttesen kötelessége a környezet védelme és javítása a jelenlegi és jövőbeli generációk érdekében. Az Európai Unióban nyolc tagállam[22] alkotmánya tartalmaz kifejezett rendelkezést a jövő generációkra nézve. A hágai Nemzetközi Bíróság többször is elismerte[23] a jövő generációk érdekeit és a jelen generációk velük szemben viselt felelősségét a megfelelő környezet megőrzésére.

A jövő nemzedékek érdekeinek és a jelen nemzedékek kötelezettségének elismerése az intézményes képviseletükre irányuló törekvésekkel párosul egyre több országban és európai szinten is. Például Görögországban és az Egyesült Királyságban léteznek kezdeményezések a jövő generációk képviseletét megvalósító intézmény kialakítására, számos más ország[24] pedig már megvalósította a képviseletet valamilyen formában. A jövő generációk uniós szintű képviseletére vonatkozó kezdeményezésnek és friss javaslatnak[25] már most számos támogatója van.

Fontosnak láttuk külön is ismertetni a jövő generációk európai szintű képviseletére vonatkozó javaslat intézményi megoldását. A jövő generációk európai gyámja egy független intézmény lenne, amely egyetlen uniós intézménnyel, szervvel, így sem az európai ombudsmannal, sem pedig az Európai Alapjogi Ügynökséggel nem állna hierarchikus viszonyban. Csak egy önálló, kizárólag a jövő nemzedékek jogainak védelmére szóló mandátummal rendelkező intézmény lehet mentes a rövid és hosszú távú érdekek konfliktusától.

A jogfejlődés ismeretében egy korszerű alkotmánynak szükségképpen tartalmaznia kell a jövő nemzedékek érdekeire való utalást, mégpedig oly módon, hogy az állam az egészséges környezethez való jog elismerésére és érvényesítésére irányuló kötelezettségét a jövő nemzedékek jogainak és érdekeinek biztosításával köteles teljesíteni. Az említett – államcélként is meghatározható – követelmény ezáltal egyfajta tágabb keretet, programot adhat a környezetvédelmi szempontú jogi szabályozásnak.

Kifejtettük ehhez kapcsolódva azon javaslatunkat, miszerint megfontolandó ezen túlmenően a jövő nemzedékekért érzett felelősség megjelenítése a preambulumban is, mivel annak tipikus célja az alkotmány által védendő értékek

[22] Belgium, Csehország, Észtország, Franciaország, Lengyelország, Luxemburg, Németország, Svédország

[23] Lásd a Nemzetközi Bíróság vonatkozó döntéseit: A nukleáris fegyverek fenyegetésének vagy használatának jogszerűsége, tanácsadói vélemény, [1996] ICJ Rep 226, 455, 502; A Bős-Nagymaros vízlépcsőrendszerrel kapcsolatos ügy (Magyarország/Szlovákia), [1997] ICJ Rep 7

[24] Így Finnország, Izrael és Új-Zéland

[25] A javaslatot a World Future Council készítette, melynek tagja számos világszerte köztiszteletnek örvendő személy, például Ashok Koshla, az IUCN elnöke, C. G. Weeramantry bíró, a hágai Nemzetközi Bíróság volt alelnöke és korábbi magas rangú ENSZ-tisztviselők.

megjelenítése, keretet adva az alaptörvény és a jogalkotás egészének.[26] A jogalkotó ezáltal is kifejezheti azon elkötelezettségét, hogy a társadalmi szükséglet felismerésével a környezetvédelem és a fenntarthatóság ügyét olyan jelentőségűnek tartja, amely az alkotmány, így a társadalmi élet teljességét és az állam minden tevékenységét áthatja.

További újszerű elemként javasoltuk a leglényegesebb, törvényi szinten megfogalmazott környezetvédelmi elvek alkotmányban való szerepeltetését. Az integráció, a megelőzés, a szennyező fizet és az elővigyázatosság elve a jogrendszer többi alapelvéhez hasonlóan elsősorban azzal a céllal szerepelnek a környezetvédelmi szabályozásban nemzetközi, regionális és nemzeti szinten, hogy a jogalkotást, illetve jogalkalmazást orientálják. Tekintettel a környezetvédelem jogrendszeren átható, horizontális jellegére, amit a jogtudomány az integráció elvében fogalmaz meg, ezen alapelvek szerepeltetése az egyes környezetvédelmi szakjogszabályokban nem elegendő, a megszámlálhatatlan egyéb közigazgatási jogszabályban pedig nem megoldható.

Kiemelt jelentősége van az integráció elvének, melynek lényege, hogy a döntéshozó a környezeti érdekeket, a várható környezeti hatásokat az állami és társadalmi élet minden területén tárja fel, majd kellő relevanciával vegye figyelembe döntése meghozatalakor. Az integráció elve nem törekszik arra, hogy minden esetben a környezeti érdekek feltétlen prioritását biztosítsa, de arra igen, hogy azokat a döntéshozó valamennyi esetben vegye figyelembe.

E követelmény példaértékű, más európai alaptörvény számára iránymutató lehet, és szorosan kapcsolódik az európai uniós jogi előírásokhoz. Az integráció elvét említi az Európai Unió működéséről szóló szerződés kimondva, hogy „a környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába".[27] Hasonló rendelkezést tartalmaz az Európai Unió Alapjogi Chartája, mely kimondja, hogy: „A magas szintű környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat."[28] A fentiekre tekintettel javasoltuk az új alkotmányban annak megfogalmazását, hogy az állami és társadalmi tevékenységek és döntések előkészítése és végrehajtása során figyelembe kell venni a környezetvédelmi követelményeket és a jövő nemzedékek létfeltételeinek biztosítását.

Említést kell tenni azonban az integráció egy másik, ám célját tekintve gyakorlatilag azzal megegyező formájáról, ez pedig az egészséges környezethez való

[26] A jövő nemzedékek érdekeire, létfeltételeinek biztosítására már most is számos jogszabály hivatkozik. Például az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény kimondja, hogy „atomenergiát csak oly módon szabad alkalmazni, hogy az ne károsítsa [...] a jövő nemzedékek egészségét, életfeltételeit, [...]" A jövő nemzedékek érdekeire hivatkozik továbbá például a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény, a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény, valamint a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény.

[27] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 11. cikk

[28] Az Európai Unió Alapjogi Chartája 37. cikk

jog mint alapjog integrációja a többi alkotmányos alapjogba olyan módon, hogy az alkotmányban szereplő más alapjogokat csak az említett jogra tekintettel lehet értelmezni. Itt leginkább azon alapjogoknak az egészséges környezethez való joggal való kapcsolatát kell megfontolni, melyek annak érvényesülését alapvetően befolyásolják, például tulajdonhoz való jog, információs alapjogok stb. Azt is indokolt kifejezésre juttatni, hogy az egészséges környezethez való jog az élet természeti alapjainak védelmét biztosítja, ennélfogva ütközés esetén más alapjogokkal szemben is érvényesítendő. Az egészséges környezethez való jog korlátozása ugyanis a véges természeti javak pusztulását idézi elő, amely a többi alapjog védettségét is megszünteti.

Ennek kapcsán feltétlenül említést kell tenni az egészséges környezethez való jog és az egészséghez való jog egymáshoz való viszonyáról. A környezet megóvása egyértelműen előfeltétele az egészséghez való jognak.

Az egészséges környezethez való jog ugyanakkor semmiképpen nem értelmezhető pusztán az egészséghez való jog garanciájaként. Lényegesen szélesebb és a jövőbe mutató az általa védeni hivatott érdekek köre. Kiterjed az élet mindenféle természeti alapjának oltalmára, a talaj, a vízkincs, az élő szervezetek, a klíma stb. védelmére. Az egészséges környezethez való jog nem szűkíthető le a ma élő empirikus egyének egészségének megőrzésével kapcsolatos érdekekre. Az alapjog a hosszabb távú érdekeket is magában foglalja, azaz biztosítja a jövő nemzedékek életfeltételeit a maihoz hasonló színvonalon. Mindennek kifejezésre kell jutnia az alkotmány szövegében.

Szükségesnek látjuk az alanyi jogi védelem erősítését is, mely irodánk véleménye szerint elsősorban a társadalmi részvételi jogosultságok alkotmányos szintű megfogalmazásával valósítható meg. Az Eseti Bizottság részére küldött anyagunkban kifejtettük, hogy a társadalmi részvételi jogosultságok több eleme, így a közérdekű adatok megismerésének joga és a jogorvoslati jog biztosított a hatályos alkotmányban is. Ezzel szemben a környezeti döntéshozatalban való részvétel joga a normaszövegben kifejezetten nem szerepel. Kétségtelen, hogy e jog mind az egészséges környezethez való jog, mind pedig a jogállamiság és így a tisztességes eljárás követelményéből adódik, azonban megfontolandó a részvételi jogosítványok nevesítése a szövegben az egészséges környezethez való joghoz kapcsolódva.

Alapvető és mára jogilag is részletesen kidolgozott követelmény, hogy a környezeti hatásokat elviselni kénytelen lakosság képviselethez jusson az életfeltételeit alapvetően meghatározó környezethasználatok vonatkozásában. A társadalmi részvétel egyúttal az állami szervek, így a jogalkotói és jogalkalmazói döntéshozatal átláthatóságának is egyik legfontosabb biztosítéka.

II.1.3. Az országgyűlési biztosok alkotmányos szerepe

Az alkotmányt előkészítő közjogi disputában felvetődött, vajon szükséges-e a hatályos több-biztosi struktúra megőrzése, vagy a rendszert alapjaiban megváltoztatva, elegendő lenne egy általános ombudsman, és az ő helyetteseiként működő szakbiztosok. Irodánk természetesen komoly figyelmet szentelt ennek

a kérdésnek. Álláspontunk szerint a hatályos struktúra megőrzése egyértelműen indokolt az új alkotmányban. Az állam az alapjogok intézményvédelmi oldalából következően köteles gondoskodni az alapjogok érvényesülésének teljes feltételrendszeréről is.

Az országgyűlési biztosok intézménye az állam alapjogvédelmi tevékenységének egyik legfontosabb eszköze. Működésének és ezáltal az egyén alapjogai védelmének legfontosabb garanciája az intézmény teljes függetlensége. Az alapjogok védelmét az állami és társadalmi élet teljes vertikumában csakis egy olyan intézmény képes biztosítani, amelynek működésére nem gyakorolható befolyás. Mindennek jegyében az egyes országgyűlési biztosok egymástól is függetlenül kell hogy ellássák alapjogvédelmi feladatukat. Egyrészt tehát szükséges az, hogy az alapjogok védelmét a kormányzati struktúrán kívül álló szervezet lássa el, ami a hatályos kereteket megőrizve tökéletesen megvalósítható az Országgyűlésnek alárendelt, független ombudsmani intézménnyel. A függetlenség másik eleme az ombudsmanok egymástól is független tevékenységének biztosítása. Az ombudsman a függetlenség kritériuma e két elemének együttes biztosításával lehet valóban alkalmas az alkotmányos feladatkör magas szintű ellátására.

A szakbiztosi tisztséggel szemben az „ombudsman-inflációra" hivatkoznak. E felfogás szerint, ha több biztost választanak a különféle alapjogok védelmére, akkor a biztosok tekintélye erodálódik, megoszlik köztük a média, a jogalkotó, a hatóságok és egyéb szervek figyelme. Véleményünk szerint e szempont alapos figyelembevétele valóban fontos. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy nem maga a különbiztosi intézmény jelenthet e tekintetben problémát, hanem a különbiztosok esetlegesen túlzottan nagy száma. A valóban kiemelt és különleges fontosságú – ennélfogva kevés számú – alapjogok esetén nem jelent „inflálódást", „erodálódást" a különbiztos. Sőt éppen ellenkezőleg, intézményi erősödést eredményez az, hogy olyan fontos területen is hangsúlyosabb az ombudsmani tevékenység, ahol korábban az kevésbé lehetett jellemző.

Felhívtuk a figyelmet arra is, hogy az ombudsman-infláció kérdése nem reális probléma a jelenlegi rendszerben. Az ombudsmani szabályozás kétségtelenül egyik leglényegesebb eleme, hogy a hatékony alapjogvédelem biztosított legyen, tehát alapos mérlegelés tárgyát kell hogy képezze annak eldöntése, hogy mely alapjogok, illetve alkotmányos értékek érdemelnek sajátos jellegük, globális fontosságuk miatt külön védelmet. A jogalkotó a jogállami demokrácia húsz évének eredményeként, eredetileg is négy szakterületen, az általános alapjogvédelem, a kisebbségvédelem, az adatvédelem és a környezetvédelem területén látta indokoltnak ombudsmani tisztség létrehozását. A környezetvédelmi biztos pozíciója, mely az új évezred egyetlen új alapjogvédelmi intézménye, két évtized munkája és kiérlelt közjogi gondolkodásának eredményeként jött létre, példát mutatva ezzel a világ legtöbb országának.

Az ombudsmani intézmény szabályozásakor tehát elsődlegesen arra kell tekintettel lenni, hogy a védendő alapjog a jellegéből adódóan mennyiben indokolja az önálló biztosi intézményt. Ezt az alapjog különösen érzékeny, kiemelt társadalmi jelentősége indokolhatja. Ilyenek a nemzetiségi jogok, az adatvédelem és az egészséges környezethez való jog.

Megállapítható, hogy már ma is sokak szenvednek környezeti problémáktól, és még többen vannak kitéve – közvetlenül nem is észlelhető – környezeti hatásoknak, veszélyeknek. Igen jelentős, nemzetgazdasági szinten is számottevő a környezeti eredetű megbetegedések mértéke. A vízbázisaink fenyegetettsége, a talajok termőképességének csökkenése, a klíma változása stb. a közeli jövőben alapvető társadalmi, gazdasági problémákhoz vezethetnek. Egyértelmű tehát, hogy kiemelt kérdés a környezet fenntarthatósága. A megelőzésnek e téren különös jelentősége van, az államnak a védelem legmagasabb szintjét kell biztosítania.

Az egészséges környezethez való jog a hosszú távú érdekek, az élet természeti alapjainak védelmét biztosítja, szemben a rövid távú szempontokkal. Ezt az előrelátó szemléletet a közjogi függetlenség biztosításával lehet érvényre juttatni.

Figyelembe kell venni, hogy az egészséges környezethez való jog sajátos alapjog. A környezet alkotmányos szintű ombudsmani védelme ennélfogva sajátos terület, mely különleges eszközöket, szervezetet, hatáskört, látásmódot, munkamódszert, szaktudást és intézkedéseket igényel, ami nem tagozható be egy más jellegű alapjogvédelmi szervezetbe. Újak és speciálisak tehát az adott jogosítványok, a szemlélet és tevékenységi irányok. Az Obtv.[29] 2007. évi módosításával a JNO-t megillető közérdekű keresetindítás lehetősége, a településrendezési eszközökkel kapcsolatos véleményezési jogkörök, a nemzetközi környezetvédelmi kötelezettségek teljesülésének ellenőrzése, a vizsgálati jogkörök alanyi hatályának magánszemélyekre és az üzleti szférára való kiterjesztése, a fenntarthatósági gondolatok megfogalmazása, a jogalkotás általános kereteinek alakítása, mint a megelőzés érvényesítésének egyik legfontosabb eszköze, mind azt mutatják, hogy komplex feladatokról és célokról van szó. Ezek nem teljesíthetők egy hierarchikus struktúrába rendezett, egészen más, általános alapjogi szemléletű szervezetben. E tekintetben különösen is hangsúlyozandó, hogy a környezeti problémák nem megfelelő kezelése az egyéb emberi jogok érvényesülését is veszélybe sodorja.

Az említettekhez kapcsolódva kell utalni a környezetvédelmi biztosi tevékenység fontos jellegzetességére, a sajátos területhez kapcsolódó speciális szakértelem szükségességére. A környezetvédelmi jog több jogágat magába foglaló jogterület, mely emellett számos szakterület – így a közgazdaságtan, természettudományok – ismeretanyagával egészül ki. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának intézménye a jogi és a környezetpolitikai szempontok együttes figyelembevételével lett kialakítva. Kétségtelen, hogy a speciális szakértelem biztosításának nem az önálló biztosi pozíció megőrzése az egyetlen lehetséges alternatívája. Ugyanakkor egyértelmű, hogy a főbiztos és helyettesei közötti alá-fölé rendeltséggel az elengedhetetlen szakterületi sajátosságok figyelembevételével kialakítandó állásfoglalásokat egy ezen szaktudással nem rendelkező személy bírálná felül.

Vitatható megoldás lenne ez, mely egyrészről ugyan megtartja a biztos személyiségéből adódó előnyöket (például azt, hogy az adott területnek külön biztosa van, aki elvben saját személyéből adódó karizmatikus vonásait is latba vetheti

[29] Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény

az egyes ügyekben), másfelől azonban tevékenységét a szakhelyettes úgy látná el, hogy nem rendelkezik az intézkedéseit legitimáló önállósággal, azaz feladatait gyakorlatilag utasítás alapján végezné. Döntései így alapvetően mindig attól függnének, hogy azok mennyiben felelnek meg a teljesen más szemléletet képviselő, más kvalitások alapján megválasztott „főbiztosnak".

A fenti érvek alapján látható, hogy az alapjogvédelem szintje csökkenne a vázolt struktúra megvalósulása esetén.

A helyettesi szakbiztosi tisztség létrehozásával kapcsolatosan felmerül a biztosok közötti hatékonyabb együttműködés kérdése, illetve a munkaszervezési elvek reformja, ám a helyettesi szakbiztosi rendszer alkalmassága ezen célok elérésére az ismertetett aggályoktól függetlenül is megkérdőjelezhető.

Egyetértünk az ombudsmanok intézkedései közötti harmónia és a fokozott együttműködés szükségességével, azonban mindezek olyan munkaszervezési kérdések, melyek nem igényelnek alkotmányos szintű modellváltást, illetve szabályozást, a kérdés a jelenlegi struktúrán belül is megoldható.

Ami az együttműködés javítását illeti, az a szakbiztosi tisztség bevezetésével sokkal inkább egyfajta kényszer-együttműködésnek lenne tekinthető, mely csorbítja és ezáltal bizonyos fokig degradálja a szakbiztosok tekintélyét és jogköreit. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a különböző alapjogok védelméhez kapcsolódó feszültségek és ellentmondások (például egészséges környezethez való jog és tulajdonjog konfliktusa) az általános biztos-különbiztosok rendszer keretei között feloldhatók. Ezt hangsúlyozta, nagyon helyesen a bizottsági koncepció részét képező javaslat, mely kimondja, hogy a biztosok ajánlásai egymásnak nem mondhatnak ellent.

A szakbiztosi jogkör létrehozásának esetleges előnyeként említhetik a költségvetési kiadások, illetve a kapacitások csökkentését. Ezen előnyök eleve vitathatók, tekintettel arra, hogy a feladatkör megtartása mellett – aminek szükségessége a modell választásától függetlenül az alkotmányozó hatalom berkein belül is vitán felül áll – érdemi költségvetési „előnyök" nem adódnának a modellcseréből. Ennek egyszerű indoka, hogy a hatályos alapjogvédelem szintjének megőrzéséhez az aktuális anyagi és humánkapacitások alapvetően szükségesek.

Az egyes alapjogok biztosok általi védelmének alapja, hogy a védelem jellege szükségszerűen eltérő. Értékrendbeli prioritásokat nem megnevezve kell figyelemmel lenni arra, hogy a környezetvédelmi eljárások jellemzően komplex, más közigazgatási eljárásokhoz integránsan kapcsolódó eljárások, melyek eltérnek a klasszikus alapjogsérelmektől. A környezetvédelmi problémák igen összetett megközelítést, számos jogterületet és hatóságot érintő fellépést, sőt több ágazati politika (pl. közlekedés, településrendezés, vidékfejlesztés, energetika stb.) megfelelő válaszát, összehangolását kívánják meg. Erre mutat rá sajnálatos aktualitásával például a vörösiszap-katasztrófa is, hiszen közegészségügyi, katasztrófavédelmi, földtani, hulladékgazdálkodási, építési-műszaki, vízvédelmi, talajtani, élővilág-védelmi, területfejlesztési stb. szempontból egyaránt kezelni kell a problémát. E komplexitás feltárása nélkül az országgyűlési biztos állásfoglalása aligha jelenthetne hatékony segítséget a jövőben hasonló katasztrófák elkerüléséhez. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa tevékenységének

kiemelten fontos elemét képezi az átfogó környezetpolitikai vizsgálatok, társadalomtudományi kutatások lefolytatása, és ezen tapasztalatokat alkalmazva, az intézményvédelem biztosítása keretében a jogalkotói és jogalkalmazói munka környezetpolitikai, fenntarthatósági szemléletű befolyásolása.

Összegezve az elmondottakat: véleményünk szerint mind az alapjog sajátos jellege, mind a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának munkájához kapcsolódó sajátosságok (környezetpolitikai szemléletmód, speciális jogkörök és szakértelem) indokolják az önálló biztosi pozíció megőrzését.

II.1.4. A Bizottság által elfogadott részkoncepciókkal kapcsolatos véleményünk

A megkeresett szervektől beérkezett válaszok alapján az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottsága 2010. november 16-i ülésén elfogadta a Bizottság által megalakított munkacsoportok részkoncepcióit, melyek közül több, így az alkotmányos alapértékekről, az alapvető jogokról és kötelességekről, az igazságszolgáltatásról, az alkotmány- és jogvédelemről, valamint a közpénzügyekről szóló koncepció is érinti az alkotmányos szintű környezetvédelmet.

Az új alkotmány koncepciójának kiegészítése és átdolgozása a jövő nemzedékeket érintő kérdésekben véleményünk szerint több ponton is indokolt volt. Ennek érdekében újabb elemzést végeztünk az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottsága részére, melynek kifejezett célja a Bizottság által készített szövegtervezet és az általunk készített javaslatok egybevetése volt.

Ennek keretében javaslatainkat új elemekkel egészítettük ki. E javaslatok közül az egyik leglényegesebb a jövő generációk szükségleteinek figyelembevétele a közpénzekkel való gazdálkodásban. Jeleztük, hogy az erre történő utalást a koncepció stratégiai fontosságú és előremutató elemének tekintjük, amely azonban bővebb kifejtést igényelne. Véleményünk szerint környezeti értékeink és természeti erőforrásaink a nemzeti vagyon részét képezik. Az állam kötelessége, hogy ezzel a vagyonnal a jövő nemzedékek érdekeit figyelembe véve gazdálkodjon. Törvényben kellene szabályozni, hogy mi tekintendő nemzeti vagyonnak, és az hogyan viszonyul az állam vagyonához, illetve hogy az állam miként köteles e vagyonnal gazdálkodni. A nemzeti vagyon kérdésének alkotmányos rendezése során, valamint e vagyon elemeinek meghatározásánál kiemelt figyelmet kell fordítani a jövő generációk igényeinek kielégítését szolgáló környezeti elemekre. Példaként említhető a nemzeti vízkészlet, a termőföldvagyon vagy a genetikai sokféleség megőrzése. Ezek olyan nemzeti stratégiai kérdések, amelyek alapvetően befolyásolják a jelen és a jövő nemzedékek életfeltételeit és környezetét, elengedhetetlen tehát, hogy az e feladatokat biztosító vagyon megőrzését az állam garantálja.

Az iroda eddigi munkájához hasonlóan célunk, hogy továbbra is aktívan részt vegyünk az alkotmányozás folyamatában oly módon, ahogy erre a jogszabályok számunkra hatáskört biztosítanak. Ennek érdekében figyelemmel kísérjük az új alkotmányról szóló határozati javaslat, majd pedig a kormány által benyújtandó

szöveg változásait, valamint konferenciát szerveztünk „Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek képviselete a készülő magyar alkotmányban" címmel.

Az új alkotmány koncepciójához irodánk az alábbi szövegszerű javaslatokat fogalmazta meg:

„A Magyar Köztársaság – a jelen és a jövő nemzedékek létfeltételeinek intézményes biztosításával – elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Mindezt a magas szintű védelem és fenntartható fejlődés jegyében az elért védelmi szint megőrzése, az elővigyázatosság, a megelőzés, valamint a szennyező fizet elve alapján valósítja meg."

„Mindenkinek joga van a környezetét érintő döntéshozatalban való részvételre."

„A környezet védelme mindenki kötelessége."

„Az állam köteles a nemzeti vagyonnal a jövő nemzedékek érdekeit biztosítva gazdálkodni."

II.2. KÖRNYEZETJOGI TEVÉKENYSÉG

II.2.1. A levegő minőségének védelme

témafelelős: Mohos Edit

II.2.1.1. Értékelés

Magyarország levegőminősége az 1990-es években jelentősen javult, ennek oka elsősorban az volt, hogy a gazdasági változások és a szerkezetváltás következtében csökkent a károsanyag-kibocsátás. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján azonban egyre komolyabb problémát jelent, hogy míg az ipar és a szolgáltatás helyhez kötött pontforrásain ma már alacsonyabb koncentrációban történik a kibocsátás, a közlekedésből származó levegőszennyezés jelentősen növekedni kezdett. A gépjárművek nagy száma, a közlekedési dugók rendszeres kialakulása igen jelentős hatással van a nagyvárosok levegőminőségére. Szakértői becslések szerint a gépjárművek kibocsátása okozza a szennyezés 80%-át. A lakossági fűtésből származó emisszió mértéke csak becsülhető, ugyanakkor a korszerűtlen fűtőberendezések használata és a felhasznált tüzelőanyagok változó összetétele miatt az összes kibocsátás mértéke jelentős.

A bel- és kültéri levegő szennyezettsége szív- és érrendszeri, légzőszervi betegségeket okozva átlagosan 8,6 hónappal rövidíti meg egy európai ember életét.[30] A városlakók körülbelül 90%-a ma is az Egészségügyi Világszervezet (World Health Organization – WHO) által meghatározott határértékeknél magasabb szennyezőanyag-mennyiségnek van kitéve. A legfőbb szennyezők a szálló por, az ózon és a nitrogén-dioxid. Az ezekkel kapcsolatos egészségügyi kockázatok mértéke egyes helyeken 2000 és 2006 között tovább nőtt.[31] A szennyezett levegő hosszú időn át tartó belélegzése a koncentrációs képesség csökkenését, ingerlékenységet, tanulási nehézséget, légúti és keringési megbetegedéseket okoz, valamint eredményezheti az immunrendszer károsodását is.[32]

A levegő minőségének – az egészségkárosító hatású szennyezőanyag-koncentráció kérdésén túl – a másik alapvető tényezője a levegő bűzterheltsége. Tekintettel arra, hogy a bűz által okozott életminőség-romlás közvetlen, és az érintettek számára azonnal érzékelhető negatív hatásként érvényesül, egyre nagyobb jelentőséggel bír a környezetvédelmi jog rendszerén belül.

Fontosnak tartjuk ugyanakkor kiemelni, hogy az irodánkhoz érkező levegővédelmi panaszok köre, illetve száma alapján a légszennyezettség kérdése – a

[30] Ez az érték a legszennyezettebb területeken akár a 13 hónapot is elérheti.
[31] WHO Europe: The European Health Report 2009
[32] A NO_2, CO, SO_2, valamint a szálló por (PM10, PM2,5) ebben a vonatkozásban kiemelt jelentőséggel bír.

fentiekben is leírt aggasztó egészségügyi hatások ellenére – sokkal kevésbé áll az állampolgárok érdeklődésének a középpontjában, mint más könnyebben érzékelhető zavaró környezeti hatás (pl. a zajhatás). A levegővédelmi tárgyú panaszok döntő többsége ennek megfelelően elsősorban a közvetlenül érzékelhető bűzkibocsátásra vonatkozik, vagy áttételesen a közlekedésszervezés vagy a hulladéktüzelés révén kapcsolódik a légszennyezettség kérdéséhez.

Így a levegőszennyezés, illetve környezetegészségügyi következményeinek a vizsgálatára nemcsak a kifejezetten levegővédelmi tárgyú panaszok kapcsán kerül sor, hanem a településrendezést, a közlekedést vagy a hulladékégetést érintő ügyek vonatkozásában is.

Egyedi ügyeink és az azok során lefolytatott vizsgálatok során nem pusztán a konkrét panaszok, lokális problémák megoldására törekszünk, hanem igyekszünk rendszerszintű javaslatokat megfogalmazni. A közlekedésfejlesztés fenntarthatóságának biztosítása érdekében felhívtuk a figyelmet, hogy a helyi szintű tervezés mellett a városszintű vagy régiós szemlélet érvényesülése alapvető fontosságú a közlekedés okozta problémák kezelése tekintetében. A közoktatási intézmények elhelyezése kapcsán a gyermekek érdekeinek hatékonyabb képviselete, a bűz vonatkozásában a lakosság bűzhatás elleni védelmének erősítése érdekében jogalkotási javaslatot fogalmaztunk meg. Az egyedi ügyek megoldásának segítése mellett így – reményeink szerint – hozzájárulhatunk az ország környezeti állapotának hosszabb távú javításához is.

II.2.1.2. Közlekedési eredetű levegőszennyezés

A közlekedés által okozott levegőszennyezés miatt a lakosok általában csak akkor élnek panasszal, ha valamilyen változás következik be a forgalomban, a közlekedés rendjében. A panaszok oka, hogy a korábbinál nagyon gépjárműforgalom terhelődik lakókörnyezetükre, és ez növeli a zajszintet, a levegő szennyezettségét. Számos panasz érkezett hozzánk a fővárosi kerületek és vidéki városok forgalmának átszervezése miatt, melynek során egyes utcák vagy városrészek tehermentesítése következtében a szomszédos területek forgalma megnövekedett. Ugyancsak jellemző probléma az elkerülő utak közlekedési eredetű légszennyezése. Az agglomeráció intenzív fejlesztése a főváros forgalmát és így légszennyezettségét növeli a kiköltözők ingázásával. Az országon áthaladó tranzit teherforgalom ugyancsak meghatározó tényező.

Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy ezen problémákat nem a levegővédelmi jog eszközeivel lehet megoldani, hanem a közlekedés szervezésével, fenntartható közlekedéspolitikával, valamint a fenntartható terület- és településrendezéssel.[33]

A közlekedésből származó légszennyezettség hatásainak mérlegelése kiemelten fontos nemcsak a közlekedésszervezéssel kapcsolatos döntések meghozatala

[33] A közlekedéssel kapcsolatos vizsgálatainkat és megállapításainkat a II.2.3. Közlekedés alfejezetben mutatjuk be részletesebben, illetve a II.2.4. Településrendezés alfejezetben szólunk az agglomeráció környezeti helyzetét meghatározó kedvezőtlen jelenségekről.

során, hanem egyéb, a település életét érintő kérdésekben is. Erre mutattunk rá a Budapest XV. kerületi Szent Korona Általános Iskola és Óvodával kapcsolatos állásfoglalásunkban.[34]

Az ügyben irodánk azután indított hivatalból vizsgálatot, hogy a kerületi önkormányzat úgy döntött, az addig óvodaként működő épületet lebontják, az ingatlant pedig értékesítik. Döntés született továbbá arról is, hogy az óvodát átköltöztetik egy másik kerületi intézménybe.

A vizsgálat keretében megállapítottuk, hogy a volt óvoda ingatlana – noha hasonló távolságra van az autópályától – kedvezőbb elhelyezkedésének és környezetének köszönhetően a környezetterhelés szempontjából jobb körülményeket biztosított a gyermekeknek. Részletesen vizsgáltuk, hogy a gyermekeket érő fokozottabb levegő- és zajterhelés milyen egészségügyi hatásokkal jár. Különösen veszélyes, ha a fejlődő szervezet folyamatos zajhatásnak, illetve légszennyezettségnek van kitéve, tekintettel arra, hogy ez a koncentrációs képesség csökkenését, ingerlékenységet, tanulási nehézséget, légúti és keringési megbetegedéseket okozhat, sőt, eredményezheti az immunrendszer károsodását is. Ezekre a káros hatásokra is tekintettel javasolja a WHO, hogy autópályák mentén oktatási intézményeket ne létesítsenek.[35]

A kerületi önkormányzat az óvoda helyszínének megváltoztatására irányuló eljárásának alapvető hibája, hogy határozatának meghozatalát megelőzően nem vizsgálta meg, melyek lehetnek az átszervezés következményei a gyerekeket érő légszennyezés és zajhatás szempontjából.

Álláspontunk szerint a közoktatási intézmények átszervezése során nem elfogadható az a fenntartói döntés, melynek következtében az ellátásban részesülő gyermekek egy olyan intézménybe kerülnek, amelynek teljes területén nem biztosítható az egészségügyi határértékek teljesülése. A döntés előkészítése során elengedhetetlen a környezetminőségi jellemzők feltárása, az egészséges környezethez való jog érvényesülésének biztosítása. Megállapítottuk továbbá, hogy az önkormányzati döntés meghozatala vonatkozásában nem volt olyan indok, mely elkerülhetetlenül szükségessé tette volna az óvoda átköltöztetését, az eredeti ingatlan értékesítését.

Mindezekre tekintettel ajánlással fordultunk a kerületi önkormányzathoz, hogy keresse az óvoda átköltöztetésének lehetőségét, illetve felhívtuk a figyelmet, hogy szükséges az óvoda levegőminőségének rendszeres ellenőrzése és a gyermekek szüleinek erre vonatkozó tájékoztatása.

Megállapítottuk, hogy a hatályos jogi szabályozás nem biztosítja megfelelően, hogy a gyermekek nevelése megfelelő környezetminőségi jellemzőkkel bíró intézmények területén történjék. Az önkormányzati fenntartású óvodák esetén nem kell engedély, csak egy egyszerű nyilvántartásba-vétel a működés megkezdéséhez, illetve az átszervezésekhez. A környezetvédelmi minőségi jellemzők így irrelevánsak a közoktatási intézmények elhelyezésének megválasztásánál.

[34] JNO-273/2010. állásfoglalás a Budapest XV. kerületi Szent Korona Általános Iskola és Óvoda tárgyában

[35] Lásd a II.2.4. Településrendezés alfejezetben

Erre tekintettel az egyedi intézkedésen túlmenően jogalkotási javaslattal fordultunk a vidékfejlesztési és a nemzeti erőforrás miniszterhez annak jogszabályi rögzítése érdekében, hogy a közoktatási intézmények működésének megkezdése, illetve a telephely változását eredményező átszervezés előtt komplex engedélyezési eljárásra kerüljön sor, melynek során feltárásra kerülnek a környezetminőségi jellemzők (zaj- és légszennyezettség, talajszennyezettség). A vonatkozó jogszabály kötelezővé kell hogy tegye a felmérés eredményeinek figyelembevételét. Intézkedési javaslataink vonatkozásában az érintettektől észrevétel – a beszámoló jelen fejezetének lezárásáig – nem érkezett. Ugyanakkor az ügynek olyan komoly sajtó- és helyi politikai visszhangja volt, ami mind a szóban forgó óvoda helyzetében, mind pedig az óvodák környezeti állapotára vonatkozó szabályozásban megnöveli az érdemi változások esélyeit.

II.2.1.3. Lakossági hulladéktüzelés okozta levegőszennyezés

A közlekedési eredetű levegőszennyezéshez képest kisebb jelentőségű problémának tűnik a lakossági hulladéktüzelés okozta levegőszennyezés. Ugyanakkor ez a jelenség a növekvő szociális problémák és az energiahordozókkal kapcsolatos ellátási gondok miatt egyre gyakoribb, és mikro-szinten az egyik legsúlyosabb környezeti problémává válhat. Magánszemélyek, illetve kisvállalkozások is egyre nagyobb mértékben égetnek háztartási és egyéb hulladékot, amelynek hátterében sokszor megélhetési problémák állnak. Kisvállalkozók esetében az elsődleges cél a költségek minimalizálása, hiszen így az elégetett hulladék ártalmatlanításáról sem kell már külön gondoskodni. E mellett ugyanakkor szerepet játszik a hulladékégetés káros egészségügyi hatásaira vonatkozó ismeretek hiánya is.

Irodánkhoz érkező panaszok, a JNO által szervezett levegővédelmi konferencia[36], illetve egyéb levegővédelmi tárgyú szakmai előadások kapcsán levonható tanulságok alapján nyilvánvalóvá vált, hogy a lakossági illegális hulladékégetés a levegőszennyezésben egyre növekvő szerepet tölt be és egyre szélesebb körben okoz problémát. Erre tekintettel hivatalból vizsgálatot indítottunk – mely jelenleg is folyamatban van – a hulladéktüzeléssel kapcsolatos problémakör, a vonatkozó jogszabályi háttér és joggyakorlat feltérképezése érdekében. Megállapítottuk, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok kis jelentőségűnek minősítve ezeket az ügyeket vagy nem járnak el vagy az eljárás megindítása esetén eljárásjogi bizonytalanságok, illetve bizonyítási nehézségek akadályozzák a hatékony fellépést. Fontosnak látjuk ezért, hogy az elemzésünk kitérjen arra is, mely hatóság és milyen körben járhat el, illetve mikor köteles fellépni.

Különösen káros hatása lehet a műanyagok égetésének, tekintettel arra, hogy ezek előállítása során kőolajat használnak, amelyhez sokféle, az emberi egészségre káros adalékanyagot is kevernek. Égetésük során mérgező anyagok szabadulnak fel. Erre figyelemmel kiemelten fontos, hogy az állam minden rendelkezésére álló eszközzel igyekezzen visszaszorítani a hulladékégetést. Ez

[36] Irodánk 2010. október 4-én konferenciát rendezett „A levegővédelmi szabályozás gyakorlati kérdései" címmel.

nemcsak jogi és hatósági eszközöket jelent, hanem a lakosság megfelelő tájékoztatását, szociális programok indítását, tekintettel arra, hogy a legszegényebb réteg sok esetben rá is kényszerül, hogy ilyen módon biztosítsa önmaga számára a tüzelőt.

A lakossági illegális hulladékégetés esetén – a környezetvédelmi hatósági rendszer keretén belül – egyrészt a levegővédelmi hatósági jogkörében a jegyző, másrészt hulladékgazdálkodási jogkörében a területileg illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség köteles eljárni. Annak ellenére, hogy két hatóság is rendelkezik hatáskörrel a lakossági hulladékégetés vonatkozásában, a gyakorlatban mégis sok esetben nem megfelelő hatékonysággal történik a beérkező panaszok kivizsgálása, illetve a jogellenes cselekmény szankcionálása. A jegyző általában a szükséges mérőeszközök hiányára hivatkozással nem folytatja le a hatósági ellenőrzést, a felügyelőség pedig azért nem indít eljárást, mert a lakossági hulladékégetésre vonatkozó bejelentés kivizsgálását jegyzői hatáskörbe tartozónak tekinti. Ha a hatáskörrel rendelkező hatóság el is jár, sok esetben problémát jelent a bizonyítás, mivel a hulladékégetés tényének igazolása gyakran szinte lehetetlen, vagy csak nagyon költséges eljárás eredményeként vezethet sikerre.

Éppen ezért fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy az eljárás eredményessége és a jogszabályok tényleges érvényesítése szempontjából nélkülözhetetlen, hogy a hatóságok a tényállás-tisztázási kötelezettségüknek eleget tegyenek, és a lefolytatott hatósági ellenőrzés keretében történjen meg a bizonyítékok minél teljesebb körű feltárása, és ennek során – amennyiben szükséges – a tüzelőberendezés kéményéből vett koromminta laboratóriumi elemzése, a költségek hatósági megelőlegezése mellett.

Illegális hulladékégetés esetén az állam büntetőjogi szankciót is alkalmazhat a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése[37] esetén. A fellépés eredményességének biztosítása érdekében a cselekményt észlelő hatóságok kötelesek feljelentést tenni, a nyomozó hatóságok pedig a büntetőeljárást lefolytatni. A Btk. szerinti tényállás alkalmazása tekintetében azonban jogértelmezési problémát jelent, hogy a Btk. csak azt tekinti hulladéknak, ami alkalmas az emberi élet, a testi épség, az egészség, a föld, a víz, a levegő vagy azok összetevői, illetve élő szervezet egyedének veszélyeztetésére, így nem rendeli büntetni a hulladékgazdálkodási törvény megsértésével végzett tevékenységeket, amennyiben azokat nem a Btk. által meghatározott szűkebb fogalmi körben valósítják meg.

Azt is látnunk kell ugyanakkor, hogy a lakossági hulladékégetéssel szembeni szigorú fellépésnek mind a hatósági, mind pedig a lakossági oldalon alapjában véve hiányoznak a szemléleti feltételei. Ennek a környezeti konfliktusnak a szereplői jelenleg még általában nem akarják vagy nem tudják tudomásul venni azt, hogy a háztartási és egyéb könnyen hozzáférhető hulladékfajták szabálytalan elégetésének súlyos közegészségügyi hatásai vannak.

[37] A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) 281/A. §

II.2.1.4. A levegő bűzzel való terhelésének kezelése egyedi ügyekben

A 2008–2009-es évhez hasonlóan 2010 során az irodánkhoz érkezett levegővédelmi tárgyú panaszok körében leggyakrabban a bűzkibocsátást sérelmezték a beadványozók.

Az állattartás által okozott bűzterhelés az egyik leginkább ismert forrása a diffúz bűzkibocsátásnak. Sok, bűzzel kapcsolatos irodánkhoz érkező panasz továbbra is e tevékenységgel kapcsolatos. Az állattartással kapcsolatban sok esetben a bűzterhelést kifogásolják a panaszosok. Erre figyelemmel indokolt ehelyütt külön is szólni az állattartással kapcsolatos vizsgálatainkról.

Állattartás

Az irodánkhoz érkező, állattartással kapcsolatos panaszok arra mutatnak rá, hogy a haszonállattartás és a kedvtelésből tartott állatok tartása miatt egyaránt lényeges tényező, hogy a képviselőtestületek jogszerű és célszerű előírásokat tartalmazó önkormányzati rendeleteket alkossanak az állattartás terén, elősegítve ezzel az állattartók és a nem állattartók közötti konfliktusok megelőzését, illetve az állattartás tényének a szomszédok számára történő elfogadhatóvá tételét.

Ahogy a tavalyi évben is beszámoltunk róla, a családi gazdaságok, illetve az egy-két háztartást ellátó háztáji gazdálkodás fokozatos eltűnése a vidéki élet egyik szomorú változása. Sajnálatos tény, hogy alig egy-két évtized alatt a falvak jelentős részében gyakorlatilag megszűnt az állattartás. Ugyanakkor az látható a hozzánk érkező panaszokból, hogy az emberek érzékenysége megnőtt az állattartással természetesen együtt járó hatásokkal szemben.

Kiemelendőnek tartjuk, hogy a formálódó agrárstratégia nagy hangsúlyt helyez a minőségi élelmiszert előállító vidéki kis és közepes mezőgazdasági vállalkozások megerősítésére, a vidék újjáélesztésére – különös tekintettel az állattenyésztés megerősítésére. A háztáji állattartás ösztönzése szerepet játszik a hagyományos fajták megőrzésében, az agro-biodiverzitás fenntartásában is. Az elképzelés sikeréhez az állami és önkormányzati szabályozás összehangolása alapvető fontosságú, az állattartásra vonatkozó helyi szabályozásnak segítenie kell a stratégiai célok megvalósítását.

Elismerve az önkormányzatok helyi közügyekben fennálló szabályozási, rendeletalkotási jogosultságát, hangsúlyozzuk, hogy az egészséges környezethez való jogot nem maga az állattartás sérti, hanem annak nem megfelelő végzése. Irodánkhoz több olyan beadvány is érkezett, amiben a panaszosok éppen azt kifogásolják, hogy az önkormányzat által alkotott állattartási rendelet korlátozza vagy megtiltja a település egyes részein a gazdasági haszonállattartást.

Fontos feladat a különböző egyéni és közösségi érdekek összehangolása, az egyensúly megteremtése, és ebben fokozott szerep hárul az önkormányzatokra, ugyanakkor vizsgálatainkkal, állásfoglalásainkkal irodánk is szeretne ebben segítséget nyújtani.

Adácsról érkezett az a beadvány, amelyben azt kifogásolta a panaszos, hogy a szomszédságukban az önkormányzati rendeletben meghatározott egyedszámot meghaladó számú állatot tartanak. Vizsgálatunk eredményeként megállapítottuk[38], hogy az engedélyezett mértéket meghaladó vagy az engedélyezettől eltérő módon folytatott, illetve a környezetvédelmi, közegészségügyi jogszabályokkal ellentétes állattartás jelentős életminőség-romlást eredményezhet az állattartóhely környezetében élőknek, ugyanakkor a konkrét ügyben – a szakhatóságok véleménye szerint – az állatok tartása közegészségügyi, állatvédelmi és állategészségügyi szempontból nem volt kifogásolható.

Az ilyen panaszok elbírálásánál figyelembe kell venni az adott környezet jellegét is. A rendelkezésünkre álló adatok alapján az állattartó ingatlana olyan térségben helyezkedett el, ahol hagyományai vannak az állattartásnak, és – éppen ezért – a helyi rendelet belterületen is megengedte a haszonállattartást. Az állattartás alapvető követelményeinek betartására szükség van, de az állattartással járó zavaró hatások értékelésekor nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy egy adott településen az állattartás régebb óta része a közösség életének, ezért az azzal járó kellemetlen hatások megszokottabbak.

A helyi önkormányzatnak az állattartás helyi szabályainak megalkotásakor és a rendelkezések betartatásakor az állattartók környezetében élők alkotmányos jogainak védelméről is kell gondoskodnia. Nyilvánvaló azonban, hogy egyes emberek fokozott érzékenysége csak egy esetleges polgári perben, valamennyi körülmény gondos és alapos mérlegelése alapján adhat alapot az állattartás korlátozására vagy megtiltására.

Az ügyben visszásságot nem állapítottunk meg, de a panasz történeti és jogszabályi hátterének ismeretében arra mutattunk rá, hogy a szomszédok között fennálló konfliktus feloldásában a két fél közvetlen, peren és közigazgatási eljáráson kívüli egyeztetései több eredményt tudnának elérni, mint a jogi eszközök.

Egy másik, Nyíregyházáról érkezett beadványban a panaszos a szomszédságában folyó állattartás kapcsán az önkormányzat intézkedésének hiányát kifogásolta. A vizsgálatunk során megállapítottuk[39], hogy Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzatának Közgyűlése nem alkotott az állattartásról önkormányzati rendeletet, így nincsenek előírások arra nézve, hogy a település területén milyen állatok, milyen létszámban és milyen előírások mellett tarthatók, így az önkormányzat hatásköre, ellenőrzési és szankcionálási lehetőségei korlátozottak. Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog olyan sajátos alapjog, amelynek objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó, az állattartás terén a közhatalom gyakorlóinak – az államnak és az önkormányzatoknak – elsődleges feladata a megfelelő jogalkotás (valamint a következetes jogalkalmazás) annak érdekében, hogy az állattartás jogi szabályozásának hiánya miatt az egészséges környezethez való alapvető jog ne sérülhessen és ne legyen veszélynek kitéve.

[38] JNO-333/2010. állásfoglalás Adács, Gyöngyvirág utcában szarvasmarhák szabálytalan tartása és az erre vonatkozó hatósági eljárás tárgyában

[39] JNO-398/2010. állásfoglalás a nyíregyházi állattartással kapcsolatos panasz tárgyában

Az Alkotmánybíróság több határozatában[40] rámutatott arra, hogy a lakók közötti jogviták megelőzése a helyi szintű jogszabályalkotás hagyományos szabályozási tárgyköre. Az állattartás kérdését a helyi önkormányzatok a köz érdekében, a helyi lakóközösség békés együttélésének védelme és a jogviták elkerülése céljából szabályozzák.

Az ügyben jogalkotási javaslattal éltünk Nyíregyháza Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűléséhez**,** hogy alkosson rendeletet arról, hogy a település területén milyen állatok, milyen létszámban és milyen előírások mellett tarthatók, és a rendeletben nevezze meg az önkormányzati hatósági ügyben eljáró személyt vagy szervezetet.

Az állatot tartó és azt nem tartó települési lakosok közötti jogvitáktól nagymértékben különböznek azok az ügyek, ahol a haszonállatok iparszerű tartásából erednek környezetvédelmi panaszok. Ezekben az esetekben tapasztalataink szerint a visszásságot jellemzően a nem megfelelő hatósági fellépés, az intézkedések, az ellenőrzés hiánya jelenti. Erre figyelemmel vizsgálatainkról a hatósági jogalkalmazásról szóló alfejezetben számolunk be.

Egyéb ügyek

A bűzre vonatkozó panaszok másik jelentős körét a szomszédjogi, birtokvédelmi jellegű ügyek teszik ki, amelyek tekintetében a bűzhatás gyakran kizárólag a panaszos ingatlanán érzékelhető. Az e konfliktus kapcsán indított sok esetben rendkívül hosszú ideig tartó polgári jogi, birtokjogi jogvita elkerülhető lehet az adott „bűzös" tevékenység működésével kapcsolatos közigazgatási engedélyezési eljárás lefolytatásával, és ennek során a vonatkozó építési jogi, illetve levegővédelmi előírások megfelelő érvényesítésével, a panaszos ügyféli jogainak megfelelő biztosításával.

A miskolci Pannónia szálló konyhája szellőztető berendezésének bűzhatásához kapcsolódó eljárások vizsgálata egy magánszemély beadványa nyomán indult. A panaszos azt sérelmezte, hogy a szálloda konyhai szellőztető berendezésének tetőkivezetését az erkélyétől 4–5 méterre helyezték el, így annak működése a lakása levegőjét folyamatosan terhelő, az egészségére káros bűzhatással járt.[41]

A vizsgálat során megállapítottuk, hogy az illetékes felügyelőség a panasszal érintett konyhai szagelszívók létesítését és üzembe helyezését megelőzően nem hozott határozatot az elérhető legjobb technika alkalmazása tárgyában, amellyel a lakosságot zavaró bűz környezetbe kerülése megakadályozható lett volna, továbbá a panaszos korábban tett panaszbejelentéseire sem foganatosítottak megfelelően hatékony, a panasz okát véglegesen megszüntető intézkedéseket.

Állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy a felügyelőség a panasszal érintett eljárása során nem biztosította a panaszos ügyféli jogait, amely révén az egészséges környezethez való jogát a közigazgatási jogorvoslati lehetőségek útján a panaszos érvényesíthette volna. Az ügyben kiadott állásfoglalás-tervezetünknek

[40] 23/2000. (VI.28.) és 49/2007. (VII.3.) AB határozat

[41] JNO-200/2010. állásfoglalás a miskolci Pannónia szálló konyhája szellőztető berendezésének bűzhatásával kapcsolatos eljárások vizsgálata tárgyában

az érintett hatóságok részére való megküldését követően a szálloda intézkedett a bűzt okozó szellőző áthelyezéséről, így a panaszos által sérelmezett bűzhatás oka – a panaszos irodánk részére küldött tájékoztatása szerint is – megszűnt.

A szomszédjogi jellegű bűzpanaszokon kívül az ipari létesítmények által okozott, a lakosság széles körét érintő bűzterhelés is megjelenik a vizsgált környezeti konfliktusok körében. Ezeknek az eseteknek a megítélését sok esetben nehezíti, hogy a kellemetlen bűzhatás gyakran olyan tevékenységhez kapcsolódik, amelynek célja éppen a környezetet terhelő káros anyagok ártalmatlanítása.

E körben jelenleg is folyamatban van az eljárás a BÉM Borsodi Érc-, Ásvány- és Nyersanyag Feldolgozó Mű Zrt. (BÉM Zrt.) hulladékhasznosító üzemének működésével kapcsolatban. Mint arról a 2008-2009. évről szóló beszámolónkban is említést tettünk, a magas vastartalmú ipari veszélyes és nem veszélyes hulladékok hasznosítását végző üzem tevékenysége kapcsán a környező települések lakossága évek óta sérelmezi a füstgázlecsapódást és az ennek nyomán érezhető kellemetlen bűzhatást. A gyár – mely lakóházak közvetlen közelében helyezkedik el – egységes környezethasználati engedély (a továbbiakban: EKHE engedély) birtokában végzi tevékenységét, amelyet a helyi környezetvédelmi egyesület keresettel támadott meg. A közigazgatási perben az egyesület ezirányú kérelme alapján irodánk beavatkozóként vesz részt.

A bírósági eljárásban eldöntendő alapvető kérdés, hogy a felügyelőség EKHE engedélyt kiadó határozata jogszerű volt-e. Az EKHE engedély központi elemét az elérhető legjobb technika (BAT[42]) képezi. A lefolytatott közigazgatási eljárás kapcsán azt sérelmezzük, hogy a felügyelőség tartalmilag nem érvényesítette megfelelően az elérhető legjobb technika meghatározására vonatkozó követelményeket, illetve levegővédelmi előírásokat, így többek között a hatályos Lr.[43] azon előírását, amely szerint a bűzzel járó tevékenység során az elérhető legjobb technikával meg kell akadályozni, hogy lakosságot zavaró bűz kerüljön a környezetbe.[44] Nem vizsgálta továbbá azt sem, hogy milyen a tényleges bűzhatás, valamint, hogy a gyár által megvalósított intézkedések mennyiben alkalmasak annak csökkentésére, illetve megszüntetésére.

A közigazgatási bírósági eljárás során az egyik központi kérdésként merült fel a bűz jogszabályi fogalmának az értelmezése. A BÉM Zrt. jogértelmezése szerint a gyár által kibocsátott füstgáz összetevői egyértelműen ismertek, és ezért azt nem lehet az Lr.-ben szabályozott bűz fogalma[45] alá vonni. Ezzel szemben véleményünk szerint a bűz jogszabályi fogalma szempontjából nem bír relevanciával a kibocsátott füstgáz összetevőinek elemzése, illetve a határértékeknek való megfelelés. A bűz jogszabályi fogalommeghatározása kizárólag a bűz azon

[42] Best Available Technique (BAT) – az elérhető legjobb technika: az a korszerű műszaki színvonalnak megfelelő módszer, üzemeltetési eljárás, berendezés, amelyet a kibocsátások megelőzése és – amennyiben az nem valósítható meg – a kibocsátások csökkentése, valamint a környezet egészére gyakorolt hatás mérséklése érdekében alkalmaznak, és amely a kibocsátási határértékek megállapításának alapjául szolgál. Az elérhető legjobb technika meghatározásának szempontjait az Lr. 1. számú melléklete tartalmazza.

[43] A levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II.14.) kormányrendelet

[44] Lr. 14. §

[45] Lr. 3. § j) pont

jellemzőjére utal, hogy a légszennyező anyag vagy anyagok keverékének analitikai meghatározása nem ad iránymutatást a szag jellegére. A kellemetlen szaghatás tekintetében az emberi érzékelés, az ott élő lakosság észlelése az egyetlen figyelembe vehető és értékelendő szempont. A bűz fogalmának értelmezése, egyáltalán a bűzkibocsátás figyelembevételének a szükségessége az EKHE engedélyezési eljárás során, illetve a gyár technológiájának az elérhető legjobb technikának való megfelelése azok a kérdések, amelyek a még folyamatban lévő perben továbbra is nyitva állnak, és amelyekre a bíróság a szakértői bizonyítás lezárulta után fog választ adni.

Az ügy érdekessége, hogy míg a közigazgatási bírósági eljárás továbbra is folyamatban van, addig az egyesület által indított polgári jogi eljárásban, amelyben irodánk szintén beavatkozóként vett részt, a másodfokú polgári bíróság jogerősen eltiltotta[46] a BÉM Zrt.-t tevékenységének a – jelen technológiával történő – gyakorlásától. A másodfokú bíróság ítéletében a perben rendelkezésre álló okiratok, tanúvallomások adatai alapján megállapította, hogy az alperes tevékenységének folytatásával összefüggésben folyamatos a levegő bűzzel való terhelése. A bűzzel való terhelés az alperes tevékenységével szoros összefüggésben keletkezik, és kedvezőtlen meteorológiai viszonyok esetén tartós, állandó panaszokat okozhat a környezetében élő mintegy 25 000 ember számára. Mindebből a megyei bíróság arra a következtetésre jutott, hogy – az érdekek mérlegelése alapján – az alperes tevékenysége szükségtelen zavarásnak minősül és a jelenlegi technológia mellett nem folytatható. Az ítéletben foglalt következtetéseket felülvizsgálati eljárás keretében a Legfelsőbb Bíróság a 2010. decemberi ítéletében[47] is megerősítette, amikor a BÉM Zrt. felülvizsgálati kérelmével foglaltakkal szemben helyben hagyta a megyei bíróság eltiltó döntését.[48]

A BÉM-ügy jogi szempontból azért rendkívül érdekes, mert együtt mutatja be ugyanannak a problémának a közigazgatási jogi és polgári jogi kezelési lehetőségeit, egyúttal feltárja a közigazgatási eljárás polgári jogi (elsősorban szomszédjogi) elemeit. Mutatja egyúttal az ilyen jellegű polgári jogi eljárások bonyolult viszonyát az alapvetően közigazgatási jellegű kérdésekhez, amelyeket a bíróság esetenként kiterjedt szakértői bizonyítást igénybe véve igyekszik megoldani.

II.2.1.5. Levegőtisztaság-védelmi kutatásunk

A bűzzel kapcsolatos panaszok számára, és a hatósági jogalkalmazás bizonytalanságaira tekintettel – az egyedi ügyeken túl – 2010 során kiemelten foglalkoztunk a bűz jogi szabályozásával és jogalkalmazási gyakorlatával. Ennek érdekében a budapesti, a nyíregyházi és a pécsi környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségeknél folytatott jogi kutatás egyik fő iránya a bűzzel kapcsolatos joggyakorlat vizsgálata volt. A kutatás során arra töreked-

[46] A másodfokú bíróság a Kvtv. 99. § (2) bekezdésére, illetve a Ptk. 100. §-ának szomszédjogi szabályára hivatkozott.

[47] A Legfelsőbb Bíróság Pfv. VIII.21.492/2010/17. számú ítélete

[48] Lásd részletesen a II.2.10. Közérdekű igényérvényesítés alfejezetben

tünk, hogy megismerjük a környezetvédelmi hatóságok eljárásai során felmerült jelentősebb jogalkalmazási problémákat. A felügyelőségekkel folytatott konzultációk során a bűz fogalmával és a vonatkozó jogi szabályozás értelmezési gyakorlatával foglalkoztunk elsősorban. 2010. október 4-én tartott egész napos levegővédelmi konferenciánkon is kiemelt téma volt a zavaró szaghatás problémaköre és annak jogi értékelése.

Az ily módon összegyűjtött tapasztalatok fényében tudtuk megfogalmazni az új levegővédelmi jogszabálycsomag-tervezet véleményezése során[49] a bűzzel kapcsolatos szabályozásra vonatkozó észrevételeinket és javaslatainkat.[50] Ennek kapcsán kiemeltük, hogy a lakosságot zavaró bűz jelenlétének a meghatározása – a bűz szubjektív jellegéből fakadóan – a gyakorlatban komoly problémát jelent a környezetvédelmi hatóság számára. A bűz által okozott zavarás mértékét a jogalkalmazó szervek egzakt jogi kapaszkodók hiányában, egyéni tényezők alapján kénytelenek mérlegelni. Véleményünk szerint ez a szubjektív elemeket is magában foglaló mérlegelési kötelezettség nem megkerülhető, és fontos, hogy e téren a hatóságok a tényállás minél szélesebb felderítése alapján járjanak el, figyelembe véve például a bűzhatás gyakoriságát, a zavarás által érintett lakosok számát stb.

Kifejtettük, hogy jelentős mértékben megkönnyítené a felügyelőség munkáját, ha a jogszabály lehetőséget biztosítana arra, hogy a hatóság a bűzzel járó tevékenység vonatkozásában szagegységben[51] kifejezett egyedi kibocsátási határértéket írjon elő. Az emberi érzékszervi vizsgálattal történő mérési kötelezettség előírásával a hatóság a bűz mértékének megállapításán túl objektív mérési eredményekkel ellenőrizheti az elrendelt és a környezethasználó által foganatosított intézkedések hatékonyságát.

A bűzzel kapcsolatos panaszok sok esetben azért merülnek fel, mert az alkalmazandó jogszabály nem megfelelően szabályozza az adott életviszonyt, így a hatóságok sem tudnak kellően hatékonyan fellépni a szabályozás által generált értelmezési nehézségek miatt. Erre tekintettel irodánk egyik elsődleges feladata, hogy javaslatainkkal befolyásoljuk, jobbítsuk a jogalkotást. Ezt a célt szolgálta az ebben a témakörben megrendezett konferencia, a felügyelőségeknél lefolytatott célirányos kutatás, illetve az általunk megfogalmazott jogalkotási javaslat is. Tevékenységünk egyik fontos eredményének tartjuk, hogy a jogalkotó a bűz jogi szabályozásával kapcsolatban tett javaslatainkat elfogadta, így a szagegység előírásának lehetőségét biztosító rendelkezés is beépült a 2010 decemberében elfogadott új levegővédelmi kormányrendeletbe[52]. Reményeink szerint tevékenységünk kapcsán a lakosság bűzzel szembeni védelme magasabb szintet érhet el, illetve sikerül a megelőzés vonatkozásában is eredményeket elérnünk.

---

[49] JNO-559/2010. vélemény a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII.23.) kormányrendelethez

[50] Lásd részletesen a II.2.10. Közérdekű igényérvényesítés alfejezetben

[51] A bűz mértékének mérésére használható módszer az olfaktometria (MSZ EN 13725:2003), amely alapján a bűz mértékegységeként szagegység (SZE) határozható meg. A szagot mérő ún. dinamikus olfaktométer tulajdonképpen egy precíz légkeverő készülék, az érzékelést továbbra is az emberi orr végzi. A szagkoncentráció mértéke a szagegység (SZE): 1 SZE/m^3 az a legkisebb szagegység, mely 1 m^3 szagtalan levegőben még érzékelhető.

[52] 306/2010. (XII.23.) kormányrendelet a levegő védelméről, hatályos 2011. január 15. napjától

II.2.2. Zaj elleni védelem

témafelelős: Ujvári Viola

II.2.2.1. Értékelés

Az Alkotmánybíróság határozataiból az a következtetés vonható le, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesülését és érvényesítését az állam elsősorban a megalkotott jogszabályok útján köteles biztosítani, és olyan szabályozást kell létrehoznia, amely a megelőzés elvén nyugszik, s figyelembe veszi az élet természeti alapjainak véges voltát, a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlanságát. Jogalkotási és szervezési garanciák nyújtásával, a károk utólagos szankcionálása helyett a megelőzés elvét követve, az államnak meg kell őriznie a környezet elért, objektív védelmi szintjét. Az objektív védelmi szinttől pedig csak szigorú feltételekkel akkor léphet vissza, ha az más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen, illetve azok védelme más módon nem érhető el, és az az elérni kívánt célhoz képest nem aránytalan. Az egészséges környezethez való jog korlátozásánál így biztosítani kell az elkerülhetetlen szükségesség és az arányosság követelményét.

Az államnak a zaj és rezgés elleni védelemben is az egészséges környezethez való jogból fakadó intézményvédelmi kötelezettségének eleget téve olyan szabályozást kell elfogadnia, amely fenntartja az elért védelmi szintet és a megelőzésen alapuló jogintézményeket tartalmaz.

Az egyedi ügyek vizsgálata során feltárt alkotmányos visszásságok a legtöbb esetben a hatóságok mulasztása mellett a jogi szabályozásra is visszavezethetőek. A jogalkotó 2007-ben igen sok tekintetben előremutató szabályozást alkotott, ugyanakkor a jogszabály alkalmazása során számos olyan hiányosság, illetve jogértelmezési kérdés merül fel, amely jogbizonytalansághoz vezet és megnehezíti a hatóságok munkáját, illetve akadályozza a lakosság védelmét, a hatékony fellépést a zavaró hatásokkal szemben.

Irodánk az egyedi ügyek tanulságai alapján átfogó vizsgálatot indított annak érdekében, hogy iránymutatást fogalmazhasson meg a jogalkalmazás számára és jogalkotási javaslatokat a szabályozás felülvizsgálatára. A vizsgálat keretében jogi kutatásokat, tematikus helyszíni konzultációkat végeztünk több környezetvédelmi felügyelőségnél, a főfelügyelőségnél és a minisztériumnál a közigazgatási eljárások során kialakult jó gyakorlatok, a környezetvédelmi hatóságok eljárásai során felmerült jelentős jogalkalmazási problémák megismerésére, feldolgozására. A zaj elleni védelem kérdéseinek széles körű szakmai megvitatására 2010. október 6-án konferenciát szerveztünk a hatóságok, önkormányzatok és a szakmai szervezetek részvételével.

Az egyedi és az átfogó vizsgálat eredményeiről, tapasztalatairól az alábbi alfejezetben számolunk be. Ennek során a településrendezésnek a zaj elleni védelemben betöltött szerepéről kell először szót ejteni, hiszen a megelőzésnek e téren különös jelentősége van. Az ezt követő alfejezetekben sorra bemutatjuk és elemezzük a legjelentősebb zajforrásokat: a légiközlekedést, a kulturális

fesztiválokat és közterületi rendezvényeket, valamint az üzemi és szabadidős zajforrásokat érintő problémákat.

Átfogó vizsgálatunk eredményét, a zaj elleni védelem szabályozásának megújítására vonatkozó javaslatainkat állásfoglalás-tervezetben foglaltuk össze. A tervezetet széles körben egyeztetésre küldtük meg annak érdekében, hogy a kormánynak végül benyújtandó komplex jogalkotási javaslat szakmai megalapozottságát a legteljesebb mértékben garantáljuk. A tervezetben felvetett javaslatokról a jelen beszámolóban is több helyen szólunk.

II.2.2.2. A településrendezés és a zaj elleni védelem kapcsolata

A megelőzés elve a lehető legkorábbi fellépés követelményét jelenti, már a tervezés szakaszában. Ennek eszköze a településrendezés, hiszen az akkor meghozott döntések lehetőséget teremtenek és kereteket szabnak létesítmények telepítésének és tevékenységek folytatásának. Segítségükkel a település harmonikus fejlődése, a környezet meglévő jó állapotának megőrzése, sőt javítása valósítható meg. A településrendezés eszközei hosszú távon meghatározzák a település fejlődési irányait, és a környezetminőségi jellemzőkkel együtt a helyi lakosság zajterhelését. Egy megalapozott, elsődlegesen a közérdeket szolgáló, a csend védelmét szem előtt tartó településrendezési terv megteremti az ember és környezete harmóniáját, ugyanakkor a mindezekkel ellentétes tervek hosszú évekig elhúzódó környezeti zajkonfliktusokat teremtenek, vagy elmélyítik a már fennállókat, veszélyeztetve és károsítva a környezetet és az emberi egészséget. A zaj- és rezgésvédelmi követelményeket tehát a településrendezési tervekben hatékonyan érvényre kell juttatni.

Itt kell bemutatnunk a Budapest XV. kerületi Szent Korona Általános Iskola és Óvoda Ozmán utcai tagóvodájának átszervezésével, elköltöztetésével kapcsolatos vizsgálatunkat. Ebben az ügyben településrendezési határozat csak az átszervezéssel megszüntetett Ozmán utcai telephely hasznosítása vonatkozásában keletkezett. Ez a döntés azonban a teljes átszervezési folyamatot meghatározta, így az önkormányzat fenntartói döntését is, amelynek eredményeként a gyermekek ellátását jelenleg az egészségügyi határértékeket nem teljesítő környezetben biztosítják. Az ügy elvi jelentőségű, gyakran előfordul ugyanis, hogy valamely védendő funkciót a településrendezés során olyan helyen jelölnek ki, ahol már eleve nagy a zajterhelés.

Egy önkormányzati fenntartású közoktatási intézmény telephelyének meghatározása, valamint az intézmény működése során is érvényesülniük kell a környezetvédelmi jogszabályokban foglalt előírásoknak és az egészséges környezethez való alkotmányos jognak.

A Szent Korona Általános Iskola és Óvoda Ozmán utcai tagóvodájának ügye

A 2008-2009. évről szóló beszámolóban már írtunk a Budapest XV. kerületi úgynevezett régi MÁV-telepen tervezett lakópark létesítésével kapcsolatos

vizsgálatunkról. A szabályozási terv véleményezésére irányuló eljárásunk során észleltük, hogy az érintett ingatlanon álló óvodát lebontották, és az M3-as autópálya másik oldalán lévő Mozdonyvezető utcai épületbe helyezték át. 2010-ben hivatalból vizsgálatot folytattunk le, hiszen az új épületet az autópálya bevezető szakasza felől határérték feletti zajterhelés éri, s így kérdésessé vált, hogy biztosítható-e a gyermekek megfelelő elhelyezése ilyen környezetben.

A régi MÁV-telep szabályozási tervéhez készült egyeztetési anyag környezeti állapotot értékelő fejezetében szerepel, hogy jelentős környezeti terhelés tapasztalható a nagy forgalmú utak, elsősorban az M3-as autópálya bevezető szakaszán. A zaj az M3 bevezető szakasza mentén zavaró mértékű (nappal 80 dB-nél is magasabb, éjjel 75 dB körül alakul). A területet is magában foglaló légszennyezettségi zónában a NO_2, a szilárd (PM10) légszennyező anyagok és a talaj közeli ózon határértéket meghaladó koncentrációban találhatók, ami elsősorban szintén a közlekedési hatásoknak köszönhető. A Budapest és környéke agglomeráció integrált levegővédelmi programja (Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség, 2004) szerint a NO_2 éves átlagkoncentrációja az M3-as út közvetlen környezetében 46-56 µg/m^3, ugyanakkor mint kiemelt jelentőségű légszennyezési anyag tekintetében a jogszabály 40 µg/m^3 határértéket állapít meg a 2001. évre (majd évenként csökkenti az adott évre vonatkozóan irányadó határértéket).

Megvizsgáltuk tehát az óvoda átszervezését, átköltöztetését, s elemzésünk eredménye[53] szerint az átszervezés megindításáról rendelkező fenntartói döntést megelőzően egyáltalán nem tárták fel az ingatlanokra vonatkozó környezetminőségi jellemzőket. Az átköltözés tényleges végrehajtásáról szóló döntéssel kapcsolatban pedig megállapítottuk, hogy a döntés előkészítése során végzett mérések több szempontból sem voltak alkalmasak a környezetterhelés tényleges mértékének meghatározására. A mérések egyrészt nem voltak teljes körűek, s így a tényleges állapot bemutatására, összehasonlítására nem voltak alkalmasak, másrészt pedig a beltéri zajmérések során a szabvány vonatkozó előírásait nem teljesítették (a mérésre nem hagytak elegendő időt, és a mérésről készült jegyzőkönyv nem tartalmaz számos, a szabvány által lényegesnek tekintett és előírt elemet).

Következésképpen a képviselőtestület tagjai nem hoztak megfontolt döntést a tekintetben, hogy az átszervezés következtében a gyermekek milyen körülmények közé kerülnek. Tekintettel arra, hogy az eljárást a környezetminőségi jellemzők figyelmen kívül hagyásával folytatták le, s a döntés környezetegészségügyi szempontból megalapozatlan volt, az egészséges környezethez való alkotmányos joggal kapcsolatban visszásság keletkezett.

A beltéri zajmérések időpontjában már a Szent Korona Általános Iskola és Óvoda Ozmán utcai tagóvodájának bontási engedélyeztetési eljárása is folyamatban volt, a kültéri zajmérések időpontja pedig nem sokkal előzte meg a ténylegesen átköltözést a Mozdonyvezető utcai telephelyre, vagyis a szakértői méréseket az érdemi fenntartói döntést követően, utólag végezték el, így ezek a döntéseket

[53] JNO-273/2010. állásfoglalás a Budapest XV. kerületi Szent Korona Általános Iskola és Óvoda tárgyában

nem is befolyásolhatták. Az elvégzett mérések értékelése alapján megállapítható, hogy a játszóudvarok területének közlekedési eredetű zajterhelése között a különbség jelentős volt a két óvoda esetében. A közvetlen zajterhelésben részesülő Mozdonyvezető utcai óvoda esetén a háttérzajhoz képest 14–16 dB, míg a „zajtól védett területen" elhelyezkedő Ozmán utcai óvoda esetén 3–6 dB különbség volt észlelhető. Ennek oka, hogy az Ozmán utcai óvoda tájolása, elhelyezkedése miatt kedvezőbb helyzetben volt.

Elvi éllel hívtuk fel állásfoglalásunkban a figyelmet arra, hogy a jelentős környezetterhelés olyan szempont, amely egészségkárosító hatása miatt ellentmond a társadalmilag fenntartható fejlődés környezetvédelmi törvényben meghatározott elvének, annak az igénynek, hogy az életminőség hosszú távon javuljon. Elvárható, hogy az intézmények átszervezésekor legalább a korábbinak megfelelő életminőség lehetőségét biztosítsa az intézmény fenntartója. Új telephely létesítése esetén mindenképpen figyelembe kell venni, hogy a gyermekek fokozottan érzékenyek valamennyi közlekedési eredetű környezetterhelésre.

A gyermekek fejlődésük rendkívül fontos időszakát töltik az óvodában, majd az általános iskolában. A testi, értelmi fejlődésükhöz szükséges feltételek biztosítása pedig a szülők, a társadalom, az állam feladata. Egészséges felnőtté válásuk érdekében elengedhetetlen az egészséges környezet biztosítása minden közoktatási intézményben.

A fentiekből következően, amennyiben egy közoktatási intézmény település-egészségügyi szempontból kedvezőtlen adottságú területen fekszik, az ott ellátásban részesülő gyermekek egészséges környezethez való joga sérül, mivel hosszú időtartamon keresztül az egészségükre igazolhatóan káros körülmények között tartózkodnak.

Mindezek alapján tehát azzal az ajánlással fordultunk Budapest Főváros XV. Kerületi Önkormányzatához, hogy a jövőben a kerület területén található közoktatási intézmények átszervezése során vegye figyelembe és érvényesítse az állásfoglalásban kifejtetteket és a vonatkozó jogszabályok előírásait, legyen tekintettel a gyermekek mindenekfelett álló érdekére, és vizsgálja meg a Szent Korona Általános Iskola és Óvoda átköltöztetésének lehetőségét. Addig azonban a zajszigetelés további javítása elengedhetetlenül szükséges, mert várhatóan a forgalom növekedésével a zajterhelés is nőni fog. Ennek megfelelően javasoltuk, hogy a közoktatási intézmény teljes területén biztosítsák az óvoda szakértői javaslatokon alapuló, határértékeknek megfelelő működését. A levegővédelmi szabályok érvényesítése érdekében – az óvoda átköltöztetésének megvalósulásáig – szükségesnek tartottuk a levegőminőség paramétereinek rendszeres ellenőrzését, s a gyermekek szüleinek tájékoztatását ennek eredményéről. Szomorú, de emberileg érthető, hogy a szülők egy része a tájékoztatást magát is indulatosan fogadta, és ezek az indulatok részben a JNO-t érték, amiért a zavarba ejtő tényeket feltárta.

Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a hazai jogszabályok alapelvi szinten deklarálják a gyermekek jogát ahhoz, hogy egészséges környezetben nevelkedjenek, azonban az alapelv maradéktalan érvényesülése problematikusnak tekinthető a közoktatási intézmények településen belüli elhelyezése, létesítése

vonatkozásában. A hatályos jogi szabályozás nem biztosítja megfelelően, hogy a gyermekek nevelése megfelelő környezetminőségi jellemzőkkel rendelkező intézmények területén történjék. Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülése érdekében a közoktatási intézmények elhelyezése feltételeinek szabályozását módosítani szükséges, jogalkotási javaslattal fordultunk a Vidékfejlesztési Minisztériumhoz és a Nemzeti Erőforrás Minisztériumhoz.

Indokoltnak tartjuk, hogy a jogalkotó jogszabályi úton rögzítse, hogy a közoktatási intézmények működésének megkezdése, illetve telephelyváltozását eredményező átszervezése előtt komplex engedélyezési eljárás során a vonatkozó jogszabályoknak, szabványoknak megfelelően feltárják a környezetminőségi jellemzőket (zaj-, lég- és talajszennyezettség), és a felmérés eredményeit a fenntartói döntéshozatalnál figyelembe vegyék. Szükségesnek tartjuk továbbá annak szabályozását, hogy oktatási intézmények (és egyéb humán-infrastrukturális létesítmények) kedvezőtlen településföldrajzi jellemzőkkel rendelkező területeken ne legyenek elhelyezhetők (kivéve, ha a település teljes területe kedvezőtlen környezeti adottságokkal rendelkezik, és ezért a megfelelő helyszín nem jelölhető ki).

Az önkormányzat képviselőtestülete a 2011. január 19-én tartott ülésén egyhangúlag úgy döntött, hogy az állásfoglalás nyomán megvizsgáltatják az óvoda áthelyezésének lehetőségét, illetve elrendelték az óvoda zaj-, levegő- és talajszennyezettségi vizsgálatát. Ezenkívül pedig ideiglenes bizottságot hoztak létre az átszervezéssel megbízott döntéshozók esetleges felelősségének kivizsgálására.

A településrendezésre vonatkozó részletes szabályok előírására van szükség a zajvédelmi szabályozásban

Egyedi ügyeink tapasztalatai alapján megírt átfogó jogalkotási javaslatban külön kitértünk a településrendezés és a zajvédelem szabályozási kérdéseire is.

A jelenleg hatályos zajvédelmi szabályozásban a Zr.[54] önálló alcímet nem szentel a településrendezési követelményeknek. Mindössze a létesítéssel kapcsolatos szabályok között fogalmaz meg egyetlen rendelkezést, amely szerint a védendő területeket úgy kell kijelölni, hogy a külön jogszabály szerinti zajterhelési határértékek teljesüljenek. A Zr. viszont nem tartalmaz rendelkezést a védendő területek közelében tervezett gazdasági, közlekedési és más egyéb zavaró hatást feltételező funkció kijelölésének korlátozásával kapcsolatosan.

Mindemellett olyan rendelkezések megfogalmazása is szükséges, amelyek biztosítják, hogy a településrendezési döntések nem járnak jelentős hátrányos változással a zajterhelés vonatkozásában. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy nem elegendő a határértékeknek való megfelelés követelményének kimondása, ennél lényegesen szigorúbb rendelkezésekre van szükség. Aligha vitatható, hogy igen jelentős és a lakosság érdekeit súlyosan sértő változást eredményez például egy

[54] A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X.29.) kormányrendelet

erdőszéli településrész mellé épített gyorsforgalmi út akkor is, ha a határértékek egyébként teljesülnek. Az átfogó, több jogágazatra kiterjedő szabályozásnak biztosítania kell a lényeges, jelentős változások megelőzését, kizárását, és az átgondolt, megalapozott döntéshozatalt.

A zaj elleni védelem szintjének növeléséhez a településrendezési döntések előkészítéséhez zajvédelmi munkarész készítése indokolt

A környezeti szempontok érvényesítésének hatékony eszköze a stratégiai környezeti vizsgálat (a továbbiakban: SKV). Rendeltetése, hogy a településrendezési eszközöket a környezetvédelmi szempontokat figyelembe véve dolgozzák ki, biztosítva ezáltal a település fenntartható fejlődését. Az SKV keretében a zajterheléssel kapcsolatos várható hatásokat is fel lehet tárni, és azok ismeretében tervezni. Nem minden esetben kötelező azonban SKV lefolytatása (de az önkormányzatnak ebben az esetben is döntést kell hoznia az SKV szükségességéről), mindazonáltal ezekben az esetekben sem lehet figyelmen kívül hagyni a környezeti hatásokat, a zaj elleni védelem biztosíthatóságát.

A vizsgálataink azt mutatják, hogy a zajvédelmi szempontból is megalapozott településrendezési döntésekhez elengedhetetlen követelmény a szakmailag alátámasztott zajvédelmi munkarész készítése és figyelembevétele.

Megfogalmaztuk annak kívánalmát, hogy a jogalkotó a zaj elleni védelem szabályozása körében részletes rendelkezésekkel írja elő a településrendezési eljárások során irányadó környezetvédelmi szabályokat, amelyek hosszú távon is biztosítják a zajterhelés csökkentését, a növekedés megelőzését, a meglévő kedvező állapotok megőrzését. Ennek érdekében indokolt lehet, hogy valamennyi zaj- és rezgésvédelmi kérdést érintő településrendezési eljárásban készüljön külön zajvédelmi munkarész.

A településrendezési eljárás hatályos szabályai nem biztosítják megfelelően a környezeti szempontok érvényesíthetőségét

Vizsgálataink arra mutattak rá, hogy meghatározó jelentősége van annak, hogy a településrendezési eljárások során feltárják a környezeti hatásokat, és azokat a szabályozás során érvényesítsék. A jogalkotó ezen követelményt részletszabályok megalkotásával is köteles biztosítani.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 9. § (5) bekezdésének legutóbbi módosítása ugyanakkor éppen ellenkező tartalmú. A hatályos szabályozás alapján ugyanis a településrendezési döntésre irányuló eljárásban nem kell figyelembe venni azon észrevételeket, amelyeket az egyeztető tárgyaláson személyesen nem képviselnek. Hiába juttatja tehát el a felügyelőség írásban jogszabályon alapuló észrevételeit az önkormányzatnak, ha nem jelenik meg az egyeztetésen, akkor a kifogásait nem kell figyelembe venni.

A jogszabályi előírásoknak hatályosulniuk kell, a településrendezési eszközöknek meg kell felelniük a magasabb szintű jogszabályoknak. Ezek végrehajtását, érvényesítését nem lehet a fenti adminisztratív feltételtől függővé tenni. Az Étv. 9. § (5) bekezdésének tényleges tartalma voltaképpen az, hogy a jogszabályi

rendelkezéseknek nem köteles az önkormányzat megfelelni, ha azokra nem az előírt módon hívja fel a felügyelőség a figyelmet. A jogszabályokat nem azért kell betartani, mert azokra a felügyelőség felhívja a figyelmet, hanem mert azok az önkormányzatokra kötelezőek. Mindebből következően az Étv. 9. § (5) bekezdése súlyosan törvénysértő településrendezési döntések megalkotására vezethet.

Ezért a jogalkotóhoz fordultunk: módosítsa az Étv. 9. § (5) bekezdését, helyezze hatályon kívül a kifogásolt rendelkezést, és kifejezetten írja elő, hogy az államigazgatási szervek jogszabályon alapuló véleményét az önkormányzat kötelezően vegye figyelembe.

II.2.2.3. Közlekedéssel kapcsolatos zajterhelés

A fenntartható fejlődés az Európai Unió közös közlekedéspolitikájának alapvető célkitűzése. A légiközlekedésben is olyan intézkedéseket kell bevezetni, amelyek megfelelnek a fenntartható fejlődés elvéből következő rendszerszemléletű gondolkodásmódnak. A bevezetett vagy bevezetni szándékozott intézkedéseknek tehát nemcsak a közlekedés hatékony működését kell biztosítaniuk, hanem egyaránt meg kell felelniük a környezetvédelmi követelményeknek. Ebből következően pedig a légiközlekedés fenntartható fejlődéséhez nélkülözhetetlen a repülőgépek, illetve a repülőterek által okozott zajterhelés határértékek alá csökkentése.

A hatályos szabályozás szerint – egyezően a nemzetközi gyakorlattal – a repülési zaj értékelésénél és a zavaró hatás mérlegelésénél az egyedi átrepülésekből származó zaj átrepülési időre vonatkozó, méréssel megállapított értékei a mérvadók. A vonatkozó jogszabály a nappali 16 óra és az éjszakai 8 óra megítélési idővel számol, ami a rövid idejű, de magas hangnyomásszintet okozó, így egészségügyi szempontból kifejezetten káros átrepülések esetében határérték alatti, így jogi eszközökkel nem kifogásolható értéket eredményez.

A légiközlekedéssel kapcsolatos panaszok az elmúlt évek tapasztalatait erősítették meg. A repülőterek – így főként Budapesten a Ferihegyi reptér – működése jelentős zajterheléssel jár, mely nem csupán a repülőterek közvetlen közelében lakókat érinti, hanem földrajzilag sokkal kiterjedtebb hatást jelent. Több panasz is érkezett a fővárosból a légiközlekedési folyosók vonalán lakóktól, akik a gyakori, intenzív zajterhelést sérelmezték, mely különösen az éjszakai, illetve hajnali órákban nagyon zavaró.[55]

A Ferihegyi repülőtér 2. számú kifutópályájának fokozott használatával kapcsolatos visszásságok

A Ferihegyi repülőtér 2. számú kifutópályája a lakott területhez, elsősorban Rákoshegyhez nagyon közel, attól mintegy másfél-két kilométer távolságban épült meg. A 2. számú kifutópálya használata éppen ezért jelentősen kor-

[55] Például JNO-346/2010. a Ferihegyi reptér működésével kapcsolatos zajpanasz Budapest XVII. kerületéből, JNO-537/2010. Ferihegyi reptér zajpanasz a főváros XIV. kerületéből, JNO-634/2010. Ferihegyi reptér zajpanasz Budapest XIV. kerületéből

látozott. Az 1. számú kifutópálya felújítása miatt azonban 2009 tavaszán a forgalmat a 2. számú kifutópályára helyezték át. Az engedély alapján az egyébként korlátozottan működő 2. számú kifutópálya szolgált – a korlátozások teljes feloldása mellett – az 1. számú kifutópálya forgalmának lebonyolítására is. A panaszos a 2. számú kifutópályán történő le- és felszállásokkal együtt járó jelentős zajterhelést sérelmezte.

Vizsgálatunk során arra a megállapításra jutottunk[56], hogy az engedélyezési eljárás tekintetében hiányos a jogszabályi háttér, mivel a légiközlekedési hatóság a korlátozás feloldása alól az engedélyt mérlegelési jogkörében adhatja meg, de a jogszabály a mérlegelés szempontjait nem rögzíti. Ez a helyzet álláspontunk szerint az egészséges környezethez való jog sérelmét idézte elő, mivel a számos lakost érintő, jelentős zajterhelést, és így életminőség-romlást okozó döntéssel kapcsolatosan a lakosság érdekeinek érvényesülése nem biztosított. Ezért az átfogó jogalkotási javaslat tervezetében annak indokoltságát fogalmaztuk meg, hogy a jogalkotó a mérlegelés szempontjait dolgozza ki, és olyan eljárási szabályokat írjon elő, melyek az ügyféli jogok érvényesülését megfelelően biztosítják.

Bár a mérlegelés szempontjait a jogszabály nem rögzíti, a vonatkozó előírások szerint a hatóságnak a megalapozott döntés meghozatala és a tényállás teljes körű feltárása során a közigazgatási eljárási jog és az érintett szakjogágak alapelveinek figyelembevételével lehetősége és egyben kötelessége lett volna az ellentétes érdekek feltárása, elemzése, döntésében való bemutatása. Amennyiben indokolt, úgy az érintett lakosság érdekeinek védelmében és a fejlesztés végrehajthatósága érdekében az általánosnál szűkebb, de további korlátozásoknak az előírása (pl. az éjszakai repülés kizárása vagy erőteljes korlátozása útján) is felmerülhetett volna. A korlátozások alóli felmentés a jelen ügyben ezzel szemben a határértékek és korlátozások teljes körű figyelmen kívül hagyását tette lehetővé, így kétség kívül megállapítható, hogy a forgalom áthelyezése rendkívüli terhet rótt az érintett lakosságra.

A korszerűsítés mint a reptér működésének fenntartását szolgáló biztonsági intézkedés az üzemeltetés szempontjából szükséges volt, és mint ilyent a gazdasági magánérdek indokolta. A saját érdekkörben végzett felújítási munkák terhei ugyanakkor szinte teljes egészében a lakosságra hárultak. Ez a lakosság számára indokolatlan hátrányt, valamint alkotmányos jogaik sérelmét eredményezte, egyebek közt az egészséges környezethez való jogaik korlátozásának szükségessége és különösen pedig arányossága tekintetében.

Hiányosságokat tártunk fel a légiközlekedési hatóság ellenőrzési gyakorlatában is. A jogszabályok a lakosság és a környezet védelme érdekében a légi járművek földön és levegőben végrehajtott manővereire vonatkozóan szigorú előírásokat tartalmaznak, amelyek megfelelő és pontos végrehajtását a hatóság számára előírt folyamatos felügyeleti kötelezettség előírásával biztosítja. Megállapítottuk azonban, hogy azáltal, hogy a hatóság csak lakossági bejelentés esetén végez ellenőrzési tevékenységet, az ellenőrzés folyamatossága nem biztosított.

[56] JNO-116/2010. állásfoglalás a Budapest Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér 2. számú kifutópályájának 2009. március 9. és április 29. közötti fokozott használata tárgyában

A fentiek miatt felhívtuk a légiközlekedési hatóságot, hogy az előírt zajcsökkentő repüléstechnikai eljárásokkal kapcsolatos ellenőrzési kötelezettségének folyamatosan tegyen eleget, valamint az ellenőrzés részletszabályait belső szabályzatban rögzítse, a panaszos által benyújtott és kivizsgálni elmulasztott panaszt pedig vizsgálja ki. A légügyi hatóság számára a fentiekre megadott válaszadási határidő még nem telt le.

A Szegedi repülőtér működésével, illetve felújításával kapcsolatosan megállapított jogsértések

A repülőterek működtetése során meghatározó tényező, ha a létesítmény olyan települési környezetben helyezkedik el, ahol a szomszédos területek vagy építmények zaj elleni védelmét is biztosítani kell. A zajgátló védőövezetek kijelölésének és a zajvédelmi intézkedések megtételének fontosságára világított rá a Szegedi repülőtér felújításával, illetve működésével kapcsolatosan lefolytatott vizsgálatunk.[57] A panaszos a reptér működése által okozott nagy zajterhelést és azt sérelmezte, hogy a hatóságok a bejelentései nyomán nem intézkedtek.

Szeged önkormányzata a korábban hadászati, illetve kereskedelmi célokra használt repülőtér korszerűsítését és regionális repülőtérként való működtetését határozta el, ennek érdekében pedig hatósági engedélyezési eljárásokat kezdeményezett. Az ügyben zajgátló védőövezet kijelölésére nem került sor, ennek ellenére a reptér létesítésére vonatkozó engedélyt a hatóság kiadta, ez pedig az egészséges környezethez való jog sérelmét idézte elő. Az engedély alapján ugyanis egyes beruházások megvalósultak a repülőtér területén, de a fellépő zajhatások felmérése és értékelése, illetve szükség esetén zajvédelmi intézkedések megtétele nem történt meg.

A panaszos bejelentései nyomán a légügyi hatóság a helyszínen egy alkalommal zajmérést végzett. A zajmérés egy, a repülőteret használó gépek közül a legnagyobb teljesítményű repülőgép fel- és leszállásakor készült. Ezzel kapcsolatosan arra mutattunk rá, hogy a repülőtér működéséből eredő zajhatás nem mérhető kielégítően egyetlen repülőgép által keltett zaj vizsgálata alapján, különös tekintettel arra, hogy a 2009-ben a hatósághoz benyújtott szakértői vélemény a legforgalmasabb három hónapra 2008. évre 47 db/nap, 2009. évre 68 db/nap gépforgalommal számolt. Így a panasz kivizsgálása során végzett mérések nem tükrözhették a legnagyobb forgalommal érintett napok esetén fellépő zajhatást, így nem zárhatták ki megalapozottan a határértékek esetenkénti túllépését vagy a zaj különösen zavaró voltát. Mindezek alapján megállapítottuk, hogy a panasz kivizsgálása csak részben volt kielégítő, a teljes körű vizsgálat további méréseket igényelt volna. Elvi éllel mutattunk rá továbbá arra, hogy a benyújtott panaszok vagy közérdekű bejelentések megfelelő kivizsgálása nem pótolhatja, illetve helyettesítheti a hatóság által előírt zajmonitor rendszer üzemeltetését, illetve a rendszeres időközönként elvégzendő független szakértői vizsgálatokat.

A fentiek miatt kezdeményeztük, hogy a légiközlekedési hatóság a zajgátló védőövezet kijelölésére irányuló, folyamatban lévő eljárásában a döntését ha-

[57] JNO-236/2010. állásfoglalás a Szegedi repülőtér bővítése, illetve a működésből eredő zajhatások tárgyában lefolytatott közigazgatási hatósági eljárásokkal kapcsolatosan

ladéktalanul hozza meg. Kezdeményeztük továbbá a zajmonitoring rendszer kiépítését és működtetését, valamint a zajterhelés alakulásának évenkénti értékelését előíró határozatban foglaltak végrehajtását. A zajgátló védőövezet kijelölésére irányuló eljárást a légiközlekedési hatóság kezdeményezésünkre a zajgátló védőövezet kijelölésével lezárta.

A repülőterek zaj szempontú szabályozása a Zr. rendszerében

Az átfogó jogalkotási javaslatunk tervezetében felhívtuk a figyelmet arra, hogy pozitív hatásköri összeütközés áll fenn a légiközlekedési hatóság és a környezetvédelmi hatóság, azaz a felügyelőség között a repülőterekre nézve a zajvédelmi hatósági hatáskör tekintetében, ez pedig jogalkalmazási bizonytalansághoz vezet.

A Zr. hatálya egyértelműen kiterjed a repülőterekre, hiszen közlekedési zajforrásnak minősülnek. Az általános szabályokon túl azonban a Zr. nem tartalmaz részletes rendelkezéseket a repülőterek vonatkozásában, így az egyébként hatáskörrel rendelkező felügyelőségek nem hozhatnak intézkedéseket.

Ezzel szemben a légiközlekedési hatóság hatáskörébe tartozik a zajgátló védőövezetekkel kapcsolatos eljárás lefolytatása, és zaj elleni védelem érdekében intézkedés tétele.

Álláspontunk szerint a légiközlekedési és a környezetvédelmi hatóság között ágazati szembenállás tapasztalható, tekintettel arra, hogy a légiközlekedési hatóság feladatköre a közlekedési ágazati ügyekre, míg a környezetvédelmi hatóság feladatköre a környezetvédelmi ügyekre terjed ki. A zaj és rezgés elleni védelem ugyanakkor tipikusan a környezetvédelmi ágazatba tartozó terület.

Fel kell tehát oldani a légiközlekedési és a környezetvédelmi hatóság között feszülő pozitív hatásköri összeütközést, és a repülőterek, illetve a légiközlekedés által okozott zajra vonatkozó szabályozást a zaj elleni védelem rendszerében a felügyelőség hatósági hatáskörének biztosításával indokolt szabályozni.

A repülőterek zajgátló védőövezetére vonatkozó szabályozás nincs összhangban a zaj és rezgés elleni védelemről szóló kormányrendelettel

A repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének módjáról szóló a 176/1997. (X.11.) kormányrendelet szerint a zajgátló védőövezetnek az a része, amelyen a környezeti zaj szempontjából védendő objektumok vagy védett természeti területek találhatók, fokozottan zajos területnek, illetve övezetnek minősül.

Ez a rendelkezés – és az erre épülő teljes szabályozás – azonban nem áll összhangban a veszélyes mértékű zaj okozásának Zr. szerinti tilalmával[58]. A probléma háttere, hogy a zajgátló védőövezet definíciójában szereplő fokozottan zajos terület a Zr. szerint az a terület, ahol a közüzemi létesítmények

[58] Zr. 3§ (1) bekezdés

zajkibocsátása határértékre nem csökkenthető. A repülőterek azonban a Zr. fogalomrendszerében nem minősülnek közüzemi létesítménynek.

Az éjszakai repülés tilalmának bevezetésére tett javaslatunk

Az Egészségügyi Világszervezet (World Health Organization – WHO) 2007-ben kiadott tanulmánya szerint az éjszakai határértékek 40-55 dB-es intervalluma között a zajterhelés egészségre gyakorolt káros hatása már egyértelműen megállapítható. Ez a hatás az érzékeny csoportok tekintetében súlyos. Az 55 dB fölötti értékek a közegészségre növekvő veszélyt jelentenek, az egészségre gyakorolt káros hatások gyakrabban jelentkeznek, a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján pedig megállapítható, hogy egyebek között a kardiovaszkuláris rendszert fokozott terhelésnek teszik ki.

Tekintettel a WHO éjszakai 40 dB-es határérték-javaslatára, és arra a megállapítására, miszerint az 55 dB fölötti értékek szív- és érrendszeri megbetegedések kiváltói lehetnek, így a javasolt 40 dB-es határértéket a repülőterek környezetében is teljesíteni kell.

Amennyiben megállapítható, hogy a légiközlekedés következtében keletkezett éjszakai zajhatások Budapest Ferihegy I. és II. repülőtér környezetében túllépik a 40 dB-t, akkor álláspontunk szerint a környezeti konfliktus csak az éjszakai repülés tilalmával kezelhető.

A zaj és rezgés elleni védelemről szóló kormányrendelet egyéb hiányosságai a közlekedési zaj kapcsán

A Zr. hatálybalépését megelőzően a környezeti zajról a 12/1983. (V.12.) Mt. rendelet (a továbbiakban: Mt. rendelet) rendelkezett. Az Mt. rendelet 10. § (1) bekezdése előírta, hogy a településrendezési eljárásokban, a tervezéskor az út, vasút, polgári repülőtér létesítése és meghatározott módosítása esetén a hosszú távra tervezett forgalmi viszonyok értékelésére is kiterjedő munkarészt kell készíteni. A hatályos Zr. azonban nem tartalmaz ilyen rendelkezést. Erre figyelemmel jogalkotási állásfoglalásunk tervezetében javaslatot fogalmaztunk meg annak érdekben, hogy a közlekedési zajforrások működését érintő lényeges változások esetén írja elő a jogalkotó a forgalom hosszú távú elemzését tartalmazó zajvédelmi munkarész elkészítésének kötelezettségét.

A zaj elleni védelmet érintő átfogó vizsgálatunk során azt is megállapítottuk, hogy a közlekedési zajforrásokkal szembeni fellépés lehetősége nem biztosított megfelelően a Zr. alapján.

Hiányosság a Zr.-ben, hogy a közlekedési vonalas létesítmények zajterhelési határérték-túllépése zajbírsággal, illetve egyéb jogkövetkezmény alkalmazásával sem szankcionálható.

A Zr. 14. §-a alapján pedig intézkedési tervvel nem rendelkező közlekedési vonalas létesítmények esetében a környezetvédelmi hatóság intézkedési kötelezettsége csak jelentős, azaz az együttes rendelet 8. § a) pontja szerinti 10 dB-es határérték-túllépés esetén áll fenn. Ez azonban különösen is aggályos. A

10 dB-nél nagyobb túllépés a gyakorlatban rendkívül nagy többlet zajterhelést jelent. Természetesen a hatóság saját hatáskörben ennél kisebb túllépés esetén is rendelkezhet környezetvédelmi felülvizsgálatról, hiszen az idézett jogszabály csak a kötelező esetet írja elő. A közlekedési hatósághoz az intézkedés iránti igénnyel azonban a felügyelőség csak a jelentős túllépés esetén fordulhat.

További nehézséget jelent, hogy a közlekedési hatóság intézkedésének kezdeményezésétől sem várható érdemi eredmény hatékony részletszabályok, illetve átfogó közlekedéspolitika hiányában.

A közlekedési zajforrások tekintetében tehát nem megfelelően érvényesíthető a veszélyes mértékű zaj okozásának Zr.-ben rögzített tilalma. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy ezen zajforrások által okozott zaj megelőzése, illetve csökkentése elsődlegesen nem zajvédelmi kérdés. Valódi megoldást csak a közlekedés fenntartható fejlesztése, a településfejlesztés és -rendezés, valamint a gépjárműhasználatban bekövetkező pozitív változások hozhatnak.[59]

II.2.2.4. Közterületi rendezvények, kulturális fesztiválok

Irodánkhoz számos olyan panasz érkezett, amelyben a beadványozók a lakókörnyezetükben tartott rendezvények zavaró hatásait sérelmezték.[60] A panaszosok a rendezvényekkel együtt járó zajhatást, a „fesztiválozók" által hátrahagyott nagy mennyiségű hulladékot, a vendéglátó egységek működésével járó bűzhatást sérelmezték. Többen azt is nehezményezték, hogy főleg a nyári időszakban a rendezvények szinte „egymást érik", amely a környéken lakók pihenését huzamosabb időn át jelentősen megnehezíti. Erre tekintettel átfogó vizsgálatot indítottunk, melynek célja, hogy a rendezvények, fesztiválok hatályos jogi szabályozásával összefüggő problémákat feltárja, fokozott figyelmet fordítva a környezeti zaj elleni védelem eszközrendszerére.

Már a felügyelőségekkel folytatott konzultációk is azt jelezték, hogy a legnagyobb jogalkalmazási problémát ebben a kérdésben az okozza, hogy a Zr. hatálya a közterületi rendezvényekre nem terjed ki, azok szabályozása jelenleg önkormányzati hatáskörbe tartozik.

Az átfogó vizsgálat egyik eredményeként irodánk beadványával az Alkotmánybírósághoz fordult a kulturális rendezvényekre vonatkozó jogi szabályozás alkotmányellenességének megállapítása érdekében.

Red Bull Air Race engedélyezésével kapcsolatban feltárt jogszabálysértések

A közterületi rendezvényekkel kapcsolatos általános tapasztalatokat erősítette meg a budapesti Red Bull Air Race 2010-ben megrendezni kívánt futama

[59] Erre vonatkozó részletesebb elemzéseinket a II.2.3. Közlekedés és a II.2.4. Településrendezés alfejezetekben fejtjük ki.

[60] Például JNO-139/2010. Közterületi rendezvények – Szeged, JNO-697/2010. UNECE Expert Group on Competencies in ESD

kapcsán lefolytatott vizsgálatunk.[61] Egy Bem rakparti lakos fordult hozzánk panasszal a Duna Margit híd és Lánchíd közötti szakaszán megrendezésre kerülő nyilvános és nagy érdeklődéssel kísért repülőrendezvény tervezett budapesti futamával kapcsolatban. A panasz alapján a 2008-ban és 2009-ben rendezett futamokat vizsgáltuk, a 2010-ben rendezendő verseny tárgyában való állásfoglalás végett.

Tekintettel arra, hogy a Red Bull Air Race repülőrendezvény a zaj szempontjából összetett esemény, ezért a zavaró hatások a maguk összességében jelentenek problémát a környék lakossága számára. A jelenlegi jogszabályi környezet azonban nem teszi lehetővé, hogy a különböző zajforrások zajkibocsátását egységesen kezeljük. A rendezvénnyel együtt járó zajterhelésnek csupán egy része tartozik a Zr. hatálya alá (a repülőgépek által okozott zaj), mint szabadidős zajforrás, míg a tevékenység másik köre (a hangosítás, a további járulékos zajterhelés) közterületi rendezvényként az egyes kerületi önkormányzatok hatáskörébe tartozik. A helyszíni bejáráson egyértelművé vált, hogy a kihangosító berendezések és a rendezvénnyel jellemzően együtt járó tevékenységek zaja legalább akkora terheléssel járt, mint a repülőgépeké, de ezek együttes hatásának értékelésére, és adott esetben az ezzel szembeni hatékony hatósági fellépésre nincs mód.

Megállapításunk szerint a versenyen a szabadidős zajforrásokra előírt 55 dB-es határértéknek kellett volna teljesülnie, nem pedig a közlekedési zajforrásokra irányadó 65 dB-nek, mint ahogyan azt a légügyi hatóság megállapította. A versenyben részt vevő repülőgépek mozgása nem közlekedési jellegű volt (utasok vagy árucikkek eljuttatása egyik pontból a másikba), hanem egy nézők szórakoztatását szolgáló nemzetközi verseny részét képezte.

A 2008-as rendezvény vonatkozásában az 55 dB nem teljesült, azaz a 2008-as rendezvény által kibocsátott zaj veszélyes mértékű volt. Jóllehet a 2009-es rendezvény tekintetében konkrét zajmérési adatok nem álltak rendelkezésünkre, a rendezvény nagymértékben hasonló körülményei (alapvetően ugyanolyan típusú gépek, ugyanolyan körülmények között repültek) miatt megalapozottan feltételeztük, hogy a rendezvény 2009-ben sem teljesítette a határértékeket, illetve azok nem is teljesíthetőek.

A vizsgálat során a rendezvényt kiszolgáló, közterületen elhelyezett hangosító berendezések működése vonatkozásában kizárólagos jelleggel a helyi zajrendeletek irányadó előírásainak érvényesülését vizsgáltuk. Ennek során megállapítottuk, hogy az egyes rendeletek nincsenek egymással összhangban, és számos tekintetben hiányosak. Semmiképpen sem lehet tehát egységes, kiforrott és következetes jogalkalmazást és hatékony fellépést biztosító, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülését előmozdító helyi szabályozásról beszélni.

A fentieket összefoglalva megállapítottuk, hogy a Red Bull Air Race-t nem a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően tartották meg. Álláspontunk szerint a repülőrendezvény megtartása az általa jelentett környezeti terhelések miatt a belvárosban, ilyen sűrűn beépített lakott területen az egész-

[61] JNO-443/2010. állásfoglalás a Red Bull Air Race repülőrendezvény tárgyában

séges környezethez való joggal nem egyeztethető össze. Azzal az ajánlással fordultunk tehát a rendezvény szervezőjéhez, hogy a jövőben a Red Bull Air Race-t olyan helyszínen tervezze, ahol a zajvédelmi követelmények maradéktalanul teljesíthetők.

A feltárt visszásságok miatt felhívtuk a hatáskörrel rendelkező hatóságokat, így különösen a légiközlekedési hatóságot, hogy feladatkörükben eljárva megfelelően alkalmazzák a jogkörükbe tartozó eszközöket (engedélyezés, tiltás, bírság stb.) az egészséges környezethez való jog érvényesítése érdekében. Javasoltuk emellett, hogy az érintett kerületi önkormányzatok a magasabb szintű jogszabályoknak és az egészséges környezethez való jog követelményeinek megfelelően módosítsák a közterületi rendezvényekre és a zajvédelemre vonatkozó helyi rendeleteiket.

Ugyancsak jogalkotási javaslattal kerestük meg a nemzeti fejlesztési minisztert, kérve a nem állami célú nyilvános repülőrendezvényekre vonatkozó részletes szabályozás megalkotását, különös tekintettel a rendezvény előkészítése, levezetése és végrehajtása szabályainak kialakítására, az irányadó műszaki és biztonsági követelmények, valamint a felelősségi körök, a részletes eljárási szabályok, illetve az eljárásba bevonandó szakhatóság(ok) körének meghatározására vonatkozóan.

A verseny tervezett ideje előtt kiadott állásfoglalásunkra válasz nem érkezett, ellenben a rendezvényt 2010-ben nem tartották meg.

Jogalkotási javaslatunk a közterületi rendezvények szabályozása kapcsán

A kulturált szórakozás és kikapcsolódás lehetősége – mint a pihenésnek is egyik módja – fontos, és biztosítani kell ennek feltételeit. A (valóban) kulturális rendezvények fontosak az ország számára is. Bizonyos mértékű zavarást mindenki köteles elviselni, így egy-egy előre ismert és nagy jelentőségű rendezvény esetén a lakosság is felkészülhet, illetve igazodhat a várható zavaró hatásokhoz – főként, ha azok egyszeriek, illetve az év csak néhány napját érintik.

Az egészséges környezethez való jog korlátozásához azonban garanciákat kell kidolgozni, amelyek biztosítják a zavaró hatások minimumra csökkentését, illetve kizárását. A szennyező fizet elve alapján a rendezvény szervezője köteles gondoskodni valamennyi zavaró hatás csökkentéséről, megelőzéséről, a környezeti terheket nem háríthatja át másra. A szervező anyagi és egyéb érdeke, a résztvevők kikapcsolódása nem vezethet az érintett lakosság jogainak sérelméhez, az alapjog szükségtelen, illetve aránytalan korlátozásához. Az állam felelőssége, hogy mindennek jogi feltételeit megalkossa és érvényesítse, az emberek egészséges környezethez való jogát biztosítsa.

Ügyeink tapasztalatai, valamint az ezen a téren végzett kutatásaink azt mutatták, hogy a hatáskörrel rendelkező helyi önkormányzatok nem képesek kezelni a rendezvények megtartásával összefüggésben kialakuló környezetvédelmi konfliktusokat, és számos panasz érkezik az önkormányzatokhoz és irodánkhoz az elviselhetetlen zajterhelés miatt. A jelenlegi szabályozás ugyanis több hiányosságtól szenved, amely jelentősen nehezíti az önkormányzatok helyzetét. A probléma

onnan ered, hogy a közterületi rendezvények nem tartoznak a Zr. hatálya alá.

Így aggályosnak tartjuk, hogy a közterületek használatba adása kapcsán nem szabályozott, hogy arra közigazgatási vagy szerződéses jogviszony keretében kerüljön sor. Vizsgálatainkban eltérő gyakorlatot tártunk fel az egyes önkormányzatoknál. Jóllehet az Alkotmánybíróság, illetve irodánk álláspontja szerint is közigazgatási jogviszonyként szabályozandó a tárgykör, mivel ez jobban biztosítja az érdekeltek jogait (egyebek közt a részvételi és jogorvoslati jogokat), ez tételes jogszabályi rendelkezés hiányában sajnos nem nyilvánvaló az önkormányzatok számára. Problémát jelent továbbá az is, hogy nem egyértelmű a közterület, közterületi rendezvény, kulturális rendezvény fogalma, mivel a közterület fogalmát az Étv. és a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény eltérően határozza meg. Nagy nehézséget jelent az önkormányzatok számára az is, hogy nem állapíthatnak meg határértéket a közterületi rendezvényekre, mivel azt a jogszabály nem teszi lehetővé.

A szabályozás álláspontunk szerint egyébként sem utalható át az önkormányzatok hatáskörébe, mert jellemzően nem helyi közügyekről van szó. Mára rendkívül nagy számban tartanak az ország különböző pontjain olyan rendezvényeket, amelyekre a tágabb környékről, az egész országból, sőt külföldről is széles körben fogadnak résztvevőket. A fesztiválok jelentős tömegeket mozgatnak meg, és azok mind helyfoglalásukat, mind egyéb környezeti hatásaikat (elsődlegesen zajhatások, de jelentős lehet a gépjárműforgalom, a hulladéktermelődés, sőt közegészségügyi problémák is adódhatnak) tekintve lényegesen meghaladják a helyi viszonyok között elfogadható és szokásos mértéket.

Átfogó jogalkotási javaslatunk tervezetében ezért annak szükségességét vetettük fel, hogy a jogalkotó gondolja újra a közterületi rendezvények szabályozását, teremtse meg a központi, megfelelő garanciákat biztosító jogi szabályozást.

A kulturális rendezvények szabályozása

A közterületi rendezvények témaköre részben átfedésben van a kulturális rendezvényekre vonatkozó szabályokkal. 2010. június 2-án kelt beadványunkkal az Alkotmánybírósághoz fordultunk a környezeti zaj és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII.3.) KvVM-EüM együttes rendelet ezekre vonatkozó 2. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása érdekében az alábbi indokok alapján.

A környezetvédelmi és vízügyi, valamint az egészségügyi miniszter 2009. augusztus 1-jei hatállyal módosította az együttes rendeletet. A módosítás eredményeképpen létrejött új szabályozás az alábbiak szerint kevésbé szigorú rendelkezéseket állapít meg „a június 1. és szeptember 15. közötti időszakban megrendezett, egybefüggően több, de legfeljebb nyolc napon át tartó kulturális fesztiválok" tekintetében.

Az együttes rendeletben rögzített általános szabály szerint a nappali időszaknak a 6-22, az éjjeli időszaknak a 22-6 óra közötti időintervallum felel meg. Ettől eltérően a módosítás a nappali és éjjeli időszakot a kulturális fesztiválokra vonatkozóan 6-23, illetve 23-6 óra között állapítja meg. Az együttes rendeletben

szereplő üzemi és szabadidős létesítményektől származó zajterhelési határértékek tekintetében pedig a 2009 nyarán elfogadott módosítás éjjel, illetőleg nappal 5–20 dB túllépést tesz lehetővé.

Indítványunkban kifejtettük, hogy a szabályozás több szempontból is visszás. Egyfelől a jogalkotó nem alkotta meg sem a rendeletben, sem magasabb szintű jogszabályban azokat a szempontokat, amelyek alapul szolgálnak annak meghatározásához, hogy egy rendezvény milyen esetekben tekinthető kulturális fesztiválnak. Figyelemmel az alkotmánybíróság gyakorlatára, álláspontunk szerint tehát a hatályos szabályozásban hiányoznak a jogbiztonságnak megfelelő döntés meghozatalához szükséges pontos követelmények. A szabályozás a jogállamiság elvével összefüggő alkotmányos visszásság szintjét elérő mértékű döntési szabadságot biztosít a hatóság számára egy adott rendezvény jellegének meghatározásakor.

Másfelől fentiekből következően, a hatóság rendkívül széles mérlegelési joga alapján meghozott döntést sem a fellebbezési eljárásban, sem a határozat esetleges bírósági kontrollja során sem lehet úgy felülvizsgálni, hogy a törvényesség szempontjai megfelelően érvényesüljenek. Így pedig sérül a bírósághoz fordulás joga is.

Végül pedig az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog szempontjából is visszás a rendelkezés, tekintettel arra, hogy a hatályos határértékekhez képest, valamint az éjszakai és nappali időszakok tekintetében olyan „kedvezményeket" tesz a rendezvény szervezői számára, amelyek a jelenlegi formájukban indokolatlanok, a lakosságnak az alkotmányban biztosított egészséges környezethez való jogát szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák. A fent említett visszásságok következtében irodánk szerint az együttes rendeletben szereplő szabályozás alkotmányellenes.

II.2.2.5. Üzemi és szabadidős zajforrások

A Mohácsi Farostlemezgyár zajterhelése

Panasz érkezett irodánkhoz, amely szerint a Mohácsi Farostlemezgyár berendezéseinek működése olyan jelentős zajterheléssel jár, hogy a környéken élőket mindennapi életvitelükben is zavarja.

A 2010-ben lezárt vizsgálat eredményeként megállapítottuk, hogy a környezetvédelmi hatóság nem járt el megfelelően a zajkibocsátás csökkentése érdekében.[62] Az üzemeltetőt nem kötelezte intézkedési terv benyújtására, vele szemben bírságot sem szabott ki, pedig a Zr. szerint a határértéket túllépő üzemi zajforrás intézkedési terv készítésére és az abban foglaltak végrehajtására köteles. Az üzemeltető az önkéntes, zajcsökkentő intézkedések megvalósítására vonatkozó vállalását csak részben teljesítette, amely ugyan csökkentette a zajterhelést, de az továbbra is túllépte a határértéket. Mivel állásfoglalásunkban a hatóságot intézkedésre hívtuk fel, a környezetvédelmi hatóság 2010-ben

[62] JNO-4/2010. állásfoglalás a Mohácsi Farostlemezgyár működésével kapcsolatos vizsgálat tárgyában

zajméréseket végeztetett az üzemeltető költségére, amelynek eredménye alátámasztotta a határérték-túllépés tényét. Emiatt az üzemeltetőt intézkedési terv benyújtására kötelezte, és zajbírságot szabott ki. A helyi jegyző telepengedélyezési jogkörében eljárva a zajvédelmi kötelezettségek nem teljesítése miatt az üzem tevékenységét korlátozta.

Time Café működésével kapcsolatos zajpanaszok

A fővárosi Ráday utcában működő Time Caféval kapcsolatban, főként a tavaszi és a nyári időszakban számos panasz érkezett a kerület jegyzőjéhez, amelyek szerint a közterületre is kitelepülő vendéglátóegység működése jelentős zajterheléssel jár. Nemcsak a vendégek jelenléte, hanem az ablakokba helyezett hangszórókból folyamatosan nagy hangerővel áramló zene is zavarja a környék lakosságát.[63]

Az ilyen jellegű szabadidős zajforrások működéséből eredő zaj jellegéből adódóan kétféle lehet, amely egyfelől a zeneszolgáltatás nyújtása, másfelől pedig a szórakozóhely kerthelyiségébe érkező, ott tartózkodó, illetőleg távozó vendégek által előidézett zaj. Az előbbi, a zenéből eredő mérhető, határértékhez kötött, míg az utóbbi olyan, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mivel azonos körülmények között nem ismételhető meg.

Vizsgálatunkban azt állapítottuk meg, hogy a panaszos által tett, a zajterhelésre vonatkozó bejelentések nyomán a jegyző nem megfelelően intézkedett, pedig arra zajvédelmi hatóságként és kereskedelmi engedélyezési jogkörében is lett volna lehetősége. Feltártuk emellett azt is, hogy a vendéglátóegység egy ideig nem rendelkezett engedéllyel a közterület használatára, ennek ellenére a teraszt az üzemeltető működtette, szankcionálására viszont csak utólag került sor. Az üzemeltető zajkibocsátási határértéket sem kért, annak meghatározására pedig hivatalból sem került sor.

Tekintettel arra, hogy a szórakozóhelyek teraszai elsősorban nyáron jelentenek problémát a környék lakosai számára, a polgármester, illetve a jegyző késlekedése az intézkedések meghozatala során az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okozott. Ellenben mind a zajvédelmi, mind pedig a kereskedelmi hatósági jogkörben lett volna lehetőség, hogy a vendéglátóegység működését a jegyző ellenőrizze, gondoskodjon arról, hogy csak a jogszabályban, illetve a vonatkozó önkormányzati rendeletben meghatározott ideig szóljon a zene a közterületen, illetve az éjszakai nyitva tartás korlátozása is elrendelhető lett volna a környéken lakók nyugalmának biztosítása érdekében.

Állásfoglalásunk tervezetét a jegyzőnek megküldtük, aki annak nyomán határozatban előírta a zajkibocsátási határértéket. Ez a határozat azonban nem felelt meg a jogszabályban meghatározott követelményeknek, így a végleges állásfoglalásunkban felhívtuk annak visszavonására és új, a jogszabályoknak megfelelő határozat hozatalára. A jegyző ennek a kezdeményezésünknek is eleget tett.

[63] JNO-267/2010. állásfoglalás a Time Café zajos működése tárgyában

A Hungaroringen szervezett versenyekkel kapcsolatos visszásságok

A panaszos beadványában sérelmezte, hogy a Hungaroring Sport Zrt. Mogyoródon üzemeltetett autó-motor versenypályáján (Hungaroring) az elmúlt hét évben mindennapossá váltak a különböző, rendkívül nagy zajjal járó rendezvények, tesztek, edzések. Az általuk okozott zajhatások lehetetlenné teszik a környék lakóinak pihenését. A panasz szerint a zajterhelési határérték-túllépés meghaladja a jelentős (10 dB) szintet, amely sürgős intézkedést követel.[64]

A kezdetekben csupán néhány versenyt, többek között a Formula-1 Magyar Nagydíjat rendezték a pályán, az elmúlt hét évben azonban megnőtt a pálya kihasználtsága. Ennek keretében hazai és nemzetközi autó- és motorsport gyorsasági és gyorsulási futamokat tartanak, az alkalmi és szerződéses pályahasználatok körében pedig versenyzőképzés, oktatás, edzés, gépjárműtesztelés és -fejlesztés, egyedi és szervezett élményautózás, valamint egyéb sport- és szórakoztató rendezvény folyik a pályán. A létesítmény minden év márciusától november elejéig üzemel. 2010-ben a rendelkezésünkre álló adatok szerint a konkrét rendezvények, versenyek éves száma 65, amelyből 35 motoros és 30 autós rendezvény volt.

A felügyelőség még 2006-ban környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezte az üzemeltetőt. A felülvizsgálat célja az volt, hogy a Hungaroringen végzett valamennyi tevékenység hatásait, elsősorban zaj- és rezgésvédelmi szempontból elemezze. Ehhez képest a benyújtott dokumentáció nem terjedt ki a felülvizsgálatra kötelező határozatban megjelölt „valamennyi tevékenység" (beleértve az előírt Formula-1 Magyar Nagydíjat) zaj- és rezgésvédelmi szempontú bemutatására, az elvégzett zajvizsgálatok alapján zaj- és rezgésvédelmi minősítésére, valamint a zajcsökkentés elérése érdekében szükséges megoldási javaslatokat, továbbá intézkedési tervet nem tartalmazott. A benyújtott dokumentáció is alkalmas volt azonban arra, hogy a zajterhelési határértékek túllépését igazolja. Ennek ellenére a környezetvédelmi hatóság nem intézkedett.

A később megindult, a zajkibocsátási határérték megállapítására irányuló eljárásban a főfelügyelőség – fellebbezés alapján – a határérték teljesítésére előírt határidőt 2012. január 1. napjában jelölte meg. Ezzel a teljesítési határidőt mintegy 2,5 évvel „kitolta". Döntése az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot jelentett, mivel ezen határidő előírásához a Zr.-ben meghatározott feltételek[65] a Hungaroring esetében nem álltak fent.

A Zr. vonatkozó rendelkezését az átfogó jogalkotási javaslatunk tervezetében is kifogásoltuk, hiszen az meghatározott feltételek fennállása esetén bizonyos üzemi és szabadidős zajforrás-üzemeltetők számára kedvezményt biztosít, amennyiben azok a környezetvédelmi hatóság által megállapított zajkibocsátási határértékeket 2012-re kötelesek csak teljesíteni. A hatóság tehát a határértéket megállapítja, de teljesítésére ténylegesen csak a határidő lejártával kötelezi

[64] JNO-560/2010. állásfoglalás a Hungaroring autó-, motorsport versenypálya működéséből eredő zaj tekintetében. A hatóságok eljárásával összefüggésben feltárt visszásságokról a II.2.8. Részvételünk a hatóságok eljárásjogi gyakorlatának alakításában című alfejezetben számolunk be.

[65] Zr. 34. § (2) bekezdés

az üzemeltetőt. Ezzel a Zr. közvetve jogszerűvé teszi az érintett zajforrások határérték-túllépését, mégpedig tetszőleges mértékben.

A teljesítési határidő ilyen módon való meghatározása nem felel meg a veszélyes mértékű zaj általános tilalmának, és nincs olyan alapvető jog, alkotmányos érték vagy egyéb indok, amelynek védelme vagy érvényesülése a korlátozást, vagyis a határérték-túllépést megkövetelné. Az egészséges környezethez való jog korlátozása tehát szükségtelen, ezért az átfogó jogalkotási tervezetben javaslatot fogalmaztunk arra, hogy a jogalkotó a kifogásolt rendelkezést helyezze hatályon kívül.

A Hungaroring kapcsán fontosnak tartottuk a zajforrás szerinti besorolását, mivel a felügyelőség üzemi zajforrásnak minősítette azt.

A Hungaroring főtevékenysége, TEÁOR szerinti besorolása sportlétesítmény működtetése. A Zr. alapján, szabadidős zajforrásnak minősül a „sportlétesítmény", illetve „az előbbi célú tevékenység". Következésképpen megállapítottuk, hogy a Hungaroring versenypálya mint sportlétesítmény a Zr. értelmében szabadidős zajforrásként minősítendő, s annak alapján kezelendő. Így viszont a környezetvédelmi hatóság jogsértően adott felmentést két verseny – Formula-1 és a „World Series by Renault" – kapcsán a határozatban megállapított határértékek teljesítése alól.

A felügyelőség és a főfelügyelőség mulasztásai, jogszabálysértései ahhoz vezettek, hogy egyetlen hatóság sem lépett fel hatékonyan a Hungaroring működéséből eredő és a környéken élők életminőségét jelentősen befolyásoló zajterheléssel kapcsolatosan. Következésképpen sérült az egészséges környezethez való jog.

Álláspontunk szerint a jogerős környezetvédelmi működési engedély jogszabálysértő, végrehajtása pedig veszélyezteti a környezet állapotának fenntarthatóságát, valamint jelentős mértékű környezetkárosodással fenyeget, ezért felügyeleti eljárás lefolytatását kezdeményeztük a vidékfejlesztési miniszternél. Ugyanezzel a kezdeményezéssel éltünk a zajkibocsátási határértéket meghatározó határozattal szemben is.

Az állásfoglalásra a beszámoló lezárásáig nem érkezett visszajelzés.

A veszélyes mértékű zaj okozásának tilalma nem érvényesül következetesen a jogi szabályozásban, és ezzel sérülnek a zaj elleni védelem szabályozásának alkotmányos követelményei

A fenti ügyek az egyedi tapasztalatokon túlmutató, általános jogszabályi és jogalkalmazási problémákra világítottak rá.

A Zr. 3. § (1) bekezdése generális tilalomként rögzíti, hogy tilos védendő környezetben veszélyes mértékű környezeti zajt vagy rezgést okozni. Tekintettel arra, hogy a veszélyes mértékű zaj okozásának tilalma alól a jogszabály nem ad felmentést, illetve eltérésre lehetőséget, a szabályozás egészének a tilalom általános érvényesítését kell biztosítania. A beszámoló jelen alfejezetében ugyanakkor több olyan jogszabályi rendelkezésre is utaltunk, amely ezen tilalom-

mal nincs összhangban, és nem teremti meg a hatékony érvényesítés eszközeit. Következésképpen a zaj elleni védelem szabályozását a koherenciazavar, illetve számos hiányosság jellemzi, a jogi szabályozás összességében nem juttatja érvényre a veszélyes mértékű zaj okozásának tilalmát.

Természetesen a jogalkotó bizonyos esetekre, zajforrásokra vagy területekre eltérést, felmentést, határérték-túllépést biztosíthat. Ezt azonban kizárólag a jogbiztonság és az egészséges környezethez való jog érvényesülése mellett teheti meg, megfelelő garanciális szabályok kidolgozásával. A jogalkotásnak az alábbi felismeréseken és követelményeken kell alapulnia.

A zaj elleni védelem jogi szabályozásának célja a jelen és a jövő nemzedékek egészségének megőrzése, a zajártalmak elleni védelem. Ebből következően a teljes vonatkozó jogalkotást annak a megfontolásnak kell áthatnia, hogy az egészségügyi határértékeket nem szabad túllépni. Az egészségügyi határértékek meghatározása, és így a határértékek egészségügyiként történő definiálása tehát elengedhetetlen követelmény. Ennek rögzítésével egyértelművé válik, hogy a határértékek túllépése az emberi egészség védelmének, és így az egészséges környezethez való jognak a sérelmét jelenti, ezért arra csak a legritkább, elkerülhetetlenül szükséges esetben és csak a legkisebb mértékben kerülhet sor.

Gondolni kell ugyanakkor azon zajforrásokra is, amelyek határértékkel nem jellemezhetők, de egyértelműen jelentős zajterhelést idéznek elő. A jogalkotónak e területen a zajvédelmi követelmények garanciális meghatározásáról és következetes érvényesítéséről, kikényszeríthetőségéről kell gondoskodnia az alábbiakban kifejtett alkotmányos követelmények teljesítése érdekében.

A zaj elleni védelem követelményei alól biztosított mentesülés az egészséges környezethez való jog korlátozásaként, az elért védelmi szint enyhítéseként értelmezhető. Az Alkotmánybíróság alaphatározatában kimondta, majd következetesen érvényesítette a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított védelmi szintjének megőrzésére irányuló állami kötelezettséget. A kötelezettség alapján az állam köteles megakadályozni, hogy a környezet már elért objektív védelmi szintje és hatékonysága csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon.

A testület szerint az elv alól egyetlen esetben, akkor biztosított az eltérés lehetősége, „ha ez más alapjog vagy más alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen". A fentiek mellett pedig, tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog alapjogi jellegét az Alkotmánybíróság több határozatában megerősítette, annak korlátozása alkotmányosságának megítélésénél – a minden alapjog korlátozására irányadó mércét – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésből levezethető szükségességi/arányossági tesztet is alkalmazni kell.

Megállapítható tehát, hogy minden olyan jogszabályi rendelkezésnek, amely lehetővé teszi a veszélyes mértékű környezeti zaj okozását, meg kell felelnie az alkotmányos követelményeknek, amely azonban álláspontunk szerint több szempontból sem biztosított a jelenlegi szabályozásban.

Az alapul szolgáló hiányosság abban jelenik meg, hogy a Zr., bár tiltja a veszélyes mértékű zaj okozását, nem biztosítja a tilalom kikényszerítésének eszközeit. Ez egyfelől a jogszabályi rendelkezések kifejezett hiányából, másfelől a jogkö-

vetkezmények alkalmazási feltételeinek helytelen meghatározásából következik. A jogkövetkezmények rendszerét a Zr. csak az üzemi és szabadidős, valamint az építési zajforrások esetén határozza meg, előbbiek esetén azokat a kibocsátási (emissziós) határértékek, utóbbiak esetén a zajterhelési (immissziós, azaz környezetállapotot jellemző) határértékek teljesüléséhez igazítja. Ebből számos jogalkalmazási nehézség ered az alábbiak szerint.

A határértékkel nem jellemezhető szabadidős zajforrások elleni fellépés lehetőségei nem biztosítottak

A Zr. hatálya kiterjed a határértékkel nem jellemezhető szabadidős zajforrásokra is. Ezek vonatkozásában azonban a veszélyes mértékű zaj okozásának tilalmán túl további szabályokat nem állapít meg. A kibocsátási határérték meghatározhatóságának hiányából fakadóan ezen zajforrásokkal szemben nem alkalmazhatók a Zr. jogkövetkezményei, és más szankciók sem, hiszen azok előfeltétele a határérték túllépése. Ez azt eredményezi, hogy az ilyen zajforrásokkal szemben a hatóság nem tud fellépni, a veszélyes mértékű zaj okozásának megállapításán túl a tilalom érvényesítése érdekében nem tud eljárni.

A JNO 2010-ben végzett átfogó vizsgálata során folytatott konzultációkon a környezetvédelmi hatóságok részéről megfogalmazódott az a vélemény, hogy indokolatlan a határértékkel nem jellemezhető zajkibocsátás szabályozása a közigazgatási jog körében, mivel jelentős nehézséget, és a közigazgatási jogtól idegen megközelítést jelent a hatóságoknak a lakosság zavarásának megállapíthatósága. Természetesen a jogalkotó megteheti, hogy ezen veszélyes mértékű zajkibocsátást nem szabályozza a közigazgatási jog körében, figyelemmel arra, hogy ezen jogforrások zavaró hatásai a polgári jog szomszédjogi és birtokvédelmi szabályai szerint kezelendők. Ez azonban a mi álláspontunk szerint több szempontból visszalépést jelentene a szabályozás elért szintjét illetően; sem jog-, sem környezetpolitikailag nem volna indokolt.

A határértékkel nem jellemezhető szabadidős zajforrások által okozott zavaró hatások – az irodánkhoz érkezett panaszok alapján is láthatóan – jelentős mértékben érintik a lakosságot. A legtöbb településen, és különösen a nagyvárosokban feltétlenül kezelendő társadalmi konfliktust jelent a szórakozóhelyek működéséhez és a magánlakások nyugalmához fűződő érdekek ütközése. A közigazgatási jog a megfelelő – központi és annak alapján helyi önkormányzati – szabályok kidolgozásával gyors és hatékony módon rendezheti ezeket a konfliktusokat, előmozdítva a felek közötti együttműködést és megegyezést. Csak a közigazgatási jog biztosíthatja megfelelő módon a megelőzés eszközeit és egyúttal a peres eljárások számának csökkenését. Végül pedig a szóban forgó konfliktusok absztrakt szerkezete sem indokolja a közigazgatási kezelés felváltását a polgári jogi eszközökkel, hiszen az egy zajszennyezővel szemben általában szélesebb körű, nem is mindig pontosan behatárolható számú lakosság áll. Az ő jogérvényesítésük tipikusan állami, közösségi feladat, alapvetően tehát a közigazgatási jogra tartozik, még akkor is, ha az ilyen konfliktusoknak valóban lehetnek polgári jogi elemei, és a polgári jog egyes eszközei valóban hasznosan egészíthetik ki a közigazgatási jogi védelmet.

A fentiekre tekintettel a jogalkotónak a határértékhez nem köthető szabadidős zajkibocsátások szabályozásának erősítésére kell törekednie a végrehajtáshoz szükséges jogszabályi rendelkezések megfogalmazásával. Mindenekelőtt tehát a megelőzés lehetőségét és eszközeit kell biztosítani a szabadidős zajforrások engedélyezése során a zajvédelmi követelmények szigorú érvényesítésével. Biztosítani kell az érintett lakosság részvételét a döntéshozatalban, együttműködést biztosító jogintézményeket kell kialakítani, végül pedig meg kell határozni a jogsértő tevékenységgel szembeni hatékony fellépés eszközeit. Ehhez azonban nem csak a Zr.-t, hanem a tárgykörrel érintett több más jogszabályt is módosítani kell.

A kibocsátási határértékkel jellemezhető zajkibocsátások elleni fellépés lehetőségei sem megfelelőek

Az előző pontban ismertetettek mellett felhívjuk a figyelmet továbbá arra, hogy a Zr. a határértékkel jellemezhető zajforrások tekintetében is hiányos. Az üzemeltetőnek kibocsátási határértéket kell kérnie a hatóságtól. Ha ezen kötelezettségét elmulasztja, akkor vele szemben a Zr. nem teszi lehetővé a hatékony fellépést. Ilyenkor a hatóság egy külön eljárás keretében csupán „felhívhatja annak teljesítésére", amely a jogsértő tevékenység hosszú ideig lehetséges folytatását eredményezi, akkor is, ha a zajkibocsátás meghaladja a jogszabályban rögzített zajterhelési határértékeket. Csak igen hosszadalmas bürokratikus lépéseket követően állapíthatja meg a környezetvédelmi hatóság a határértékeket, majd a határérték túllépését, végül pedig a jogkövetkezményeket. Ugyanez érvényes az intézkedési terv szabályozására is, hiszen a terv kidolgozására való kötelezésnek is feltétele a kibocsátási határérték túllépése.

Minderre tekintettel megfogalmaztuk annak kívánalmát, hogy a jogalkotó teremtse meg az azonnali és hatékony fellépés lehetőségét azon zajforrásokkal szemben, amelyek zajkibocsátási határértékkel nem rendelkeznek. A jogszabályban ki kell mondani a kibocsátási határérték nélküli működés tilalmát, és elő kell írni az ilyen jogsértő működés megtiltásának kötelezettségét a hatóság számára.

Az intézkedési tervek kidolgozására irányuló rendelkezések sem felelnek meg a szabályozással szemben támasztott alkotmányos követelményeknek

Az intézkedési terv jogintézménye igen hasznos. Segítségével lehet meghatározni és megvalósítani azon intézkedéseket, amelyek a kibocsátás csökkentését a leghatékonyabban szolgálják és egyúttal az üzemeltető érdekeit, lehetőségeit is figyelembe veszi, tehát általában az együttműködésére is lehetne számítani. A Zr. intézkedési tervre vonatkozó rendelkezései ugyanakkor meglehetősen hiányosak, így a jogintézményben rejlő előnyök nem érvényesülnek megfelelően.

Nincsenek olyan garanciális rendelkezések, amelyek biztosítják, hogy az üzemeltető a lehető legrövidebb idő alatt megtegye a szükséges intézkedéseket a kibocsátás csökkentése érdekében. Mint bemutattuk, az is igen hosszú idő lehet, hogy a terv kidolgozására jogerősen és végrehajthatóan kötelezzék az

üzemeltetőt (beleértve az esetleges jogorvoslati eljárásokat is). Ezt követően az intézkedési terv elkészítése, majd annak végrehajtása is időben elhúzódó folyamat. Az intézkedési terv készítésére való kötelezéstől a zajkibocsátási határértékek teljesüléséig tehát rendkívül hosszú idő telik el, akár több év is.[66]

Az eljárások elhúzódásának megakadályozása, a haladéktalan intézkedések megtétele, a zajkibocsátás gyors csökkentése érdekében a jogalkotónak garanciális rendelkezéseket kell beépítenie a Zr.-be. Erre figyelemmel az egész szankciórendszer átgondolt és átfogó módosítása szükséges. Biztosítani kell a jogsértő, a zajvédelmi követelményeket nem teljesítő (határérték nélkül működő, határértéket túllépő, lakosságot zavaró) tevékenységek megtiltásának, felfüggesztésének, bírságolásának, az intézkedési terv elkészítésének és végrehajtásának hatékonyabb garanciáit.

Mivel a zajkibocsátás csökkentése rendkívül költséges, az üzemeltető nem érdekelt a gyors végrehajtásban. Az átfogó vizsgálatunk keretében folytatott konzultációkon világossá vált továbbá, hogy a vállalkozások működési nehézségei miatt a hatóságok hosszú határidőket szabva és a gazdasági nehézségeket figyelembe véve hozzák meg intézkedéseiket. Ennek hátterében az áll, hogy a zajcsökkentő intézkedések költségeinek fedezetét csak a zajforrás folyamatos működésével lehet biztosítani. A Zr. jogkövetkezményeket érintő szabályozása mögött is ez a felismerés áll jogalkotói megfontolásként.

Felhívjuk azonban a figyelmet arra, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesülését nem lehet kizárólag vagy elsődlegesen a gazdasági megfontolásoktól függővé tenni. A környezetjog alapjául szolgáló szennyező fizet elve nem teszi lehetővé, hogy a környezethasználó a környezeti terheket másra hárítsa át. A fenntartható fejlődés nem valósítható meg, ha a vállalkozások teherviselő képességéhez igazítjuk a környezetvédelmi követelményeket. A vállalkozások munkahelyteremtő és jövedelemtermelő minőségéhez fűződő közérdekkel szemben fokozottan kell figyelembe venni a lakosság magas szintű testi és lelki egészségi állapotához (és munkaképességéhez) kapcsolódó közérdeket. Az enyhe szabályozás és az arra épülő megengedő, az üzemeltetővel szemben elnéző joggyakorlat súlyosan sérti a lakosság egészséges környezethez való jogát.

Az államnak jogalkotóként és a hatóságok működtetése révén a megelőzés elvének érvényesítésével kell megtalálnia azokat a lehetőségeket és eszközöket, amelyek a vállalkozások ellehetetlenítése nélkül biztosítják a környezet magas szintű védelmét. Szigorú jogszabályok és következetes végrehajtás esetén nem fordulhat elő, hogy egy újonnan megépített zajforrás ne feleljen meg a zajvédelmi követelményeknek, és ezért tulajdonosát annak költséges átépítésére kötelezzék. Az utólagos szankcionálás helyett a tervezési, létesítési, kivitelezési előírások és az ellenőrzés erősítésére van tehát szükség. A megelőzés elmulasztásával előálló jogsértő helyzet megoldásának terhei azonban nem háríthatók át másra, a környezethasználat nem járhat mások jogainak és érdekeinek sérelmével.

[66] Az itt felvetett problémát szemlélteti a Mohácsi Farostlemezgyár működésével kapcsolatos vizsgálat tárgyában kiadott JNO-4/2010. számú állásfoglalásunk

II.2.2.6. A kereskedelmi, ipari és építési tevékenységek eljárási szabályozásával kapcsolatos jogalkotási javaslataink

A 2008. évtől kezdődően az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló jogalkotási program keretében számos zajvédelmi rendelkezést módosítottak, illetve helyeztek hatályon kívül. Mind a kereskedelmi tevékenységgel, mind pedig az ipari, építési tevékenységek által okozott zajjal kapcsolatos ügyeink[67] ugyanazokat a jellemző problémákat vetették fel. A fentiekben az ezekben a témakörökben feltárt legjellemzőbb visszásságokat, illetve jogalkalmazási problémákat mutattuk be.

A jogszabálytervezetek véleményezése során minden alkalommal felhívtuk a jogalkotó figyelmét az egészséges környezethez való jog érvényesítésének kötelezettségére és az abból fakadó követelményekre. Így különösen is hangsúlyoztuk azt, hogy a szabályozásban a preventív védelmi eszközöktől nem lehet visszalépni az utólagos, szankciókkal biztosított védelem irányába.

A jogszabály-módosítások egyik fő iránya volt, hogy az engedélyezési eljárásokat a lehető legtöbb esetben egyszerű bejelentési kötelezettség váltotta fel. Korábban a hatóság a szakhatóságok és valamennyi ügyfél bevonásával részletesen kidolgozott dokumentációk alapján előzetesen felmérte a várható hatásokat, és azok megelőzése érdekében intézkedéseket tett, feltételeket szabott. A módosítás eredményeként számtalan tevékenység és létesítmény esetén mindezek a lehetőségek megszűntek, a bejelentés nyomán csak utólagos hatósági ellenőrzésre van lehetőség.

A változások elsődlegesen az építési, a telepengedély-köteles és a kereskedelmi tevékenységeket, létesítményeket érintették. Valamennyi terület lényeges összefüggésben van a zaj elleni védelemmel. A lakossági panaszok igen jelentős részét éppen az építkezések, ipari telephelyek és vendéglátó létesítmények zajkibocsátása okozza. Ezen zajforrások már a módosításokat megelőzően is számos lakossági panaszra adtak okot, így a védelem szintjének csökkenése a lakosság még szélesebb körének jelent problémát. A jogalkotónak tehát sokkal inkább a szabályozás szigorítására kellett volna törekednie, mintsem annak enyhítésére.

Az időközben beérkezett panaszok és a vizsgálat során folytatott konzultációk egyértelműen rávilágítottak arra, hogy a jogszabályi változások következtében a környezet védelmének szintje csökkent, a lakosság zajterheléssel szembeni védelme kevésbé biztosított. A vizsgálatunk azt is feltárta, hogy mindeközben a jogalkotói cél, vagyis a vállalkozások és ezzel párhuzamosan a hatóságok adminisztratív terheinek csökkentése sem feltétlenül teljesült a zaj elleni védelem terén az alábbiak szerint.

---

[67] Nem kimerítő jelleggel: JNO-26/2010. a 4-es metró építési zajával kapcsolatos panasz, JNO-348/2010. a Club Play szórakozóhely zajos működése panasz, JNO-492/2010. autóvillamossági műhellyel kapcsolatos panasz, JNO-579/2010. a Dürer-kert szórakozóhely működése panasz, JNO-593/2010. 4-es metró földszállítás panasz, JNO-605/2010. a tatabányai Cserkó büfé zajos működésével kapcsolatos panasz

A zajkibocsátással járó különböző tevékenységek és létesítmények engedélyezése olyan mértékben egyszerűsödött, hogy a hatóságok többnyire csak utólag ellenőrizhetik, hogy a létesítmények és tevékenységek megfelelnek-e a zajvédelmi követelményeknek. Az előírások előzetes kikényszerítése hiányában így a létesítmények megvalósítása során nem vagy nem megfelelően, nem szakszerűen fordítanak figyelmet a zajvédelmi (és természetesen más egyéb környezetvédelmi, sőt építési, tűzvédelmi stb.) követelmények teljesítésére. Így könnyen előfordul az, hogy egy új létesítmény vagy tevékenység zajkibocsátása meghaladja a határértéket. A határérték-túllépés pedig – túl azon, hogy sérti a lakosok egészséges környezethez való jogát – mind a hatóságokra, mind pedig a vállalkozásokra rendkívül nagy – adminisztratív és gazdasági – terhet ró. A zajkövetelmények utólagos teljesítési kötelezettsége akár a vállalkozás ellehetetlenülését is eredményezheti, hiszen óriási költségekkel jár. A hatóságokra is lényeges munkaterhet ró az ellenőrzés, valamint jogsértés megállapítása esetén az azzal szembeni eljárás lefolytatása.

A telepengedélyezés korábban hatályos szabályozása kötelezővé tette a hatóság számára a szomszédjogi érdekek vizsgálatát. Ezen előírás – megfelelő alkalmazással – kifejezett lehetőséget teremtett a szomszédok és egyéb ügyfelek közötti előzetes egyeztetésre, a későbbi jogviták elkerülésére. Így a telepengedély jogosultjának lényegesen kevésbé kellett utólagos peres eljárásokra és jogkövetkezményekre számítania.

Ezzel szemben a bejelentés jogintézménye még a közigazgatási előírások teljesítését sem garantálja. Tapasztalataink szerint a liberalizáció a vállalkozókban egy olyan téves feltevést erősít, hogy a jegyzőhöz történt bejelentést követően más engedélyre nincs is szükségük, megkezdhetik a tevékenységet. Ez viszont szükségszerűen vezet az ágazati jogszabályok, vagyis például a hulladékgazdálkodási, levegőminőségi vagy zajvédelmi követelmények megsértésére.

Az is teljesen egyértelműen bebizonyosodott, hogy a hatóságok a rendkívüli leterheltségük miatt egyszerűen nem képesek a jogszabály által előírt 22 munkanapon belül hatósági ellenőrzést lefolytatni.

A vállalkozó így könnyen elmarasztalható a vele szembeni utólagos fellépések során. Ennek rendkívül negatív következményeit konkrét ügyben is láttuk. Ha nincsenek előzetesen tisztázva a tevékenység feltételei, akkor a hosszú ideig folytatott jogsértő tevékenység miatt olyan mértékű bírságok szabhatók ki, melyek a vállalkozás ellehetetlenüléséhez vezethetnek. Nem teljesült tehát a jogalkotói szándék a „vállalkozásbarát" jogszabályi környezet megteremtésére.

A károk, hátrányos következmények megelőzése mindig hatékonyabb, mint utólagos helyreállításuk, vagy mérséklésük. Ezen követelményt hangsúlyozottan rendelte érvényesíteni az Alkotmánybíróság a környezetvédelem területén, annak sajátosságaira, helyreállíthatatlan értékeire figyelemmel.

A zaj elleni védelem megelőzést biztosító eszközeinek csökkentése, megszüntetése a védelem jogszabályokkal biztosított szintjének csökkenését eredményezte. A jogalkotó a megelőzés érvényesítésének megszüntetésével csak a szankciókkal kikényszeríthető utólagos védelmet biztosította. A szabályozás így az egészséges környezethez való jog korlátozását jelenti. Ugyanakkor nem állítható, hogy a kor-

látozás indokául szolgáló elérni kívánt cél teljesült, sőt vizsgálatunk tapasztalatai éppen ennek ellenkezőjére világítanak rá. Nem igazolt tehát olyan alkotmányos indok, amely az egészséges környezethez való jog korlátozására alapul szolgálna, illetve az elért előnyökkel semmiképpen nem arányosak az előidézett hátrányok. Emiatt még 2009-ben az Alkotmánybírósághoz fordultunk a telepengedélyezés rendjéről szóló jogszabály alkotmányellenességének megállapítását kérve. Az Alkotmánybíróság a beszámoló lezárultáig nem hozott határozatot az indítvány tárgyában. Erre tekintettel 2010-ben a közigazgatási és igazságügyi miniszternek is megfogalmaztuk aggályainkat a bejelentés jogintézményével kapcsolatban.[68]

Megállapítottuk tehát, hogy az egészséges környezethez való jog sérelmét jelentette számos, a zaj elleni védelmet érintő jogszabály-módosítás, ezért azok felülvizsgálata és a megelőzést biztosító módosítása alkotmányos követelmény.

A próbaüzem bevezetésének szükségessége

Mind az egyedi ügyeink, mind pedig a hatóságokkal folytatott konzultáció alapján megállapítható, hogy a jogalkalmazásban gondot jelent az újonnan megkezdett tevékenységek esetén a határértékeknek való megfelelés ellenőrzése. Mint fentebb utaltunk rá, különös jelentősége van annak, hogy már az építésügyi engedélyezési eljárások során biztosítsák a zajvédelmi követelmények teljesítését. Építési engedélyhez kötött építési munkák esetén a használatbavételi engedély megadásának feltétele, hogy a létesítmény megfeleljen a jogszabályi előírásoknak, így teljesítse a határértékeket.

Használatbavételi engedély hiányában ugyanakkor nem lehet megkezdeni a működést, így a kibocsátási határértékek teljesülését sem lehet ellenőrizni. Ha ellenben a használatbavételi engedélyt megadja a hatóság, akkor utólag már nehezen lehet érvényre juttatni a zaj elleni védelem követelményeit, az üzem megkezdi működését, és csak utólagos intézkedésekkel lehet fellépni a kibocsátás csökkentése érdekében.

Jogalkotási javaslatunkban ezért felvetettük a próbaüzem jogintézményének bevezetését. Ennek segítségével – különösen az üzemi, a szabadidős és a közlekedési zajforrások esetén – üzemszerű állapotok mellett lehetne ellenőrizni a zajvédelmi követelmények teljesülését. A szabályozást természetesen úgy kell kialakítani, hogy garantálja a jogsértő, vagyis a követelményeknek meg nem felelő működés megelőzését, a szükséges intézkedések haladéktalan megtételét.

II.2.2.7. Az építési zajforrások szabályozásával kapcsolatos alkotmányos aggályok

A biztoshoz több esetben érkezett olyan panasz, amelyekben a beadványozók a lakókörnyezetükben található építkezések zajhatásait kifogásolták.[69] Az egyedi

[68] Érveinkről részletesebben a II.2.9. Részvételünk a jogi szabályozás alakításában című alfejezetben számolunk be.

[69] JNO-4/2010. állásfoglalás a Mohácsi Farostlemezgyár működésével kapcsolatos vizsgálat tárgyában, JNO-26/2010. a 4-es metró építési zajával kapcsolatos panasz, JNO-369/2010. a Kőbánya-Kispest bevásárlóközpont építési zajával kapcsolatos zajpanasz

ügyek több esetben nem rendezhetők megnyugtatóan, mivel a panasz alapján felvetett visszásság a jogi szabályozás hiányosságaira vezethető vissza. Ezért irodánk csak a jogalkotás felülvizsgálatával látja megelőzhetőnek a visszásságok jövőbeni előfordulását az alábbiak szerint.

Az építkezésekkel általában fokozott zajterhelés jár együtt, amit ténylegesen meglehetősen nehéz csökkenteni, s így a zaj káros hatásai a környék – voltaképpen tűrésre kötelezett – lakosságát veszélyeztetik. Az építkezések nagy száma, elhúzódó jellege, és gyakran a gyors lebonyolításhoz fűződő gazdasági érdekek miatt hétvégeken és éjszaka is folyó kivitelezési munkálatok a lakosság széles körét fokozott mértékben érintő környezeti problémát jelentenek. Erősíteni szükséges tehát a lakosság építési zajokkal szembeni védelmét.

Amennyiben az építési zajforrások zajkibocsátását nem lehet határérték alá csökkenteni, garanciális rendelkezésekkel kell biztosítani a védendő területek és (egészségügyi, üdülési, közoktatási, egyházi stb.) funkciók nyugalmát. A hatályos szabályozás azonban ennek a követelménynek az alábbiak szerint nem felel meg.

A Zr. rendelkezései pontatlanságuk miatt számos tekintetben végrehajthatatlanok, önkényes jogalkalmazásra teremtenek lehetőséget, és a legkevésbé sem biztosítják az építési zaj elleni tényleges védelmet.[70] Mindenekelőtt teljes mértékben hiányoznak azok a szempontok, amelyek mérlegelésével köteles a hatóság a döntését meghozni. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy az ilyen hiányos szabályozás sérti a jogbiztonság követelményét.

Egyáltalán nem tisztázottak továbbá a jogszabály által használt fogalmak, illetve szabályozott esetek. Így teljesen önkényesen értelmezhető az „egyes építési időszak" fogalma, az akár a teljes kivitelezést is jelentheti. Nem világos, hogy az „előre nem tervezhető" építőipari eseményekre miként lehet mégis előre tervezetten felmentést kérni, illetve adni.

Nem világosak a kibocsátásra és a zajterhelésre vonatkozó rendelkezések. Az építési zajforrások esetén a szabályozás egésze a zajterhelésre vonatkozik, és a terhelési határértékek betartását írja elő, illetve a terhelési határértékek alóli mentesülést szabályozza. A mentesülés részletszabálya[71] ugyanakkor „kibocsátási határérték-kérelemről" és kibocsátásról rendelkezik.

Nem világos, hogy valójában mit jelent a felmentés. Kérdéses, hogy ennek révén a hatóság bármekkora zajterhelésre feljogosíthat-e, illetve meghatározhat-e egyedi határértéket. Ez utóbbit illetően további nehézség, hogy a megállapított határérték kikényszerítése érdekében a hatóság a Zr. hiányos rendelkezései miatt nem járhat el.

Végül nincsenek garanciális rendelkezések, amelyek biztosítják a környezet védelmét. A jelen szabályozás úgy tűnik, mintha nem is környezetvédelmi, hanem „kivitelezésvédelmi" lenne. A zajvédelem szabályozása, ahogyan az átfogó vizs-

[70] A Zr. 13. § (1) bekezdése alapján a kivitelező felmentést kérhet a környezetvédelmi hatóságtól az együttes rendelet szerinti zajterhelési határértékek betartása alól egyes építési időszakokra és határérték feletti zajterhelést okozó építőipari tevékenységekre.

[71] Zr. 13. § (1) bekezdés a) pont

gálatunk részletes adataiból kitűnik, amúgy is a környezeti jogunk meglehetősen mostohán kezelt területe, mintha a jogalkotó a környezeti zajt nem venné eléggé komolyan. Különösen így van ez, úgy tűnik, ha ez a zaj ráadásul természeténél fogva múlandó, hiszen egy építkezést előbb-utóbb úgyis befejeznek. Csakhogy egy-egy nagyobb épületkomplexum megvalósítása a gyakorlatban évekig is eltarthat, így mindenképpen indokolt lenne szigorúbb korlátozásokat megfogalmazni az éjszakai időszakra, a szabad-, vasár- és ünnepnapokra. Szabályozni szükséges a felmentés korlátait is, vagyis meghatározni például a felmentéssel érintett maximális időtartamot, a felmentés ellenére is betartandó határértéket stb.

A kifejtettek alapján az átfogó jogalkotási javaslatunk tervezetében indokoltnak láttuk, hogy a jogalkotó az építési zajforrások szabályozását alkossa újra, és annak során érvényesítse a megelőzés elvét és a veszélyes környezeti zaj okozásának tilalmát.

II.2.2.8. Összegzés

Általános tapasztalatunk, hogy a lakosság jelentős része él zajtól terhelt területeken. Az előző évekhez hasonlóan sok panasz érkezik a közlekedés, az ipari és a kereskedelmi tevékenységek, szabadidős zajforrások zavaró hatásai miatt. A zaj egészségre gyakorolt hatásai és az érintett lakosok igen nagy száma miatt jelentős társadalmi problémaként kell tekinteni a környezetvédelem ezen területére. Óvodák, iskolák, lakóhelyek, kórházak találhatók olyan területeken, ahol folyamatos a határérték túllépése, illetve még azok teljesülésével sem biztosítottak az ezen funkciók számára nélkülözhetetlen nyugodt körülmények.

Összességében az látható a beadványokból, hogy nem biztosított az emberek számára a megfelelő és hatékony védelem egyfelől a hatósági jogalkalmazás hibái, másfelől a jogi szabályozás hiányosságai miatt. Irodánk – kapacitásainak szűkössége miatt, de még inkább az alapjogvédelem rendszerszerű felfogása alapján – nem törekedhet arra, hogy valamennyi egyedi zajpanaszt a maga teljességében, a közigazgatás feletti törvényességi felügyelet gyakorlásával kivizsgáljon. Az egyedi panaszok tünetek, ezért tüneti kezelésük bár fontos, de nem elégséges. Az ombudsmani tevékenység, az alapjogvédelem lényegesen több ennél. A zaj elleni védelem területén különösen is igaz az, hogy rendszerszintű megoldásokra, változásokra van szükség. Ezért valódi küldetésünk az, hogy egyedi és átfogó vizsgálatainkkal, állásfoglalásainkkal és javaslatainkkal magát a jogalkalmazást és a jogalkotást általában segítsük a fenntartható, a megelőzést szolgáló, az egészséges környezethez való jog magas szintű érvényre jutását biztosító fejlődési irány felmutatásával, követelmények megfogalmazásával. Az iroda 2010-es tevékenységét a zaj elleni védelem kapcsán kiemelten is ezen ombudsmani szerepfelfogás határozta meg.

II.2.3. Közlekedés

témafelelős: Friedrich Ábel

II.2.3.1. Értékelés

A közlekedés mind az ország gazdasági fejlődése[72], mind pedig a fenntartható fejlődés biztosítása szempontjából meghatározó ágazatnak tekinthető. Kevésbé mérhető módon azonban sokkal több is ennél: Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V.20.) AB határozata szerint az egészséges környezethez való jog legszorosabban az élethez való joghoz kapcsolódik, valójában az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának egyik része. Az Alkotmány 18. §-ának hiányában a környezetvédelemmel kapcsolatos állami kötelezettségek kiterjesztő értelmezéssel az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből[73] is levezethetők lennének. Ez jól mutatja, milyen szoros az összefüggés az élethez, egészséghez, illetve az egészséges környezethez való jog között.

A közlekedés ezáltal korántsem csak életünk gazdasági, illetve technikai oldalát befolyásoló körülmény, hanem mindennapjainkat átfogó, egészségünkre komoly hatást gyakorló tényező. Orvosi vizsgálatok igazolják ennek tényleges megjelenését: a környezeti hatások, köztük a közlekedés okozta zaj- és légszennyezettség, meghatározó arányban hatnak egészségi állapotunkra.[74]

A magyar közlekedési ágazat az elmúlt két évtizedben igyekezett felzárkózni a fejlett ipari országokhoz: dinamikusan nőtt a közúti közlekedés és szállítás, a gépkocsik száma, az évente átlagosan megtett kilométerek hossza, a gyorsforgalmi úthálózat sűrűsége, valamint a légi közlekedés. Eközben jelentősen romlott a közösségi közlekedés aránya és színvonala, hátrányos helyzetbe került a vasút, és a vízi szállítás is indokolatlanul háttérbe szorult a közúti fuvarozással szemben.

Számos tanulmány bizonyítja, hogy a jelenlegi közlekedési rendszerek nem felelnek meg a fenntartható fejlődés követelményének. A környezet regionális és globális védelme, az egész társadalom testi-lelki jóllétének hosszú távú biztosítása, a gazdaság működéséhez, fejlődéséhez szükséges feltételek megteremtése új szemléletet igényel a közlekedésben is.

Az Európai Tanács 2001-ben Göteborgban elfogadta az Unió Fenntartható Fejlődésért Stratégiáját, amelynek alapvető elemét képezi a fenntartható közlekedés kérdésköre. Ennek fontos célja, hogy közlekedési rendszereink megfeleljenek a társadalom gazdasági, szociális és nem utolsósorban környezeti igényeinek, minimálisra csökkentve a közlekedési rendszerek társadalomra, gazdaságra és környezetre való negatív hatását.

---

[72] Az ágazat 1064 milliárdos teljesítménye 4,8%-kal járul hozzá a nemzetgazdaság bruttó hozzáadott értékéhez. (Központi Statisztikai Hivatal, Jelentés a szállítási ágazat helyzetéről, 2009.)

[73] „A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani."

[74] www.weborvos.hu/adat/egsz/2008maj/25-33.pdf

A közlekedés okozta szennyezés csökkentésének nehézsége leginkább abban rejlik, hogy lényeges javulás nem képzelhető el a társadalmi közlekedési szokások megváltozása nélkül. Az egészséges környezethez való jog feltételezi a környezetért viselt közös felelősséget, a természetes és élettelen környezet megóvásának kötelezettségét. Mindenki egészséges környezethez való joga érvényesüléséhez tehát mindenki részéről környezettudatos magatartásra van szükség.

II.2.3.2. Közúti közlekedés

A közlekedés[75], azon belül is elsősorban a közúti közlekedés okozta környezetszennyezés (levegőszennyezés, zajkibocsátás, talaj- és vízszennyezés, élővilág veszélyeztetése, területfoglalás) napjainkban az egyik legsúlyosabb és legnehezebben kezelhető, a városokban kiemelten is jelentkező probléma. A gépjárműforgalom jelenléte káros hatással van a környezetre és az emberi egészségre, így szükségszerűen érinti az egészséges környezethez való alkotmányos jogot.

A terhelés kiváltó okainak megfékezésére a jelenlegi piaci modell, vagyis a gazdaság növekedési kényszere által generált, egyre emelkedő fogyasztási szint mellett aligha van átütő sikerű lehetőség. A növekvő fogyasztási igényekkel ugyanis együtt járnak a növekvő szállítási igények, a motorizáció mértékének növekedése. Az alkotmányos jog védelmének nehézségét így az adja, hogy a környezetet érintő negatív hatások elszenvedői igen gyakran – gépjármű-tulajdonosként, -használóként, illetve fogyasztóként – egyben okozói is a terhelés növekedésének.

A városi és agglomerációs tér szerkezete jelenleg folyamatosan változik, mindennapos célpontjaink egyre távolodnak egymástól (bevásárlás bevásárlóközpontokban, lakóhely-munkahely, lakóhely-iskola). Ez a forgalom növekedését eredményezi – közlekedésre kényszerít.

A jelentős városi forgalom hatására több helyi önkormányzat törekvése irányul a városközpontok mentesítésére, amelynek során a gépjárműforgalmat igyekeznek a városmagból kiszorítani, csökkentve ezáltal az ott fellépő szennyezést. A súlyos forgalommal terhelt városok pedig törekednek a forgalmat a városon kívülre szorítani.

Az ilyen jellegű intézkedéseket környezetvédelmi érdekek igazolják (csökken a városmagban a szennyezés, illetve az elkerülő út megépítése szükséges a város rendkívüli forgalomterhelésének enyhítésére) – miközben környezetvédelmi érdekek jelentik ugyanezen megoldások ellenérveit is (a szennyezés máshol jelentkezik, illetve az elkerülő út megépítése mindenképpen káros a környezetre, továbbá összességében a forgalom volumene sem csökken, sőt az új, átmenetileg kedvezőbb közlekedési lehetőségeket kínáló utak megjelenése miatt inkább nő).

[75] A légiközlekedéssel kapcsolatos megállapításokat lásd részletesen a II.2.2. Zaj elleni védelem alfejezetben.

Az intézkedések környezetvédelmi szempontú megítélése tehát több problémát vet fel: amennyiben a szennyezést egy helyszínen csökkentik, ám a gépjárműhasználatra az intézkedés nincs csökkentő hatással, a környezeti terhelés pusztán egy másik területre vagy másik környezeti elemre, például a természeti környezetre helyeződik át. Amíg tehát csak a forgalom elterelése valósul meg és nem annak tényleges csökkentése, környezetvédelmi, fenntarthatósági értelemben nem beszélhetünk megoldásról.

Mindezekből következik, hogy kizárólag rendszerszintű megoldások hozhatnak igazi eredményt, valódi javulást. A környezeti konfliktus áthelyezése helyett inkább annak megelőzésére szükséges törekedni.

A közúti áru- és teherszállításról a kevésbé szennyező szállítási formákra való áttérés minden fenntartható közlekedési politika kulcsfontosságú összetevője. Az energiamegtakarítás és a környezetszennyezés csökkentése érdekében hosszú távon célul kell kitűzni a közúti fuvarozás minél nagyobb hányadának vasútra vagy vízi útra terelését. A vasútra leginkább éppen azokat az árukat lehet átcsoportosítani, amelyek fuvarozását jelenleg kamionnal végzik – azaz a viszonylag nagy távolságú és nagy tömegű szállítást.

A kívánt cél legjobban ösztönzéssel érhető el, például olyan beruházásokkal, amelyek a közútitól eltérő közlekedési módok fellendítésével szolgálják a túlzsúfolt területek tehermentesítését, illetve olyan fizetési rendszerek bevezetésével, amelyek tükrözik a közúthasználat valós költségeit, és ezáltal az alternatív közlekedési formákra való átállásra ösztönöznek.

A vasúti szektor fejlesztése a fenntarthatósági előnyök okán kiemelt társadalmi és nemzetgazdasági érdek. A vasúti közlekedés további visszaszorulását és romlását csak tudatos, a vasút pozitív jellemzőit kihasználó közlekedéspolitika képes megakadályozni. A közút–vasút reális összehasonlíthatóvá tétele érdekében a vasúti pályadíjak jelentős csökkentése mellett, a díjköteles közúthálózat kiterjesztése és a használatarányos útdíj-rendszer bevezetése szükséges.

Irodánkhoz sok – önmagában nehezen kezelhető – forgalomszervezéssel kapcsolatos beadvány érkezik. Megoldásuk nehézsége abban rejlik, hogy a gépjárműforgalom növekedése által az egyes utakkal, beruházásokkal, forgalomszervezési döntésekkel kapcsolatosan beérkező panaszok nem vizsgálhatóak kizárólag egy útszakaszt (kisebb régiót, fővárosi kerületet stb.) érintően. A közúti közlekedéssel összefüggő probléma komplex kezelést igényel: sokkal mélyebben gyökerezik, mint azt az egyedi panaszok pontszerűsége mutatja, megoldása kizárólag rendszerszemlélet alkalmazásával képzelhető el.

Az egyedi panaszok vonatkozásában ezért irodánk elsősorban azon egészséges környezethez fűződő jog intézményvédelmi kötelezettségéből eredő garanciák teljesülését vizsgálja, amelyeknek a megalapozott döntés érdekében egy-egy ilyen, a közlekedésre is kihatással bíró döntés meghozatalánál feltétlenül érvényesülniük kell. Ennek megfelelően azt tekintjük át, hogy az önkormányzat a döntést megfelelően előkészítette-e, illetőleg eljárása során az elvárható körültekintéssel járt-e el; az ügy közérdekűségére figyelemmel az önkormányzat a döntés előkészítésének folyamatába a lakosságot megfelelően bevonta-e, illetve a lakossági kifogásokat kezelte-e. Szükséges, hogy a forgalomszervezési

intézkedés megfelelően indokolt legyen, és az egészséges környezethez való jog magasabb szintű és általános érvényesülését szolgálja.

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodájához panasz érkezett Kecskemét közösségi közlekedésének átszervezésével kapcsolatosan. A panaszosok sérelmezték, hogy a közösségi közlekedés átszervezése folytán a lakóházuk előtti 2x2 sávos út forgalma, ezzel együtt pedig a zaj- és légszennyezés mértéke jelentősen növekedett.[76]

Az ügy sajátossága, hogy a forgalom, valamint a zaj- és légszennyezettség mértékének növekedését nem az egyéni gépjármű-közlekedés váltotta ki, hanem a – végső soron – közlekedéscsökkentő hatással járó közösségi közlekedés.

Bár a közösségi közlekedés az egyéni közlekedés kiváltójaként általában támogatandó, az e téren végrehajtott változtatások esetén is szükséges, hogy a döntés előtt alapos és minden környezeti szempontra kiterjedő vizsgálatokat folytassanak, alternatívákat elemezzenek, a lakosságot érdemben bevonják, illetve intézkedjenek az esetlegesen fellépő környezeti hatások minimumra szorítása érdekében. Szükséges, hogy az egészséges környezethez való jognak az egyének vonatkozásában megjelenő sérelme ne legyen szükségtelen és aránytalan, vagyis a forgalomszervezési intézkedés megfelelően indokolt legyen és az egészséges környezethez való jog magasabb szintű és általános érvényesülését szolgálja.

A vizsgálat eredményeként állásfoglalás-tervezetet adtunk ki, melyben nem állapítottunk meg visszásságot, mivel az önkormányzat megfelelően előkészítve hozta meg döntését. Az állásfoglalást a visszaérkező észrevételek alapján véglegesítjük.

A közlekedési útvonalak jelenlegi túlterheltségét mutatja a Budapest XVIII. kerület, Petőfi utca forgalmával kapcsolatos beadvány. A panaszos kifogásolta, hogy a korábbi forgalmi rend szerinti teljes teherforgalmat tiltó forgalomszervezést megváltoztatták, így csak a 3,5 tonna feletti gépjárműveknek tilos a behajtás.

Az ügyben vizsgálatot folytattunk le, amelynek lezárásaként állásfoglalást adtunk ki.[77] Megállapítottuk, hogy a vizsgálat ideje alatt, 2010. január 1-jétől lényeges KRESZ-módosítás történt. Eszerint a „Tehergépkocsival behajtani tilos" tábla azt jelzi, hogy az útra tehergépkocsival – kivéve a legfeljebb 3500 kilogramm megengedett legnagyobb össztömegű, zárt kocsiszekrényű tehergépkocsit –, valamint vontatóval, mezőgazdasági vontatóval és lassú járművel behajtani tilos. Ez a jogszabályváltozás formálisan kizárja azt, hogy a Petőfi utcában a korábbi kedvezőbb eredménnyel járó nagyobb korlátozást vezethessenek be.

A fenti ügyben a zaj mértéke feltehetőleg annak ellenére haladja meg jelentős mértékben az egészségügyi határértéket, hogy a hatályos jogszabályok alapján a tehergépjárművek behajtására vonatkozó legszigorúbb előírások vannak ér-

[76] JNO-144/2010. a kecskeméti Dobó körutat érintő közösségi közlekedési átszervezéssel kapcsolatban lefolytatott vizsgálat

[77] JNO-603/2010. állásfoglalás Budapest XVIII. kerület Petőfi utca (Üllői út és Gilice tér közötti szakasz) gépjárműforgalmának növekedése miatti panasszal kapcsolatban

vényben. Az ügy kapcsán két lényegi megállapításra világít rá: egyrészről, hogy nem biztosítja az egészséges környezethez való jog megfelelő érvényesítését az, hogy a Zr. kizárólag az egészségügyi határértéket 10 dB-nél nagyobb mértékben meghaladó zajterheléshez ír elő intézkedési kötelezettséget a környezetvédelmi hatóság számára[78]; másrészről ez az ügy is alátámasztja azt, hogy a közlekedés mértékéből adódó a problémákat helyileg kezelni nem lehetséges.

Panasz érkezett irodánkhoz a 4-es számú főút Debrecent elkerülő szakaszával kapcsolatosan is. A városon áthúzódó 4-es főutat jelentős tranzitforgalom terheli, ennek tehermentesítésére szolgálna az épülő elkerülő szakasz. A panaszosok – a Debrecent elkerülő tervezett út melletti település, Bocskaikert lakói – különösen a megépítendő útszakasz nyomvonalának kijelölését, valamint a környezetvédelmi és közlekedési hatósági engedélyezési eljárás során elkövetett szabálytalanságokat sérelmezték. Az utat településük egyik szélső utcájának lakóházaitól 55 méterre kívánják megépíteni, melynek következtében az ott élők várhatóan fokozott zaj-, rezgés- és levegőszennyezésnek lesznek kitéve. A panasz szerint ráadásul a lakott területek és a nyomvonal között húzódó távvezeték miatt a szükségesnél csak lényegesen kisebb véderdősáv telepítésére van lehetőség.

Vizsgálatunk befejezése után az ügyben állásfoglalás-tervezetet adtunk ki.[79] Megállapítottuk, hogy az útépítés – a lehetséges nyomvonalváltozatoktól függően – mindenképpen erdészeti, természetvédelmi, vízminőség-védelmi vagy zajvédelmi szempontú kockázatot jelent. Bármely nyomvonalon kerül is megépítésre az elkerülő út, az elkerülhetetlenül környezeti terheléssel jár, így a panasszal konkrétan kifogásolt, illetve a többi útvonal is káros a környezetre. Eljárásunk ennélfogva nem terjedt ki az összes nyomvonal részletes vizsgálatára, mivel álláspontunk szerint a probléma megfelelő rendezése szempontjából nem az a mérvadó, hogy merre vezessen az elkerülő út, hanem annak a vizsgálata, hogy egyáltalán szükség van-e az útra. Fő kérdésünk tehát az, hogy a fenntartható fejlődés elvét szem előtt tartva valóban az út megépítése-e a megfelelő megoldás, vagy a forgalom csökkentését más eszközökkel kell elérni. Ha pedig az utat mindenképpen meg kell építeni, hogyan lehet figyelembe venni az emiatt méltánytalanul és aránytalanul nagy kárt szenvedők érdekeit.

Pusztán a fennálló érdekek súlyozása alapján az a következtetés vonható le, hogy helyi szinten – országos fenntartható közlekedési politika hiányában – a 4-es számú főút elkerülő szakaszának megépítése néhány tíz család környezete és egészsége károsításával jelenthet gyors megoldást mind Debrecen, mind Bocskaikert 4-es számú főút mellett élő sok ezer lakosának védelme érdekében. Elvi jelleggel mutattunk rá arra, hogy a szennyező fizet elve alapján az ilyen kényszerítő esetekben a beruházónak, az érdekelt önkormányzatoknak és az államnak mindent meg kell tennie az okozott károk csökkentése és a károsultak kompenzációja érdekében. A kompenzáció módja azonban már az érdekeltek közötti polgári jogviszony, adott esetben polgári per tárgya lehet.

[78] Lásd részletesen a II.2.2. Zaj elleni védelem alfejezetben

[79] JNO-633/2010. állásfoglalás-tervezet a 4. számú főút Debrecent és Bocskaikertet elkerülő szakaszával kapcsolatosan lefolytatott vizsgálatról

Észlelve a probléma súlyát és aktualitását, a városi közlekedés problémakörét átfogó, általános vizsgálatot indítottunk tekintettel arra, hogy a közlekedési kérdések önkormányzati hatáskörben nem oldhatók meg kielégítően. A kerületek és a főváros együttműködése szükséges a fővárost érintő közlekedési problémák megoldása érdekében, Budapest közlekedését alapvetően meghatározza az agglomeráció erőltetett és fenntarthatatlan fejlesztése, így nagymértékben függ az agglomerációs települések településrendezési tevékenységétől.[80] Az egyes városok és térségek pedig együtt sem képesek kezelni a tranzit kamionforgalom okozta nehézségeket. E vizsgálat keretében keressük azokat a lehetőségeket, amelyek segítséget nyújthatnak az önkormányzatoknak.

II.2.3.3. Kapcsolódó műveletek problémaköre

Az állam a jogi szabályozási eszközök kialakításán és a fenntartható ágazati politikák megvalósításán túl, a hatósági jogalkalmazás útján is biztosítani köteles a környezet védelmét, az egészséges környezethez fűződő alkotmányos jog érvényesülését. Az államnak minden eszközt meg kell ragadnia a közlekedés okozta környezeti terhek csökkentése érdekében. Ennek egyik lehetőségét kínálja a hazai hatásvizsgálati jog úgynevezett kapcsolódó műveletek jogintézménye, ami egyebek közt lehetőséget teremt a beruházásokhoz kapcsolódó szállítások környezeti hatásainak vizsgálatára is. Ennek segítségével biztosíthatja a környezetvédelmi hatóság, hogy a közutak forgalmát indokolatlanul ne terhelje még tovább az egyes nagyberuházásokhoz kapcsolódó jelentős szállítási forgalom.

A kapcsolódó műveletekkel összefüggő beadványok esetén a beruházásokkal szorosan összefüggő szállítási tevékenységek környezeti hatásainak előzetes hatósági feltárását, elemzését vizsgáljuk.

Vizsgálataink során megállapítottuk, hogy a szállítások által okozott környezeti terhekre, szállítási útvonalakra vonatkozó kérdésköröknek a hatósági eljárások során csupán túlzottan általános kérdésekre kiterjedő vizsgálata valósul meg. Ez azt eredményezi, hogy a szállítási útvonalakat csak a közigazgatási hatósági eljárásokat követően jelölik ki, kizárólagosan az építtető/vállalkozó és a közútkezelő részvételével, a környezetvédelmi hatások hatósági vizsgálata és az érintettek bevonása nélkül.

Tapasztalataink szerint az eljárások kezdetén a beruházó és a környezetvédelmi hatóság arra hivatkozással nem vizsgálja részleteiben a kérdést, hogy még nincsenek megfelelően részletes és konkrét adatok, amelyek alapján megalapozott döntést lehetne hozni a szállítási módok és útvonalak tárgyában. A később eljáró szervek (közlekedési hatóság, közútkezelő) álláspontja ugyanakkor az, hogy e kérdések vizsgálata nem tartozik hatáskörükbe.

Irodánkhoz két (M6-os autópálya építéséhez kapcsolódó kőszállítás, 4-es metró építése során kitermelt anyag szállítása), e problémakört érintő beadvány érkezett.

[80] Az agglomeráció településrendezési kérdéseiről, azok fenntarthatatlanságáról a II.2.4. Településrendezés alfejezetében szólunk részletesebben.

Az M6-os gyorsforgalmi út építésével kapcsolatosan a panaszos azért fordult hozzánk, mert a gyorsforgalmi út építéséhez szükséges igen nagy mennyiségű alapanyagot Szedresen keresztül, a háza melletti főútvonalon szállították. A szállítás – a megnövekedett tehergépjármű-forgalom miatt – számára elviselhetetlen zaj- és levegőterhelést okozott.[81]

A vizsgálat szempontjából különös jelentőséggel bír, hogy a szállításokkal érintett közút mellett, azzal végig párhuzamosan vasúti pálya húzódik, ugyanakkor az engedélyezési eljárás során ez a lehetőség szállítási alternatívaként nem merült fel.

A hatásvizsgálati eljárásban evidenciaként kezelték a közúti szállítást mint megoldást, fel sem merült a vasúti szállítás, vagy a két szállítási mód környezeti hatásainak összevetése. Ennek megfelelő intézkedések, feltételek meghatározása nem történt meg, így a környezetvédelmi engedély nem tartalmazott a szállítási alternatívák tekintetében kötelezően betartandó előírásokat.

Fentiek alapján megállapítottuk, hogy a szállítási alternatívákat a környezeti hatásvizsgálati eljárásban mindenképpen fel kell tárni és elemezni kell, illetve ott a megfelelő intézkedéseket meg kell tenni, kötelezéseket kell előírni. E vizsgálatok, illetve előírások érvényesítésének hiánya a környezetvédelmi hatóság eljárásában az egészséges környezethez való jog összefüggésében visszásságot idézhet elő.

A másik ilyen jellegű panasz a 4-es metró építésével kapcsolatban érkezett, az annak épülő alagútjából kitermelt föld elszállításának környezeti hatása tárgyában.[82] A beadvány szerint az újbudai Szent Gellért téren felszínre hozott föld közúton történő elszállítása növeli a dél-budai városrész közlekedési leterheltségét, rontja a levegő minőségét, növeli a balesetveszélyt, tovább rontja az utak állapotát, a teherautók okozta rezgések pedig az épületekben, valamint a műszaki egyetem berendezéseiben is kárt okozhatnak.

A panaszos álláspontja szerint minden szempontból a vízi szállítás lenne a legkedvezőbb, amely környezetkímélőbb és olcsóbb. Mivel az előzetes elképzelés szerint a kitermelt föld egy része Gödre kerül, a vízi szállítás a kirakodási helyszín tekintetében is előnyös.

A konkrét vizsgálatban megállapítható, hogy a környezeti hatásvizsgálati eljárás során a hatástanulmány készítője, valamint a felügyelőség is evidenciaként kezelte a közúti szállítást, így a várható környezeti hatásokat kizárólag erre vonatkozóan tárták fel. Az előzetes környezeti hatástanulmány által a szállítás lehetséges útvonalaira jelzett, már eleve meglévő közlekedési eredetű határérték-túllépések miatt különösen indokolt lett volna annak vizsgálata, hogy létezik-e a közúti szállítással szemben reális alternatívát jelentő egyéb szállítási mód. A folyami szállítás lehetősége, annak hatásainak vizsgálata és összevetése a közúti szállítással ugyanakkor az engedélyezés fázisában fel sem merült.

[81] JNO-535/2010. állásfoglalás az M6-os gyorsforgalmi út Szekszárd-országhatár közötti szakasz építésével kapcsolatos szállítási útvonalak és szállítás tárgyában

[82] JNO-593/2010. állásfoglalás-tervezet a 4-es metró I. szakaszának Duna alatti és pesti oldali alagútépítéséhez kapcsolódó szállítási tevékenységek környezeti hatásai tárgyában

II.2.3.4. Jogalkotási javaslatok

Egyedi ügyeink tapasztalatai alapján fontosnak tartjuk, hogy a jelenlegi szabályozás hiányosságaira felhívjuk a jogalkotó figyelmét. A közlekedési eredetű zajterhelés megfelelő kezelése, megelőzése, illetve csökkentése hatékony jogszabályi környezetet feltételez. A hatályos jogi szabályozás azonban nem felel meg az egészséges környezethez való jogból fakadó alkotmányos követelményeknek. Erre figyelemmel egy átfogó kutatást követően komplex jogalkotási javaslatot fogalmaztunk meg, melyet állásfoglalás-tervezet formájában adtunk ki.[83]

II.2.3.5. Összegzés

A közúti közlekedéssel kapcsolatosan elmondhatjuk, hogy a közlekedés volumenének csökkentése nélkül az elkerülő utak építése csak a forgalom és az ebből eredő terhelés áthelyezését eredményezi, ami újabb környezeti problémákat generál. Az állam felelőssége, hogy valós alternatívát biztosítson a közlekedésben részt vevők számára a közúttal szemben, ugyanakkor – környezetünk védeleméért és a jövő generációkért viselt közös felelősség jegyében – az autóhasználatra sem tekinthetünk alanyi jogként. Az államnak a környezeti nevelési programok révén fontos szerepe lehet abban, hogy a fenntartható közlekedés megvalósíthatóságához szükséges szemléletváltozás társadalmi szinten is mielőbb végbemenjen.

Megállapíthatjuk, hogy az egyedi ügyek megoldása csak rendszerszintű megközelítéssel lehetséges, arra országosan és kormányzati szinten kell választ találni.

A kapcsolódó műveletek tekintetében kijelenthető, hogy egy környezetvédelmi szempontból jelentős és ezért környezeti hatásvizsgálatra kötelezett beruházás megalapozott engedélyezése nem képzelhető el a kapcsolódó műveletek alapos vizsgálata nélkül. A szállítás esetében alapvetésként kezelt közúti szállítás környezetszennyező hatása igen jelentős, a vasúti és vízi szállítás piacképesebbé és elfogadottabbá válásáig a hatóságok kezében van a lehetőség a kapcsolódó műveletek negatív hatásainak minimalizálására.

II.2.4. Településrendezés

témafelelős: Erdei Mónika

II.2.4.1. Értékelés

Az Obtv. a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának feladatkörét meghatározó rendelkezései körében felhatalmazza a biztost a helyi önkormányzatok fejlesztési, településrendezési terveinek, koncepcióinak megismerésére, illetve

[83] A jogalkotási javaslatainkról és a kapcsolódó ügyeinkről a II.2.2. Zaj elleni védelem alfejezetben szólunk részletesebben.

véleményezésére.[84] A feladatkör kiemeltnek tekinthető, hiszen a települési környezetet közép-, illetve hosszú távon meghatározó településrendezési döntésekkel kapcsolatban a törvényszöveg maga nevesíti, hogy azok a „jövő nemzedékek életminőségét közvetlenül érintik."

Ennek megfelelően a JNO munkájában is kiemelt jelentőségű ez a terület, sőt a településrendezéssel kapcsolatos panaszok nagy számából kitűnően a magyar környezetvédő civil szervezetek és helyi közösségek is jól érzékelik, hogy az egyes emberi tevékenységek, létesítmények káros környezeti hatásai kiküszöbölésének leghatékonyabb megoldása a nemkívánatos hatásoknak, változásoknak már a tervezéskor történő megelőzése. Ezzel összefüggésben a megelőzés környezetvédelmi elvének, illetve a környezet állapotának javítására (legalább szinten tartására) irányuló követelménynek érvényesülnie kell a településrendezésben.

Az önkormányzatiság alkotmányos alapelvének megfelelően az önkormányzat területével szabadon gazdálkodik. Az önkormányzatok közigazgatási területére vonatkozó helyi környezetgazdálkodásnak egyik legjelentősebb pillére a településrendezési terv, mely a települési környezet védelmének és alakításának fontos háttere. A településrendezés szoros összefüggésben áll a környezetjoggal, a bennünket körülvevő környezet valamennyi elemével, és a településrendezési döntések is komplex módon, a maguk teljességében hatnak a környezetre. Az övezetek, építési övezetek kialakításával lehetővé tett beépítések többnyire visszafordíthatatlanul átalakítják a környezetet, befolyásolják annak fenntarthatóságát.

Hangsúlyozzuk, hogy a településrendezés során megalkotott jogi eszközök megteremthetik az ember és a lakókörnyezete összhangját, de a nem kellően megalapozott településrendezés alapvető forrását jelenti a beruházás megvalósulásakor felmerülő települési környezeti konfliktusoknak.

A fentiekből következően a területrendezési tervek, a településfejlesztési koncepció, a településszerkezeti terv, a helyi építési szabályzat és szabályozási terv által alkotott rendszer segítségével egy környezeti szempontból fenntartható, élhetőséget biztosító térszerkezet kialakítását kell biztosítani.

Vizsgálataink során továbbra is figyelemmel kísérjük a jogszabályi hierarchia követelménye és a garanciális jelentőségű eljárási szabályok érvényesülését. Sajnos, a legtöbb esetben ezek – elsősorban a társadalmi részvétel elvének és az Étv.[85] vonatkozó eljárási szabályainak – kisebb-nagyobb mértékű sérelmét tapasztaljuk.

A fenntarthatóságot és élhetőséget biztosító településrendezés megvalósulása érdekében és a környezettudatos tervezés, területhasználat biztosítása, a környezeti konfliktusok megelőzése céljából a jogalkotó eszközöket is biztosít a döntéshozók számára. Így külön is ki kell emelnünk a fejlesztések környezeti hatásainak feltárását, a környezeti szempontból kedvező alternatív megoldási lehetőségek keresését, a környezeti hatások optimalizálását célzó stratégiai

[84] Obtv. 27/B. § (3) bekezdés f) pont
[85] Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény

környezeti vizsgálat (SKV) jelentőségét. A településrendezési eljárások során nem érvényesül teljes körűen a stratégiai környezeti vizsgálat készítésére irányuló jogalkotói szándék, gyakran sérül a vizsgálat eljárási rendje, illetve vagy nem készül el, vagy nem megfelelő minőségű az elkészített munkarész.

A fenntarthatóságot és élhetőséget biztosító településrendezés kérdéskörén belül kiemelkedő jelentőségű a természetvédelmi oltalom alatt álló, különösen pedig a Natura 2000 besorolás alá tartozó területek beépíthetővé tétele jogszabályokban rögzített feltételeinek érvényesülése. Hangsúlyoznunk kell, hogy a védelem alatt álló területek területhasználatának módosítása csak a jogszabályokban meghatározott garanciális szabályok teljes körű alkalmazásával lehetséges.

Vizsgálataink során kiemelt figyelmet fordítottunk a tervezett fejlesztések komplex, a települések határain túlnyúló hatásainak feltárására, a kistérségi, agglomerációs jelenségek elemzésére. Megállapítottuk, hogy az önkormányzatok számos esetben nem voltak tekintettel a település tágabb környezetének környezeti problémáira, a település-együttesek (agglomerációk) fejlesztési lehetőségeire. Állásfoglalásainkban tett megállapításaink alapján a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: BATrT) felülvizsgálata vonatkozásában több módosítás is várható.

Az önkormányzati felelős döntéshozatal témakörén belül kiemelkedő fontosságú kérdés, amit már a 2008-2009-ről szóló beszámolóban is hangsúlyoztunk, hogy a magánérdek érvényesülésének elsődlegessége a közösség érdekét figyelembe nem vevő, a településrendezés céljával ellentétes döntéseket eredményezhet. Az idei évben folytatott vizsgálataink során több állásfoglalásunkban hangsúlyoztuk a településrendezési szerződéssel, a nyomvonalas létesítmények elhelyezésével, bizonyos funkciók egymás közelében történő elhelyezésével kapcsolatos kifogásainkat (pl. autópálya-óvoda, elkerülő út-lakóövezet).

Az egyes vizsgálatokon túlmenően az értékelésben levont következtetéseket a 2010. évben folytatott jogi kutatásunk és az egyes konferenciákon való részvétel is elősegítette. Az egyedi vizsgálatoktól, ügyektől függetlenül, általános konzultációs, kutatási céllal több hatósággal és önkormányzattal szerveztünk találkozót a környezetvédelmi jogalkalmazás problémáinak feltárása céljából. A kutatást négy jogterületen folytattuk, ezek egyikeként településrendezéssel foglalkozó szakemberekkel tárgyaltunk. Ezúton is köszönetünket fejezzük ki, hogy a segítőkész, és együttműködő munkatársak valamennyi helyszínen igyekeztek hozzájárulni a kutatás sikeréhez. Munkatársaink több jelentős konferencián tartottak előadást a témakörben, természetesen ezeken a rendezvényeken pedig résztvevőként is gyarapítottuk ismereteinket.

A megelőzés elvét saját munkánk során is igyekszünk érvényre juttatni azáltal, hogy – ahol erre lehetőség van – még a tényleges környezeti konfliktusok kialakulása előtt megfogalmazzuk véleményünket, állásfoglalásunkat. Erre kínál rendkívüli jelentőségű lehetőséget az Obtv. azzal, hogy a településrendezési eljárásokban már a tervezetek véleményezésére is jogot biztosít. Ennek segítségével még a döntés elfogadása előtt lehetőségünk van felhívni az önkormányzatok figyelmét a környezeti szempontok érvényesítésére, az elfogadni

tervezett döntés visszásságaira. A vitathatatlan környezeti és fenntarthatósági előnyök mellett ez a lehetőség kifejezetten kedvező az önkormányzatok számára is. Javaslataink megfontolásával ugyanis változtatni tudnak terveiken, elkerülhetik a törvénysértő döntés esetenként igen súlyos következményeit (pl. az önkormányzattal szemben benyújtott kártérítési igényeket). Megfelelő időben való fellépésünk több ügyben is azt eredményezte, hogy az érintett önkormányzat elfogadva érveinket végül nem alkotta meg a tervezett rendeleteket, határozatokat, vagy azokat nem léptette hatályba, vagy a megfelelő módosításokkal fogadta el azokat.[86]

Sajnos, a beadvánnyal élők számos esetben csak a településrendezési döntés elfogadását, hatálybalépését követően fordulnak irodánkhoz, amikor a biztos kevéssé tud hatással lenni a környezet érdemi alakulására, hiszen a rendelkezésre álló jogi eszközei korlátozottak. Különösen nehéz a fellépés akkor, ha az elfogadott településrendezési eszközök alapján már egyedi hatósági engedélyeket is kiadtak.

II.2.4.2. A jogszabályi hierarchiába ütköző településrendezési döntések

Az alkotmány rendelkezéséből következően, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a településrendezési eszközökkel szemben támasztott legfontosabb elvárás annak teljesítése, hogy azok nem lehetnek ellentétesek a magasabb szintű jogszabályokkal.

Így összhangban kell lenniük az országos, kiemelt térségek, valamint a megyék területére vonatkozó területrendezési tervekkel; nem tartalmazhatnak az ágazati jogszabályokkal ellentétes előírást; valamint a településrendezési eljárás során érvényesülniük kell az Étv. garanciális jellegű előírásainak. Aggályos a településrendezési eszköz érvényessége abban az esetben is, amennyiben azt a külön jogszabályokban foglalt eljárási szabályok sérelmével fogadták el.

Vizsgálataink során továbbra is különös hangsúlyt fordítunk arra, hogy az esetleges jogszabályi rendelkezésbe ütközés tényét jelezzük a döntéshozók számára, illetve a már elfogadott településrendezési döntésekkel szemben különösen indokolt esetben az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezzük.

A települési és a térségi, megyei tervek összhangjának kérdésköre

Az alábbiakban bemutatjuk a településrendezési tárgyú vizsgálataink során feltárt azon alkotmányos visszásságokat, amelyeket a magasabb szintű területrendezési tervek rendelkezéseinek sérelmével kapcsolatban állapítottunk meg.

[86] JNO-32/2010. állásfoglalás Pilisszentkereszt folyamatban levő településrendezési eljárása tárgyában, JNO-69/2010. állásfoglalás a Pátyi Golfpálya projekt településrendezési eljárása tárgyában, JNO-417/2010. panasz a győri Audi gyár bővítésével kapcsolatban

Pátyi golfpálya

A 2010. évben az iroda egyik legjelentősebb ügye a tervezett pátyi golfpálya-beruházás volt. A Pátyi Golfpálya elnevezésű projekt területe Páty község északi részén található külterületi településrész, amely a központi belterülettől elkülönülve található, közvetlenül határos Telki közigazgatási határával, és az ott található kertvárosias lakóterülettel.[87] A területet a BATrT magas zöldfelületi aránnyal rendelkező települési térség alá tartozóként határolja le. A golfpálya projekt területhasználatát az önkormányzat 2006. évi és 2010. évi településrendezési eljárásai során alakította ki, melynek során lehetőséget biztosított egy jelentős (Páty jelenlegi lakosságának megduplázódását eredményező) lakóterületi fejlesztés megvalósulására. Vizsgálatunk alapján kiadott állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy a hatályos jogszabályok rendelkezései nem tették volna lehetővé a projekt megvalósítását, ugyanis a BATrT kötelező érvényű rendelkezéseivel ellentétesen határozták meg a majdani beépítés lehetőségeit, feltételeit.

A BATrT tartalmaz néhány, a fenntartható településfejlesztés követelményének érvényre juttatását elősegítő rendelkezést. Így új beépítésre szánt terület a település közigazgatási határához 200 méternél közelebb nem jelölhető ki.[88] Megállapítottuk, hogy a 2006. évben elfogadott szabályozás a BATrT rendelkezéseivel ellentétesen minősítette beépítésre szánt területté a település közigazgatási határától számított 200 m-en belüli területet, így lehetővé tette Páty és Telki közigazgatási határán a települések lakóterületeinek összenövését.

A fenntartható településfejlesztés követelményének érvényre juttatását hivatottak elősegíteni a magas zöldfelületi arányú települési térségre vonatkozó területhasználati korlátozásokat meghatározó szabályok is. A BATrT szerint a magas zöldfelületi arányú települési térség legalább 70%-án beépítésre nem szánt közlekedési és közműterület, zöldterület, erdőterület, mezőgazdasági és vízgazdálkodási terület alakítható ki. Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a törvény rendelkezéseivel ellentétesen a projekt teljes területét beépítésre szánt területté minősítették.

A BATrT 5. § (7) rendelkezése értelmében a magas zöldfelületi arányú települési térség területének sem a beépítésre szánt, sem a beépítésre nem szánt részén nem alakítható ki különleges terület. Ennek ellenére a 2010. évben elfogadott településszerkezeti tervben az önkormányzat a golfpálya projekt területét különleges beépítésre nem szánt területté minősítette át.

Rámutattunk, hogy az egészséges környezethez való alkotmányos jog objektív, intézményvédelmi oldalából következően a közhatalom gyakorlóinak elsődleges kötelessége, hogy a jogalkotás folyamán a jövő nemzedékek iránti felelősség jegyében a lehető legteljesebb mértékben érvényesítse a fenntartható fejlődést biztosító környezetvédelmi jogszabályi előírásokat. Az egészséges környezethez való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot követett el tehát az önkormányzat, hogy jogalkotási tevékenysége során megsértette a BATrT fenntartható

[87] JNO-69/2010. állásfoglalás a Pátyi Golfpálya projekt településrendezési eljárása tárgyában
[88] BATrT 5. § (3) bekezdés

fejlődést és strukturált térszerkezet kialakítását szolgáló rendelkezéseit.

Állásfoglalásunkban felhívtuk Páty Község Önkormányzatának figyelmét arra, hogy amennyiben nem teszi meg a szükséges lépéseket a jogellenes helyzet rendezése érdekében, úgy irodánk az Alkotmánybírósághoz fordul. Bár az állásfoglalással a képviselőtestület nem értett egyet, az elfogadott településrendezési eszközök hatálybaléptetését elhalasztotta. Irodánk 2010 májusában az Alkotmánybírósághoz fordult. Ezt követően Páty Község Önkormányzatának képviselőtestülete 2010 júliusában úgy határozott, hogy a vitatott rendeleteket nem lépteti hatályba.

Meg kell jegyeznünk, hogy mind a vizsgálatot, mind pedig annak utóéletét megkülönböztetett sajtóérdeklődés kísérte, továbbá számos lakossági telefon, elektronikus levél is érkezett irodánkhoz, amelyek többnyire az állásfoglalásban kifejtettekkel való egyetértést fejezték ki.

A BATrT 5. § (3) bekezdésének részbeni figyelmen kívül hagyásával folytatta Pilisszentkereszt önkormányzata is a település teljes területére vonatkozó településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat és szabályozási terv elfogadására irányuló eljárását. Dobogókő településrészen, a település közigazgatási határától számított 200 m-en belül kijelölni kívánt új beépítésre szánt terület vonatkozásában az önkormányzat kezdeményezte az állami főépítész által lefolytatott hatósági eljárást. Ennek eredményeként az állami főépítész hozzájárult a BATrT rendelkezésétől való eltéréshez. A visszásságot az eredményezte, hogy az állami főépítészi felmentést nem kérték meg teljes körűen, valamennyi érintett ingatlanra vonatkozóan.[89]

Dunakeszi láp

A dunakeszi horgásztavak és környezete elnevezésű, de „dunakeszi lápként" elhíresült területre vonatkozó településrendezési eljárásokkal kapcsolatban irodánk vizsgálatot folytatott, illetve a láp megállapítására irányuló eljárásban perbeli beavatkozóként is részt vett.[90] A Dunakeszin található Auchan áruház mellett fekszik egy jelenleg bizonytalan jogi státuszú terület, melynek láppá minősítése tárgyában több közigazgatási és bírói eljárás is indult. A területet az önkormányzat gazdasági-kereskedelmi-szolgáltató övezetbe sorolta. A lápi növényzettel borított, és vizenyős területet mind az OTrT[91], mind a BATrT az ökológiai hálózat részeként határolja le, annak nagy része az ökológiai hálózat magterületéhez tartozik. Az OTrT 17. § rendelkezéseinek értelmében az ökológiai hálózat magterületéhez tartozó területek csak a törvényben meghatározott feltételek teljesülése esetén minősíthetők beépítésre szánt területté, ezek a feltételek azonban a vizsgált terület esetében nem álltak fenn.

Az ügy kapcsán visszamenőleg megvizsgáltuk 2000-2008 között az adott terü-

[89] JNO-32/2010. állásfoglalás Pilisszentkereszt folyamatban levő településrendezési eljárása tárgyában

[90] JNO-42/2010. Alkotmánybírósági beadvány a dunakeszi tőzegláp ügyében. A láp megállapítására irányuló peres eljárásban való részvételünkről a II.2.10. Közérdekű igényérvényesítés alfejezetben számolunk be.

[91] Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény

letet érintően lefolytatott valamennyi településrendezési eljárást. Feltártuk, hogy az önkormányzat az övezeti besorolást meghatározó településrendezési döntéseit sorozatosan súlyos eljárási hibákkal terhelten fogadta el, több esetben oly módon, hogy a területet érintő szabályozás elfogadását megelőzően egyáltalán nem folytatta le az Étv. 9. § szerinti véleményezési eljárást. Így elmulasztotta a véleményezési eljárás lefolytatását akkor is, amikor a terület beépítésre szánt területté minősítéséről, illetve gazdasági-kereskedelmi-szolgáltató övezetbe sorolásáról határozott.

Az önkormányzat a láp területét érintő későbbi településrendezési eljárásai során sem módosította a terület „besorolását", annak ellenére sem, hogy több államigazgatási szerv kifogásolta, hogy jogszabályellenes az ökológiai hálózat magterületéhez tartozó terület beépítésre szánt területté minősítése. A Duna-Ipoly Nemzeti Park azt is jelezte, hogy a terület ökológiai hálózathoz tartozását a jövőben is fenn kívánja tartani. Az előzőekből következően a terület jelenleg is beépíthető.

Az indítvány lényegi elemeit összefoglalva elmondhatjuk, hogy Dunakeszi Város Önkormányzata a terület ökológiai értékeit figyelmen kívül hagyva, az eljárási szabályok megsértésével, a jogszabályi hierarchiába ütköző jogalkotás eredményeként gazdasági területté minősítését eredményező – és azt fenntartó – jogalkotásával a jogbiztonság és az ágazati jogszabályok sérelmén keresztül az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével összefüggésben visszásságot okozott.

A vizsgálat megállapításai alapján az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményeztük Dunakeszi településrendezési eszközeinek a területre vonatkozó rendelkezéseinek megsemmisítését kérve.

Üllő és a BATrT

Üllő városa szintén a budapesti agglomeráció települése, így a város településrendezési eszközeiben a BATrT rendelkezéseinek érvényesülniük kell. A 2008-2009-ről szóló beszámolóban ismertettük Üllő város településrendezési eljárásaival kapcsolatban lefolytatott vizsgálatunk megállapításait. A beérkezett észrevételek figyelembevételével 2010-ben állásfoglalásunkat véglegesítettük.[92] A vizsgálat eredményei alapozták meg a BATrT felülvizsgálata során 2010-ben tett észrevételeinket, elsősorban a moratórium, illetve a területrendezési eszközök elfogadási rendjére vonatkozóan.

Eddigi tapasztalataink szerint Üllő példája sajnos nem egyedülálló, hiszen a budapesti agglomeráció területén a parlamenti elfogadás időszaka alatt is jelentős nagyságú terület átminősítése történt meg, csökkentve a rendelkezésre álló beépítésre nem szánt területek nagyságát.

A BATrT a budapesti agglomeráció és annak települési vonatkozásában határozza meg a jelenleginél kiegyensúlyozottabb (fenntarthatóbb) térbeli fejlődés és

[92] JNO-93/2010. állásfoglalás Üllő 2005-2009 között lefolytatott településrendezési eljárásainak tárgyában, különös tekintettel a 2007. évben elfogadott Ferihegyi Ipari Park területére vonatkozó szabályozási tervre

kedvezőbb életminőség kialakításának területrendezési kereteit. Az agglomerációs terv fő feladata – többek között – az agglomeráció távlati térszerkezetének meghatározása, a területhasználatra vonatkozó fő szabályok megállapítása, valamint a természeti erőforrások megőrzéséhez szükséges keretfeltételek, illetve szabályok megállapítása.

A BATrT megalkotása hosszú folyamat, amely alapvetően két szakaszra bontható: a tervezési, illetve az elfogadási szakaszra. Azzal kapcsolatban, hogy a parlamenti tárgyalás, az elfogadás időtartama alatt a települések elfogadhatnak-e településrendezési eszközöket, az alapvető jogszabályi hátteret a Tftv.[93] 23/E. § szerinti „moratórium" jelenti. A Tftv. meghatározása szerint a moratórium olyan időszak, amely során az önkormányzatok településrendezési eszközeikben nem növelhetik a beépítésre szánt területek nagyságát. Már a 2008-2009-ről szóló beszámolóban rámutattunk arra, hogy a BATrT elfogadását megelőzően nem hirdettek „moratóriumot", azaz nem korlátozta a jogalkotó a megtehető településrendezési intézkedések körét.

Álláspontunk szerint a Tftv. által meghatározott moratórium alkalmazása elengedhetetlen valamennyi területrendezési terv – országos, kiemelt térségekre vonatkozó, megyei – elfogadási fázisának időtartama alatt, a következő indokok alapján.

A jogbizonytalanságot az okozza, hogy a területrendezési tervek elfogadási fázisának időtartama alatt a települések korlátozás nélkül hozhatnak területhasználatot megváltoztató döntéseket, így a végül elfogadott területrendezési terv már nem áll összhangban az időközben megváltozott településrendezési tervekkel.

A jogbizonytalanságot elmélyíti a BATrT 21. § (5) bekezdésének rendelkezése, amely szerint a BATrT hatálybalépésének időpontjáig elfogadott valamennyi településrendezési eszköz területhasználatra vonatkozó elhatározása a tartalmi elemét képezi, hiszen az azokban beépítésre szánt területté minősített területeket a továbbiakban is ilyenként kell tekinteni. Ennek következtében a BATrT szerkezeti tervének az Országos Területfejlesztési Hivatal által hitelesített példányában rögzített, és az agglomeráció településeinek a 2004. szeptember 1-jéig elfogadott településrendezési eszközei összessége által meghatározott területhasználat egymástól eltér.

Hangsúlyoztuk, hogy a települések beépítésre szánt területeinek növelésére vonatkozó moratórium tényleges alkalmazásával megakadályozható lenne, hogy a BATrT szerkezeti tervében és a települések településrendezési eszközeiben foglalt tartalmi elemek egymástól eltérjenek. Továbbá biztosítható lenne az Alkotmány jogszabályi hierarchiára vonatkozó követelményének érvényesülése, és kiküszöbölhető lenne az előző bekezdésekben vázolt jogbizonytalanság is.

Állásfoglalásunkban rámutattunk arra is, hogy feszültség jelentkezik a településrendezési eszközök, valamint az országos és kiemelt térségek területére vonatkozó területrendezési tervek megalkotásának a rendje között. A településrendezési eljárás szabályait rendező jogszabályok, valamint az Alkotmánybíróság

[93] A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény

gyakorlata megköveteli, hogy a településrendezési döntés előkészítésének valamennyi eljárási lépése a szakmai, tervezői, valamint az államigazgatási szervek és a társadalmi szervezetek által ismert és felügyelt módon történjék. Akkor tekinthető szabályos módon elfogadottnak az adott településrendezési eszköz, ha az Étv.-ben rögzített véleményezési eljárás befejezését követő és a döntésre hivatott testület általi elfogadás közötti időtartam alatt az elfogadni kívánt településrendezési eszköz tartalma nem változik. Így például a képviselőtestület a településrendezési eszköz elfogadásáról határozó képviselőtestületi ülésen nem változtathatja meg a településrendezési eszköz érdemi tartalmát.

Az országos, illetve kiemelt térségi területrendezési terveket az Országgyűlés törvény formájában fogadja el, ugyanolyan eljárásban, mint bármely más törvényt. Ebből következően – a településrendezési eljárással szemben – módosulhat a benyújtott törvényjavaslat, vagyis az előkészített területrendezési terv tartalma (így akár a tervdokumentáció terület-felhasználási egységeinek lehatárolása is).

Egyéb magasabb szintű jogszabályokba ütköző településrendezési döntések

Az alábbiakban bemutatott ügyben az okozta a jogszabályi hierarchia sérelmét, hogy az elfogadott fővárosi kerületi szabályozási tervben meghatározott rendelkezés nincs összhangban a Budapest teljes területére vonatkozó szabályozással.

Budapest területére vonatkozóan a településrendezés szabályozásának sajátosságát jelenti, hogy „kétszintű" szabályozás van érvényben, vagyis településrendezési eszközöket alkot mind a főváros (a főváros teljes közigazgatási területére vonatkozóan), mind az egyes kerületek (a kerület vagy annak egy részére vonatkozóan). A jogszabályi hierarchiára vonatkozó elvárásnak természetesen ebben az esetben is érvényesülnie kell.

A Budapest I. kerületében, a Hegyalja út mentén található Tigris utcai teniszpályákra vonatkozó hatályos kerületi településrendezési terv szerint a jelentős zöldfelületű intézményterület besorolású ingatlanokon az intézményi funkció mellett lakófunkció elhelyezése is lehetséges. A szabályozás eltérő beépítési paramétereket határoz meg aszerint, hogy az építési övezeten belül elhelyezkedő ingatlanon intézményi vagy lakófunkció valósul meg. A BVKSZ a jelentős zöldfelületű intézményterület besorolású övezetekben ugyan lehetővé teszi a lakófunkció elhelyezését, de azzal a feltétellel, hogy lakófunkció esetén az övezetben a kertvárosias beépítésre jellemző, szigorúbb paramétereknek kell érvényesülniük.

Vizsgálatunk eredményeként állásfoglalás-tervezetet adtunk ki, melyben hangsúlyoztuk, hogy a Tigris utcai teniszpályákra vonatkozó előírások egyrészt nem felelnek meg az egészséges környezethez való joggal összefüggésben a jogbiztonság követelményének, másrészt pedig ellentétesek a főváros területére

vonatkozó BVKSZ előírásaival.[94] A kerületi építési szabályzat általános jelleggel lehetővé teszi az övezetben a lakófunkció elhelyezését, és csupán a tényleges lakófunkció létesítése esetén biztosítja a budapesti városépítési szabályzat általános érvényű rendelkezésének érvényesülését. Az önkormányzat kérte, hogy irodánk hosszabbítsa meg a tervezet véleményezésének határidejét, így a beszámoló megírásakor végleges állásfoglalást nem tudunk ismertetni.

A társadalmi részvétel sérelmét tártuk fel egy másik ügyben. A Nagymányok területén „Nagymányok I." és „Nagymányok-Dél mészkő" elnevezésű bányatelkek megnyitásának lehetővé tétele érdekében településrendezési eljárást folytatott le a település önkormányzata. A panaszos sérelmezte, hogy a településrendezési eljárás egyeztető tárgyalására szólóan egyesületük részére küldött meghívót téves jogértelmezésre hivatkozva visszavonta az eljárást lefolytató önkormányzat, így véleményezési lehetőségük sérült.

Megállapítottuk[95], hogy a Kvtv.[96]-ben meghatározott társadalmi részvétel elvének sérelmét okozta, hogy a fenti bányatelkekkel kapcsolatos bányászati engedélyezési eljárásban ügyfélként részt vevő társadalmi szervezet számára a működési területét érintő településrendezési eljárás során nem biztosították az Étv. szerinti előzetes véleményezés lehetőségét, majd az egyeztető tárgyalásra szóló meghívót visszavonták. Rámutattunk arra, hogy mivel a településrendezési tervek módosítására a bányanyitások miatt volt szükség, az egyesület érdekeltsége nem kérdőjelezhető meg, így az Étv. értelmében érintett társadalmi szervezetnek tekintendő, amelyet az eljárás során meghatározott jogosultságok, így a véleményezés, észrevételezés joga illeti meg. Megállapítottuk, hogy az önkormányzat az előzőekben bemutatott eljárásával a jogállamiság elvének sérelmével összefüggően az egészséges környezethez való alkotmányos joggal kapcsolatos visszásságot okozott.[97]

Az Audi győri telephelyének bővítésével kapcsolatban folytatott eljárásunk során észleltük, hogy a településrendezési eszköz elfogadásáról dönteni kívánó közgyűlési ülés időpontjában az állami főépítész záróvéleménye még nem állt az önkormányzat rendelkezésére, így a közgyűlési napirendi ponthoz készített előterjesztés sem tartalmazta azt.[98] A vizsgálat során felhívtuk az önkormányzat figyelmét, hogy az Étv. rendelkezései alapján a településrendezési döntés előtt ismertetni kell az állami főépítész záróvéleményét, amelynek elmulasztása az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint olyan súlyos eljárási vétségnek számít, hogy az elfogadott településrendezési eszköz megsemmisítését eredményezheti. Az önkormányzat válaszában jelezte, hogy az észrevételt elfogadja, és a döntéshozatalt az állami főépítész véleményének megérkezéséig elhalasztja.

---

[94] JNO-693/2010. állásfoglalás-tervezet Budapest I. kerületi önkormányzat 2008. évi helyi építési szabályzat módosításának tárgyában

[95] JNO-715/2010. állásfoglalás a Nagymányok-Kismányok-Váralja településrendezési terv módosítása során az ügyféli jogok megsértésével kapcsolatos panasz tárgyában

[96] A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény

[97] A bányanyitással kapcsolatos hatósági eljárással is foglalkoztunk, erről a II.2.10. Közérdekű igényérvényesítés alfejezetben számolunk be.

[98] JNO-417/2010. panasz a győri Audi gyár bővítésével kapcsolatban

A stratégiai környezeti vizsgálat

A jogalkotó a stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) szabályozásával olyan eszközt hozott létre, amely elősegíti

- a tervezési folyamatban részt vevők számára a fejlesztési igények kielégítésének környezeti szempontból is megfelelő alternatívái kidolgozását, ezek környezeti hatásainak feltárását, értékelését, az érintettek széles köre véleményének megismerését és figyelembevételét;
- a jóváhagyási-elfogadási folyamatban a fenntartható településfejlesztés követelményeinek leginkább megfelelő fejlesztési elképzelés támogatását biztosító döntéshozatalt.

A környezeti szempontok érvényesítése érdekében a Kvtv. szerint a kormány által rendeletben meghatározott tervekre és programokra, így tipikusan a település egészére készülő vagy Natura 2000 területre jelentős káros hatást gyakorló településrendezési eszközökre mindig környezeti vizsgálatot kell végezni, míg más településrendezési eszköznél a környezeti vizsgálat szükségességét egyedileg kell megállapítani. Az SKV szerepe kiemelkedő, hiszen célja, hogy a környezeti értékelés eredményeit a kidolgozandó szabályozásban a legteljesebb mértékben érvényesítsék.

Álláspontunk szerint az SKV lefolytatásának sérelme olyan eljárási jogszabálysértés, amely önmagában megalapozhatja a településrendezési eszköz érvénytelenségét. Állásfoglalásainkban rámutattunk, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesülésében alkotmányos visszásságot idéz elő az, ha a környezeti vizsgálatot nem folytatják le, és így a környezeti szempontokat a szabályozásban nem lehet megfelelően érvényesíteni. Hangsúlyoztuk azt is, hogy a környezeti vizsgálat, a környezeti értékelés hiányossága nemcsak a hazai jogot, hanem az uniós jogot is sérti.[99] 2010. július 11-től további nemzetközi szervezet, az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának figyelme is ráirányulhat a magyar jogalkalmazásra, mert ettől az időponttól hatályos a stratégiai környezeti vizsgálatról szóló jegyzőkönyv, ami a határon átterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló, az Espooi Egyezményt kiegészítő jegyzőkönyv. A magyar kormány 2010. április 21-i rendeletében kihirdette a jegyzőkönyvet és felhatalmazást adott a jegyzőkönyv kötelező hatályának elismerésére.[100]

Sajnos, a 2010. évben lefolytatott vizsgálataink során az előző évhez hasonlóan szintén számos visszásságot tártunk fel. Megállapítható, hogy az irodánk által vizsgált településrendezési ügyekben – egy kivétellel[101] – a környezeti hatások vizsgálatát nem a stratégiai környezeti vizsgálatról szóló rendelet előírásai szerint folytatták le, illetve egyáltalán nem folytatták le az SKV-t, vagy a kör-

[99] JNO-32/2010. állásfoglalás Pilisszentkereszt folyamatban levő településrendezési eljárása tárgyában

[100] 132/2010. (IV.21.) kormányrendelet az országhatáron átterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló, Espooban, 1991. február 26. napján elfogadott egyezményhez kapcsolódó, a stratégiai környezeti vizsgálatról szóló, Kijevben, 2003. május 21-én elfogadott jegyzőkönyv kihirdetéséről

[101] JNO-417/2010. panasz a győri Audi gyár bővítésével kapcsolatban

nyezeti értékelés tartalmában nem felelt meg az SKV-rendelet[102] mellékletében foglalt elvárásoknak.

A nem megfelelő alkalmazásnak számos különböző jelentőségű oka lehet. Ezek egy része közvetlenül a környezeti vizsgálathoz kötődik, idetartoznak például olyan tényezők, mint a környezeti vizsgálati szabályozás hatályának és egyes előírásainak értelmezési kérdései, a környezeti vizsgálati és a településrendezési előírások együttes érvényesítésének összehangolási kérdései, illetve a környezeti vizsgálat nem kellő ismerete, a jó gyakorlatot elősegítő szakmai útmutatók, képzések szűkössége, a kiforrott gyakorlat hiánya.

A környezeti vizsgálat teljességét, időszerűségét, minőségét „külső" tényezők is befolyásolják, amelyek közül meghatározó jelentőségű maga a településrendezési folyamat, annak mind a kidolgozási, mind az egyeztetési, mind a jóváhagyási szakasza. A településrendezés gyakorta előforduló problémái, mint a tervezésre fordítható pénzügyi források szűkössége, a tervezésre jutó kevés idő, a kampányszerűség nyilvánvalóan nemcsak a rendezési folyamatra hatnak kedvezőtlenül, hanem az annak minden szakaszával szorosan összekapcsolódó környezeti vizsgálatra is.

Mivel vizsgálataink tapasztalatait a jogi kutatásaink, konzultációink is megerősítették, ezért irodánk a következő évben a településrendezési eszközök környezeti vizsgálatának fő kérdéseire összpontosító vizsgálat lefolytatását tervezi.

II.2.4.1. A fenntartható területhasználat, az élhető település kialakításának kérdésköre

Állásfoglalásainkban hangsúlyoztuk, hogy a településrendezési jogszabályokban kifejezett jogalkotói szándékból eredően kizárólag olyan fejlesztési, településrendezési döntések fogadhatók el, amelyek nem befolyásolják hátrányosan a települési környezetet, hozzájárulnak a környezet állapotának javításához, vagy legalább biztosítják a tervezés időpontjában jellemző környezetminőség fenntartását. A településrendezés során a település önkormányzatának feladata az élhető környezet megteremtése és fenntartása, ezért olyan döntést kell hoznia, amely tekintetbe veszi a jelen és a jövő nemzedékek érdekeit, továbbá a környezetével ésszerűen gazdálkodik. Ezen elvek, továbbá a széles körű társadalmi egyeztetés hivatott biztosítani a fenntarthatóság érvényesülésének követelményét.

A döntéshozatal során „figyelembe veendő valamennyi követelmény" természetesen körültekintő, tudatos tervezési folyamatot igényel. A véleményezési eljárásban részt vevők megfogalmazhatják szakterületüknek megfelelő észrevételeiket, illetve felhívják a döntéshozók figyelmét azokra a tervi elemekre, amelyek a fenntarthatóság, élhetőség vonatkozásában kedvezőtlen hatással lehetnek. A fenntarthatóság feltételeinek megfelelő településrendezés minimális tartalmát határozzák meg például a hatékony földhasználaton alapuló terület-

[102] Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I.11.) kormányrendelet

használat, a települési infrastruktúra kialakítására, a természetvédelmi oltalom alatt álló területek (így a Natura 2000 területek is) átminősítésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések, amelyeknek tehát az egyes településrendezési eszközökben mindenképp érvényesülniük kell.

Fenntartható területhasználat: természetvédelem, Natura 2000 területek védelme, zöldfelületek védelme

A tervezés komplex folyamatában nem elegendő a jogszabályi követelményeknek megfelelő paraméterek meghatározásával gondoskodni az építési övezetek kijelöléséről. A fenntarthatóság és élhetőség követelményeinek csak abban az esetben felel meg az elfogadott településrendezési döntés, ha az abban foglalt fejlesztési elképzelések megvalósulásuk esetén nem rónak elviselhetetlen terhet a természeti-társadalmi-gazdasági rendszerként meghatározott települési környezetre.

Pilisszentkereszt a budapesti agglomeráció 2200 fő lakosságú települése.[103] A Pilis dolomittömbje és a Visegrádi-hegység vulkanikus eredetű vonulatának találkozásánál helyezkedik el, melyet északról és délről mindkét hegység legmagasabb hegyei (Pilis-tető, Dobogókő) veszik körül. A jelenlegi belterületet két egység alkotja, Pilisszentkereszt és Dobogókő.

Pilisszentkereszt közigazgatási területének jelentős hányada a Duna-Ipoly Nemzeti Park része, illetve Natura 2000 besorolású terület. A páratlan adottságokkal rendelkező környezetben elhelyezkedő település közvetlen környezetében több, ex lege védelem alatt álló iható vizű forrás, illetve a nyílt karszt területén elhelyezkedő barlang található. A település jelentős turisztikai célpont, ahol számos kiemelkedő szépségű kirándulóhely található (pl. Dobogókő, Szurdok, Pilis-tető, Vaskapu, Szentkút).

A képviselőtestület 2007-ben elhatározta, hogy a település teljes területére új településszerkezeti tervet, helyi építési szabályzatot, valamint szabályozási tervet készít. A településrendezési eszköz elkészítésére alapot szolgáló tervezett fejlesztési igények közül a közlekedési infrastruktúra, és a további beépítések lehetővé tételére vonatkozó elképzelések voltak meghatározóak. Vizsgálatunk megállapításai szempontjából azonban a mintegy 300 fő lakosságszám-növekedést lehetővé tevő területhasználati változtatások tekinthetők a leglényegesebbnek. Ennek keretében lehetővé vált volna összesen mintegy 5,83 hektár terület belterületbe vonása, összesen mintegy 5,90 hektár külterületi ingatlan beépítésre szánt területté minősítése, továbbá egy ipari parkként funkcionáló gazdasági-kereskedelmi-szolgáltató területi egység kialakítása a település déli részén. Megállapítottuk, hogy egyetlen ingatlan kivételével valamennyi belterületbe vonandó ingatlan a HUDI20039 azonosító jelű, Pilis és Visegrádi-hegység elnevezésű kiemelt jelentőségű természetmegőrzési terület részét képezi, így a Natura 2000 hálózat részei.

A fentiekből következően a vizsgálat kiemelt irányát jelentette annak feltárása, hogy a településrendezési eljárás során érvényesültek-e a természet

[103] JNO-32/2010. állásfoglalás Pilisszentkereszt folyamatban levő településrendezési eljárása tárgyában

védelmére vonatkozó hazai és európai uniós jogszabályok előírásai, illetve az elfogadni kívánt településrendezési eszközök biztosítják-e az előző bekezdésben meghatározott kiemelt természetmegőrzési területeken található élőhelyek védelmét.

Általános jelleggel rámutattunk arra, hogy az SKV-rendelet és a Natura 2000 besorolás alá tartozó területekre vonatkozó rendelkezések megsértése európai uniós nemzetközi jogi következményeket is vonhat maga után. Így, ha az SKV-irányelv szerinti eljárásban vagy azon kívül nem készül Natura hatásbecslés egy olyan tervről, amelyről megállapították, hogy valószínűleg jelentős hatást gyakorol egy Natura 2000 területre, akkor ez sérti az uniós jogot, és végső esetben – amennyiben a magyar fél nem orvosolja az európai jog megsértését – az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást is indíthat hazánk ellen.

Hangsúlyoztuk, hogy a településrendezési eljárások során minden esetben kötelező az SKV-rendelet szerint lefolytatott környezeti vizsgálat vagy az annak szükségességére vonatkozó eljárás és önkormányzati döntés. Amennyiben a terv a Natura 2000 területek természetvédelmi helyzetére jelentős hatást eredményezhet, az SKV önálló részét képezi a Natura rendelet tartalmi követelményeinek megfelelő hatásbecslési dokumentáció.

Állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy a véleményezési eljárás során a felügyelőség jelezte, hogy véleménye szerint a településrendezési döntéssel lehetővé váló fejlesztések a Natura 2000 besorolás alá tartozó élőhelyekre jelentős hatással lehetnek, azonban a hatásbecslő dokumentáció nem készült el, és a környezeti vizsgálat sem tartalmazza a Natura területekre gyakorolt hatás elemzését.

Rámutattunk arra, hogy az egészséges környezethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalából következően a közhatalom gyakorlói – az állam és az önkormányzatok – elsődleges felelőssége, hogy a jogalkotás és a jogalkalmazás során a jövő nemzedékek iránti felelősség jegyében a lehető legteljesebb mértékben érvényesítse a fenntartható fejlődést biztosító környezetvédelmi és természetvédelmi jogszabályi előírásokat. Az egészséges környezethez való joggal összefüggő alkotmányos visszásságot idézett tehát elő az önkormányzat azzal, hogy jogalkotása során nem érvényesítette a Natura rendelet természet védelmét szolgáló garanciális rendelkezéseit.

Az állásfoglalás kézhezvételét követően Pilisszentkereszt Község Önkormányzata elállt a településrendezési eszközök elfogadásától. A Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség egyetértett a környezeti vizsgálat és a Natura 2000 besorolású területekkel összefüggésben megfogalmazott ajánlásainkkal, és válaszában jelezte, hogy észrevételeinknek megfelelően fog eljárni az esetlegesen megismételt, valamint a jövőben lefolytatandó településrendezési eljárások során. Az állásfoglalás természetvédelmi, illetve európai uniós jogi vonatkozásait az adott alfejezetek tartalmazzák.

Az élhetőség biztosítása, a hatások komplex feltárásának szükségessége

Páty a Közép-magyarországi régió településeként a budapesti agglomeráció része.[104] Irodánkhoz érkezett panaszok rávilágítottak arra, hogy a budapesti agglomeráció területén számos kedvezőtlen urbanisztikai folyamat figyelhető meg, ami nem áll összhangban a fenntartható területfejlesztés követelményeivel. Ezek közül kiemelkedő jelentőségű problémakört jelentenek a zöldmezős beruházások, a bevásárlóközpontok helyének kijelölése, illetve egyes agglomerációs településeken megvalósuló, a település nagyságához mérten eltúlzott mértékű lakóterületi fejlesztések.

A főváros és agglomerációja az ország legfejlettebb és legversenyképesebb település-együttese, amely gazdasági, szolgáltatási és innovációs központ, kiemelkedő turisztikai célpont és közlekedési csomópont. A főváros és agglomerációjának kapcsolata a közlekedés tekintetében rendkívül szoros egységet képez (a 2001. évi népszámlálás adatai szerint mintegy 110 ezer munkavállaló ingázik a budapesti agglomeráció településeiről Budapestre). Budapesten és agglomerációjában a legnagyobb levegőszennyező a közúti közlekedés, amely az egyik legjelentősebb környezeti probléma.

Páty közelében, az M1-es autópálya mentén található az a Biatorbágy-Törökbálint-Budaörs településekkel jellemezhető övezet, amely területén az elmúlt két évtized fejlesztéseinek eredményeként rendkívül nagy számú jelentős logisztikai, gazdasági, kereskedelmi telephelyet találhatunk. Az elmúlt évtizedekben az agglomeráció településeinek, azon belül is a Zsámbéki-medence településeinek lakossága nagymértékben emelkedett. A Páty környékén elhelyezkedő szomszédos települések lakosságszáma 5-50%-os emelkedést mutatott az elmúlt 9 évben. Páty lakossága mintegy 25%-kal emelkedett ebben az időszakban, amely több mint 1600 új lakost jelent.

Jelentős többletterhelést jelentett ez a lakosságszám-növekedés a környező úthálózatra is, ahol napjainkban gyakran tapasztalhatók forgalmi torlódások, hiszen az agglomeráció lakosainak jelentős része ingázik Budapestre. A vizsgálat tárgyát képező településrendezési döntés a környék legjelentősebb lakóterületi fejlesztésének megvalósítását tette volna lehetővé, az agglomeráció egyik leginkább igénybevett területén.

Az állásfoglalásban rámutattunk, hogy a településrendezéssel szemben alapvető elvárás, hogy a környezet állapotát legalább szinten tartsa, illetőleg hozzájáruljon a környezetminőség javításához. Vagyis kizárólag olyan fejlesztési, településrendezési döntések felelnek meg a környezetvédelmi alapelveknek, és a Tftv. rendelkezéseinek, amelyek nem befolyásolják hátrányosan a települési környezetet. Ezen túlmenően azonban az is követelményként jelentkezik, hogy a településrendezés során az egyes települések vegyék figyelembe az országos, térségi terveket, koncepciókat, és az azokban foglalt célkitűzésekkel összhangban alkossák meg saját településrendezési eszközeiket. A településrendezési eszközökben foglalt elhatározásoknak tehát érvényesíteniük kell a fenntart-

[104] JNO-69/2010. állásfoglalás a Pátyi Golfpálya projekt településrendezési eljárása tárgyában

hatóság követelményét, és hozzá kell járulniuk a tervhierarchiának megfelelő mértékben az ország kiegyensúlyozott térszerkezetének fenntartásához, annak hosszú távú célkitűzései megvalósulásához. Alapvető elvárás tehát, hogy a településrendezési döntés a település távlati elképzeléseihez igazodjék, és ne a pillanatnyi beruházói érdek határozza meg azt.

Hangsúlyoztuk, hogy a lakosságszám megduplázódását eredményező fejlesztés megvalósulása esetén várhatóan jelentősen megnő a település alapintézmények iránti szükséglete, így az óvodai és általános iskolai férőhelyek, az egészségügyi alapellátás, továbbá az ivóvízhálózat nagyarányú fejlesztése is szükségessé válik. Az Ötv.[105] szerint kötelező önkormányzati feladatként meghatározott alapintézményi ellátottság a település lakosságának életkörülményeit meghatározó tényező, amely megfelelő ellátásáról a település önkormányzatának gondoskodnia kell. Tehát az adott települést alapvetően érintő, arra várhatóan jelentős hatást kifejtő fejlesztés esetén a megalapozott településrendezési döntéshozatal során ezeket a tényezőket is vizsgálni szükséges.

A tervezett fejlesztés következtében további önkormányzati feladatként jelentkezne a csatornázás, szennyvízelvezetés, valamint az úthálózat fejlesztésének kérdésköre.

Megállapítottuk, hogy sem a környezeti vizsgálat, sem a településszerkezeti terv szöveges munkarésze nem elemezte az alapintézményi ellátottság megfelelő biztosításának elégséges voltát, sem a közlekedési hálózat jelenlegi és tervezett fejlesztésének hatásait Páty községre és környezetére, a település lakosságának életkörülményeinek alakulására. A döntéshozatal során az önkormányzat a szomszédos települések részéről megfogalmazott elutasító véleményt sem vette figyelembe.

A település területén tervezett fejlesztésekkel kapcsolatban megállapítottuk, hogy azok nem álltak összhangban a fenntartható településfejlesztés követelményrendszerével. Az összhang hiányát támasztotta alá egyrészt a fejlesztés volumene, másrészt a település lakosságára, valamint a jelentős környezeti igénybevételnek kitett térségben tervezett fejlesztés környező településekre gyakorolt hatása feltárásának hiánya. Rámutattunk, hogy a hasonló jellegű településrendezési döntés alkalmas arra, hogy a budapesti agglomeráció napjainkban is súlyos környezeti problémáit fokozza. Mindezek figyelembevételével a megalapozatlan, ugyanakkor egyértelműen a fenntartható fejlődést kizáró döntés az egészséges környezethez való alkotmányos jog tekintetében visszás volt. A negatív hatások mégsem következtek be, mivel az önkormányzat végül nem léptette hatályba az elfogadott településrendezési eszközöket.

Az élhető lakókörnyezet kialakításának az előzőektől részben eltérő problémáira világít rá a következő ügy. A Szent Korona Általános Iskola és Óvoda tagóvodájaként működő Mozdonyvezető utcai intézmény közlekedési eredetű zaj- és légszennyezettséggel terhelt területen, az M3-as autópálya bevezető szakaszának XV. kerületi területe közvetlen szomszédságában található. A közoktatási intézmény átszervezésére irányuló vizsgálatunk során rámutattunk arra, hogy

[105] A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény

nem igazolható a jogszabályokban meghatározott egészségügyi határértékek teljesülése az intézmény teljes területének vonatkozásában.[106] Állásfoglalásunkban leszögeztük, hogy a területhasználatot meghatározó valamennyi önkormányzati döntés során figyelemmel kell lenni a környezetminőségi paraméterek jellemzőire. Az állásfoglalás településrendezési szabályozási kört is érintő intézkedései körében irodánk jogalkotási javaslattal fordult az illetékes tárcákhoz annak biztosítása érdekében, hogy hasonlóan rossz környezeti minőségi jellemzőkkel bíró területen közoktatási intézmények elhelyezésére ne kerülhessen sor.

Irodánkhoz érkezett panasz továbbá a Szent Korona Általános Iskola és Óvoda M3-as autópálya bevezető szakasza mentén található telephelyének telekalakítását megalapozó településrendezési eljárással kapcsolatban. A beadvány kifogásolta, hogy a Mozdonyvezető utcai óvoda ingatlanának játszóudvara az M3-as autópálya bevezető szakasza irányú bővülésének eredményeként a játszóudvaron tartózkodó gyermekek még nagyobb környezeti terhelésben részesültek volna. Az óvoda átszervezése tárgyában párhuzamosan folyó vizsgálatunk tapasztalatai alapján felhívtuk az önkormányzat figyelmét, hogy az ellátásban részesülő gyermekek számára az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével összefüggésben visszásságot eredményezne a közoktatási intézmény bővítését eredményező önkormányzati döntés. Az önkormányzat tájékoztatása szerint a tervdokumentációt módosították, így a továbbiakban a gyermekek egészséges környezethez való alkotmányos jogát sértő önkormányzati döntés veszélye nem áll fenn. Erre figyelemmel külön intézkedés megtétele nélkül lezártuk a vizsgálatot, ugyanakkor – utóvizsgálatként – kértük a majdan elfogadott településrendezési eszközök jóváhagyott munkarészeinek megküldését.[107]

Előfordulnak olyan esetek is, amikor nem bizonyítható egyértelműen, hogy a tervezett fejlesztés, valamely funkciók telepítése az érintett lakosság egészségügyi állapotára káros hatással lenne. A környezetvédelmi jog egyik legfontosabb alapelvét, az elővigyázatosság elvét, valamint a lakosság részéről megfogalmazódó ellenérzést, az észrevételekben, aláírásgyűjtési akciók szervezésében megnyilvánuló elutasítást viszont ezekben az esetekben is mindenképp mérlegelnie kell a döntéshozóknak. Az előzőekkel kapcsolatban a következő vizsgálatunk kimenetele példaként szolgálhat. A győri mobil-átjátszótornyok elhelyezésére irányuló településrendezési eljárással kapcsolatban érkezett beadvány azt kifogásolta, hogy az önkormányzat településrendezési eljárást folytat állandó lakossággal bíró üdülőterületen, a lakóházak közvetlen szomszédságában található területen mobil-átjátszótornyok elhelyezhetőségének lehetővé tétele érdekében. Az önkormányzathoz címzett megkeresésünkre érkezett válasz szerint a teljes településrendezési véleményezési eljárás lefolytatását követően az önkormányzat elállt a településrendezési döntés elfogadásától, tehát az érintett helyszínen a továbbiakban sem helyezhetők el a mobil-átjátszótornyok, ezért irodánk intézkedés megtétele nélkül lezárta a vizsgálatot.[108]

---

[106] JNO-273/2010. állásfoglalás a Budapest XV. kerületi Szent Korona Általános Iskola és Óvoda tárgyában. Az állásfoglalást a II.2.1. A levegő minőségének védelme, illetve a II.2.2. Zaj elleni védelem alfejezetekben mutatjuk be részletesen.

[107] JNO-169/2010. panasz az új MÁV-teleppel kapcsolatban

[108] JNO-274/2010. panasz a győri mobil-átjátszók ügyében

Az élhető települési környezet feltételeinek biztosítása körében kiemelkedő fontosságú a vízvédelem és ehhez kapcsolódóan a közműhálózatok kiépítése, működtetése.

Pilisszentkereszt község jelentős része nyílt karszt területen helyezkedik el, ezért a felszín alatti víz szempontjából kiemelten érzékeny és fokozottan érzékeny vízvédelmi területen fekvő települések közé tartozik. Az új településrendezési eszközök megalkotására irányuló településrendezési eljárások vizsgálata alapján megállapítottuk[109], hogy a településrendezési eljárás során a „közművesítettség mértékét" csak a településszerkezeti terv szöveges munkarészében határozták meg, azonban a helyi építési szabályzat elmulasztotta rögzíteni annak módját, feltételeit.

Az OTÉK[110] és az Étv. rendelkezései alapján megállapítható, hogy a közművesítettségre vonatkozó szabályanyag a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv kötelező tartalmi eleme. Amennyiben a helyi építési szabályzat nem tartalmazza a beépítés meghatározó feltételeit, úgy a későbbi építési engedélyezési eljárások során könnyen bekövetkezhet a környezet egyik legfontosabb elemét veszélyeztető egyedi sérelem.

Az állásfoglalás kézhezvételét követően Pilisszentkereszt Község Önkormányzata elállt a településrendezési eszközök elfogadásától.

II.2.4.2. Az önkormányzatiság alkotmányos elvének érvényesülése a településrendezésben

A helyi viszonyokat érintő településrendezési eszközök megalkotása – jogalkotási tevékenységként – a helyi önkormányzatok feladata, és a településrendezési eszközök elfogadása a képviselőtestület (közgyűlés) kizárólagos hatáskörébe tartozik. Az Alkotmánybíróság több állásfoglalásában hangsúlyozta a települési önkormányzat „jogi és politikai felelősségét" a településrendezést érintő döntések meghozatala során. Tehát az önkormányzatnak jogi és politikai szempontból felelősen kell meghoznia a helyi viszonyokat szabályozó, a lakosság életkörülményeinek alakulására hatással levő döntését.

Állásfoglalásainkban hangsúlyoztuk, hogy a településrendezéssel szemben támasztott jogalkotói elvárásokból következően az önkormányzatok településrendezési feladataikat a fenntartható településrendezés biztosítása érdekében a környezeti érdekek védelmével és a környezetvédelem alapelveinek (megelőzés, együttműködés) érvényre juttatásával kötelesek teljesíteni.

Az Étv. rendelkezései szerint a településrendezésnek biztosítani kell a területek közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel. A törvény rendelkezéséből következően a közösség érdeke az elsődleges a településrendezési döntések meghozatala során. Az Étv. miniszteri indokolá-

[109] JNO-32/2010. állásfoglalás Pilisszentkereszt folyamatban levő településrendezési eljárása tárgyában

[110] Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) kormányrendelet

sa kifejti, hogy a településrendezés csak akkor tud a gyakorlati igényeknek megfelelni, ha a település egész területére kiterjedő, alaposan átgondolt településfejlesztési döntésre (elhatározásra) támaszkodik, amely a település fejlődése szempontjából figyelembe vehető minden tényezővel számol.

A felelős önkormányzati döntés esetén tehát olyan településrendezési eszköz elfogadására kerül sor, amelyben a közérdek elsődlegessége dominál, és a döntéshozatal során a település fejlődése szempontjából figyelembe vehető minden tényezőt megvizsgálnak. Több állásfoglalásunkban is rámutattunk arra, hogy a településrendezési döntéssel érintett területen ingatlannal rendelkezőknek nincs alanyi joguk arra, hogy igényeiknek megfelelően módosuljanak a terület beépítési paraméterei.[111]

A pátyi golfpálya-beruházás tárgyában született állásfoglalásban rámutattunk arra, hogy az önkormányzat felelős döntéshozatali kötelezettsége abban az esetben is fennáll, amennyiben településrendezési szerződést köt az adott terület tulajdonosával vagy az ott beruházni szándékozóval. A településrendezési szerződéssel mindenképp előtérbe kerül a beruházó által képviselt magánérdek, tehát különösen jelentős, hogy a véleményezési eljárás során a település lakossága által képviselt közösségi érdeket megfelelőképp figyelembe vegyék.

Állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy alkotmányossági szempontból aggályos, ha az önkormányzati döntéshozatal során az egyes tulajdonosi és befektetői körök által képviselt magánérdek ténylegesen, döntő befolyással bír az egyes településrendezési eszközök alakulására. A fejlesztő igényeinek megfelelően alakított tervdokumentáció esetén ugyanis az egyéni, rövid távú befektetői érdek alapvetően befolyásolja e dokumentumokat, amelyeknek a település közép-, illetve hosszú távú érdekeit kellene figyelembe vennie. Így egyes esetekben sérülhet az önkormányzatok törvényben megfogalmazott függetlensége.

Az előzőekből következően rámutattunk arra is, hogy a beruházói érdekek ilyen egyoldalú érvényre juttatása az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmányos visszásságot idéz elő, ha ezzel összefüggésben egyéb érdekeket, így mindenekelőtt a fenntartható fejlődés szempontjait, valamint a társadalom véleményét, az államigazgatási szervek észrevételeit, és a mindezeket biztosító jogszabályi rendelkezéseket nem veszik figyelembe, illetve kifejezetten megsértik.

A Budapest I. kerületének Naphegy városrészében található Tigris utcai teniszpályák a forgalmas Hegyalja út mentén helyezkednek el. A terület évtizedek óta teniszpályaként üzemelt, a kerület településrendezési eszközeiben magas zöldfelületi aránnyal rendelkező intézményi besorolású volt. A területet tehát mindenképp lehetséges zöldfelületként kell figyelembe venni. A teniszpályák tulajdonosa a kerület önkormányzatához benyújtott kérelmében kifogásolta, hogy a kerületi építési szabályzat rendelkezései nem tették lehetővé a terület ingatlanfejlesztését, ezért kérte a terület építési övezete beépítési paramétereinek

[111] Például JNO-69/2010. állásfoglalás a Pátyi Golfpálya projekt településrendezési eljárása tárgyában, JNO-452/2010. állásfoglalás Budapest I. kerület Tigris utcai teniszpályákra vonatkozó településrendezési eljárás tárgyában

megváltoztatását.[112] A vizsgálat során megállapítottuk, hogy az önkormányzatnak a tulajdonos fejlesztési szándékait megalapozó döntése – a teniszpályák területére vonatkozó szabályozás elfogadásával – a terület beépülését és a sportfunkció megszűnését eredményezi.

Vizsgálataink több alkalommal érintettek gazdaság- és környezetpolitikai alapokon nyugvó fejlesztési elképzelések településrendezési vetületeként lefolytatott eljárásokat. Így a közlekedés fejlesztésének kérdései, a privilegizált közlekedési módok meghatározása, és ennek eredményeként az országos, illetve térségi jelentőségű nyomvonalak meghatározása a településrendezés szabályozási körén túlmutató jelentőségű elhatározásokon alapul.

A fóti vasútállomás bővítésének tárgyában érkezett beadvány kifogásolta, hogy a tervezett vasúti fejlesztés a jelenleg kedvező környezeti minőségi jellemzőkkel bíró területen, lakóházak közvetlen szomszédságában valósulna meg, ugyanakkor lehetőség lenne a létesítmény olyan elhelyezésére is, amely megvalósulása esetén várhatóan nem okoz környezeti konfliktust (gazdasági besorolású területek mentén, ahol az állandó lakosságot érő zavaró hatás lényegesen kisebb mértékű).[113] A beadvány a fejlesztés tervezési fázisában érkezett irodánkhoz, még a létesítmény hatósági engedélyezését, valamint a szükséges településrendezési eljárás lefolytatását megelőzően. Ebből következően érdemi vizsgálat lefolytatására nem volt lehetőségünk.

Az egészséges környezethez való jog és a megelőzés érvényesítése érdekében azonban a panaszt nem elutasítottuk, hanem általános jelleggel felhívtuk az önkormányzatot és a tervezőt arra, hogy a tervezett nyomvonal meghatározása során vegye figyelembe a környezet és az érintett lakosság érdekeit, és tárja fel a nyomvonal elhelyezésének lehetséges alternatíváit. Hangsúlyoztuk, hogy a megelőzés elvének megfelelően a nyomvonal végleges helyének kijelölése során olyan megoldást támogasson, amely megvalósulása esetén a legkisebb környezeti terhelést (pl. zajt) okozza. Rámutattunk arra, hogy a megelőzés környezetvédelmi elvére tekintettel levő nyomvonal-meghatározással, az élhető települési környezet fenntartását célzó településrendezési eszköz elfogadásával az önkormányzat a jelen és a jövő generációk érdekeit figyelembe vevő, és a fenntartható településfejlesztés követelményének megfelelő településrendezési döntést hozhat.

A 4. számú főút Debrecent és Bocskaikertet elkerülő szakaszának nyomvonalát Bocskaikert már beépült lakóházas övezetétől mintegy 55 m távolságra jelölték ki tíz évvel ezelőtt. A megépítendő út környezeti hatásai jelentős változást idéznek elő a jelenleg csendes kertvárosias területen.

Számos alkalommal felmerül, hogy egy meglévő vagy tervezett – de előre ismert – zajforrást az önkormányzat nem vesz figyelembe a településrendezés során, és lehetővé teszi a környezetének beépülését. Ezért az ügy kapcsán, de attól elvonatkoztatva általános jelleggel hangsúlyoztuk állásfoglalásunk tervezeté-

[112] JNO-452/2010. állásfoglalás Budapest I. kerület Tigris utcai teniszpályákra vonatkozó településrendezési eljárás tárgyában

[113] JNO-532/2010. a fóti vasútállomás bővítésével kapcsolatos panasz

ben[114], hogy amennyiben az önkormányzat tudomással bír a települési környezet minőségét jelentősen befolyásoló, arra kedvezőtlen hatású infrastrukturális fejlesztési döntésekről, a környezet védelmére és a felelős településrendezési döntésre vonatkozó kötelességéből következően élnie kell a rendelkezésére álló eszközökkel. Vagyis akár a településrendezés sajátos eszközeinek (pl. építési tilalom) felhasználásával, a megelőzés környezetvédelmi elvének megfelelően meg kell akadályoznia a várhatóan kedvezőtlen környezeti minőségi jellemzőkkel bíró területrész beépülését, ott állandó lakossági tartózkodás kialakulását.

II.2.4.3. Jogi kutatásaink és konferenciákon való részvételünk településrendezési vonatkozásai

Jogi kutatás

A 2010. évben az általános jellegű településrendezési problémák feltárása, az eljáró felügyelőségek, önkormányzatok részéről kialakult „jó gyakorlat" megismerése érdekében három helyszínen (Budapest, Pécs, Nyíregyháza) folytattunk megbeszéléseket a felügyelőségek, valamint az önkormányzatok (települési, megyei) munkatársainak részvételével. A kutatás részeként megbeszélést, konzultációt tartottunk a településrendezéssel, településfejlesztéssel összefüggő jogszabályok jogalkalmazási tapasztalatairól, a felügyelőségek, önkormányzatok által jelentősnek ítélt, a jogi szabályozásra visszavezethető, illetve attól független egyéb problémákról.

A településrendezés témakörén belül vizsgálatunkat a zöldfelületek alakulásának és védelmének kérdéskörére összpontosítottuk. Kutatási módszerünk alapját a zöldfelületek alakulásának témakörén belül kialakított általános kérdéssor jelentette, valamint lehetőséget biztosítottunk a résztvevők számára, hogy tapasztalatuk alapján észrevételeket, javaslatokat fogalmazzanak meg.

A kutatásban részt vevő felügyelőségek, valamint önkormányzatok számára összeállított településrendezési témakörű kérdések elsősorban az országos ökológiai hálózat, a Natura 2000 besorolású területek és zöldterületek átminősítésére, a biológiai aktivitásérték számításának, településrendezési gyakorlatának ismertetésére, a vízvédelmi, levegő- és zajvédelmi problémák településrendezési kezelésének lehetőségeire, illetve az SKV-eljárás gyakorlati alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatok ismertetésére vonatkoztak.

A kutatás összegzéseként megállapítható, hogy a települési önkormányzatok sokszor a nélkül hoznak döntést a véleményezési eljárás egyes szakaszai során, hogy bevárnák a felügyelőségek véleményét. Problémát jelent az is, hogy az Étv. szerinti egyeztető tárgyalásra vonatkozó meghívó sok esetben csupán a tárgyalást megelőző napon, illetve a tárgyalás napján érkezik az államigazgatási szerv ügyintézőjéhez, ezért a részvétel és az érdemi felkészülés egyaránt nehézségekbe ütközik.

[114] JNO-633/2010. állásfoglalás-tervezet a 4. számú főút Debrecent és Bocskaikertet elkerülő szakaszával kapcsolatban. Az állásfoglalást a II.2.3. Közlekedés alfejezetben mutatjuk be részletesen.

Az előző bekezdésben kifejtettekhez hasonlóan, részben abból következően, a felügyelőségek gyakorlatában szintén általános problémát jelent – különösen a budapesti agglomeráció területén – az Étv. 2009. október 1. óta hatályos szabályozása által meghatározott eljárási határidők módosulása, rövidülése. A településrendezési eljárások nagy száma miatt (az önkormányzatok gyakran és sokszor kis területekre vonatkozóan módosítják a hatályban levő településrendezési eszközöket); a felügyelőségek számára gondot okoz az Étv. szerinti egyeztető tárgyaláson való részvétel biztosítása is. Ez pedig azzal a következménnyel jár, hogy az egyeztető tárgyalásról távol maradó államigazgatási szervet eljárás során észrevételt nem tevő résztvevőnek tekinti az önkormányzat, vagyis a véleményezési eljárás során tett észrevételeire nem köteles reagálni, és az észrevételekből következő ellentmondások feloldása sem kötelező.

Az országos, illetve kiemelt térségi, megyei területrendezési tervekben megállapított, és a településrendezési tervekben jelkulcsi elemként megjelenő ökológiai hálózat lehatárolása, illetve az arra vonatkozó jogszabályi rendelkezések érvényesülése szempontjából valamennyi résztvevő szerint problematikusnak tekinthető, hogy nem áll rendelkezésre az ökológiai hálózat elemeinek ingatlan-nyilvántartási rendszer pontosságú nyilvántartása. Ebből következően egy-egy adott ingatlannál gyakran nem lehet teljes bizonyossággal megállapítani annak ökológiai hálózathoz tartozását. A felügyelőségek jelzése szerint számos alkalommal előfordult az ökológiai hálózathoz tartozó ingatlanok beépítésre szánt területté minősítése, illetve a településrendezési eszköz elfogadását követően több ingatlan tényleges beépítése is megtörtént.

A Natura 2000 besorolású területek állapotát befolyásoló településrendezési eljárások esetén felmerül a Natura kormányrendeletben meghatározott hatásbecslési dokumentáció elkészítésének kötelezettsége. A felügyelőségek jelzése szerint ezekben az esetekben a településrendezési eszközök kidolgozója általában nem tartja szükségesnek a dokumentáció elkészítését. Több felügyelőség jelezte azt is, hogy álláspontjuk szerint a vonatkozó jogszabályok nem határozzák meg egyértelműen a hatásbecslési dokumentációnak a településrendezési eljárásban történő elkészítésének kötelezettségét.

A biológiai aktivitásérték számítására vonatkozó szabályozással, a jogalkotó szándékának gyakorlati érvényesülésével kapcsolatban szintén számos probléma vetődött fel. Több helyszínen jelezték, hogy a biológiai aktivitásérték csökkenésének tilalmára vonatkozó jogalkotói elvárás gyakorlati érvényesíthetőségét gátolja, hogy nem készült egységes országos felmérés egy „bázis", kiindulási viszonyérték megállapítása érdekében. A jogalkotó által meghatározott viszonyítási módok, amely szerint a „bázisértéket" a rendelet hatálybalépésének időpontjában hatályos településrendezési eszközök, illetve az ingatlan-nyilvántartási adatok – művelési ág – szerint határozzák meg, mindenképp magában hordozza a pontatlanság lehetőségét (amennyiben például egy adott település „túltervezte" a zöldterületek nagyságát, illetve az ingatlan-nyilvántartási adatok nem „naprakészek").

Az Étv. szabályaiban megjelenő, a települések összenövését meggátolni hivatott „zöld gyűrű" kialakítására vonatkozó szabály alkalmazásával kapcsolatban elhangzott, hogy a jogalkotó szándékának érvényesüléséhez szükséges lenne a szabályozás módosítása.

A települések „összenövésének" problematikája alapvetően az agglomerációk területén jelentkezik, ezért a szabályt valamennyi agglomerációs település teljes területén alkalmazni kellene, a jelenlegi szabályozásban rögzített lakosságszám-feltételtől (ha az adott település lakossága meghaladja a 20 000 főt) független módon, hiszen több kisebb település beépített részeinek összenövése természetesen ugyanolyan regionális tervezési, természetvédelmi problémákkal jár, mint két nagyobb létszámú település esetén.

Az SKV-rendelet rendelkezéseinek gyakorlati érvényesülésével kapcsolatban – irodánk által az egyedi ügyekben lefolytatott vizsgálatok megállapításaival összhangban – elhangzott, hogy a településrendezési eszközök kidolgozása során az önkormányzatok többnyire nem folytatják le megfelelően az SKV-rendeletben meghatározott eljárást. Az egyik megyei jogú város részéről elhangzott, hogy a település teljes területére készülő településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat és szabályozási terv – az SKV-rendelet szabályai szerint ebben az esetben mérlegelés nélkül kötelező az SKV lefolytatása – kidolgozása során sem készült SKV.

A vélemények, észrevételek alapján meghatározható általános tapasztalatokat további munkánk során hasznosítjuk. A településrendezési eljárás és a Natura hatásbecslési dokumentáció viszonyát Pilisszentkereszt folyamatban levő településrendezési eljárásának tárgyában folytatott vizsgálatunk során elemeztük. Az ökológiai hálózattal kapcsolatos felvetések megerősítették irodánknak a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: BATrT) felülvizsgálata során képviselt álláspontját. Az OTÉK jelkulcsának módosítására tett jogalkotási javaslatunk alátámasztásául szolgált például a kutatás során kapott információ, mely szerint több település nem ábrázolja településrendezési eszközeiben a Natura 2000, illetve az ökológiai hálózat lehatárolását, hiszen az OTÉK vonatkozó mellékleteiben ezek a jelkulcsi elemek nem szerepelnek. Az SKV lefolytatására vonatkozó gyakorlati tapasztalatok eredményét a 2011. évben lefolytatandó, SKV vizsgálatunk megalapozása során használjuk fel.

Konferenciák

Az iroda munkatársai a 2010. év folyamán számos konferencián tartottak előadást településrendezési témakörben. Az előadások egyrészt a településrendezés és környezetjog kapcsolatát érintették, melyek közül kiemelhető a Magyar Környezetvédelmi Egyesület szervezésében megrendezett „Önkormányzatok és környezeti konfliktusok – a szabályozási rendszer tükrében" című, és az Egészségügyi Világszervezet (World Health Organization – WHO) magyarországi irodájának rendezésében a városfejlesztés és környezetegészségügy vonatkozásait tárgyaló konferencián elhangzott „A településrendezés környezetegészségügyi vonatkozásai" című előadásai.

A JNO több tudományterületre kitekintő, átfogó konferenciát rendezett a zajvédelem és a levegővédelem tárgykörében. Munkatársaink mindkét rendezvényen ismertették a településrendezési összefüggésekkel kapcsolatosan irodánk tapasztalatait, álláspontját is. Így „A zajproblémák megelőzésének lehetőségei a

településrendezés eszközeivel, avagy élhető-e az a település, ahol a zaj az úr?" címmel; és „A védelmi övezet szabályozása, településrendezési és egészségvédelmi kitekintés" címmel hangzottak el előadásaink.

Sajátos tárgykört érintett a JNO egy másik konferenciája, amelyet a „Korrupció a környezetvédelemben" címmel rendeztünk meg. Ezen a rendezvényünkön a településrendezés témaköréből „A településrendezési szerződés: Beruházás – magánérdek – településrendezés, avagy: befolyásolhatja-e a magánérdek településeink jövőbeli arculatát?" címmel tartottunk előadást.

A JNO munkatársai által a településrendezés témakörében tartott előadások harmadrészt a BATrT felülvizsgálatának előkészítési folyamatához kötődtek, ezek köréből említésre méltó a „Vitafórum az agglomerációs tervezési folyamatról" címmel megrendezett konferencia.

II.2.4.4. Jogszabály-véleményezés, jogalkotási javaslatok

A BATrT felülvizsgálata

A beszámolóban több helyen is hangsúlyozzuk, hogy irodánk alapvető feladatának tekinti az egyes egyedi ügyeken keresztül egy-egy adott jogintézmény, jogterület szabályozásában, illetve a szabályozás érvényesülésében előforduló, általános jellegű „rendszerhibák" feltárását; és – lehetőség szerint – olyan megoldási javaslatok kidolgozását, észrevételek megtételét, amelyek elősegítik a környezeti problémák kezelését, így az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülését. A településrendezés, területrendezés során elfogadott jogszabályok magas szintű szakmai alapon nyugvó tervezési folyamatokra épülnek, amely során az érintett terület valamennyi környezeti, társadalmi, gazdasági problémáját fel lehet és fel kell tárni ahhoz, hogy a környezeti konfliktusok a tervezés eszközeivel valóban megelőzhetők legyenek. Így irodánk működésének kezdete óta kiemelt jelentőséget tulajdonít annak, hogy a településrendezés, területrendezés tárgykörének jogi szabályozása biztosítsa a környezetvédelmi alapelvek érvényesülését.

Eddigi vizsgálataink rámutattak arra, hogy a budapesti agglomerációt általános jelleggel kedvezőtlen folyamatok – például túlzott volumenű lakóterületi fejlesztés, ipari parkok kialakítása, a települések tervdokumentációi összehangolásának hiánya – jellemzik, amelyek elengedhetetlenné teszik a középtávú térségi tervezést. Az elmúlt évek gyakorlati tapasztalata alapján elmondható, hogy mindenképp szükséges a budapesti agglomeráció területére érvényes törvényi szintű szabályozás felülvizsgálata, a települési önkormányzatok – esetenként – visszaélésszerű jogellenes településrendezési gyakorlatának megszüntetését biztosító módosítás elfogadása.

Irodánk ezért örömmel fogadta a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervének a Tftv. rendelkezései alapján ötévente kötelező felülvizsgálati eljárásában történő véleményezésre érkezett felkérést.[115]

[115] JNO-448/2010. BATrT felülvizsgálatával kapcsolatos jogszabály-véleményezés

A tervdokumentációval kapcsolatban kifejtettük észrevételeinket, amelyeket a jogalkotásban való részvételünket bemutató alfejezetben részletesen elemzünk.

Átfogó zajvédelmi jogalkotási javaslatunk

Átfogó zajvédelmi tárgyú állásfoglalásunk tervezetében több jogalkotási kezdeményezést megfogalmaztunk településrendezési témakörben is. Így javaslatot tettünk a településrendezési véleményezési eljárások garanciális elemeit tartalmazó Étv. 9. § rendelkezéseinek módosítására; rámutattunk, hogy álláspontunk szerint szükséges lenne valamennyi új funkció elhelyezése esetén a zajvédelmi munkarész elkészítésére; valamint rámutattunk arra, hogy a Zr. módosítása során szükséges lenne a zajtól védendő létesítmények elhelyezésére vonatkozó szabályozás kiegészítése. Arra is rámutattunk, hogy nem tartjuk elfogadhatónak a humán infrastrukturális létesítmények elhelyezésére vonatkozó jelenlegi szabályozást. Álláspontunk szerint a településrendezés eszközeivel is meg kellene akadályozni, hogy kedvezőtlen környezetminőségi jellemzőkkel bíró területeken elhelyezhetők legyenek ezek az intézmények.[116]

Az OTÉK jelkulcsának módosítására irányuló kezdeményezés

Számos vizsgálatunk során tapasztaltuk, hogy a településrendezés tervdokumentációja nem tartalmazza egyértelműen az országos ökológiai hálózat, illetve a Natura 2000 hálózathoz tartozó területek lehatárolását. Ezeknek a területeknek a használati lehetősége korlátozott, többnyire nem vagy csak szigorú feltételek teljesülése esetén lehetséges a beépítésük, az építési övezetek kialakításánál tehát elengedhetetlennek tartjuk a lehatárolás térképi megjelenítését. A településrendezési eszközök tervdokumentációjára vonatkozó jelkulcsot az OTÉK tartalmazza. Mivel az OTÉK vonatkozó mellékletei nem határozzák meg ezeket az elemeket, ezért jogszabály módosítására irányuló kezdeményezéssel fordultunk az illetékes tárcához a hiányosság kiküszöbölése érdekében.[117]

II.2.5. Természeti értékeink védelme

témafelelős: Kovács Anikó

II.2.5.1. Értékelés

A természetvédelem mint az élőlények, természetes életközösségek, élőhelyek, a természetes és természetközeli területek, valamint a természeti táj megőrzésére hivatott társadalmi tevékenység nem hoz kézzel fogható hasznot a mindennapokban. A természetvédőkre, akik felemelik a szavukat a természeti

[116] Részletesen a II.2.2. Zaj elleni védelem alfejezetben fejtjük ki javaslatainkat.
[117] JNO-32/2010. állásfoglalás Pilisszentkereszt folyamatban levő településrendezési eljárása tárgyában

értékek háborítatlanságáért, gyakran úgy tekintenek, mint a jól jövedelmező, üzleti hasznot hajtó beruházások kerékkötőire. Ez utóbbi beruházások azonban a környezet erőforrásait használják fel, tekintet nélkül arra, hogy azokból milyen készletek állnak rendelkezésre. Az utóbbi évek felerősödő válságtünetei pedig arra figyelmeztetnek, hogy az erőforrások használatának jelenlegi mértéke és üteme nem tartható tovább. A problémák kezeléséhez azok egyéni és közösségi szintű tudatosítására és az egyes szakterületek közötti összehangolt munkára van szükség. Fel kell ismerni, hogy a természetvédelemben a valódi tét nem a természet háborítatlansága, hanem az emberi társadalmak jövője.

A hazai döntéshozók még nem fordítanak figyelmet arra, hogy Magyarországon is bekövetkezhet a Nyugat-Európában már sokfelé tapasztalt néma tavasz. A madarak éneke a világszerte elterjedt rovarirtó szerek hatására tűnik el. Az énekes madarakkal együtt tömegesen pusztulnak a méhek, a dongók, a lepkék, melyek szerepe a növények – köztük haszonnövényeink – beporzásában pótolhatatlan. Egyes növényfajták terméshozama nyugaton emiatt máris drasztikusan csökkent.

Fontos az emberek figyelmét felhívni arra, hogy a kiemelten értékes területek (Natura 2000, nemzeti parkok, tájvédelmi körzetek) védelme mellett lényeges egy-egy fa, fasor, facsoport megóvása is. A hozzánk érkező panaszokból ugyanakkor az is látható, hogy több esetben még a kiemelten, jogszabály által védett természeti értékek oltalma sem valósul meg, nemhogy azoké, amelyek jogi védettséget ugyan nem kaptak, de nagy fajgazdagságú területek (pl. nagy mezőgazdasági táblák közé ékelődött ősgyepek), védett élőlények sokaságával.

A jogi szabályozás ugyanakkor gátja is lehet a természeti értékek védelmének. A természetvédelmi törvény kötelezi a környezetvédelmi hatóságot, hogy a természeti értékek védetté nyilvánítását az érintett ingatlanokra a földhivatalban feljegyeztesse. Míg ezt korábban díjfizetés nélkül tehették, a 2010. január elsején történt jogszabályváltozás óta a költségvetési szerveknek is díjat kell fizetniük ingatlanonként a védettség bejegyzéséért. A nehéz költségvetési helyzetben lévő környezetvédelmi hatóságok gyakran nem tudják előteremteni, megfizetni ezt a díjat, ami számos esetben gátolja a védett területek jogi jellegének ingatlan-nyilvántartásban történő megjelenését, és így mindenki számára történő megismerhetőségét, és ezzel együtt a természeti értékek hatékony védelmét.

II.2.5.2. Natura 2000 területeket érintő vizsgálatok

Számos panasz érkezik irodánkhoz a Natura 2000 területek hasznosításával kapcsolatban. A Natura 2000 területek rendszere egy olyan összefüggő európai ökológiai hálózatot képez, amely a közösségi jelentőségű természetes élőhelytípusok, állat- és növényfajok védelmén keresztül biztosítja a biológiai sokféleség megóvását, és hozzájárul kedvező természetvédelmi helyzetük fenntartásához, illetve helyreállításához.

Általánosságban elmondható, hogy a Natura 2000 hálózattal a rezervátumszerű védelem helyett (amire szintén szükség van, de azt a természeti védettséggel biztosítják) a társadalmi, kulturális, gazdasági és természetvédelmi érdekek

összehangolására alapozó megóvás kerül előtérbe. A Natura 2000 rendszer a legnagyobb mértékben figyelembe veszi, hogy az ember a természet része. Számos Natura 2000 terület éppen eddigi hasznosítási módja miatt vált értékessé. Ezekben az esetekben az emberi tevékenység (pl. hagyományos gazdálkodás) folytatása a cél. Bár a hálózatban vannak olyan természeti területek, ahol az ott található ritka fajok és élőhelyek érdekében korlátozni kell az emberi beavatkozást, a legtöbb Natura 2000 terület továbbra is hasznosítható marad, ügyelve az ott fellelhető sérülékeny élőhelyekre és fajokra. A Natura 2000 ily módon a fenntartható fejlődés elvét kívánja megvalósítani. Célja nem a gazdasági tevékenység leállítása, hanem azon feltételek meghatározása, melyek mellett a termelés tovább folyhat úgy, hogy egyben Európa biológiai sokféleségét is megóvjuk.

A Natura 2000 területekre vonatkozó hazai és európai uniós előírások érvényesülését több ügyünkben is vizsgáltuk.

A Central Europe Rally (ún. „Magyar Dakar") elnevezésű tereprali útvonala érintett Natura 2000 területeket a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság és a Balaton-felvidéki Nemzeti Park Igazgatóság területén, ezért panasz alapján eljárva megvizsgáltuk az engedélyezés körülményeit.

A felügyelőség által a versenyre adott engedély kiemelte, hogy a verseny meghirdetett időpontja a vegetációs időszak és a szaporodási időszak biológiai szempontból rendkívül intenzív szakasza, amikor a közvetett vagy a közvetlen zavaró hatások egész évre kiható károsodást válthatnak ki. A verseny nyomvonala vízbázis hidrogeológiai védőterületeken haladt keresztül, ezért a felügyelőség vízvédelmi kikötéseket is tett. A határozat szerint az engedélyben foglalt feltételek betartása mellett a közösségi élőhelyek nem károsodhatnak, a feltételek szigorú betartása mellett a verseny megrendezése természetvédelmi szempontból kárt nem okoz.

A felügyelőség és a nemzeti park igazgatóság munkatársai a verseny során ellenőrzéseket folytattak, és megállapították, hogy az engedélyben foglaltakat a szervezők és a versenyzők nem tartották be (pl. a nézőket nem irányították megfelelően, így többen tartózkodtak a védett területeken, a versenyzők letértek a kijelölt útvonalról, a kanyarokban nem tudták tartani a kanyaríveket, értékes gyepterületeken hajtottak keresztül). Az eredeti állapotot a versenyt követően nem állították vissza, az útvonalat jelző szalagokat nem szedték összse, a légifelvételeket nem az engedélynek megfelelően készítette el a szervező, így az eredeti állapot és a károk felmérésére azok nem is voltak alkalmasak.

A verseny által okozott természetvédelmi károk felmérésére és felszámolására a felügyelőség természetvédelmi kármentesítési eljárást indított, és a kérelmezőt természetvédelmi bírsággal sújtotta.

Az ügyben késztett állásfoglalásunkban a Natura 2000 területek érintettsége folytán utaltunk a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK irányelvre (a továbbiakban: irányelv), melynek célja a biológiai sokféleség fenntartása a tagállamok területén, a természetes élőhelyek, illetve a vadon élő állatok és növények megőrzésén keresztül. Az irányelv előírásai alapján főszabály szerint nem lehet engedélyezni olyan beru-

házásokat, amelyek jelentős negatív hatást gyakorolnak egy adott Natura 2000 területre. Kivételesen engedélyezhető ilyen beruházás megvalósítása is, amennyiben az megfelel az előírt eljárási és tartalmi feltételeknek. Ennek során a hatóságnak mérlegelnie kell, hogy várható-e jelentős negatív környezeti hatás, ha igen, akkor léteznek-e környezetileg kevésbé káros alternatívák, a beruházás engedélyezését indokolja-e kiemelten fontos közérdek és hozhatók-e olyan kompenzációs (kiegyenlítő) intézkedések, amelyek képesek a várható negatív hatást ellensúlyozni.

Az irányelv előírásait a NaturaR.[118] ültette át a hazai jogba. A NaturaR.-t több rendelet is módosította, de az engedélyezéskor hatályos szövege is azokra a „lépcsőkre" épült, melyeket az irányelv is tartalmazott. Vagyis a hatóságnak elsődlegesen azt kellett mérlegelnie, hogy várható-e jelentős negatív környezeti hatás; ha igen, akkor ezeket vizsgálnia kell, majd tisztáznia kell, hogy a beruházás engedélyezését indokolja-e kiemelten fontos közérdek, és hozhatók-e olyan kompenzációs (kiegyenlítő) intézkedések, amelyek képesek a várható negatív hatást ellensúlyozni.

Az Európai Bíróság többször kiemelte, hogy az uniós jog megvalósítására vonatkozó általános előírásból fakad valamennyi hatóság, így különösen az engedélyező hatóság azon általános kötelezettsége, hogy hiánytalanul alkalmazza az uniós jogot, még akkor is, ha egyáltalán nincs átültető nemzeti jogszabály, vagy az nem megfelelő. Az uniós jog és a nemzeti jog kapcsolatát az uniós jog elsőbbségének elve határozza meg. Ez azt jelenti, hogy a nemzeti jogrendszer szabályai, és az uniós jogi szabályok konfliktusa esetén az uniós jogi szabály elsőbbséget élvez.[119]

A vizsgálat eredményeképpen[120] megállapítottuk, hogy a kérelmező nem nyújtott be olyan dokumentációt, amely a Natura 2000 területen előforduló, a terület jelölésének alapjául szolgáló fajokra és élőhelytípusokra gyakorolt hatásokra nézve bármilyen adatot tartalmazott volna. A versenynek a Natura 2000-es területekre gyakorolt hatásaival a nemzeti park igazgatóság igen kis terjedelmű szakértői véleménye foglalkozott, lényegében ezt az anyagot tekintette a felügyelőség és a főfelügyelőség a „hatások vizsgálatának". Megállapítottuk, hogy a rövid idő alatt, kizárólag a nemzeti park igazgatóság tartalmilag lényegében nemleges, tehát a versenyt ellenző szakértői véleményére támaszkodó eljárás befejezéseként a felügyelőség nem adhatott volna ki engedélyt olyan tevékenységre, amelynek megvalósításakor nem zárható ki a Natura 2000-es területek veszélyeztetése, illetve károsítása. Emellett a versenynek a vízbázisra gyakorolt hatását sem mérte fel a jogszabályi előírásoknak megfelelően a felügyelőség,

[118] Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X.8.) kormányrendelet

[119] Például C-6/64. számú ügy, Flaminio Costa kontra E.N.E.L., 1964, EBHT 585. oldal: „A hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-szerződés önálló jogrendszert hozott létre, amely a szerződés hatálybalépésétől a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, és azok bíróságaira nézve kötelező." Az uniós és a hazai jog kapcsolatát elemző állásfoglalásainkról a II.3. Nemzetközi hatásköreinkhez kapcsolódó tevékenységünk alfejezetben számolunk be részletesebben.

[120] JNO-544/2010. állásfoglalás a „Magyar Dakar" természetvédelmi engedélyezési eljárásával kapcsolatos vizsgálatról

így az engedély jogellenes kiadásával sérült az egészséges környezethez való jog.

A felügyelőség az állásfoglalás-tervezetben tett megállapításainkat nem fogadta el, és továbbra sem látta szükségét az eljárások lefolytatásának.

Civil szervezettől érkezett panasz szerint Pilisszentkereszt Község Önkormányzata a település teljes közigazgatási területére vonatkozóan kívánt új településszerkezeti tervet, helyi építési szabályzatot és szabályozási tervet alkotni, és ennek keretében az önkormányzat a Natura 2000 besorolás alá tartozó területek beépítésre szánt területté minősítését, illetve a Natura 2000 besorolás alá tartozó mezőgazdasági területek beépítésének lehetővé tételét tervezte.

Pilisszentkereszt sajátos földrajzi elhelyezkedéséből adódóan közigazgatási területének jelentős része Natura 2000 oltalom alatt áll. A vizsgálat eredményeként[121] megállapítottuk, hogy Pilisszentkereszt településrendezési eljárása során nem tárták fel a tervezett területi átsorolásoknak a Natura 2000 területek jelölőfajaira, a kijelölés alapjául szolgáló élőhelyeire gyakorolt hatását, így a várható hatások minimalizálásának, a kompenzációnak a lehetőségét sem. Ezek nélkül a garanciális jellegű lépések nélkül a terv tartalmi kidolgozása során sem érvényesülhetett a hatások minimalizálására irányuló jogalkotói szándék.

Az egészséges környezethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalából következően a közhatalom gyakorlóinak – az államnak és az önkormányzatoknak – elsődleges felelőssége, hogy a jogalkotás és a jogalkalmazás során a jövő nemzedékek iránti felelősség jegyében a lehető legteljesebb mértékben érvényesítsék a fenntartható fejlődést biztosító környezetvédelmi és természetvédelmi jogszabályi előírásokat. Az egészséges környezethez való joggal összefüggő alkotmányos visszásságot idézett elő az önkormányzat azzal, hogy jogalkotása során nem érvényesítette a Natura rendelet természet védelmét szolgáló garanciális rendelkezéseit.

Fontos kiemelni, hogy Pilisszentkereszt önkormányzata, miután állásfoglalásunkból megismerte jogi érvelésünket, a kifogásolt településrendezési eszközök megalkotásától eltekintett.[122]

Egy hozzánk forduló civil szervezet a Budaörsi kopárok (kódjel: HUDI20010) elnevezésű Natura 2000 területen több ingatlan végleges más célú hasznosításának engedélyezését kifogásolta. A kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területen az ingatlan tulajdonosai az ingatlanok más célú hasznosítására irányuló kérelmet terjesztettek elő a földhivatalnál.

A földhivatali eljárás során a felügyelőség szakhatósági állásfoglalásában megállapította, hogy a hatásbecslési dokumentáció szerint a tervezett építkezés a Natura 2000 terület jelölőfajai közül elsősorban a magyar tarsza (egy endemikus, lassan mozgó szöcskefaj) élőhelyét érinti. A magyar tarsza fokozottan védett faj, kizárólag Magyarországon, a Mecsek és a Budai-hegység háborítat-

[121] JNO-32/2010. állásfoglalás Pilisszentkereszt folyamatban levő településrendezési eljárása tárgyában

[122] Az ügyet a II.2.4. Településrendezés alfejezetben ismertetjük részletesen.

lan részein, illetve az Alföld egyes löszgyepein él. A populációk elszigeteltek, és élőhelyük is egyre fogy. A magyar tarsza budai állományának 90%-a a kérelem által érintett területeken él. A hatásbecslési dokumentáció a tervezett épületek megvalósulásának közvetlen hatásaként a Budaörsi kopárok területén a teljes magyar tarsza állomány 10–15%-os pusztulását prognosztizálta. A közvetett hatások révén – építkezés, gépjárműmozgás, utak kialakítása, rendszeres kaszálás, gyepek intenzívebb kezelése, esetleges szúnyogirtás stb. – 30–40%-os állománycsökkenést valószínűsített. Ezek alapján a felügyelőség megállapította, hogy az ingatlanok tervezett beépítése a magyar tarszára, mint jelölőfajra és annak élőhelyére jelentős hatást gyakorol, ugyanakkor kiemelt fontosságú közérdek nem fűződik a beruházáshoz, ezért az ingatlanok más célú hasznosításához nem járult hozzá, és így a földhivatal a más célú hasznosítás iránti kérelmet elutasította.

Az ingatlanok részbeni tulajdonosának fellebbezése nyomán a Pest Megyei Földhivatalnál megindult eljárás során a főfelügyelőség a felügyelőség szakhatósági állásfoglalását részben megváltoztatta, és egyes ingatlanok más célú hasznosításához feltételekkel hozzájárult.

A vizsgálat eredményeként[123] megállapítottuk, hogy a főfelügyelőség által előírt feltételekről kétség nélkül nem állapítható meg, hogy alkalmasak a közvetett hatások megakadályozására, valamint hogy a NaturaR. szerinti kiemelt fontosságú közérdek fennállása egyértelműen kizárható. Így a főfelügyelőség szakhatósági állásfoglalása ellentétes a NaturaR. előírásaival, és nincs összhangban az Európai Közösségek Tanácsának a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK irányelvével sem, ezáltal sérti az egészséges környezethez való jogot.

Az egészséges környezethez való jog kapcsán felmerült visszásságok megszüntetése érdekében a határozat megsemmisítése, majd az új eljárásban a feltárt visszásságok kiküszöbölése érdekében felügyeleti eljárást kezdeményeztünk a vidékfejlesztési miniszternél, a Pest Megyei Földhivatal határozatával szemben, a főfelügyelőség jogszabálysértő szakhatósági állásfoglalása miatt. A felügyeleti eljárás eredményeképpen a vidékfejlesztési miniszter megsemmisítette a határozatot, és új eljárás lefolytatására kötelezte a Pest Megyei Földhivatalt.

A védett természeti területek és a Natura 2000 területek megóvása szempontjából fontos kiemelni, hogy nemcsak a védett területen megvalósuló beruházás az, ami károsíthatja a ritka, védett növény- és állatfajokat, hanem egy, a védett területek közelében megvalósuló beruházás is, például egy bánya nyitása. Erre mutat rá a Nagymányok I.-szén védnevű bányatelken tervezett bányászati tevékenység egységes környezethasználati engedélyének ügyében érkezett panasz. A panaszos beadványában a bányászati tevékenység által érintett területen, valamint a közelében található és a bányanyitás esetén elpusztuló és pótolhatatlan védett növény- és állatfajok megmentésére, megvédésére hívta fel a figyelmünket. A panasz nyomán vizsgálatot indítottunk.[124]

[123] JNO-188/2010. állásfoglalás a Budaörsi kopárok Natura 2000 terület tárgyában

[124] JNO-715/2010. állásfoglalás a Nagymányok-Kismányok-Váralja településrendezési terv módosítása során az ügyféli jogok megsértésével kapcsolatos panasz tárgyában

A Nagymányok I.-szén védnevű bányatelken tervezett bányászati tevékenység egységes környezethasználati engedély kiadása ügyében a főfelügyelőség 2008 augusztusában hozott határozattal megsemmisítette a felügyelőség korábbi határozatát, és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította. A főfelügyelőség határozata előírta mindazokat a szempontokat és megvizsgálandó részletkérdéseket, amellyel a környezeti hatásvizsgálat és egységes környezethasználati engedélyezési dokumentum tájvédelmi munkarészének kiegészítése szükséges volt.

A főfelügyelőség határozatában megfogalmazott előírások a természetvédelmi alapállapot felmérése céljából születtek azért, hogy megállapítható legyen, hogy a tervezett beruházás milyen hatással lehet az igénybe vett területeken található természeti értékekre, valamint a területen és annak közvetlen közelében található ex lege természeti értékekre (források, víznyelők, földvár), illetve, a tervezett bányaterület közelében levő Kelet-Mecsek Tájvédelmi Körzet területére, valamint a HUDD20030 kódjelű, „Mecsek" elnevezésű kiemelt jelentőségű természet-megőrzési területre, valamint a HUDD10007 kódjelű „Mecsek" elnevezésű különleges madárvédelmi területre.

A beruházó a megismételt elsőfokú eljáráshoz beadott hatásvizsgálati kiegészítésében továbbra sem pótolta a főfelügyelőség által felsorolt hiányosságokat. Ennek ellenére a felügyelőség a környezethasználati engedélyt megadta, mely ellen a panaszos fellebbezést nyújtott be. A főfelügyelőség a fellebbezés nyomán eljárva, másodfokon a Nagymányok I.-szén védnevű bányatelken tervezett bányászati tevékenységre az egységes környezethasználati engedély kiadását helybenhagyta. Tekintettel arra, hogy a panaszos a főfelügyelőség határozata ellen keresetet nyújtott be a bíróságon, a panaszos pernyertességének előmozdítása érdekében a közigazgatási perben beavatkozóként részt vettünk és kértük a bíróságot, hogy a főfelügyelőség határozatát helyezze hatályon kívül, és kötelezze új eljárás lefolytatására.

A bíróság a panaszos által benyújtott keresetet elutasította. Az elutasítás ellen felülvizsgálati kérelmet nyújtottunk be a Legfelsőbb Bíróságon, melyről a beszámoló közérdekű igényérvényesítésről szóló alfejezetében szólunk részletesen.

II.2.5.3. Helyi védetté nyilvánítási eljárás szabályozásának problémája

A természeti értékek védelme tekintetében általános problémaként jelentkezik, hogy a jogi szabályozás kötelezi a környezetvédelmi hatóságokat arra, hogy a védettség tényét az érintett ingatlanokra a földhivatalban feljegyeztessék, az eljárásért azonban ingatlanonként 6600 Ft-ot kell fizetni.

A probléma súlyára világít rá a Visnyeszéplakról érkezett panasz, amelyben egy helyi egyesület fordult hozzánk a település területének helyi védetté nyilvánításának tárgyában. A panaszos abban kérte a biztos állásfoglalását, hogy a gyakorlatban miként lehet megfelelni a jogszabályi előírásoknak úgy, hogy az ne adósítsa el az önkormányzatot. A falu területét a panaszt benyújtó civil szervezet kezdeményezése nyomán a települési önkormányzat védettség alá akarta

helyezni, de ennek ingatlan-nyilvántartási átvezetése akkora összeg lett volna, amit sem az önkormányzat, sem a panaszos egyesület nem tudott fedezni. A panaszos által megfogalmazott, a jogi szabályozásra visszavezethető probléma jelentősége messze túlmutatott a konkrét ügyön, ezért vizsgálatunk általában is arra irányult, hogy a védetté nyilvánításhoz kapcsolódó hatályos jogszabályi rendelkezések mennyire szolgálják a környezet állapotának fenntarthatóságát és javítását, illetve milyen intézkedéseket tehetünk az esetleges visszásság jövőbeni elkerülése érdekében.

A jogi szabályozás szerint egy ingatlan, illetve terület védettségét nem az ingatlan-nyilvántartási feljegyzés keletkezteti, tekintettel arra, hogy ez csupán egy deklaratív hatályú jogi aktus. Ugyanakkor a feljegyzési kötelezettség a megelőzés elvének érvényesítése szempontjából jelentős, hiszen az ingatlan-nyilvántartásba feljegyzett és mindenki számára megismerhető jogi jelleg megelőzheti a védettség alatt álló terület károsítását, amellett, hogy közigazgatási jogi kötelezettség is fennáll a bejegyzés teljesítésére.

Visnyeszéplak ügyén kívül más vizsgálatokban, illetve konzultációkon is egyértelművé vált, hogy a probléma nem egyedi, hanem az ország egész területét érintő nehézségként jelentkezik. Ezért az egyedi vizsgálatot lezáró állásfoglalásunkban azt is jeleztük, hogy a kérdésben általános vizsgálat megindítása szükséges.

Az ügyben megvizsgáltuk a helyi védetté nyilvánítási eljárás szabályozási hiányosságait és azt is, hogy a konkrét esetben a hatályos jogszabályoknak megfelelően történt-e a védetté nyilvánítás előkészítése.

Vizsgálatunk eredményeképpen[125] megállapítottuk, hogy a helyi jelentőségű védett természeti terület esetén a védetté nyilvánítási eljárásra alkotott szabályok hiányosak, a Tvt.[126]-ben foglaltakon túlmenően nem állnak rendelkezésre részletszabályok az eljárás lefolytatására vonatkozóan. Ez komoly szabályozási hiányosságnak tekinthető, ám mégsem eredményezheti a védettség elmaradását.

Állásfoglalásunkban rámutattunk arra, hogy az önkormányzat, illetve a jegyző mint természetvédelmi hatóság köteles előmozdítani a természetvédelmi érdekek érvényesülését. A védelemre javasolt terület védetté nyilvánítása 2005-ben azért maradt el, mert az egyesület által benyújtott kezelési terv szakhatósági észrevételeknek megfelelő módosítása nem történt meg, mivel ennek elvégzését az egyesülettől várták. A 2010-ben megindult új eljárásban a jegyző szintén a kezelési tervvel kapcsolatos hiánypótlás egyesület általi teljesítésétől tette függővé az eljárás folytatását.

A védettség kérdésében való döntés az önkormányzati képviselőtestület hatásköre. A védetté nyilvánítás rendeletben történik, melynek megalkotása a képviselőtestület át nem ruházható hatásköre. A védett természeti terület fenntartása szintén az önkormányzat kötelezettsége, ezért a védetté nyilvánítást kimondó rendelet meghozatalát megelőzően – a védetté nyilvánítás indokolt-

[125] JNO-420/2010. állásfoglalás Visnyeszéplak területének helyi védetté nyilvánítása tárgyában
[126] A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény

ságán túl – alaposan mérlegelni kell a védelem céljainak megvalósításához szükséges intézkedéseket és a védelemhez szükséges feltételek, pénzügyi eszközök biztosíthatóságát, valamint a védelem várható következményét. A döntés a képviselőtestület kezében van, a természetvédelmi érdekek hatékony érvényesítése azonban megkívánja, hogy az önkormányzat minden tőle telhetőt tegyen meg a védelemre érdemes területek kiemelt oltalmának biztosítása érdekében.

A vizsgálat eredményeképp megállapítottuk, hogy a jegyző a védetté nyilvánítás előkészítése során nem tett eleget maradéktalanul a jogszabályokban előírt kötelezettségének, a hatáskörébe utalt feladatok javaslattevőre történő áthárításával az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot idézett elő, ezért állásfoglalásunkban ajánlással éltünk a jegyző felé, hogy a képviselőtestület döntésének előkészítése, továbbá – a védetté nyilvánítás indokoltsága esetén – a rendelettervezet előterjesztése érdekében a szükséges intézkedéseket tegye meg.

Kiemelendőnek tartjuk, hogy Visnyeszéplak jegyzője állásfoglalásunk ajánlását maradéktalanul elfogadta. Állásfoglalásunkra adott válasza szerint, a védetté nyilvánításhoz szükséges, a védetté nyilvánító önkormányzati rendelet részét képező természetvédelmi kezelési terv elkészíttetéséről – megfelelő szakértelemmel rendelkező külső szakértő bevonásával – hivatalból intézkedik, melynek során a védetté nyilvánítást kezdeményező egyesület kezelési elképzeléseit és a hatósági állásfoglalásokat figyelembe veszi.

A jegyző arról is tájékoztatott bennünket, hogy a kezelési terv elkészíttetése és a védetté nyilvánításról szóló rendelettervezet elkészítése során a hatályos jogszabályokon kívül figyelemmel lesz állásfoglalásunkra, vagyis a védetté nyilvánító önkormányzati rendelet előkészítéséből adódó feladatokat a védetté nyilvánítást kezdeményező egyesülettel együttműködve – nem áthárítva – folytatja le, párhuzamosan a 2011. évben esedékes településrendezési eszközök felülvizsgálatával.

A visnyeszéplaki vizsgálat lezárását követően nemcsak a helyi, hanem az országos érdekű védettségek, és nem is csak a természeti, hanem az egyéb környezeti, vízügyi, sőt kulturális örökségi érdekek tényleges oltalmának előmozdítása végett vizsgálatot indítottunk a Díjtörvény[127] módosítása tárgyában. A vizsgálat keretében, annak eredményeinek tömör ismertetésével konzultációt kezdeményeztünk a Vidékfejlesztési Minisztériummal, majd állásfoglalást[128] bocsátottunk ki.

Ebben jogalkotási javaslatot fogalmaztunk meg annak érdekében, hogy a Nemzetgazdasági Minisztérium dolgozza ki a Díjtörvény módosítását úgy, hogy az – az állásfoglalásban kifejtett szempontok figyelembevételével – alkalmas legyen a természeti, környezeti és kulturális örökségvédelmi értékek megfelelő védelmének biztosítására. Javasoltuk – egyik lehetséges módként – a tárgyi

[127] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény

[128] JNO-463/2010. állásfoglalás az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény módosításával kapcsolatos jogalkotási javaslat tárgyában

díjmentességnek az állásfoglalásban megjelölt esetkörre való kiterjesztését. Jogalkotási javaslatunkról és annak részletesebb indokairól a jogalkotásról szóló alfejezetben számolunk be.

Jogalkotási javaslatunkra a Nemzetgazdasági Minisztériumtól a 2010. év végéig írásbeli válasz nem érkezett.

II.2.5.4. A fák védelméről

Számos hozzánk forduló panaszos sérelmezi beadványában a fák szakszerűtlen kezelését, gallyazását, csonkítását vagy a fák kivágását. Ezen panaszok fő jellemzője, hogy vagy már megtörtént, de legalábbis folyamatban van a panaszolt tevékenység, vagy – a panasz beérkezéséhez képest – annak közvetlen veszélye áll fenn.

A fák mint élő szervezetek léte társadalmi és környezeti szempontból jelentős haszonnal jár, környezetünk élhetőségében betöltött szerepük jelentős: nagymértékben javítják a település levegőjét, párologtatásukkal hűtik a levegőt, árnyékolásukkal védenek a megnövekedett ultraibolya-B sugárzással szemben, csökkentik a zajt, védik a termőtalajt, és javítják a talaj vízháztartását. Nagyon fontos a fák, facsoportok szerepe az élővilág szempontjából is, rovarok, madarak élőhelyeként elősegítik a fajok fennmaradását az ember környezetében.

Aszaló községből érkezett az a panasz, amely azonnali intézkedésünket kérte, mivel a beadvány szerint a település egyik utcájának közterületi fáit, illetve azok egy részét ki akarta vágatni az önkormányzat. A panaszt megvizsgáltuk, és megállapítottuk, hogy az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan az önkormányzat fokozott felelősséggel tartozik a környezeti-természeti értékek megóvásáért, és csakis az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog követelményei által jelentett keretek között dönthet a környezetet is érintő tulajdonosi jogainak gyakorlásáról. A fák kivágása nem vezethet a környezet állapotának romlására, ezért arra kizárólag akkor kerülhet sor, ha a fakivágást megfelelően igazolt és másként el nem hárítható, legalább azonos súlyú közérdekű ok indokolja, és a fakivágás mértéke nem haladja meg ezen közérdek érvényesítésének feltétlenül szükséges szintjét. Megfelelő intézkedésekkel azonban ekkor is biztosítani kell a természeti környezet által nyújtott szolgáltatások megfelelő szinten tartását, sőt javítását. Végül az ügyben a biztos intézkedésére, beavatkozására nem volt szükség, mivel a lakosság tiltakozása miatt – feltehetőleg az ombudsmani vizsgálat megindítását és talán szempontjait is figyelembe véve – az önkormányzat úgy döntött, hogy nem vágja ki a fákat.

Vannak esetek, amikor a természeti erők (pl. vihar, szél, villám stb.) okozta sérüléseket kell az élet- és balesetveszély elhárítása miatt viszonylag gyorsan és rövid időn belül megszüntetni, és az ekkor elvégzett beavatkozás szakszerűségét kérdőjelezi meg a panaszos.

A Fás rendelet[129] a fák védelmének érdekét és az emberi élet, egészség és biztonságos közlekedés érdekének összehangolása érdekében rendelkezik egyrészt a fás szárú növények kivágásának és megcsonkításának a tilalmáról, másrészt

[129] A fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII.30.) kormányrendelet

arról, hogy az ingatlan használója köteles gondoskodni a fás szárú növények emberi életet, egészséget veszélyeztető részeinek eltávolításáról.[130] Fontos a fenti érdekek összemérése, valamint az alkalmazott intézkedés szükségességének és arányosságának a kérdése, ami az ingatlanhasználót, illetve a jogszabályok alkalmazása során a helyi jogalkalmazó szerveket terheli. A fás szárú növények kivágásának, illetve csonkolásának a Fás rendeletnek megfelelő végrehajtása, és annak során a természet védelme, megőrzése és csak a szükségesség határát meg nem haladó beavatkozások alkalmazása azonban hatósági – jelen esetben jegyzői – ellenőrzéssel utólagosan nehezen ellenőrizhető, illetve kényszeríthető ki. A fás szárú növények védelme, így különösen az öreg fák védelme érdekében célravezetőbb a megelőzés elve alapján a településen található, különösen nagy természeti értéket képviselő növények feltérképezése, helyi védettségének indítványozása.

A helyi védettség indítványozásán túl kiemelt szerepe lehet a helyi közösségek önszerveződésének, az emberek környezettudatosságának és természettel kapcsolatos ismereteik bővítésének, amely segíthet annak megelőzésében, hogy a természeti értékek értelmetlenül elpusztuljanak.

II.2.5.5. Jogi kutatás Natura 2000 területek vonatkozásában

Zajvédelmi és levegőtisztaság-védelmi jogi vizsgálatunkkal egy időben a Natura 2000 területek jogi problémáit is megfogalmaztuk, ahogyan azokat az egyedi ügyekből leszűrtük, majd ezek alapján a másik két témakörrel azonos időben és helyszíneken e természetvédelmi témakörben is interjúkat készítettünk. A három felügyelőségen végzett kutatás azt mutatta, hogy a felügyelőségeken számos kérdésben azonos problémák fogalmazódnak meg.

A Natura 2000 területek más célú hasznosításával kapcsolatban érkező megkeresések esetén a felügyelőségek hatásbecslést készíttetnek, különös tekintettel a jelölőfajokra, élőhelyekre gyakorolt hatást illetően, és csak akkor engedélyezik az adott tevékenységet, ha kizárható a jelentős hatás.

A hatásbecslési dokumentációk vonatkozásában általános vélemény volt, hogy azok minősége nagyon változó, és előfordul, hogy készítőjük nem természetvédelmi szakértő, hanem agrármérnök, esetleg maga az ügyfél. A NaturaR. nagy hiányosságának tartják, hogy nem rendezi egyértelműen, hogy ki készíthet hatásbecslési dokumentációt. A jogszabály úgy fogalmaz, hogy „szakértő is" készítheti a hatásbecslési dokumentációt. Az „is" szócska jogbizonytalanságot eredményez, hiszen emiatt nem kérhető számon a szakértői jogosultság, illetve bárki készíthet szakvéleményt mindenféle szakmai hozzáértés nélkül.

Megállapítottuk, hogy a felügyelőségek gyakorlatában ritka az olyan ügy, amelynél a beruházás jelentős hatással lehet valamely Natura 2000 területre, de kiemelt fontosságú közérdek alapján mégis engedélyezték a beruházást. Olyan eset pedig egyáltalán nem fordult elő a megkeresett felügyelőségeknél, hogy a

[130] Lásd Fás rendelet 3. §, illetőleg 4. § (2) bekezdés

NaturaR. 10/A. § (2) bekezdés szerinti kiemelt fontosságú közérdekeken kívüli közérdek alapján engedélyezték volna a beruházást jelentős hatása ellenére is.

A felügyelőségek munkatársai elmondták még, hogy a Natura 2000 területeket érintő hatások megítélése kérdésében a gyakorlati hatósági munka során további bizonytalansági tényezők is adódnak. Ilyen például az, hogy a NaturaR. 10/A. §-a szerint kiemelt fontosságú közérdeknek minősül az emberi egészség és élet védelme. Egyértelmű esetekben bizonytalanság nélkül alkalmazható a jogszabály ezen szakasza, mint például egy árvízvédelmi töltés építésénél, azonban adódnak olyan esetek, amikor a beruházó erre hivatkozik, azonban egyértelműen nem állapítható meg a kiemelt közérdek megléte. Példa erre egy elkerülő út építése, ami a hatóság szerint egyértelműen közérdeknek minősíthető, és az élet védelmét is szolgálja (levegőminőség javulása, zajcsökkenés). Ellenérvként felhozható azonban, hogy „csak" egy település érdekét szolgálja. Kérdés, hogy bármely mértékű környezetminőség-javulás elegendő ok-e egy Natura 2000 területre jelentős hatást gyakorló beruházás megvalósulására. Nyilvánvalónak tűnik számunkra, hogy az élet védelmének ilyen közvetett javulását eredményező beruházások nem felelnek meg az európai jogalkotó által feltételezett kiemelt közérdeknek.

Felmerül, hogy mivel lehet bizonyítani a kiemelt közérdeket ilyen esetekben, és kinek a hatásköre, felelőssége dönteni a bizonyítékokról. Álláspontunk szerint az elővigyázatosság elve alapján, annak eljárásjogi megfogalmazásából kiindulva az ilyen esetekben a bizonyítási teher egyértelműen a beruházón van, tehát amennyiben nem sikerül kétséget kizáróan megállapítani a kiemelt közérdek fennállását, úgy az adott tevékenységet nem folytathatja, a létesítményt nem építheti meg.

Kiélezett formában merültek fel ezek a kérdések a debreceni elkerülő út tárgyában lefolytatott vizsgálatunk során, melyről a beszámoló közlekedési alfejezetében szólunk részletesebben. Mindenesetre itt is érdemes hangsúlyozni, hogy a közlekedés által okozott környezetterhelésnek semmiképpen sem jelenti érdemi és egyedüli megoldását az elkerülő utak építése. Ezek ugyanis tipikusan csak más helyszínre helyezik a környezeti problémákat, illetve további környezeti konfliktusokat idézhetnek elő.

Problémaként fogalmazódott meg a felügyelőségek részéről az is, hogy az Európai Bizottsághoz való fordulás az engedélyezés időbeli elhúzódása miatt a beruházás ellehetetlenítéséhez vezethet számos esetben, ami tovább mélyítheti a gazdasági, társadalmi és természetvédelmi ellentéteket. Ezzel kapcsolatban az álláspontunk az, hogy a Bizottság részvétele az eljárásban a Natura 2000-es területek védettség alóli kivonásának rendkívül kivételes voltát hivatott kifejezni, nem várható el, hogy a Bizottság a tényállás tisztázása, a helyzet alapos mérlegelése nélkül, mintegy automatikusan tegyen eleget az ilyen kéréseknek. Ugyanakkor természetesen amikor valamilyen egészen rendkívül nyomós társadalmi érdek forog kockán, diplomáciai úton bizonyára a Bizottság eljárásának felgyorsítására is van lehetőség.

A kiegyenlítő intézkedések megvalósíthatóságát nehéz felmérni egy engedélyezési eljárásban, mivel az számos tényezőtől függhet (tulajdonosi hozzájárulás,

egyéb hatósági engedély, hozzájárulás meglététől.) Adott engedélyezési eljárásban ezeket a szempontokat nem lehet tisztázni, mert az engedélyezési eljárás idejét nagyon elnyújtja, illetve nem fér bele. Ugyanakkor, ha nem valósul meg a kiegyenlítő intézkedés, akkor az jogsértést eredményez, és az engedélyező hatóság felelősségét veti fel.

A kiegyenlítő intézkedések előírása esetén lényeges kérdés, hogy meddig köteles az adott beruházó követni a kiegyenlítő intézkedés megvalósulását. Nem tisztázott, hogy ki garantálja például egy kiegyenlítő intézkedésként előírt élőhely-rekonstrukció sikerességét. Ugyancsak nem világos, hogy kinek a felelőssége, ha a kiegyenlítő intézkedés sikertelensége több évvel később bizonyosodik be. Álláspontunk szerint ezek jogos felvetések, még akkor is, ha a probléma kezelésére a Ket.[131] hatósági ellenőrzéssel és a határozatok végrehajtásával foglalkozó fejezetei részben megfelelő eljárási eszközöket kínálnak.

A Natura 2000 területekre tervezett beruházások esetén a beruházás természetvédelmi célokkal való összehangolása elsősorban a szakhatóság – és az általa bevont szakértők – felelőssége. Egy-egy engedélyezési eljárás során több olyan kérdés merül fel, amelyekkel kapcsolatban az uniós szabályozás sem ad bővebb iránymutatást, és amelyek tisztázása – az elővigyázatosság elvét is figyelembe véve – jelentős időbeli és szakmai ráfordítást igényel.

A „megfelelő vizsgálat", a „jelentős hatás" vagy a „kiemelten fontos közérdek" a jogszabályban leírtak ellenére nehezen meghatározható, rugalmas kategóriák. Ilyen esetekben érdemes a Natura 2000 hálózat eredeti célkitűzéseit felidézni, és a tervezett beruházást ezekkel összemérni. Mindezekből látható, hogy Natura 2000-es ügyeink és vizsgálatunk számos fontos joggyakorlati dilemmát vetett fel. Ezek tisztázása érdekében a beszámolási időszakot követően további kutatásra és az ország vezető szakértőivel való megbeszélésekre kerül majd sor.

II.2.6. Vizeink védelme

témafelelős: Ujvári Viola

II.2.6.1. Értékelés

Idén kiemelt figyelmet fordítottunk a Duna ökológiai szolgáltatásaira, illetve külön a Duna hajózhatóságával kapcsolatos tervekre. Vizsgálataink során, illetve a témával összefüggésben szervezett konferenciánkon is az ökológiai, gazdaságossági és közlekedéspolitikai szempontok megfelelő összehangolásának szükségességét hangsúlyoztuk, jelezve hogy a Duna által nyújtott számos ökológiai szolgáltatás megőrzése kiemelt fontosságú.

A folyóvizek témakörében jelenleg még vizsgálat alatt álló ügyeink – a Morgópatak revitalizációja, illetve a Dráva egy szakaszán végzett mederkotrás – az

[131] A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény

elmúlt évekhez hasonlóan ismét azt a tanulságot hozták, hogy a vízgazdálkodási, környezetvédelmi és természetvédelmi érdekek összehangolása egy-egy ilyen jellegű tevékenység során elengedhetetlen.

Néhány ügyünk kapcsán felvetődött, hogy Magyarországon az ivóvíz arzéntartalma több mint kétszáz településen meghaladja az Európai Unió által előírt 10 µg/l határértéket. A megfelelő ivóvíz biztosításának megoldása ezeken a településeken az uniós előírásokban foglalt határidőre nem történt meg. Jelentős fejlesztések vannak folyamatban, de ezek központi támogatás nélkül nem valósíthatóak meg.

Bár a szakma már évek óta folyamatosan jelzi a víziközművek új, átfogó szabályozásának szükségességét, e tekintetben nem történt előrelépés a 2009. évhez képest, amikor ezzel kapcsolatos vizsgálatunk eredményeként megállapítottuk, hogy a megfelelő célkitűzések és jogszabályi garanciák hiányában a víziközmű szektor nem működhet hatékonyan. Sajnos, a jelenlegi szabályozás továbbra sem teremti meg a fenntartható vízhasználat kereteit.

Több szennyvízátemelővel kapcsolatos panaszban láttuk, hogy az átemelők nem megfelelő működése – elsősorban az általuk okozott bűzterhelés – valójában a teljes csatornarendszer struktúrájára, a szennyvíz lassú áthaladására vezethető vissza. Többek között emiatt is fontosak a kisebb, helyi szennyvízkezelési megoldások, és ezek elfogadottságának növelése.

II.2.6.2. A Duna hajózhatóságának javításával kapcsolatos tervek

Vizsgálatot folytattunk a Duna hajózhatóságával kapcsolatosan, amelyben azt állapítottuk meg[132], hogy a tervezett közlekedéspolitikai beavatkozások közvetlen hatással vannak a Duna ökológiai állapotára, ezért alapvető fontosságú, hogy a beavatkozások megtervezése során a Víz Keretirányelv előírásai teljes mértékben érvényesüljenek. Álláspontunk szerint meg kell vizsgálni, hogy megfelelő intézkedésekkel a jó ökológiai állapot fenntartható-e, illetve, hogy a tervezett megoldásnak létezik-e környezetileg kedvezőbb, műszakilag és gazdaságilag megvalósítható alternatívája. Fontosnak tartjuk, hogy a projektet ökológiai, gazdaságossági és közlekedéspolitikai szempontból is elemezzék. Megállapításainkat részletesen a II.3. Nemzetközi hatásköreinkhez kapcsolódó tevékenységünk alfejezetben mutatjuk be.

II.2.6.3. A regionális vízművek átszervezésével kapcsolatos vizsgálat

A regionális vízművek átszervezése kapcsán lefolytatott vizsgálatunkban megállapítottuk[133], hogy a víziközmű szektorra vonatkozóan sem egységes, állami szintű, hosszú távú stratégia, sem pedig megfelelő mélységű jogi szabályozás

[132] JNO-536/2010. állásfoglalás a Duna hajózhatóságának javítására irányuló közlekedésfejlesztési tervek vonatkozásában

[133] JNO-319/2010. állásfoglalás a regionális vízművek átszervezésével kapcsolatos vizsgálatról

nem áll rendelkezésre. Annak ellenére, hogy a víz korlátozottan rendelkezésre álló erőforrás, és az azzal való ésszerű és fenntartható gazdálkodás csak úgy képzelhető el, ha használatának minden fázisa ellenőrzés mellett történik, az előírások hiányosak, a kötelezettségek, jogok és garanciák nem rögzítettek.

A Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (a továbbiakban: MNV Zrt.) 2009 tavaszán a magyarországi regionális vízművek jelentős, stratégiai átalakítását tervezte. Az átalakítások célja elsősorban a vízművek működésének hatékonyabbá tétele, piaci értékének és versenypozíciójának javítása volt az optimális üzemméret kialakításával. Számos panasz érkezett ezzel kapcsolatban; az ezek nyomán megindított vizsgálatunk ezekre figyelemmel arra irányult, hogy az átalakítást illetően – anélkül, hogy a kérdés gazdasági és tulajdonformákra vonatkozó vonatkozásait érintenénk – elvi megállapításokat fogalmazzon meg, és megvizsgálja, hogy megfelelő jogszabályi környezetben működnek-e a víziközművek, illetve megfelelő garanciák, jogi követelmények érvényesülnek-e a fenntartható vízgazdálkodás érdekében.

Az ügy két visszásságra is rámutatott. Egyrészt az átalakítás eredeti elképzelések szerinti megvalósításával sérült volna az egészséges környezethez való alkotmányos jog, mivel az átszervezés fenntarthatóságát biztosító jogszabályi garanciák hiányoztak, az MNV Zrt. a gazdasági, hatékonysági szempontokon túlmenően fenntarthatósági szempontból nem is vizsgálta az átalakítást. Másrészt pedig azt állapítottuk meg, hogy a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás felelősséget, és egyben kötelezettséget is jelent az MNV Zrt. számára a tekintetben, hogy éppen ezen hiányos szabályozás okán a szakmailag érintett szerveket, önkormányzatokat, minisztériumokat a döntéshozatalba vonja be. Ennek elmaradásával sérült az egészséges környezethez való jog.

Hangsúlyoztuk az állásfoglalásunkban azt is, hogy a regionális vízművek szolgáltatási területének esetleges módosításakor érvényesíteni kell a településföldrajzi, hidrogeológiai, vízgyűjtő-gazdálkodási, valamint a releváns vízvédelmi szempontokat a gazdasági mutatók mellett. Az eltérő kezelési elvekkel, technikai megoldásokkal és szakmai szempontokkal működtethető regionális vízművek összevonása ugyanis álláspontunk szerint nem tette volna hatékonyabbá, gazdaságosabbá ezek működését. A Víz Keretirányelv rendelkezéseire tekintettel a jövőben megvalósuló döntések során is feltétlenül érvényesítendőnek tartjuk továbbá a vízgyűjtőre szervezett vízgazdálkodás elvét, mivel ennek hiánya az egészséges környezethez való alkotmányos jog sérelméhez vezethet.

Tekintettel arra, hogy az MNV Zrt. az átszervezéssel kapcsolatos döntését visszavonta, állásfoglalásunkban a visszásságok megállapítását követően arra hívtuk fel, hogy a szektor egységes szabályozásának elfogadásáig a regionális vízműveket érintő stratégiai átalakításokat a jövőben se hajtson végre. Az MNV Zrt. a kezdeményezésünkre nem válaszolt. Emellett azzal a javaslattal kerestük meg a vidékfejlesztési minisztert, hogy dolgozza ki a víziközmű ágazat egységes jogi szabályozását. A vidékfejlesztési miniszter az állásfoglalásban foglaltakkal egyetértett, és a jogalkotási folyamatba való bevonásunkra tett ígéretet. A víziközművek szabályozásának régóta függőben lévő kérdésében átfogó jogalkotási javaslat irodánkhoz egyelőre nem érkezett.

A vízügyi tárca 2006 folyamán előkészítette a víziközművekről és víziközmű-szolgáltatásról szóló törvényt, illetve azt követően – szűkebb tartalommal – a vízgazdálkodásról szóló törvény módosítását. E tervezetek véleményezése során jelzett, és a vizsgálat eredményeként megerősített véleményünk szerint – többek között – a víziközművek működtetésével, valamint a víziközmű-szolgáltatással kapcsolatos alapvető rendelkezések meghatározására volna szükség, és ezzel összefüggésben a fogyasztó és szolgáltató alapvető jogainak és kötelezettségeinek törvényi szintű szabályozására. Sajnálatos, hogy a kérdések többségét rendező tervezet, mely a Vgtv.[134] módosításával számos területet szabályozott volna, végül nem került az Országgyűlés elé.

II.2.6.4. Ivóvíz-ellátással kapcsolatos panaszok

Két ügyünk is rámutatott arra, hogy a megfelelő minőségű ivóvíz biztosítása és az uniós elvárásoknak való megfelelés állami szerepvállalást és aktív közreműködést igénylő, költséges feladat.

A tavalyi évben beszámoltunk a Gyula-Városerdő területén évek óta húzódó vitáról, mely az egészséges, a minőségi követelményeknek megfelelő ivóvíz-ellátás biztosításának területi kiterjedésére vonatkozóan a szolgáltató és az önkormányzat, valamint a lakosok között alakult ki, mivel a város központi területeitől távolabb eső üdülőtelep megfelelő minőségű ivóvízzel történő vízellátása anyagi, technikai jellegű nehézségekbe ütközött. Az idei évben befejezett vizsgálatunk megállapította[135], 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 megállapított vízminőségi problémák miatt a belterületen élő lakosok nem maradhatnak egészséges ivóvíz nélkül.

Kezdeményezésünk eredményeképp Gyula Város Önkormányzata az idei év tavaszától a jogosultaknak heti gyakorisággal szállíttatja ki a jogszabályban előírt, napi vízszükségletet fedező palackos ivóvizet. A település emellett csatlakozott a Közép-Békés Ivóvízminőség-javító Önkormányzati Társuláshoz, mellyel hosszú távon biztosítani tudják majd a térség megfelelő minőségű ivóvízzel való ellátását.

A vízbázisok fenntartásával járó kötelezettség teljesítéséhez szükséges anyagi fedezettel kapcsolatos problémára hívta fel a figyelmet a leányfalui vízbázis belső védőövezetének kialakításával kapcsolatosan érkezett beadvány. Ez az ügy rávilágított arra, hogy a vízművek nem rendelkeznek megfelelő anyagi eszközökkel annak érdekében, hogy a vízbázisok védőterületeinek tulajdoni helyzetét

[134] A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény

[135] JNO-83/2010. állásfoglalás Gyula-Városerdő településrészének ivóvíz-szolgáltatását érintő panasz kapcsán

megfelelően rendezni tudják. Ez a helyzet megnehezíti a vízbázisok védelmének és a jogszabályi kötelezettségek teljesülésének biztosítását.

A panasz szerint a leányfalui vízbázis védőterületét a hatóság kijelölte, de a védőterület kialakításával kapcsolatos feladatokról az üzemeltető, a Dunamenti Regionális Vízmű Zrt. (a továbbiakban: DMRV Zrt.) nem gondoskodott megfelelően, mivel az ingatlanokat nem vásárolta meg, illetve nem sajátította ki. A vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízilétesítmények védelméről szóló kormányrendelet[136] szerint ugyanis közcélú vízilétesítmények esetén a belső védőövezetet magába foglaló földrészletnek – az építmény tulajdonjogától függetlenül – állami vagy önkormányzati tulajdonban kell állni.

Vizsgálatunk eredményeképpen[137] ugyanakkor ebben az ügyben azt állapítottuk meg, hogy a leányfalui vízbázis belső védőövezetét érintő kisajátítási eljárások elhúzódása nem vezetett az egészséges környezethez való jog sérelmére. A szolgáltatott ivóvíz minősége az előírásoknak megfelel, a belső védőövezet kialakítása megtörtént. A védőterületek a leányfalui településrendezési tervekben is szerepelnek, így a korlátozások ezen keresztül is biztosíthatóak. Az eljárások elhúzódása nem volt hatással a vízbázis védelmére. Mindazonáltal felhívtuk a DMRV Zrt.-t arra, hogy a lehetőségeihez képest tegye meg a szükséges lépéseket az ingatlanok tulajdonjogának megszerzése érdekében.

II.2.6.5. Szennyvízkezeléssel kapcsolatos panaszok

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság, az egészséges környezethez való jog érvényesítése pedig a szervezeti feltételek kialakítását és működtetését is magában foglalja. A környezetvédelmi közigazgatásnak így alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A környezetvédelmi ügyekben részt vevő hatóságok eljárási kötelezettségük teljesítésével és jogszerű eljárás lefolytatásával tudják biztosítani a környezeti érdekek érvényesülését. A megelőzésnek ekkor is kiemelt szerepet kell kapnia annak érdekében, hogy amennyiben szükség van beavatkozásra, úgy az a lehető leghamarabb történjen meg.

Számos tevékenységet ismerünk, melyek hatásai a környezetre nem a tevékenység folytatásakor, hanem csak befejezését követően válnak ismertté. Továbbá számos ilyen hatás sokáig rejtve marad, mivel közvetlenül nem észlelhető, azok feltárásához speciális vizsgálatok elvégzésére van szükség. Különösen indokolt ilyen vizsgálatok végzése a felszín alatti vizek és a földtani közeg állapotának felmérése érdekében, hogy a további szükséges intézkedésekről érdemben lehessen dönteni, vagy az erre vonatkozó eljárást megnyugtatóan, valós adatok alapján le lehessen zárni. Erre világított rá egy szennyvízszikkasztással kapcsolatos vizsgálatunk.

[136] 123/1997. (VII.18.) kormányrendelet
[137] JNO-56/2010. állásfoglalás a leányfalui vízbázis belső védőövezetével kapcsolatos vizsgálatról

Ebben az ügyben a panaszos azért keresett meg bennünket, mivel a települési önkormányzat 20–30 éven keresztül végzett szennyvízszikkasztást Nagydobsza település egy részén. A részben erdőnek minősülő területen kerítéssel körbekerített, műszaki védelem nélküli szennyvízszikkasztásra szolgáló tavak voltak. A szakszerűtlen kezelés miatt a tavak többször túlcsordultak, a panaszos szomszédos ingatlanait elárasztotta a szennyvíz. A szennyvízszikkasztás a területen időközben megszűnt, de az esetleges szennyezés feltárása és felszámolása érdekében egyetlen hatóság sem intézkedett.

Álláspontunk[138] szerint, bár a földtani közeg és a felszín alatti víz szennyezései adott esetben mintegy „maguktól is megszűnnek", ez nem mentesíti egyik hatóságot sem az alól, hogy a jogszabályi követelményeknek megfelelően feltárja a tényállást, ennek eredménye alapján eljárjon, és amennyiben indokolt, úgy a szükséges intézkedéseket megtegye, érdemi döntéseket hozzon. Az egészséges környezethez való jog sérelméhez vezet, ha egy hatóság mintegy „megvárja", míg egy tevékenység, vagy jelen esetben a környezet állapota lassan, évek alatt újra megfelel a jogszabályi előírásoknak.

Ezért felhívtuk a felügyelőséget, hogy a szennyvízszikkasztással érintett terület környezeti állapotának felmérése érdekében a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII.21.) kormányrendelet alapján indítson kivizsgálást, és annak eredménye alapján a szükséges intézkedéseket tegye meg. A felügyelőség a kezdeményezésünk nyomán a kivizsgálást lefolytatta, ennek keretén belül talaj- és talajvíz-mintavétel történt. A talajvízben több szennyezőanyag esetében találtak határérték-túllépést (nitrát, szulfátion, naftalinok, PAH, BTEX), ami igazolta a szennyezés meglétét. A felügyelőség által elvégzett kockázatszámítás eredményeképp azonban további intézkedésre, így kármentesítés elrendelésére nem volt szükség.

A dunaszentpáli árvízvédelmi töltés megépítésének helyét, az engedélyeztetésével kapcsolatos eljárásokat és egy szennyvízátemelő elhelyezését kifogásolta egy hozzánk forduló panaszos. Levele szerint az átemelő árvíz alkalmával víz alá kerül, és az emberi fekáliával szennyezett ár elönti a Horgásztelek utcát. A vizsgálat eredményeképp megállapítottuk[139], hogy a szennyvízátemelő létesítési engedély nélkül épült, árvízvédelmi szempontból nem megfelelő helyen. A szennyvízátemelő leállítása csak víz alá kerülése esetén történik meg.

Állásfoglalásunkban felhívtuk az eljáró hatóságok figyelmét arra, hogy annak érdekében, hogy minél kevesebb szennyező anyag kerüljön a környezetbe, a vízügyi és környezeti érdekek által meghatározottan a lehető legkorábban intézkedni kell, vagyis a szennyvízátemelőt a megelőzés elvének jegyében már akkor le kell állítani, amikor számítani lehet a magas vízállásra. A megelőzés elvének megsértése, a késedelmes intézkedés az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okozott, emellett konkrét környezetszennyezéshez vezetett. Felhívtuk a felügyelőséget, hogy a jövőbeni visszásság megelőzése érdekében haladéktalanul vizsgálja meg, hogy a szennyvízáteme-

[138] JNO-92/2010. állásfoglalás a szennyvízszikkasztás következményei kivizsgálásának elmaradásával kapcsolatban lefolytatott vizsgálatáról

[139] JNO-355/2010. állásfoglalás a dunaszentpáli szennyvízátemelővel kapcsolatos vizsgálatról

lő és a pótlólagosan megépített csatornaszakasz megépítése káros állapotot idézett-e elő a környezetében, és amennyiben igen, úgy tegyen eleget a jogszabályban foglaltaknak. A felügyelőség eljárása folyamatban van.

II.2.6.6. A felszín alatti tartályok megszüntetésével kapcsolatos problémák

Ahhoz, hogy a hatóságok a hatáskörüket gyakorolni, és a környezetvédelmi érdekeket érvényesíteni tudják, megfelelő jogszabályi környezetre is szükség van. Erre mutatott rá egy kármentesítési eljárás kapcsán lefolytatott vizsgálatunk.

A Nitrokémia Zrt. papkeszi telephelyén lévő tartályok megszüntetésével kapcsolatosan a 2009. évben lefolytatott vizsgálat eredményeképp[140] visszásságot nem tártunk fel, de észleltük, hogy az érintett területen lehetnek még feltáratlan felszín alatti tartályok, amelyek esetleges szennyező forrásként veszélyt jelenthetnek a környezetre. Ezért állásfoglalásunkban felhívtuk a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal (a továbbiakban: MKEH) területileg illetékes szervét, hogy az Éfor.[141] alapján soron kívül ellenőrző vizsgálat végzését rendelje el az egész gyártelepre vonatkozóan, és a tartályok megszüntetése vonatkozásában az eljárást a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként való bevonása mellett folytassa le.

Az MKEH azonban arról tájékoztatott, hogy a nem használt és fel nem tárt tartályok kiküszöbölése műszaki-biztonsági és környezetvédelmi szempontból egyaránt indokolt lenne, de mivel az Éfor. erre vonatkozó rendelkezései 2009. március 1-je óta már nem hatályosak, így a tartályok megszüntetésére vonatkozó hatósági eljárás lefolytatására nincs hatásköre. Az Éfor. így csak bejelentési kötelezettséget ró a tartály tulajdonosára, és nem biztosít lehetőséget az MKEH számára, hogy a megszüntetésre vonatkozóan eljárást folytasson le, és ezen eljárásban a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként való részvételét biztosítsa. Ez tenné csak lehetővé ugyanis azt, hogy a környezetvédelmi hatóság szükség esetén kármentesítési eljárást indítson.

Az egészséges környezethez való jogból fakadó követelményeknek a jelenlegi, bejelentés jogintézménye ezért láthatóan nem felel meg, az egészséges környezethez való jog védelme érdekében a tartályok előzetes hatósági kontroll mellett végzett szakszerű megszüntetésére és ezen eljárás során a környezetvédelmi hatóság bevonására nélkülözhetetlen szükség van. Mindezekre tekintettel megállapítottuk, hogy a hatályos szabályozás az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságra vezet. Emiatt azzal a kezdeményezéssel fordultunk a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszterhez, hogy az alkotmányos visszásság megszüntetése érdekében az Éfor.-t módosítsa úgy, hogy a tartályok megszüntetésére vonatkozó hatósági eljárás intézményét állítsa vissza, és ezen eljárás keretén belül biztosítsa a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként való részvételét.

[140] JNO-59/2010. állásfoglalás a Nitrokémia Zrt. papkeszi telephelyén zajló kármentesítési eljárással kapcsolatban

[141] Az éghető folyadékok és olvadékok tárolótartályairól szóló 11/1994. (III.25.) IKM rendelet

Az MKEH kezdeményezésünk nyomán 2010. március 11-én hatósági ellenőrzést tartott a telephelyen, amely során olyan tartályokat találtak a telephelyen, melyek a hatósági nyilvántartásban nem szerepeltek, illetve a nyilvántartási adatok a fellelt tartályokkal nem egyeztek meg, a fellelt és semlegesített tartályok tisztítására vonatkozó jegyzőkönyvek pedig nem álltak rendelkezésre. Az ellenőrzés során az MKEH azt állapította meg, hogy további feltáratlan tartály nincs a telephelyen, és a nyilvántartási adatok, valamint a telephelyen ténylegesen fellelhető tartályok adatainak rendezése miatt viszont további egyeztetésre van szükség.

Jogalkotási javaslatunk nyomán a nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter 2010. április 12-én kelt levelében egyetértését fejezte ki a tekintetben, hogy az Éfor. módosítására szükség van, mivel a megszüntetési eljáráshoz kapcsolódóan a szakhatóság bevonására vonatkozó rendelkezések egyértelműsítésére van szükség. Erre a miniszter az Éfor. már megindult, teljes felülvizsgálata keretén belül látott lehetőséget. Bár a rendelet teljes felülvizsgálatára mindezidáig még nem került sor, az Éfor. kiegészült egy bekezdéssel, amely szerint a tárolótartály megszüntetése vagy használatának 8 hónapnál hosszabb szüneteltetése esetére vonatkozó bejelentési kötelezettség során, a hatóság köteles a bejelentés nyilvántartásba történő bejegyzéséről szóló határozatot a területileg illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőséggel közölni. Jóllehet állásfoglalásunk részben sikerre vezetett, felhívjuk a figyelmet, hogy ezen bekezdés beépítése nem pótolja a tartályok megszüntetésére vonatkozó eljárás, illetve a teljes Éfor. újragondolásának szükségességét, így jogalkotási javaslatunkat továbbra is fenntartjuk.

II.2.7. Társadalmi részvétel

témafelelős: Gyűrű Attila

II.2.7.1. Értékelés

A társadalmi részvétel terén elsősorban a döntéshozatalban való részvétel érvényesülését (ügyféli jogok biztosítását) és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést vizsgáljuk.

Az előző évhez hasonlóan 2010-ben is több beadvány érkezett hozzánk, egyfelől azon „típuskérdésekkel", melyekkel már többször foglalkoztunk korábbi állásfoglalásainkban. Másfelől 2010-ben valamelyest változott az ügyek jellege az előző beszámolási időszakhoz képest, és más kérdések kerültek napirendre.

Így a 2010-es év talán legjelentősebb témája a környezetvédelmi ügy fogalmának meghatározása. E kérdéssel egyedi ügyben konkrét beadvány alapján, valamint a Legfelsőbb Bíróság megkeresésére is foglalkoztunk. Lehetőségünk nyílt arra, hogy kifejthessük véleményünket a Legfelsőbb Bíróság részére az általa lefolytatott jogegységi eljárásban. Így hozzájárulhattunk a környezetvédelmi ügy fogalma körüli környezetjogi disputa rendezéséhez és ahhoz, hogy e kérdést illetően egységes jogértelmezést alakítson ki a jogalkalmazói gyakorlat. Meg kell jegyezni azonban azt, hogy a Legfelsőbb Bíróság jogegységi döntése

sokkal inkább hatósági eljárási szempontokat figyelembe vevő, eljárásjogi érveken alapuló véleményt képvisel, mintsem egy progresszív, a környezetvédelmi jogot fejleszteni szándékozó, a civil társadalom irányába nyitott szemléletmódot.

Az Aarhusi Egyezményhez kapcsolódóan panasz alapján eljárva felhívtuk[142] a környezetvédelmi minisztert, hogy teremtse meg a feltételeket ahhoz, hogy az Aarhusi Munkabizottság – hosszabb szünetet követően – folytathassa működését, tekintettel arra, hogy 2010-ben kell benyújtani következő nemzeti jelentésünket. Véleményünkkel részt vettünk a nemzeti jelentés elkészítésében is, kiegészítéseinket a minisztérium belefoglalta a beszámolóba.

A társadalmi részvétel erősítéséhez kívántunk hozzájárulni azzal is, hogy aktív szerepet vállaltunk egy munkabizottság munkájában, melynek feladata az Aarhusi Egyezmény végrehajtási tapasztalatainak értékelése az atomenergiával kapcsolatos ügyekben.[143]

Több ügyben foglalkoztunk az ügyféli jogok biztosításával az építésügyi, valamint útépítési hatósági eljárásban, de érintettük e kérdést egy kereskedelmi létesítmény működéséhez kapcsolódó bűzhatást kifogásoló beadványra adott válaszunkban is. Említést kell tenni arról is, hogy a jogalkalmazói gyakorlat mellett az ügyféli jogállást veszélyeztető jogalkotási kezdeményezésekkel is foglalkoztunk.[144]

II.2.7.2. A környezetvédelmi ügy fogalma

A környezetvédelmi ügy fogalmával foglalkoztunk egy civil szervezet beadványa alapján indult vizsgálatban. A panasz lényege az volt, hogy a Natura 2000 területet érintő termőföldvédelmi hatósági eljárásban a földhivatal nem biztosította az ügyféli státuszt a társadalmi szervezetnek. Tekintettel arra, hogy a panaszos az elutasító végzéssel szemben nem fellebbezett, az egyedi döntés visszásságát nem vizsgáltuk. Figyelemmel azonban a kérdésnek a konkrét ügyön túlmutató jelentőségére, az ügyféli státusszal kapcsolatos eltérő és néhány esetben visszás joggyakorlatra, szükségesnek láttuk a társadalmi szervezetek ügyféli jogállása kapcsán a környezetvédelmi ügy fogalmának értékelését.

Állásfoglalásunk tervezetében kifejtettük, hogy a hatóság hasonló esetekben köteles a civil szervezet ügyféli jogait biztosítani, mivel az eljárás szabályait tartalmazó kormányrendelet[145] szerint termőföld más célú hasznosításának engedélyezésére irányuló eljárás során, ha a termőföld vízvédelmi, országos jelentőségű védett természeti területen vagy Natura 2000 területen van, úgy szakhatóságként az illetékes környezetvédelmi felügyelőség részvétele az eljárásban kötelező. Ismeretes, hogy a Legfelsőbb Bíróság vonatkozó jogegységi

[142] JNO-114/2010. felhívás az Aarhusi Munkabizottsággal kapcsolatos megkeresés tárgyában

[143] Az Aarhusi Egyezménnyel kapcsolatos említett tevékenységeinkről a II.3. Nemzetközi hatásköreinkhez kapcsolódó tevékenységünk alfejezetben számolunk be részletesebben.

[144] Erről bővebben a II.2.9. Részvételünk a jogi szabályozás alakításában című alfejezetben számolunk be.

[145] A földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézetről, a Földrajzinév-bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól szóló 338/2006. (XII.23.) kormányrendelet

határozatai a környezetvédelmi civil szervezetek ügyféli jogainak a biztosítása szempontjából azokat az ügyeket környezetvédelminek tekinti, amelyekbe a felügyelőségeket a jogalkotó szakhatóságként rendeli bevonni. Véleményünkben hivatkoztunk arra is, hogy a természetvédelem a környezetvédelem integráns részét képezi, ezt igazolja az is, hogy a Tvt. kimondja a Kvtv. háttérjogszabályként való alkalmazását.

Állásfoglalásunk tervezetére adott elemzéséből kiderült, hogy a vidékfejlesztési miniszter véleménye több ponton eltért az iroda álláspontjától: ez leginkább a környezetjog és az egyéb ágazati eljárások viszonyát, illetve az ezen eljárásokban biztosítandó ügyféli jogok szerepét érintette.

A vitás kérdést ugyanakkor egyértelműen eldöntötte a Legfelsőbb Bíróság időközben meghozott 4/2010. (X.20.) közigazgatási jogegységi (KJE) határozata, mely konkretizálva és több ponton módosítva az 1/2004. KJE határozatban foglaltakat nevesítette, hogy „a természetvédelmi hatósági ügyekben a társadalmi szervezeteket a Kvtv. 98. § (1) bekezdésének megfelelően illeti meg az ügyféli jogállás." Felhívtuk tehát a miniszter figyelmét az egyértelművé vált jogi helyzetre és kértük, hogy tegye meg azon intézkedéseket, melyek a földhivatalok tárgybeli eljárásainak a Legfelsőbb Bíróság 4/2010. (X.20.) KJE határozatával megegyező tartalmú egységesítése érdekében szükségesek. A minisztérium az állásfoglalást elfogadta, és tájékoztatott, hogy a szükséges intézkedéseket meg fogja tenni.

Részvételünk a Legfelsőbb Bíróság közösségi részvétellel foglalkozó jogegységi határozatának előkészítésében

Egyebek között a környezetvédelmi ügy fogalmával kapcsolatos részletes álláspontunkat is kifejthettük a Legfelsőbb Bíróság megkeresésére, éppen az imént hivatkozott jogegységi határozat megalkotásának a folyamatában. E megkeresés célja az volt, hogy a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma valamennyi véleményt megismerve megalapozottan dönthessen az eljárás alapjául szolgáló három kérdésben. Nevezetesen, hogy milyen közigazgatási hatósági ügyekben illeti meg az ügyféli jogállás a társadalmi szervezeteket, miként alakul e szervezetek kereshetőségi joga azon ügyekben, ahol a környezetvédelmi hatóság mint szakhatóság jár el, valamint megilleti-e őket a perbeli beavatkozás joga azon közigazgatási perekben, melyekben az alapul szolgáló közigazgatási hatósági eljárásban nem vettek részt ügyfélként.

A Legfelsőbb Bíróság számára megfogalmazott véleményünk szerint a környezetvédelem célja, hogy a környezetet mint komplex rendszert a maga egészében védje. A környezeti elemeket valamennyi hatósági eljárásban védeni kell, függetlenül attól, hogy a vonatkozó eljárás szabályait mely törvény vagy egyéb jogszabály szabályozza. A környezetvédelmi ügy fogalma tehát nem szűkíthető le kizárólag a környezetvédelmi anyagi jog által szabályozott környezetvédelmi eljárásokra, tekintettel arra, hogy nem kizárólag a zajvédelmi, vízvédelmi, természetvédelmi stb. jog hatálya alá tartozó eljárásokban merülnek fel környezetvédelmi kérdések.

Hangsúlyoztuk, hogy mindenképpen biztosítani kell a társadalmi szervezetek ügyféli jogállását azon ügyekben, ahol a környezetvédelmi hatóság ügydöntő

hatóságként jár el, vagy szakhatósági eljárása kötelező. Ugyanakkor figyelembe kell venni a jogalkotó által megvalósított deregulációt, melynek eredményeként radikálisan csökkentették a szakhatósági részvételt igénylő eljárások számát, de ettől függetlenül a környezeti érdekek érintettsége nyilvánvalóan továbbra is fennáll. Részben ezzel is összefüggésben rámutattunk, hogy a környezeti érintettség akkor is megállapítható, ha a környezetvédelmi hatóság ügyfélként vesz részt az eljárásban.

Említést tettünk továbbá arról az esetről is, amikor a környezetvédelmi eljárás más hatósági (pl. építési) engedélyezés feltételét képezi, és az egyes engedélyezési eljárások egymásra épülve mintegy láncot alkotnak. Hangsúlyoztuk, hogy nem támogatható az a jogértelmezés, amely szerint csak a lánc legelején álló eljárásban biztosítják az ügyféli jogállást. A környezeti érdekek érvényesítése, illetve a környezeti elemek érintettsége akkor is releváns kérdés lehet, amikor a hatóságok az építésügyi engedélyezési eljárás keretében hoznak döntést, nem beszélve arról, hogy az eljárási láncolat korábbi szakaszaiban támasztott feltételek vagy kialakított megoldások teljesítését is csak akkor lehet eredményesen számon kérni, ha a láncolat későbbi elemeiben is mód van a közösségi részvételre.

Mindezen változások indokolták az 1/2004. KJE határozat felülvizsgálatát, annak elismerését, hogy az eljáró hatóság, illetve szakhatóság jellege csupán egy a figyelembe veendő szempontok közül.

Véleményünkben hangsúlyoztuk, hogy környezetvédelmi ügy tehát valamennyi környezeti elemet érintő ügy, így az ügy és a hatóság közötti kapcsolat mint meghatározó szempont módosítandó. Ez azt jelenti, hogy nemcsak akkor minősülhet az adott ügy környezetvédelmi ügynek, ha a környezetvédelmi hatóság az ügyben részt vesz, hanem akkor is, ha a környezetvédelmi érdekek érintettsége egyértelmű.

A Legfelsőbb Bíróság részére megküldött anyagunkban foglalkoztunk a társadalmi szervezetek perbeli legitimációjával is. Kifejtettük, hogy nemcsak a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalása, hanem egyéb környezetvédelmi kérdések tekintetében is biztosítani kell a kereshetőségi jogot, amennyiben tényleges kapcsolat van a felperes keresete és a környezetvédelemi érdekek között, azaz a keresetben vitatott döntés környezetvédelmi tartalmú.

A közigazgatási perbeli jogállás szintén alapvető kérdése, hogy a társadalmi szervezeteket mennyiben illeti meg a perbeli beavatkozás joga, ha a korábbi közigazgatási eljárásban nem gyakorolták ügyféli jogaikat. Irodánk azt a véleményt képviselte, hogy ha egy társadalmi szervezet a Kvtv.-ben kimondott szabályok szerint egy adott ügyben önálló perindítási jogosultsággal rendelkezik, úgy a beavatkozási jogosultságot is biztosítani kell.

Az említett érvek csupán részleges figyelembevételével, a környezetvédelmi ügyekben biztosítandó ügyféli jogállás sajnálatosan szűk értelmezésével hozta meg a Legfelsőbb Bíróság 4/2010. (X.20.) KJE határozatát.

Az ügyféli jogokkal kapcsolatosan a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy az ügyféli jogállás azon szakhatósági közreműködésre tekintettel illeti meg a tár-

sadalmi szervezeteket, ahol a környezetvédelmi hatóság mint környezetvédelmi szakhatóság jár el. Ez alól egyetlen kivételként a természetvédelmi hatósági ügyekben illeti meg a társadalmi szervezeteket az ügyféli jogállás. Nem biztosítandó az ügyféli jogállás a bíróság szerint azon ügyekben sem, melyekben a hatóság ügyfélként vesz részt.

A kereshetőségi jogot illetően a Legfelsőbb Bíróság úgy döntött, hogy a társadalmi szervezetek kereshetőségi jogát a közigazgatási perekben a környezetvédelmi hatósági eljárás vagy szakhatósági részvétel keretei szabják meg. Kereshetőségi joguk a hatósági eljárás környezettel közvetlenül össze nem függő kérdéseire nem terjed ki

Végül kimondta a jogegységi döntés, hogy a perbeli beavatkozás független az alapul szolgáló eljárásban való részvételtől, de a konkrét hatásterületi érintettség minősülhet olyan jogi érdeknek, amely a beavatkozás megengedésére adhat alapot. A társadalmi szervezet alapszabály szerinti működésében a tényleges érdekeltségnek és a konkrét földrajzi érintettségnek is jelentkeznie kell.

Véleményünk szerint a Legfelsőbb Bíróság döntésével indokolatlanul szigorította a társadalmi szervezetek ügyféli jogai gyakorlásának feltételeit a környezetvédelmi ügyekben. Döntését az indokoltnál nagyobb mértékben alapította szigorúan eljárásjogi érvekre, és kevéssé volt figyelemmel a környezetvédelem szerepére, annak komplex jogterületi jellegére, pedig ezen szempontokat nemcsak a jogtudományban, hanem a hatósági jogalkalmazásban is érvényesíteni kell. Véleményünk szerint e leszűkítő jogértelmezés még indokoltabbá tette a jogalkotó számára, hogy a hatósági jogalkalmazás ellentmondásait jogi szabályozással kiküszöbölje, és az indokolt mértékben, megalapozott hatásvizsgálaton alapuló döntést hozzon arról, hogy mely eljárásokban szükséges az ügyféli jogok biztosítása. Mindezekre figyelemmel a társadalmi részvétel kérdésében átfogó vizsgálatot tervezünk, amelyben körültekintően tisztázni tudjuk majd és be tudjuk mutatni a környezeti demokrácia érvényesítésének hosszú távú társadalmi előnyeit az érintett közösségek és magánszemélyek kizárásával lefolytatott eljárásokkal szemben.

II.2.7.3. Ügyféli jogok az ágazati eljárásokban

E beszámolóban is foglalkozni kell az ügyféli jogok biztosításával a különböző ágazati, elsősorban építésügyi, útépítési hatósági eljárásokban, mivel e kérdések a 2008-2009-ről szóló beszámolóhoz hasonlóan jelenleg is aktuálisak. Négy ügyünkben is rávilágítottunk a hatósági jogalkalmazás visszásságaira, az ügyféli jogok megszorító értelmezésének tarthatatlanságára.

Az egyik ilyen esetben vizsgálatot folytattunk egy budapesti irodapark építését engedélyező hatósági eljárásokkal kapcsolatosan.[146] A beadványozó kifogásolta, hogy a lakókörnyezetében tervezett Pasavölgy Irodaház építésügyi eljárásában az ügyfélként való részvételét elutasító első- és másodfokú döntések sértik az egészséges környezethez való alkotmányos jogát, illetve a jogorvoslathoz való

[146] JNO-436/2010. állásfoglalás építéshatósági eljárásban ügyféli jog elutasítása miatti panasz tárgyában

jogát. Ezen ügyben az első és másodfokú építésügyi eljárásban biztosított ügyféli státusz kérdését elemeztük részletesen.

Állásfoglalásunkban kimondtuk, hogy a jegyző a beadványozó által előterjesztett ügyféli jogállás iránti kérelem tárgyában visszás módon csak az építésügyi engedély megadását követően döntött. Kifejtettük, hogy bár az ügyféli jogállás tárgyában a hatóság jogot megállapító döntést hoz, az ügyféli jogállás kérdése mégis szorosan, elszakíthatatlanul összefügg a tárgyi üggyel, és nem állapíthatóak meg olyan, a tárgyi ügytől megkülönböztethető, önálló értelmezési szempontok, egyedi sajátosságok, amelyek önálló eljárás lefolytatását lehetővé tennék vagy indokolnák.

Kifogásoltuk emellett azt is, hogy a jegyző arra hivatkozva utasította el az ügyféli jogállás iránti kérelmet, hogy a kérelmező ingatlana és a tárgybeli ingatlan nem közvetlenül szomszédosak, és így véleménye szerint a kérelmező nem minősül ügyfélnek. Állásfoglalásunkban rávilágítottunk ezen érvelés törvénysértő jellegére, mivel ilyen ügyekben az építésügyi jogszabályok által meghatározott kötelezően figyelembe veendő ügyfeleken kívül azok jogállását is vizsgálni kell, akik a Ket. szabályai szerint a „jog vagy jogos érdek érintettsége" alapján ügyfélnek minősülnek.

Állásfoglalásunkkal a közigazgatási hivatal részben értett egyet, észrevételeinek feldolgozása a beszámoló lezárásakor folyamatban volt. A panasszal érintett hatóság egyfelől elismerte, hogy a folyamatban lévő engedélyezési eljárásban először az ügyféli jogállás kérdésében kellett volna döntenie az elsőfokú hatóságnak, azonban a hibás döntés alapjaként a Ket. szabályozási ellentmondásaira hivatkozott. Kifejtette ugyanakkor, hogy az ügyféli jogállás kérdésében – az alapeljárástól elkülönülten – külön határozattal kell döntést hozni. Továbbá elismerte ugyan, hogy az építésügyi szabályok az általunk is hivatkozott módon csak a Ket. szabályaival együttesen értelmezhetők, azonban a konkrét ügyben az érintettség kimondása nem volt indokolt, mivel a beadványozó jogát, jogos érdekét a tevékenység nem érintette, tehát az ügyféli jogállást nem kellett biztosítani a hatóság szerint.

Az ügy rávilágít az ügyféli jogállás elbírálásával és az alapul szolgáló eljárás befejezésével, illetve a lezáró érdemi döntés jogerőre emelkedésével kapcsolatos visszás helyzetre is, mely azonban inkább jogalkotási, mintsem kifejezetten jogalkalmazási kérdés. A hatályos szabályozási környezetben, amíg az ügyféli jogállás tárgyában külön fellebbezési eljárást folytatnak le a hatóságok, az alapul szolgáló érdemi eljárást jogerősen be lehet fejezni, és az engedélyes megkezdheti a tevékenységét. Ez azonban könnyen arra vezethet, hogy mire adott esetben a kérelmező ügyféli jogállást nyer, addigra az érdekeit érintő – adott esetben sértő – létesítmény meg is valósul. Ügyféli jogállása így kiüresedik, az abból eredő jogosultságait érdemben már nemigen gyakorolhatja. Minderre tekintettel, ezzel a kérdéssel a jövőben irodánk jogalkotási javaslat megtétele útján is foglalkozni fog.

A hatósági döntés megismerhetőségével mint az ügyféli jogok egy másik lényeges kérdésével foglalkoztunk a miskolci Pannónia szálló ügyében.[147] A pana-

[147] JNO-200/2010. állásfoglalás a miskolci Pannónia szálló konyhája szellőztető berendezésének bűzhatásával kapcsolatos eljárások vizsgálata tárgyában

szos azt sérelmezte, hogy a lakásával szomszédos, miskolci Pannónia szálloda konyhai szellőztető berendezésének működése, a berendezés tetőkivezetésének a lakása erkélyétől 4–5 méterre történt elhelyezésével folyamatosan a lakása levegőjét terhelő, az egészségére káros bűzhatással jár. Ezen vizsgálatunkban feltártuk, hogy a felügyelőség a kérelem alapján indult eljárásban az ügy érdemében elmulasztotta a határozat meghozatalát. Ezért állásfoglalásunk tervezetében kezdeményeztük, hogy a hatóság szabályszerűen közölje a döntést a beadványozóval, és biztosítsa jogorvoslati jogát. Állásfoglalásunk kiadását követően a szálloda a kifogásolt szellőző berendezést másik helyre tette át, így a konfliktus megoldódott. Az ügy ugyanakkor rámutatott arra a jogalkalmazási problémára, hogy a lakossági bejelentéseket milyen szabályok szerint kötelesek a hatóságok kivizsgálni, a hivatalból megindított eljárásban a bejelentőt megilletik-e az ügyféli jogok. A kérdés jelentős és széles körű problémaként jelentkezik, ezért – röviddel a beszámoló lezárását megelőzően – általános vizsgálatot indítottunk a jogi szabályozás (Panasztv. és Ket.) és a joggyakorlat elemzésére.

A szigetvári SPAR áruházhoz kapcsolódó útépítési engedélyezési eljárás vizsgálatánál[148] a forgalomnövekedés kedvezőtlen hatásaival foglalkoztunk. A beadványozó szerint az áruház kiszolgáló útjához kapcsolódó forgalmi csomópont háromágúról négyágúra történő átépítése mind Szigetvár történelmi belvárosára, mind a közvetlenül érintett Széchenyi utca lakóingatlanaira nézve káros hatással van. Állásfoglalásunk tervezetében megállapítottuk, hogy a közlekedési hatóság – a lehetséges ügyfelek nem körültekintő meghatározásával – nem biztosította az ügyféli jogosultságot a panaszosnak, és ezzel visszásságot idézett elő. Bár a másodfokú hatóság a döntést megváltoztatva kimondta, hogy a beadványozó ügyféli jogállását biztosítani kell, az ügyféli státusz elismerése értelmetlenné vált, mivel az alapeljárásban kifogásolt útépítés gyakorlatilag befejeződött. A hatóságok nem értettek egyet véleményünkkel, e válaszok elemzése folyamatban van.

Több visszásság vizsgálata mellett foglalkoztunk az ügyféli jogállás kérdésével is a Red Bull Air Race engedélyezésével kapcsolatos állásfoglalásunkban.[149] Az ügyben a panaszos kifogásolta, hogy a Red Bull Air Race nyilvános repülőrendezvény engedélyezésével, illetve az azzal kapcsolatos tribünök közterületi elhelyezésével összefüggésben nem tájékoztatták a lakosságot, ezzel az ügyféli jogok sérelmét okozva.

A hatóság álláspontja szerint a konkrét légiközlekedési hatósági eljárásban csupán egyetlen ügyfél volt, maga a kérelmező, ő viszont lemondott a fellebbezési jogáról, így a döntés a közléssel jogerőre emelkedett. A hatóság szerint – a 2008-as rendezvényhez hasonlóan – további (a kérelmezőn kívüli) ügyfél, ügyfelek kiléte az eljárással összefüggésben nem volt megállapítható, ezért az engedélykérelem tárgyában született határozatot nem kellett közölniük és nem is közölték más személlyel, szervezettel, továbbá nem tekintette irányadónak a Ket. hirdetményi kézbesítésre vonatkozó szabályait sem.

[148] JNO-20/2010. állásfoglalás a szigetvári SPAR áruház útügyi létesítményei által okozott zavaró zajhatás tárgyában

[149] JNO-443/2010. állásfoglalás a Red Bull Air Race repülőrendezvény tárgyában

Állásfoglalásunkban kifejtettük, hogy az ilyen és ehhez hasonló, a lakosok igen jelentős számát közvetlenül érintő tevékenységek vonatkozásában semmiképpen nem lehet az ügyfelek körét kizárólag a kérelmezőre korlátozni. Teljesen egyértelmű ugyanis, hogy a főváros belvárosában, lakóházak közvetlen közelében megtartott, több százezer ember által látogatott, igen jelentős zajterhelést, forgalomnövekedést és egyéb zavaró hatásokat kiváltó rendezvény érdemben érinti az ott élő lakosok érdekeit.

Hasonló kérdéssel foglalkoztunk a Hungaroring versenypályán rendezett autó- és motorversenyek hatásainak elemzéséről szóló állásfoglalásunkban.[150] A panaszos kifogásolta a versenyek kedvezőtlen környezeti hatásait, mivel mindennapossá váltak a különböző, rendkívül nagy zajjal járó rendezvények, tesztek, edzések. A beadvány szerint a hatóságok nem teszik meg a hatáskörükbe tartozó intézkedéseket.

Vizsgálatunkban több egyéb kérdés mellett foglalkoztunk az ügyféli jogállás kérdésével, kimondva, hogy a környezetvédelmi felülvizsgálati eljárás megindulásáról, a dokumentáció benyújtására előírt határidő módosításáról, illetve a környezetvédelmi működési engedély meghozataláról hirdetményi úton kellett volna értesíteni az ügyfeleket. Különös hangsúllyal hívtuk fel a figyelmet arra, hogy az ilyen és ehhez hasonló, a lakosok igen jelentős számát közvetlenül érintő tevékenységek vonatkozásában semmiképpen nem lehet az ügyfelek körét kizárólag a kérelmezőre korlátozni.

Ugyanezen álláspontot képviseltük a Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér 2. számú kifutópálya működését elemző állásfoglalásunkban.[151] A panaszos kifogásolta, hogy az érintett kifutópálya a lakott területekhez nagyon közel helyezkedik el, használata igen zavaró.

Állásfoglalásunkban felhívtuk a figyelmet arra, hogy a társadalmi részvételnek a környezeti ügyekben különös jelentősége van. Megállapítottuk, hogy a légügyi hatóság a korlátozott pályahasználat alóli felmentés tárgyában lefolytatott eljárásba az érintett lakosságot nem vonta be, a határozatot a hatóság hirdetményi úton nem közölte.

Összefoglalva az elmondottakat, az iroda a társadalmi részvétellel kapcsolatos eljárások és jogalkotási aktusok valamennyi elemét kiemelten fontosnak tartja. A jogalkotónak és a jogalkalmazóknak egyaránt látniuk kell, hogy az érintett közösségek és társadalmi szervezetek bevonása nélkül lefolytatott eljárások lehet hogy egyszerűbbek és néhány héttel korábban befejeződnek, azonban ezzel azt kockáztatják, hogy évekig tartó helyi környezetvédelmi konfliktus alakul ki, amely rengeteg pénzbe és időveszteségbe kerül mind az üzemeltetőnek, mind a hatóságoknak, mind pedig a többi érdekeltnek.

[150] JNO-560/2010. állásfoglalás a Hungaroring autó-, motorsport versenypálya működéséből eredő zaj tekintetében

[151] JNO-116/2010. állásfoglalás a Budapest Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér 2. számú kifutópályájának 2009. március 9. és április 29. közötti fokozott használata tárgyában

II.2.8. Részvételünk a hatóságok eljárásjogi gyakorlatának alakításában

témafelelős: Barta Eszter

II.2.8.1. Értékelés

Az egészséges környezethez való jog objektív, intézményvédelmi jellegéből következően az állam a környezet védelmére, valamint az élet természeti alapjának fenntartására irányuló kötelezettségének elsősorban jogalkotási és szervezeti garanciák biztosításával tesz eleget. A környezetvédelmi, fenntarthatósági szempontoknak az egyes ágazati szakpolitikákban és jogszabályokban történő megjelenítésén túl olyan hatósági szervezet felállításáról és működtetéséről kell gondoskodni, amely rendelkezik a megfelelő erőforrásokkal, kapacitással és szakmai felkészültséggel ahhoz, hogy képes legyen a környezeti érdekek hatékony védelmére. Ennek egyik alapfeltétele a hatósági jogalkalmazás magas színvonala, az eljárási szabályok következetes betartása és betartatása.

Egyedi vizsgálataink jelentős részében megállapítható volt a Ket.[152] előírásainak megsértése. Az egyes ügyek részletes elemzése helyett éppen ezért olyan általános jogalkalmazási problémák bemutatására törekszünk, amelyek jogterülettől, ágazattól és egyedi ügyektől függetlenül jellemzik a hatósági gyakorlatot. Ennek során a problémák bemutatásával egyfajta általános helyzetkép felvázolása a célunk, ezzel is elősegítve a jogalkalmazás fejlesztését. Az alapjogvédelem ombudsmani megvalósítása nem szorítkozhat csupán a közigazgatás egyedi hibáinak orvoslására. Az egyedi visszásságok elemzése alapján a rendszerhibákat is fel kell tárni, és általános ajánlásokkal kell biztosítani az egészséges környezethez való jog érvényesülését mind a jogalkalmazás, mind pedig a jogalkotás tekintetében.

Így általánosságban kell rámutatni arra, hogy a hatósági hibák, mulasztások mögött meghatározó módon a hatósági szervezetrendszer működési hiányosságai állnak. Általános tapasztalatunk, hogy a hatóságok elégtelen személyi, tárgyi, költségvetési feltételeik miatt képtelenek hatékony módon teljesíteni feladataikat. A megfelelő működés, vagyis a környezeti problémák megelőzése, illetve gyors és hatékony elhárítása érdekében jelentős társadalmi és kormányzati elvárás nehezedik a hatóságokra, amelynek feltételei ugyanakkor nem biztosítottak maradéktalanul. A felügyelőségek érdemi munkáját például folyamatos átszervezések és létszámleépítések nehezítik. A jegyzői környezetvédelmi hatáskörök gyakorlásához általában nem biztosítottak a szakmai, személyi, tárgyi feltételek. A jogelméleti, szakmai háttér elmélyítésére a jelentős munkateher miatt már nem marad lehetőség. Nem elégséges a képzés, nem biztosított a jogalkalmazást segítő iránymutatás, jogegységesítés. A Ket. jogkövetkezményeket fűz a hatósági eljárás határidejének túllépéséhez, de a gyors eljárás feltételeit a törvénymódosítással együtt nem biztosították. Az ügyteher nyomása miatt az egyes ügyekben így elmarad az elmélyült, alapos, minden

[152] A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény

részletre kiterjedő ügyfeldolgozás. Megfigyelhető a feladatok közötti kényszerű rangsorolás is. A mulasztáshoz kötődő szankciók elkerülése miatt feltétlenül elvégzendő feladatok háttérbe szorítják a kevésbé kényszerítő kötelezettségeket. Elmarad vagy késedelmet szenved a lakossági panaszok kivizsgálása, és az egyéb hatósági ellenőrzések (pl. a bejelentésköteles[153] ipari tevékenységek esetén).

Összességében megállapítható tehát, hogy a működés megfelelő feltételeinek hiánya hibákkal terhelt hatósági működést, mulasztásokat, késedelmes eljárást, megalapozatlan döntéseket, hiányos ellenőrzést eredményez. A hatósági szervezetrendszer nem megfelelő működése az ország környezeti állapotát közvetlen és negatív módon határozza meg. A szervezet működtetésén megtakarított költségvetési források akár többszörösét kell fordítani az ennek révén bekövetkezett károk utólagos elhárítására.

Ugyanakkor számos esetben a fenti objektív feltételektől függetlenül jelentkező visszásságot tártunk fel, amely megfelelő hozzáállással, helyes jogértelmezéssel, a környezeti értékek, a lakosság érdekeinek szem előtt tartásával elkerülhető lett volna.

Az általunk lefolytatott vizsgálatok alapján azt mondhatjuk, hogy a hatóságok eljárásjogi működésével kapcsolatban a panaszosok többnyire az érdemi intézkedések elmaradását, az eljárások elhúzódását sérelmezik. Gyakran előfordul, hogy a hatóságok a tényállást nem tisztázzák megfelelően, döntéseiket az alakszerűségi szabályok megsértésével hozzák meg, illetve nem fektetnek elegendő hangsúlyt a döntések ellenőrzésére és végrehajtására. Visszatérő problémát jelent továbbá a megelőzés és az elővigyázatosság elvének megsértése, illetve a szennyező fizet elvéhez kapcsolódóan az úgynevezett externális költségek társadalomra történő áthárítása. Végül, de nem utolsósorban felhívjuk a figyelmet bizonyos látszólag nagy jelentőségű ügyek hatóságok általi „kiemelt" kezelésének negatív tendenciájára.

A fentieken túl rá kívánunk mutatni, hogy a környezetvédelmi hatósági eljárásokban különös súllyal merülnek fel a társadalmi részvétellel kapcsolatos kérdések, így például a közérdekű adatokhoz hozzáférés, a döntéshozatalban való részvétel feltételeként az ügyféli jogállás megállapítása, a hirdetményi kézbesítés szabályainak betartása, valamint a jogorvoslathoz való jog biztosítása. Hasonlóan jelentős, de inkább a jogalkotásra tartozó, koncepcionális kérdés a közérdekű bejelentések, panaszok és a közigazgatási hatósági eljárás egymáshoz való viszonyának tisztázása.[154]

Az egyedi és átfogó vizsgálatainkból nyert általános tapasztalatainkat a jogi szabályozás alakítására irányuló jogalkotási javaslatainkban is megfogalmazzuk. Így például a Ket. 2010. évi módosítását megelőzően is eljuttattuk javaslatainkat a jogalkotó részére.[155]

---

[153] A bejelentés jogintézményét illető kifogásainkról részletesebben is szólunk a II.2.2. Zaj elleni védelem, illetve a II.2.9. Részvételünk a jogi szabályozás alakításában alfejezetekben.

[154] Ezeket a kérdéseket a II.2.7. Társadalmi részvétel, illetve a II.2.9. Részvételünk a jogi szabályozás alakításában című alfejezetekben is ismertetjük.

[155] Lásd részletesen a II.2.9. Részvételünk a jogi szabályozás alakításában című alfejezetben

II.2.8.2. A hatóságok eljárási kötelezettsége

A Ket. alapján a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben – illetékességi területén, valamint kijelölés alapján – köteles eljárni.[156] A közigazgatási hatóságnak a hatáskörébe tartozó ügyeket a jogszabályban meghatározott határidőn belül kell elintéznie, amennyiben e kötelezettségének nem tesz eleget, mulasztást követ el. A közigazgatási szerv hallgatása – kérelemre induló eljárásokban – bizonyos, jogszabályban meghatározott esetek kivételével az ügyfél jogait és a Ket. előírásait súlyosan sérti, az ügyfél jogainak érvényesítését akadályozza.

Könnyen belátható ugyanakkor, hogy környezetvédelmi ügyekben a hatósági eljárás megfelelő időben történő megindításához és lefolytatásához – a hivatalból induló eljárások esetében is – kiemelt közérdek fűződik. A megelőzés és elővigyázatosság elvének érvényesülése érdekében nem elfogadható, hogy a környezetre akár csak potenciálisan veszélyt jelentő tevékenységek kivizsgálatlanul maradjanak, esetleg hosszú éveken keresztül háborítatlanul folytatódhassanak a hatósági beavatkozás hiánya miatt.

Gyakran tapasztaljuk, hogy a hatóságok nem lépnek fel kellő eréllyel és következetességgel a környezetszennyezés megelőzése, valamint a környezetkárosítás megakadályozása érdekében, az ügyfél kérelmére gyakorlatilag mérlegelés nélkül, indokolatlanul hosszabbítják meg az eljárási határidőket, de az sem ritka eset, hogy egyáltalán nem járnak el. A hatóságok eljárási kötelezettségének megsértésével összefüggő problémákra mutattak rá az alábbi ügyek.

II.2.8.3. A hatóságok mulasztása (az érdemi intézkedések elmaradása, az eljárás elhúzódása)

A 2008-2009-ről szóló beszámolónkban már szereplő, 2010-ben befejezett Mohácsi Farostlemezgyárral kapcsolatos ügyben[157] számos lakossági panasz érkezett a hatóságokhoz az üzem zajvédelmi határértéket túllépő működésével kapcsolatban, ezek alapján azonban a hatóságok nem jártak el, illetve nem hoztak hathatós intézkedéseket a helyzet javítása érdekében. A felügyelőség nem tisztázta a tényállást, nem ellenőrizte a levegővédelmi követelmények betartását, nem végzett hatósági méréseket, és a zajkibocsátási határérték bizonyított túllépése ellenére sem tette meg a szükséges hatósági intézkedéseket. A jegyző mint iparhatóság szintén nem intézkedett a jogszabályoknak meg nem felelően működő tevékenységgel szemben. Mindez ahhoz vezetett, hogy a gyár – a lakosság folyamatos tiltakozása ellenére – évekig tudott a zajvédelmi határértékek felett működni. Megállapítottuk, hogy a felügyelőség és a jegyző eljárásukkal és mulasztásaikkal az egészséges környezethez való jog sérelmét jelentő visszásságot okoztak.

Sikerként könyvelhetjük el, hogy kezdeményezésünk eredményeképpen a felügyelőség időközben elvégezte a szükséges zaj- és levegővédelmi méréseket a

[156] Ket. 20. § (1) bekezdés

[157] JNO-4/2010. állásfoglalás a Mohácsi Farostlemezgyár működésével kapcsolatos vizsgálat tárgyában

telephelyen. Zajvédelmi szempontból megállapításra került, hogy az üzemeltető nem teljesítette a számára előírt kötelezettséget, az üzemi létesítmény által okozott zaj meghaladta a hatósági határozatban megállapított zajkibocsátási határértékeket. Mindezek alapján a felügyelőség zajbírság, valamint a zajvédelmi vizsgálatok költségeinek megfizetésére, továbbá a határértékek teljesülése érdekében a túllépés megszüntetésének ütemezésére vonatkozó intézkedési terv 2010. január 31. napjáig történő benyújtására kötelezte az üzemeltetőt. A felügyelőség megkereste Mohács város jegyzőjét annak érdekében, hogy a hatáskörébe tartozó szükséges intézkedéseket tegye meg. A jegyző a gyár működését – telepengedélyezési hatáskörében eljárva, a zajvédelmi előírások megszegésére tekintettel – határozatával időlegesen korlátozta.

A hatóságok eljárását és intézkedésük elmaradását sérelmezte a panaszos az egyik állattartással kapcsolatos ügyünkben.[158] A Botykapeterd község területén, de Nagypeterd község közvetlen szomszédságában működő sertéstelep esetében Nagypeterd lakosainak jelentős része jelezte valamilyen formában a felügyelőségnél, hogy a teleppel együtt járó bűz zavarja, de érdemi intézkedés a bűz csökkentése érdekében nem történt. Ennek oka az volt, hogy a zavarást a felügyelőség nem látta bizonyítottnak, a szaghatást az ellenőrzéseken nem találta olyan mértékűnek, hogy intézkedjen, annak ellenére sem, hogy a számos, egybehangzó panasz mellett az ÁNTSZ ellenőrzése is igazolta, hogy a telep működése nemcsak zavaró, hanem elviselhetetlen szaghatással is járhat. A vizsgálat alapján megállapítottuk, hogy a felügyelőség mulasztásával sérült az egészséges környezethez való jog.

A budapesti Red Bull Air Race repülőrendezvénnyel kapcsolatban lefolytatott vizsgálat eredményeképpen megállapítást nyert[159], hogy a hatóságok az engedélyezés során mulasztást követtek el. A rendezvény szervezője – a Zr.-ben foglalt kötelezettsége[160] megsértésével – sem a 2008-as, sem a 2009-es rendezvény vonatkozásában nem kérte a hatóságoktól zajkibocsátási határérték megállapítását, az érintett környezetvédelmi hatóságok, a kerületi önkormányzatok jegyzői ugyanakkor szintén jogszabályt[161] sértettek azzal, hogy nem hívták fel az üzemeltetőt a fenti kötelezettségének teljesítésére. A hatóságnak a zajkibocsátási határértékről határozatban kellett volna döntenie[162], és zajvédelmi bírság[163] megfizetésére kellett volna kötelezni az üzemeltetőt, amennyiben a hatósági határozatban foglalt kötelezettségeinek nem tesz eleget. A hatóságok mulasztása azt eredményezte, hogy a fokozott zajterheléssel járó rendezvény kapcsán a zajkibocsátási határértékek nem kerültek megállapításra, így azok betartatására sem kerülhetett sor, ami – a feltárt egyéb visszásságokkal együttesen – az érintett lakosság egészséges környezethez való jogának sérelméhez vezetett.

[158] JNO-545/2010. állásfoglalás a Botykapeterd területén működő sertéstelep működésével, és az új telep létesítésével összefüggő eljárások vizsgálatáról
[159] JNO-443/2010. állásfoglalás a Red Bull Air Race repülőrendezvény tárgyában
[160] Zr. 10. § (1) bekezdés
[161] Zr. 10. § (2) bekezdés
[162] Zr. 10. § (4) bekezdés
[163] Zr. 26. § (1) bekezdés e) pont

A mogyoródi Hungaroring autó-, motorsport versenypálya működésével kapcsolatos ügyben[164] érkezett beadvány szerint a Hungaroringen az elmúlt hét évben mindennapossá váltak a különböző, rendkívül nagy zajjal járó rendezvények, tesztek, edzések, és az általuk okozott zajhatások lehetetlenné teszik a környék lakóinak pihenését. A zajterhelési határérték-túllépés meghaladja a jelentős szintet, amely sürgős intézkedést követel. A panaszos sérelmezte, hogy a lakosság széles körét érintő problémát a hatóság aránytalanul lassan kezeli, illetve nem tartja be a vonatkozó eljárási szabályokat.

A rendelkezésünkre álló iratok szerint három esetben érkezett a Hungaroring működésével összefüggő, zajhatást kifogásoló beadvány a felügyelőséghez. A második beadványt követően a felügyelőség hatósági ellenőrzést tartott, és megállapította, hogy az üzemeltető nem rendelkezik környezetvédelmi engedéllyel, ennek ellenére csak több hónap elteltével kötelezte részleges környezetvédelmi felülvizsgálat elvégzésére az üzemeltetőt. Megállapítottuk, hogy a felügyelőség jogsértően járt el, amikor az első beadványt követően nem intézkedett, és a környezetvédelmi engedély hiányáról való tudomásszerzést követően is csak jelentős késedelemmel rendelte el a környezetvédelmi felülvizsgálatot.

Miután a felügyelőség a környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentációban szereplő mérési adatok alapján tudomást szerzett arról, hogy a Hungaroring környezetveszélyeztető módon, jelentős határérték-túllépés mellett működik, intézkednie kellett volna a zaj csökkentése érdekében, a Hungaroringen folyó tevékenység korlátozását vagy felfüggesztését kellett volna elrendelnie, ez azonban nem történt meg. A felügyelőség mulasztása, illetve késedelmes eljárása lehetővé tette a megrendezett versenyek, edzések, tesztelések határérték-túllépését, így jelentős mértékben hozzájárult a környék több éven keresztüli fokozott zajterheléséhez.

Megállapítottuk továbbá, hogy a felügyelőség a zajkibocsátási határérték megállapítása iránti eljárásban súlyos mértékben túllépte az ügyintézési határidőt, a főfelügyelőség pedig jogsértően határozott a zajkibocsátási határérték teljesítésére előírt határidő 2012-ig történő meghosszabbításáról. Az eljárás során keletkezett jogsértések összességükben az eljárás mintegy hároméves elhúzódására vezettek, a megtett intézkedések pedig nem nyújtottak a hatásterületen lakóknak a zajterhelés ellen a jogszabályoknak megfelelő védelmet, mindez az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot idézett elő.

II.2.8.4. A határidők meghosszabbítása, a hatóságok ellenőrzési kötelezettsége

A Ket. alapján az ügyintézési határidő meghosszabbítására csak indokolt esetben van lehetőség.[165] A hatóságnak alakszerű döntést kell hoznia, amely tartalmazza a meghosszabbítás indokát, és arra a döntés közlésének általános szabályai vonatkoznak.

[164] JNO-560/2010. állásfoglalás a Hungaroring autó-, motorsport versenypálya működéséből eredő zaj tekintetében

[165] Ket. 33. § (7) bekezdés

Több ügyben tapasztaltuk, hogy a hatóságok indokolatlanul hosszú határidőt adnak egy-egy eljárási cselekmény teljesítésére, illetve az ügyfél kérelmére gyakorlatilag mérlegelés nélkül hosszabbítják meg az előírt határidőket. Ez a gyakorlat az eljárások elhúzódásához, és ezáltal a környezetvédelmi érdekek sérelméhez vezet. A másik véglet, amikor a hatóságnak nem áll rendelkezésére elegendő idő az eljárás lefolytatására azért, mert a kérelmezők a tevékenység megkezdése előtt irreálisan rövid időn belül fordulnak engedélyért a hatósághoz. Erre az esetkörre a kiemelt ügyek „kiemelt" kezelése kapcsán visszatérünk.

A részleges környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció benyújtására előírt határidő jogszabálysértő módosítását állapítottuk meg az alábbi két ügyben. A Hungaroring működésével kapcsolatos vizsgálat alapján megállapítottuk, hogy a felügyelőség az üzemeltető által a határidő hosszabbítása tekintetében benyújtott kérelmek indokoltságát és megalapozottságát nem vizsgálta. A határidő módosításáról a kérelmezővel való szóbeli egyeztetés alapján, a tényállás teljes körű tisztázása nélkül, egyedül a környezethasználó érdekei alapján döntött, figyelmen kívül hagyva a közérdeket és az ellenérdekű felek jogos érdekeit, valamint a Ket. előírásait.

A szigetvári SPAR áruház ügyében[166] a panaszos az áruház kiszolgáló útjához kapcsolódó forgalmi csomópont háromágúról négyágúra történő átépítését sérelmezte az útügyi létesítmény által okozott környezetterhelésre tekintettel. A vizsgálat szerint a felügyelőség a környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció benyújtására meghatározott határidő lejártához képest négy hónappal később benyújtott ügyféli kérelem alapján jogsértően egyszerűsített határozattal, vagyis indokolás nélkül hosszabbította meg a határidőt. Tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi hatóság a döntés megalapozottságát alátámasztó iratokat nem bocsátott rendelkezésünkre, állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy a felügyelőség megalapozatlanul és jogsértően biztosított az eredeti időponthoz képest további fél évet a dokumentáció benyújtására.

A közlekedési hatóság a csomópont forgalomba helyezését engedélyező határozatban – a felügyelőség szakhatósági állásfoglalása alapján – 60 napon belül zajmérések elvégzését írta elő. A felügyelőség a határidő elteltét követően az önkéntes végrehajtás elmaradásáról nem tájékoztatta az engedélyező hatóságot, illetve csak irodánk eljárásának megindulásának hatására, jelentős késedelemmel hívta fel az engedélyest a határozatban foglalt zajmérési kötelezettség elvégzésére. A zajvédelmi szakvélemény alapján előírt részleges környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció benyújtására meghatározott határidő lejártát követően a felügyelőség hónapokig nem gondoskodott a kötelezettség végrehajtásáról, ami arra vezetett, hogy az érintett lakosságnak a zajterhelést indokolatlanul hosszú ideig tűrnie kellett. Mindezek alapján megállapítottuk, hogy a felügyelőség mulasztása az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

A szigetvári SPAR áruházzal kapcsolatos vizsgálat – több más ügyünk mellett – rámutatott a hatósági döntések ellenőrzésének és végrehajtásának fontos-

[166] JNO-20/2010. állásfoglalás a szigetvári SPAR áruház útügyi létesítményei által okozott zavaró zajhatás tárgyában

ságára. A közigazgatási hatóságok jogalkalmazó tevékenységének kiemelkedő jelentőségű területét kell hogy képezze a jogszabályokban foglalt rendelkezések betartásának, valamint a hatóság által hozott végrehajtható döntésekben foglaltak teljesítésének vizsgálata. Erre szolgál a Ket.-ben szabályozott hatósági ellenőrzés jogintézménye[167], amelynek következetes és hatékony alkalmazása nélkül nem beszélhetünk jól működő közigazgatásról. Az ellenőrzés tehát a hatóságoknak nemcsak joga, hanem kötelessége is, melynek elmulasztása az egészséges környezethez való jog sérelméhez vezethet.

A Kemenesszentmárton határától ötszáz méteren belül lévő sertéstelep engedélyezését érintő vizsgálatunkban megállapítottuk[168], hogy a sertéstelep működésére kiadott engedélyben számos olyan feltételt határoztak meg, amely szükségessé tette volna a felügyelőség általi rendszeres, legalább negyedévenkénti ellenőrzést. Így rendszeresen ellenőrizni kellett volna a sertésállomány létszámát, a trágyatárolás helyét és módját, a telep tisztántartását, a csapadékvíz-elvezető rendszer szennyeződésmentességét. Tekintettel arra, hogy a felügyelőség nem végzett rendszeresen ellenőrzést a sertéstelepen, így az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmányos visszásságot idézett elő.

II.2.8.5. A környezetvédelmi alapelvek (megelőzés, elővigyázatosság, szennyező fizet elve) érvényesítése a hatósági jogalkalmazásban

A környezetvédelmi ügyekben gyakran fordul elő, hogy a hatóságoknak a tényállás megállapításakor a bizonyítékokat megfelelően mérlegelnie kell[169], illetőleg a jogszabályok alkalmazása során nem csupán egyetlen jogszabályhely mechanikus alkalmazását várja el tőlük a jogalkotó, hanem a környezetvédelmi jog egésze célkitűzéseinek a figyelembevételét is a jogszabályok helyes értelmezésében és a határozat indokolásában.[170] Ezekhez az egészséges környezet védelmét szolgáló felelős jogalkalmazói lépésekhez nyújtanak alapvető segítséget a környezetvédelmi jog alapelvei.[171]

A szigetvári SPAR áruházzal kapcsolatos ügy felvetette annak kérdését is, hogy egy előre látható környezeti probléma esetén miért utólagosan hoz intézkedéseket a hatóság a zajkibocsátás csökkentése érdekében. A felügyelőség a konkrét eljárásban nem vizsgálta, hogy ténylegesen milyen a zajterhelés a megvalósulást megelőző állapotban, és ehhez képest milyen változások várhatóak, azok egyáltalán engedélyezhetőek-e. Az utólagos zajmérések ellenben megerősítették azt, amiről a hatóságnak egyébként is tudomással kellett bírnia, miszerint a környék

[167] Ket. VI. fejezet

[168] JNO-224/2010. állásfoglalás a Kemenesszentmárton határától ötszáz méteren belül lévő sertéstelep környezetvédelmi hatósági engedély nélküli működése tárgyában

[169] Ket. 50. § (6) bekezdés

[170] Ket. 72. § (1) bekezdés e) pont

[171] Lásd Kvtv. 6-12. §, de sok tekintetben ide sorolhatjuk a Kvtv.-nek a környezeti elemek védelméről és az elemeket veszélyeztető tényezőkről szóló II. fejezetét, különösen a 13. §-ban írt „környezeti elemek egységes védelme" elvét.

zajterhelése már eleve igen nagy. Ezzel kapcsolatban megállapítottuk, hogy nem felel meg a megelőzés és a fenntartható fejlődés követelményeinek, és ezért nem elfogadható a már eleve határértékeket meghaladóan szennyezett környezeti elemek, illetve a környezet további terhelése, akármilyen mértékű is ez a többletterhelés. Erre csak igen szigorú további feltételek, így mindenekelőtt az alapjog korlátozásának elkerülhetetlen szükségessége esetén és arányos mértékben kerülhet sor.

A vizsgálat alapján az is megállapítható volt, hogy a kereszteződést érintő végső döntésnél a műszaki, és ezzel szoros összefüggésben gazdaságossági, pénzügyi szempontokat helyezték előtérbe – a környezeti érdekek rovására. Nem mérték fel a várható többlet környezetterhelést, és megelőzése, mérséklése érdekében intézkedéseket sem irányoztak elő. Az esetleges környezeti hátrányokat a döntésnél elvetették, így nem vették figyelembe azt, hogy a beruházás megvalósítása, és ezzel szoros összefüggésben a kereszteződés négyágúvá fejlesztése milyen – pénzben közvetlenül ki nem fejezhető, de egyértelműen hátrányos és kimutatható – környezeti következményekkel jár. Mindez voltaképpen a pénzügyi terhek környezeti terhekké való konvertálását eredményezte, és végső soron közgazdasági szempontból sem valós döntést eredményezett.

Az ügy kapcsán, de attól függetlenül, általánosságban is felhívtuk a figyelmet arra, hogy nem lehet sem pénzügyi, sem környezetvédelmi szempontból helyes, így sérti a szennyező fizet elvét az, ha a környezeti javakat, elemeket ingyenesként kezelve, azok terhelését a beruházási, fejlesztési döntéseknél figyelmen kívül hagyják. Ezeket a szempontokat a környezetvédelmi hatóságnak kell a környezeti érdekek megfelelő védelmével, a megelőzés és a fenntartható fejlődés elvének érvényre juttatásával, indokolt esetben az engedély megtagadásával, egyébként pedig a környezethasználat feltételeinek és környezetvédelmi intézkedések szigorú előírásával érvényre juttatni, amit azonban a felügyelőség a konkrét ügyben az állásfoglalásban kifejtettek szerint elmulasztott.

A környezetvédelmi hatóság mulasztását állapítottuk meg egy szennyvízszikkasztással kapcsolatos ügyünkben.[172] A települési önkormányzat 20-30 éven keresztül végzett szennyvízszikkasztást Nagydobsza külterületén. A szakszerűtlen kezelés miatt a tározók többször túlcsordultak, és a panaszos ingatlanait elárasztotta a szennyvíz. A panaszos többször jelezte problémáját a település polgármesterénél és az érintett hatóságoknál, de érdemi intézkedés nem történt, az eljárásokat lassan és nehézkesen folytatták le. A szennyvízszikkasztás a területen időközben megszűnt, de az esetleges szennyezés feltárása és felszámolása érdekében egyetlen hatóság sem intézkedett. A felügyelőség álláspontja szerint mérlegelési jogkörébe tartozott annak eldöntése, hogy a környezetvédelmi felülvizsgálatot elrendeli-e, amit azért nem tett meg, mivel azt több szempontból sem (helyszín ismerete, veszélyes anyag előfordulása nem volt valószínűsíthető) tartotta szükségesnek.

Állásfoglalásunkban felhívtuk a felügyelőséget, hogy a szennyvízszikkasztással érintett terület környezeti állapotának felmérése érdekében indítson kivizsgálást,

[172] JNO-92/2010. állásfoglalás a szennyvízszikkasztás következményei kivizsgálásának elmaradásával kapcsolatban lefolytatott vizsgálatáról

és annak eredménye alapján a szükséges intézkedéseket tegye meg. A felügyelőség a kezdeményezésünk nyomán a kivizsgálást lefolytatta, ennek keretén belül talaj- és talajvíz-mintavétel történt. A talajvízben több szennyezőanyag esetében találtak határérték-túllépést, ami igazolta a szennyezés meglétét, és az elővigyázatosság elve alkalmazásának létjogosultságát. A felügyelőség által elvégzett kockázatszámítás eredményeképp további intézkedésre, így kármentesítés elrendelésére ugyanakkor nem volt szükség.

A környezetvédelmi hatóság késedelmes intézkedése, a megelőzés elvének figyelmen kívül hagyása okozott az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot a dunaszentpáli szennyvízátemelővel kapcsolatos ügyben.[173] A szennyvízátemelő létesítési engedély nélkül épült, árvízvédelmi szempontból nem megfelelő helyen. Magasabb vízállásnál az átemelő víz alá kerül, és a szennyvíz a környezetbe jut, ami az emberi egészséget és a környezetet veszélyezteti. A vízügyi szervek tájékoztatása szerint a szennyvízátemelő leállítása csak víz alá kerülése esetén történik meg.

A vizsgálat alapján megállapítottuk, hogy a szennyvízátemelőt – a megelőzés elvének jegyében – már akkor le kell állítani, amikor számítani lehet a magas vízállásra. A felügyelőség az állásfoglalás-tervezetre adott válaszában arról tájékoztatott, hogy külön vízügyi felügyeleti eljárás keretében kerül meghatározásra a szennyvízátemelő mindenkori üzemeltethetőségét biztosító műszaki megoldási javaslat, az esetleges környezetszennyezés kizárása érdekében pedig szükség szerint eljár az üzemeltető felé a megfelelő intézkedések megtétele érdekében.

II.2.8.6. A tényállás-tisztázási kötelezettség megsértése

A hatóságok működése során az egyik legkomolyabb problémát a tényállás nem megfelelő tisztázása jelenti.[174] Ahogyan arra a botykapeterdi sertéstelepel kapcsolatos ügyünkben is rámutattunk, a bizonyítás esetleges nehézsége nem eredményezheti azt, hogy a hatóság nem tesz eleget a tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségének, enélkül ugyanis megalapozott döntés nem hozható. A vizsgálat alapján megállapítottuk, hogy a felügyelőség helyszíni ellenőrzéseire a bejelentéseket követően több héttel, adott esetben egy hónappal később került sor, így ezek egyáltalán nem voltak alkalmasak arra, hogy a tényállást erre alapozza a felügyelőség, illetve ezek alapján intézkedést kezdeményezzen. A bűz jellege és az időjárási feltételek változása megnehezíti a bizonyítást, éppen ezért kiemelt jelentősége van annak, hogy a telep ellenőrzése, a helyszín megtekintése a panaszbejelentések idejéhez minél közelebb essen. A szemle nem megfelelő lebonyolítása mellett a felügyelőség elmulasztotta a Ket.-ben szereplő többi bizonyítási lehetőség, így elsősorban a bűzzel kapcsolatos tanúvallomások alkalmazását is.

A dunakeszi tőzegláp védettsége tárgyában indított vizsgálatunk[175] alapján megállapítottuk, hogy a környezetvédelmi főfelügyelőség határozata – mely

[173] JNO-355/2010. állásfoglalás a dunaszentpáli szennyvízátemelővel kapcsolatos vizsgálatról
[174] Ket. 50. § (1) bekezdés
[175] JNO-35/2010. vizsgálat Dunakeszi tőzegtavak ügyében

a panasszal érintett ingatlanok láp jogi jellegét megszünteti – megalapozatlan, ezért beavatkozóként léptünk fel a határozat felülvizsgálata iránt indított perben. Beavatkozási kérelmünkben kifejtettük, hogy a hivatkozott határozat a Ket. tényállás tisztázására vonatkozó előírásába ütközik, tekintettel arra, hogy a főfelügyelőség nem az általa meghatározott körben folytatta le a bizonyítást, valamint a jogszabályellenesen felvett bizonyítás keretében egy olyan szakvéleményt fogadott el aggálytalannak, amely a Tvt.-nek a lápra vonatkozó szabályaival ellentétes jogértelmezésen alapult. A főfelügyelőség – részben a beavatkozási kérelmünkben kifejtett jogi indokokra tekintettel – jogi álláspontját megváltoztatva saját hatáskörben visszavonta a határozatát. Ezt a határozatot a bevásárlóközpont bővítésében érdekelt felek megtámadták a bíróság előtt, a felperesi kereseteket azonban a bíróság elutasította.[176]

A tényállás tisztázására vonatkozó közigazgatási eljárási szabályok természetesen a szakhatósági eljárásra is vonatkoznak. Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség hozzájáruló tartamú szakhatósági állásfoglalását kifogásolta egy civil szervezet a Budaörsi kopárok elnevezésű Natura 2000 területen található ingatlanok végleges más célú hasznosításának engedélyezésével kapcsolatos beadványában. A vizsgálat eredményeképpen megállapítást nyert[177], hogy a főfelügyelőség nem tett eleget a tényállás tisztázására vonatkozó jogszabályi kötelezettségének. A NaturaR. előírásainak[178] megsértésével szakhatósági állásfoglalásában nem írta elő a módosított tervekre vonatkozó hatásbecslési dokumentáció elkészítését, illetve nem tett említést arról, hogy azért nem írta elő a dokumentáció elkészítését, mert a jelölőfajokra és élőhelyekre gyakorolt várható hatások előzetes felmérése alapján kizárható volt a magyar tarszán kívüli fajok tekintetében a jelentős hatás. A főfelügyelőség jogszabálysértő szakhatósági állásfoglalása miatt felügyeleti eljárást kezdeményeztünk a vidékfejlesztési miniszternél a földhivatal határozatával szemben. A felügyeleti eljárás eredményeképpen a vidékfejlesztési miniszter megsemmisítette a határozatot, és új eljárás lefolytatására kötelezte a földhivatalt.

A „Magyar Dakar" tereprali verseny természetvédelmi engedélyezési eljárásával kapcsolatos ügyben[179] érkezett panasz szerint az engedély iránti kérelem benyújtása és annak kiadása között mindösszesen tíz nap telt el, ezért kizárt volt, hogy a hatóság szakmailag megalapozott döntést hozhasson. A lefolytatott vizsgálat eredményeképpen megállapítottuk, hogy a felügyelőség eljárása törvénysértő volt, mert nem tisztázta megfelelően a tényállást, a tervezett versenynek a Natura 2000 területekre és a vízbázisra gyakorolt hatását a jogszabályi előírásoknak megfelelően nem mérte fel, illetve a rendelkezésre álló – és a természeti károsodást valószínűsítő – adatok ellenére döntött az engedély megadásáról. A bizonyítási eljárás mélységére közvetve utal az, hogy maga a határozat is tartalmazza, hogy a kérelmezett tevékenység időpontjára tekintettel a tényállás tisztázásához szükséges körülményeket a hatóság soron

[176] A dunakeszi láp ügyéről részletesebben beszámolunk a II.2.4. Településrendezés, valamint a II.2.10. Közérdekű igényérvényesítés alfejezetekben.

[177] JNO-188/2010. állásfoglalás a Budaörsi kopárok Natura 2000 terület tárgyában

[178] NaturaR. 10. §

[179] JNO-544/2010. állásfoglalás a „Magyar Dakar" természetvédelmi engedélyezési eljárásával kapcsolatos vizsgálatról

kívül tárta fel a kérelem okafogyottságának elkerülése érdekében. Ez a soron kívüli elbírálás ugyanakkor olyan rövid időt hagyott csak a bizonyítási eljárásra, ami nem tette lehetővé az említett fontos, az ügy megfelelő elbírálásához mindenképpen szükséges adatok tisztázását.

Két ügyünk[180] kapcsán, de általános jelleggel foglalkoztunk az úgynevezett kapcsolódó műveletek, így például egy adott tevékenység telepítéséhez és megvalósításához szükséges szállítások környezeti hatásai vizsgálatának megfelelőségével. A vizsgálatok eredményeképpen megállapítottuk, hogy a környezeti hatásvizsgálatnak minden esetben ki kell terjednie a beruházáshoz közvetlenül csatlakozó szállítás által okozott környezetterhelés vizsgálatára is, amennyiben ilyen hatások felmerülhetnek. Mind a környezeti hatástanulmánynak, mind a környezetvédelmi engedélynek érdemben és részletesen kell foglalkoznia a szállítások által okozott környezeti terhekkel, a szállítási módokkal és útvonalakkal. A Khvr. szövegéből[181], valamint a Ket. tényállás-tisztázásra vonatkozó rendelkezéséből is következik, hogy egy beruházás várható környezeti hatásait nem lehet megítélni a kapcsolódó műveletek vizsgálata nélkül. A fentiek elmulasztása a környezetvédelmi engedély megalapozatlanságát vonhatja maga után, és ezáltal az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot idézhet elő.

II.2.8.7. Az alakszerűségi szabályok megsértése a döntés meghozatala során

Számos esetben tapasztaljuk, hogy döntéseit nem a Ket. előírásainak megfelelő formában, az alakszerűségi szabályok megsértésével hozza meg a hatóság. A Ket. vonatkozó rendelkezései értelmében a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.[182] A jogszabály a döntés különböző formáihoz eltérő közlési és jogorvoslati szabályokat fűz, ezáltal a nem megfelelő formában meghozott döntés az ügyféli jogok sérelmével járhat. A formai követelmények betartása azért is lényeges, mert a hatósági döntés alakszerűtlensége annak kikényszeríthetőségét akadályozza. A hatósági döntések formájával kapcsolatos visszásságokat állapítottunk meg az alábbi ügyekben.

A Kemenesszentmárton közelében található sertéstelep működésével kapcsolatos ügyben a felügyelőség felhívta az engedély nélküli sertéstartást folytató kft.-t, hogy az eljárás megindításához szükséges előzetes vizsgálati dokumentációt és kérelmet nyújtsa be. A vizsgálat megállapította, hogy a „felhívás" eljárási szempontból törvénysértő volt, mert a Ket. szabályai szerint a felügyelőség intézkedését felhívás helyett végzés formájában kellett volna kiadnia. Az istállóépület rendeltetésének mezőgazdasági gép- és szerszámtárolóvá történő

[180] JNO-593/2010. állásfoglalás-tervezet a 4-es metró I. szakaszának Duna alatti és pesti oldali alagútépítéséhez kapcsolódó szállítási tevékenységek környezeti hatásai tárgyában, JNO-535/2010. állásfoglalás az M6-os gyorsforgalmi út Szekszárd-országhatár közötti szakasz építésével kapcsolatos szállítási útvonalak és szállítás tárgyában

[181] A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) kormányrendelet 4. számú melléklet 1. bh) pont

[182] Ket. 71. § (1) bekezdés

megváltoztatására irányuló bejelentési eljárás végzéssel történő megszüntetése szintén törvénysértő volt. A polgármesteri hivatal az ügy érdemében döntött, ezért a bejelentési eljárás megszüntetése helyett határozattal el kellett volna utasítania a kérelmet.

A miskolci Pannónia szálloda konyhai szellőztető berendezésének működése által okozott bűzhatással kapcsolatos vizsgálat eredményeképpen megállapítottuk[183], hogy a felügyelőség a kérelem alapján indult eljárásban az ügy érdemében nem hozott határozatot, ehelyett a kérelemre indult eljárás tájékoztató levéllel történő „lezárását" követően, utólagosan, hivatalból megindított eljárás keretében hozta meg határozatát, melyet a panaszos ügyféllel elmulasztott szabályszerűen közölni. A felügyelőség eljárásával kapcsolatban az egészséges környezethez való alkotmányos jog sérelmét okozó visszásságot állapítottunk meg. A fentiek alapján kezdeményeztük a felügyelőségnél, hogy határozatát a panaszossal – a fellebbezési jogáról szóló tájékoztatással kiegészítve – szabályszerűen közölje.

A hűvösvölgyi Akadémia Park építéshatósági eljárásával kapcsolatos ügyben a hatósági döntés formáját illetően megállapítottuk[184], hogy az ügyféli jogállás tárgyában a jegyzőnek az érdemi építésügyi határozat meghozatalát megelőzően, végzés kibocsátásával kellett volna döntenie, így törvénysértő volt, hogy az építésügyi engedély kiadását követően, határozattal döntött. A Közigazgatási Hivatal az állásfoglalással nem értett egyet. Észrevételei feldolgozása a beszámoló lezárásakor még folyamatban volt.

A Hungaroring működésével kapcsolatos vizsgálat feltárta, hogy az üzemeltető által benyújtott részleges környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció nem felelt meg a környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelező határozatnak, ezért a felügyelőség hiánypótlási felhívást bocsátott ki. A felügyelőségnek azonban hiánypótlási felhívás kibocsátása helyett a környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelező határozat végrehajtását kellett volna elrendelnie, és – a körülmények mérlegelésével – kiszabnia a Ket. szerinti eljárási bírságot. Megállapítottuk továbbá, hogy a felügyelőség által a zajkibocsátási határérték megállapítása tárgyában hozott határozat rendelkező része az önkéntes teljesítés elmaradása jogkövetkezményeit nem tartalmazta, arra a felügyelőség csak az indokolásában hívta fel az üzemeltető figyelmét, megsértve ezzel a Ket. vonatkozó szabályát[185].

A határidők meghosszabbítása kapcsán már hivatkoztunk rá, hogy a szigetvári SPAR áruház ügyében a hatóság jogsértően, egyszerűsített határozattal hosszabbította meg a részleges környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció benyújtására előírt határidőt. A vizsgálat alapján megállapítottuk, hogy a Ket.-ben foglalt, az egyszerűsített határozati formára előírt feltételek hiányában a felügyelőségnek a határozat általános tartalmi elemeit tartalmazó, azaz részletes indokolással ellátott határozatban kellett volna döntenie a határidő meghosszabbításra irányuló kérelemről.

---

[183] JNO-200/2010. állásfoglalás a miskolci Pannónia szálló konyhája szellőztető berendezésének bűzhatásával kapcsolatos eljárások vizsgálata tárgyában

[184] JNO-436/2010. állásfoglalás építéshatósági eljárásban ügyféli jog elutasítása miatti panasz tárgyában

[185] Ket. 72. § (1) bekezdés df) pont

II.2.8.8. A társadalmi részvétel biztosítása, ügyféli jogok

Az ügyféli jogokat jogpolitikai szempontból a társadalmi részvétellel foglalkozó fejezetben már részletesebben elemeztük. Itt most e jogok azon vonatkozásaira szeretnénk kitérni, amelyek a Ket. összetett sérelmét valósítják meg, egyebek közt az eljárás megindulásáról szóló értesítéssel, a tényállás felderítésével és a határozatok közlésével kapcsolatos eljárási szabályok figyelmen kívül hagyásával. Magánszemélyek és civil szervezetek részéről gyakori panasz, hogy a hatóságok – különböző okokból – érdemben a társadalmi, lakossági érdekeket figyelmen kívül hagyva folytatják le a környezetvédelmi hatósági eljárásokat, ami általában együtt jár a társadalmi részvétel elvének csorbulásával, az ügyféli jogok eljárásjogi jellegű sérelmével is. Az ügyféli jogállás[186] megállapítása iránti kérelmek elbírálásával kapcsolatos leggyakoribb problémák, hogy a hatóságok építésügyi eljárásokban nem tekintik ügyfélnek az út túloldalán lakót, illetve bizonyos, a lakosság széles körét érintő ügyekben csak a kérelmezőt tekintik ügyfélnek. Az eljárás megindításáról történő értesítés[187] hiányában az érintett személyeknek nincs lehetőségük bekapcsolódni az eljárásba, nem élhetnek jogorvoslati jogukkal sem.

A hűvösvölgyi Akadémia Parkkal kapcsolatos állásfoglalásunkban kifejtettük, hogy alapvetően téves az a megállapítás, hogy az út túloldalán található, vagy más módon nem közvetlenül (telekhatáros) szomszédnak minősülő ingatlannal rendelkezni jogosult nem minősül ügyfélnek. Az érdekek érintettségét semmiképpen nem a közös határvonal teremti meg, ennél alaposabb és körültekintőbb vizsgálatra van szükség. A hatóság tényállás-tisztázási kötelezettségének körében köteles feltárni, hogy a beruházás várható környezeti hatásai mely lakosok érdekeit érintik oly módon, hogy ők az eljárásban ügyfélnek minősülnek.

A szigetvári SPAR áruház ügyében lefolytatott vizsgálat eredményeként megállapítottuk, hogy a közlekedési hatóság az útépítési engedélyezési eljárás során nem az elvárható körültekintéssel és szakértelemmel, hanem elsősorban a kérelmező által az engedélyezési dokumentáció mellékleteként rendelkezésére bocsátott, az érintett ingatlantulajdonosok megnevezését tartalmazó lista alapján határozta meg az ügyféli kört. A hatóság a panaszos ügyféli jogállását – tényállás-tisztázási kötelezettségének elmulasztása következtében – a panaszos kifejezett kérelme ellenére sem biztosította.

A részleges környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció benyújtására előírt határidő egyszerűsített határozattal történő meghosszabbítása – a korábban kifejtetteken túl – azért is jogsértő volt, mert ezzel a hatóság kizárta az ügyféli jogok gyakorlásának lehetőségét. Az egyszerűsített határozati forma ugyanis feltételezi, hogy az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, álláspontunk szerint azonban a zajmérési dokumentáció benyújtása határidejének meghosszabbítására irányuló eljárásban a jelentős mértékű zajterheléssel érintett ingatlanok használói ellenérdekű ügyfélnek minősülnek. Erre tekintettel megállapítottuk, hogy a hatóságnak a döntését a hatóság előtt kétséget kizáróan ismert, a jelentős zajterheléssel érintett ügyfelekkel közölnie kellett volna.

[186] Ket. 15. §, Kvtv. 98. §
[187] Ket. 29. § (3)-(7) bekezdés

A Hungaroring működésével kapcsolatos vizsgálat eredményeképpen megállapítottuk, hogy a felügyelőség annak ellenére, hogy a Hungaroringen folyó tevékenység a lakosok igen jelentős részét közvetlenül érinti, nem tájékoztatta a környék lakosságát sem a környezetvédelmi felülvizsgálati eljárás megindulásáról, sem pedig a zajkibocsátási határérték tárgyában lefolytatott eljárásáról. A felügyelőségnek az ügyfeleket az eljárás megindításáról hirdetményi úton, továbbá közhírré tétel útján kellett volna értesítenie, továbbá ugyanígy kellett volna közölni a környezetvédelmi működési engedély és a zajkibocsátási határérték tárgyában meghozott határozatát. Állásfoglalásunkban kimondtuk továbbá, hogy a környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció benyújtására megállapított határidő módosításáról való döntésbe a felügyelőségnek be kellett volna vonni a környék lakóit mint ellenérdekű feleket.

A Red Bull Air Race repülőrendezvény engedélyezése tárgyában kiadott határozat kapcsán rámutattunk, hogy a határozat törvénysértő volt azért is, mert a hatóság mind a 2008-ban, mind a 2009-ben lefolytatott eljárása során az ügyféli kört helytelenül állapította meg. A hatóság tájékoztatása szerint a kérelmezőn kívüli ügyfél, ügyfelek kiléte az eljárással összefüggésben nem volt megállapítható, ezért az engedélykérelem tárgyában született határozatot álláspontjuk szerint nem kellett közölniük és nem is közölték más személlyel, szervezettel, továbbá nem tekintették irányadónak magukra nézve a Ket. hirdetményi kézbesítésre vonatkozó szabályait sem.

Az érintett lakosság érdekeinek figyelmen kívül hagyását állapítottuk meg a Ferihegyi Repülőtér 2. számú kifutópályájának működéséből eredő zajhatással kapcsolatos állásfoglalásunkban.[188] A lakott területek túlzott közelsége miatt ezt a kifutópályát megépülését követően eleinte egyáltalán nem, később is csak korlátozottan használták. 2009-ben az üzemeltető a repülőtér fényjelzéseinek kialakítása céljából időlegesen, váltott egypályás üzemeltetés engedélyezését kérte, melyet a légügyi hatóság határozatában engedélyezett. Az egypályás üzemeltetés alatt az egyébként korlátozottan működő 2-es kifutópálya szolgált – a korlátozások feloldása mellett – az 1-es kifutópálya forgalmának lebonyolítására is.

A jogszabály a hatóság mérlegelési jogkörébe utalja a korlátozott pályahasználatot előíró rendelkezések alóli felmentést, a hatósági döntés formai megjelenését jegyzőkönyvben rendeli el.[189] A vizsgálat eredményeképpen megállapítottuk, hogy a korlátozott pályahasználat feloldása tárgyában hozott döntést – az ügyfelek jelentős száma esetében – hirdetményi úton kézbesíteni kell, ezért a jegyzőkönyvi forma nem megfelelő, különös tekintettel arra, hogy az a közlés elmulasztását, így közvetetten az ügyféli jogok súlyos korlátozását eredményezheti. Tekintettel arra, hogy a pályazárás időtartama huzamosabb ideig, több mint másfél hónapon át tartott, az érintett lakosság nagy száma és a lakott területek rendkívüli közelsége nem lett volna figyelmen kívül hagyható a mérlegelési jogkörben hozott döntés meghozatala során.

---

[188] JNO-116/2010. állásfoglalás a Budapest Ferihegyi Nemzetközi Repülőtér 2. számú kifutópályájának 2009. március 9. és április 29. közötti fokozott használata tárgyában

[189] A repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének szabályairól szóló 176/1997. (X.11.) kormányrendelet mellékletének 3.3. pontja

A Budapest Airport Zrt. a pályalezárást megelőzően lakossági tájékoztató útján adott felvilágosítást az érintett lakosság számára a pályalezárás tényéről, valamint esetleges zavaró hatásairól. A lakosság ilyen módon való tájékoztatása szükséges és üdvözlendő, azonban a lakosság érdekeinek a hatósági eljárás során való figyelembevételét nem pótolhatja. Megállapítottuk továbbá, hogy a légiközlekedési hatóság az érintett lakosság érdekeinek figyelmen kívül hagyásával, valamint a lakosság és a környezet védelme érdekében a jogszabályban rögzített szigorú korlátozások alóli teljes körű felmentés adásával – különös tekintettel a felmentés huzamosabb időtartamára – az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

A közösségi részvétel jogának és az ügyféli jogoknak is fontos részjogosultsága a jogorvoslathoz való jog. A „Magyar Dakar" ügyében a panaszos sérelmezte, hogy az első fokú határozatot néhány nappal a verseny megrendezése előtt adta ki a környezetvédelmi hatóság, így a jogorvoslathoz való jog formálissá vált. A vizsgálat alapján megállapítottuk, hogy a kérelmezett tevékenység időpontjára tekintettel a soron kívül meghozott természetvédelmi engedéllyel szemben valamennyi, az eljárásban részt vevő társadalmi szervezet fellebbezést nyújtott be. Erről a tényről a felügyelőség tájékoztatta az engedélyest, az engedély jogerőre emelkedésének hiánya azonban a verseny lebonyolítását érdemben már nem befolyásolta.

Állásfoglalásunkban hangsúlyoztuk, hogy elsődlegesen a kérelmezőt terheli a felelősség, hogy a tervezett tevékenységre jogerős engedéllyel rendelkezzen. A hatóság nem viselhet felelősséget azért, hogy a környezethasználó „bevárja-e" az engedély jogerőre emelkedését, ahogyan általában azért sem, hogy a környezethasználó bármely tevékenységet engedély birtokában és jogszerűen végez-e. A hatóság feladata az, hogy ellenőrzési kötelezettségét teljesítse, a jogsértő magatartással szemben a leghatékonyabb módon fellépjen, és megakadályozza a jogsértő magatartás folytatását. A konkrét ügyben ez nem történt meg, mégsem mondhatjuk, hogy a hatóság magatartása folytán üresedik ki a jogorvoslathoz való jog, ha a kérelmező a jogorvoslati időn belül megkezdi a tevékenységet.

II.2.8.9. A közérdekű bejelentések, panaszok és a Ket. viszonya

Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (EUtv.) szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá. A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetve megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.[190]

[190] Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 141-143. §

Több ügyben[191] észleltük, hogy a környezeti problémákat kifogásoló lakossági bejelentések elbírálása kapcsán problémaként merülhet fel dogmatikailag meghatározatlan helyük, jellegük.

A Hungaroring működésével kapcsolatos ügyben megállapítottuk, hogy a környező lakóközösség érdekeit szolgáló beadványt közérdekű bejelentésként kellett volna kezelni, és a felügyelőségnek 30 napon belül ki kellett volna vizsgálnia. Megjegyeztük ugyanakkor, hogy az EUtv. és a Ket. rendelkezései olyannyira nincsenek összhangban, hogy azok viszonyát, így azt, hogy milyen szabályok szerint kell eljárni a bejelentések tárgyában, pusztán jogértelmezéssel egyértelműen tisztázni nem lehet, ezért jogalkotási aktusra van szükség. Ennek indokoltságát – a Ket. reform koncepció véleményezése kapcsán – jeleztük a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium felé. Mivel azonban a törvény módosítása egyelőre várat magára, ezért általános vizsgálatot indítottunk. Ennek célja, hogy egyfelől iránymutatást, szempontokat fogalmazzon meg a jogalkalmazás számára, másfelől megalapozott elemzéssel alátámasztott jogalkotási javaslatot nyújtsunk be a jogalkotónak.

II.2.8.10. Kiemelt ügyek „kiemelt" kezelése

Az általunk lefolytatott vizsgálatok alapján megállapítható, hogy még az olyan jelentős, a média és a közvélemény fokozott figyelme által övezett rendezvények kapcsán is számos szabálysértés tapasztalható az eljáró hatóságok részéről, mint a Red Bull Air Race, a „Magyar Dakar" vagy a Hungaroringen megrendezésre kerülő sportesemények. A probléma akár olyan mértéket is ölthet, hogy gyakorlatilag hatósági ellenőrzés nélkül zajlanak le a környezetre jelentős hatást gyakorló rendezvények. Az ilyen típusú eseményeknél még egy további, speciális probléma is felmerül, ami azonban nem annyira a hatósági működéssel, mint inkább a kiemelt rendezvények szervezői által tanúsított magatartással áll összefüggésben. Megfigyelhető ugyanis egy olyan tendencia, hogy a szervezők az ügyintézési határidők figyelmen kívül hagyásával, az általuk engedélyezni kért tevékenység megkezdése előtt néhány nappal vagy héttel fordulnak engedélyért a hatósághoz, további nyomást gyakorolva rájuk az engedély kiadása érdekében.

A Hungaroring zajvédelmi határértéket meghaladó működésével kapcsolatos elnéző hatósági gyakorlatra és annak következményeire már számos példát hoztunk, itt csupán a Hungaroringen megrendezésre kerülő kiemelt rendezvények hatóságok általi „kiemelt" kezelésével kapcsolatos álláspontunkat kívánjuk összefoglalni.

A felügyelőség a Hungaroringet üzemi zajforrásnak tekintette, ebből következően a Formula-1 Magyar Nagydíj, illetve a Word Series by Renault rendezvényeket „külön eljárással" szabályozza, azaz a környezetvédelmi működési engedély szerint e két rendezvény tekintetében nem irányadóak a felügyelőség határo-

[191] JNO-545/2010. állásfoglalás a Botykapeterd területén működő sertéstelep működésével, és az új telep létesítésével összefüggő eljárások vizsgálatáról, JNO-200/2010. állásfoglalás a miskolci Pannónia szálló konyhája szellőztető berendezésének bűzhatásával kapcsolatos eljárások vizsgálata tárgyában

zatával előírt zajkibocsátási határértékek. Állásfoglalásunkban megállapítottuk, hogy a versenypálya szabadidős zajforrás, így téves mind a felügyelőség, mind a főfelügyelőség értelmezése a két rendezvény elkülönítetten való kezelése tekintetében. Sem a Zr., sem pedig egyéb jogszabály nem teszi ugyanis lehetővé a hatóságok számára, hogy egy adott zajforrás működése kapcsán kialakuló zajhatásokat, azaz jelen esetben egyedi rendezvény típusokat elkülönítetten kezeljenek, mentesítve az előírt zajkibocsátási határérték teljesítése alól. A zajforrásnak a maga egységében kell megfelelnie a határértéknek. Ez a téves értelmezés lehetővé teszi, hogy a két rendezvény túllépje a határértékeket, amely az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okoz.

A Red Bull Air Race repülőrendezvénnyel kapcsolatos vizsgálat alapján megállapítottuk, hogy a légiközlekedési hatóság által kiadott engedély törvénysértő módon került kiadásra. A jogállamiságból fakadó alapvető követelmény, hogy – főszabály szerint – a hatóság nem állapíthat meg jogot vagy kötelezettséget a döntését megelőző időszakra. Nem elfogadható ezért, hogy a hatóság a határozat kiadásához képest egy nappal visszamenőleg engedélyezte a rendezvényt, ami azzal járt, hogy az edzések idején a kérelmező még nem rendelkezett engedéllyel. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy az engedély kiadására a szervezőnek a rendezvény megkezdése előtt tíz nappal benyújtott kérelme alapján került sor.

A korábban kifejtettek alapján a „Magyar Dakar" ügyében is megállapítottuk, hogy a kérelmező a verseny lebonyolítása idején nem rendelkezett jogerős engedéllyel, a hatóság viszont nem intézkedett megfelelően az engedély nélkül végzett tevékenység megtiltása érdekében. Az engedély nélkül végzett tevékenység észlelésekor a felügyelőségnek a verseny folytatását határozattal kellett volna megtiltania, mely határozatot azonnal végrehajthatóvá kellett volna nyilvánítania, és annak végrehajtása iránt intézkednie kellett volna.

A Red Bull Air Race és a „Magyar Dakar" ügyekben született állásfoglalásainkban nyomatékosan felhívtuk a figyelmet, hogy különösen aggályos az, ha a kérelmező irreális időtartamon belül, az általa engedélyezni kért tevékenység – nagy nyilvánosság számára is meghirdetett, előre megszervezett – megkezdése előtt néhány nappal vagy héttel fordul engedélyért a hatósághoz. Ez a fajta kérelmezői magatartás nem tartja tiszteletben még a hatósági ügyintézési határidőt sem, az engedély időben történő kiadása érdekében presszionálja az engedélyező hatóságot, ezáltal lényegesen veszélyezteti, illetve a társadalom számára kétségessé teszi a megfelelő tényállás-tisztázást, a megalapozott döntéshozatalt, az ügyféli jogok érvényesülését.

Az engedélyező hatóság kiemelt rendezvények, események, tevékenységek esetében az engedélyezés gyors lebonyolítására, az engedély kiadására törekedhet, és az általa érvényre juttatni hivatott közérdekkel szemben beruházói vagy egyéb magánérdeket helyezhet előtérbe. Elvi éllel mutattunk rá, hogy amennyiben valamely környezethasználó az általa folytatni kívánt tevékenység kezdete előtt ésszerűtlen időn belül folyamodik engedélyért, ennek kockázatát maga köteles viselni, a hatóság pedig a várható hátrányokat nem háríthatja át a közérdekre, jelesül a környezetre. A hatóság csak annyiban lehet tekintettel

a kérelmező által megjelölt időpontra, amennyiben ez a legkevésbé sem jár a Ket. alapelveinek és szellemének, ezáltal az egészséges környezethez való jog követelményeinek a sérelmével.

II.2.9. Részvételünk a jogi szabályozás alakításában

témafelelős: Gyűrű Attila

II.2.9.1. Értékelés

Egyedi és átfogó vizsgálataink során gyakran tapasztaltuk, hogy a kifogásolt visszásság a nem megfelelő jogi szabályozásra vezethető vissza. Ezért 2010-ben is aktívan foglalkoztunk a környezetvédelmet vagy a fenntarthatóságot érintő jogi szabályozással. Ez következik az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi jellegéből, valamint az államnak a jogi szabályozás kialakítására irányuló felelősségéből is.

Több jogalkotási aktushoz kapcsolódva kifejtettük véleményünket a jogalkotói céllal, annak szövegszerű megfogalmazásával kapcsolatban, illetve környezetpolitikai állásfoglalással, szakmai javaslatokkal működtünk közre a jogszabályok megalkotásában.

Ezek közül a legfontosabbak az új alkotmány koncepciójának kidolgozásához készített javaslataink, melyek részletes ismertetése az alkotmányozásról szóló alfejezetben olvasható.

A jogalkotást, a jogi szabályozás alakítását érintő tevékenységünk többirányú. Részt vettünk számos jogszabálytervezet közigazgatási egyeztetésében, ezen túlmenően egyedi vizsgálataink eredményeként önálló jogalkotási javaslatokat fogalmaztunk meg, végül több esetben indítványoztuk az Alkotmánybíróságnál jogszabály alkotmányellenességének kimondását.

II.2.9.2. Önálló jogalkotási javaslatok

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa elsődlegesen egyedi panaszok, egyedi ügyek kivizsgálására és megoldására hivatott. Az egészséges környezethez való jog, a jelen és a jövő nemzedékek magas szintű védelméhez azonban pusztán ez nem elegendő. A csupán egyes ügyeket, s a közigazgatás egyedi hibáit vizsgáló szemlélet helyett általános összefüggéseket komplexen elemző szemléletre és megoldási javaslatokra van szükség.

Az egyedi ügyekben észlelt visszásságok feltárása önmagában nem elegendő, ha maga a rendszerprobléma, tipikusan a helytelen jogi szabályozás változatlan marad. Ezek megfelelő kezelése nélkül szükségképpen merülnek fel újra és újra hasonló panaszok. Ezért vizsgálataink során indokolt esetben a jogi szabályozás módosítására is javaslatot teszünk. A szorosan valamely környezetjogi területhez kötődő javaslatokat a beszámoló megfelelő alfejezeteiben ismertetjük. Most a környezetjogtól kissé távolabbi, de ahhoz szorosan kötődő, rokonterületi jogalkotási javaslatainkat mutatjuk be.

Irodánk különösen aggályosnak tekintette a Díjtörvény módosítását, melynek értelmében a költségvetési szerveket már nem illeti meg a személyes díjmentesség. Tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi hatóságok költségvetése nem fedezi a környezetvédelmi jogszabályok által előírt, a védettségre vonatkozó tények feljegyzésének költségeit, azok akár tömegesen el is maradnak. A kérdés szempontjából releváns a védett természeti területek, ex lege védett természeti területek, Natura 2000 területek, vízbázis védőterületek, a nagyvízi mederben való elhelyezkedés, a tartós környezetkárosodás, valamint a kulturális örökségvédelmi védettség feljegyzése.

A jogbiztonság, a nyilvánosság követelményéből, és az állam környezetvédelmi szerepfelfogásából adódóan – amely nem az alapjogokat, hanem az állam környezetvédelmi kötelezettségeit helyezi előtérbe – egyértelműen következik annak kívánalma, hogy a jogi jelleget érintő feljegyzések és törlések késedelem nélkül, minél előbb történjenek meg. Egyértelműen közérdek, hogy a környezet és természet állapotára, jellegére vonatkozó, az állampolgárok széles körét érintő körülményekről, tényekről, esetleges korlátozásokról, tilalmakról vagy éppen ezek megszűnéséről az állampolgárok informálódhassanak az ingatlannyilvántartásból mint közhiteles nyilvántartásból. A feljegyzés közérdekűsége mellett hivatkoztunk a megelőzés elvének fontosságára is, hiszen ezen tények ismerete biztosíthatja az értékek károsodásának elkerülését.

A vizsgálat eredményeként jogalkotási javaslatot fogalmaztunk meg,[192] melyet megküldtünk a közigazgatási és igazságügyi miniszternek, a nemzetgazdasági miniszternek, valamint a vidékfejlesztési miniszternek. Javaslatunkban a kérdés egyik lehetséges megoldásaként felvetettük a tárgyi díjmentesség kiterjesztését az említett eljárásokra.

Említést kell tenni a közoktatási intézmények környezetvédelmi, környezetegészségügyi szempontból kedvező elhelyezésével kapcsolatos jogalkotási javaslatunkról is. Hivatalból eljárva vizsgáltuk a Budapest XV. kerületi Szent Korona Általános Iskola és Óvoda átszervezését.[193] Az átszervezés eredményeként az óvoda az eredeti helyéről egy környezetminőségi szempontból kedvezőtlenebb helyre került. Az ügyben vizsgálatunkat kiterjesztettük a hatályos jogi szabályozás elemzésére is.

Állásfoglalásunkban javasoltuk, hogy a közoktatási intézmények működésének megkezdése, illetve a telephely változását eredményező átszervezés előtt komplex engedélyezési eljárás során tárják fel a vonatkozó szabványoknak, jogszabályoknak megfelelő környezetminőségi jellemzőket (zaj- és légszennyezettség, talajszennyezettség), és a felmérés eredményeit vegyék figyelembe a fenntartói döntéshozatalnál.

Indokoltnak tartjuk emellett annak jogszabályi rögzítését, hogy oktatási intézményeket és egyéb humán-infrastrukturális létesítményeket ne helyezhessenek

[192] JNO-463/2010. állásfoglalás az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény módosításával kapcsolatos jogalkotási javaslat tárgyában

[193] JNO-273/2010. állásfoglalás a Budapest XV. kerületi Szent Korona Általános Iskola és Óvoda tárgyában. Az ügyet részletesebben a II.2.2. Zaj elleni védelem alfejezetben mutatjuk be.

el kedvezőtlen településföldrajzi jellemzőkkel bíró területeken (kivéve, ha a település teljes területe kedvezőtlen paraméterekkel rendelkezik, és ezért a megfelelő paraméterekkel rendelkező helyszín nem jelölhető ki).

Több visszásság vizsgálata mellett jogalkotási javaslatot fogalmaztunk meg a Red Bull Air Race engedélyezésével kapcsolatos állásfoglalásunkban is.[194] Az ügyben a beadványozó a Red Bull Air Race nyilvános repülőrendezvény tervezett budapesti futamával, illetve az azzal összefüggésben felállított ideiglenes tribünök építésével megvalósuló zajterhelést, valamint a rendezvény élet- és vagyonbiztonságra gyakorolt kockázatát kifogásolta. Előadta továbbá, hogy a repülőrendezvény engedélyezésével, illetve az azzal kapcsolatos tribünök közterületi elhelyezésével összefüggésben nem tájékoztatták a lakosságot, ezzel az ügyféli jogok sérelmét okozva. Állásfoglalásunkban felhívtuk a jogalkotó figyelmét a kérdés szabályozatlanságára, és kezdeményeztük a nem állami célú nyilvános repülőrendezvényekre vonatkozó részletes szabályozás megalkotását, különös tekintettel a rendezvény előkészítése, levezetése és végrehajtása szabályainak kialakítására, az irányadó műszaki és biztonsági követelmények, valamint a felelősségi körök, a részletes eljárási szabályok, illetve az eljárásba bevonandó szakhatóságok körének meghatározására vonatkozóan.

Jogalkotási javaslataink elkészítése érdekében a minisztériumok mellett más közigazgatási, illetve azon kívüli szervekkel, szervezetekkel is aktív párbeszédet alakítottunk ki. Ennek egyik példája a Kvtv. által szabályozott vizsgálati elemzés jogintézményével kapcsolatos elemzésünk, melyet az Országos Környezetvédelmi Tanáccsal és az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottságával történő megvitatás céljából készítettünk. A vizsgálati elemzésről készült anyag célja a jogintézmény hátterének bemutatása, a problémák felvázolása és egy rövid, lényegre törő szabályozási javaslat elkészítése, mely konkrét jogalkotási aktus alapját képezheti.

A vizsgálati elemzés lényege, hogy a környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslat és más jogszabály, valamint országos és regionális jelentőségű koncepciók előkészítésénél vizsgálni kell az intézkedés környezetre gyakorolt hatásait, és azokat vizsgálati elemzésben kell összefoglalni. A szabályozás kiterjesztően értelmezi a környezet fogalmát, és ezt a kötelezettséget kimondja valamennyi, a környezetvédelmi érdeket érintő jogszabály esetén, függetlenül attól, hogy az mely ágazatot hivatott elsődlegesen szabályozni.

Meg kell jegyezni azonban, hogy e jogintézmény gyakorlati alkalmazása az ismertetett rendelkezések ellenére kétséges, ennek indoka leginkább a jogalkotó szervek mulasztása. E mulasztás alapját főként a kapcsolódó hatásvizsgálati ismeretek, valamint a humán és materiális források szűkössége képezi, de maga a jogszabályi alap is több ponton reformálható. Javasoltuk annak vizsgálatát, hogy milyen lehetőségek vannak a különböző társadalmi részérdekek megjelenítésére és összehangolására a környezeti szempontok megfelelő figyelembevétele érdekében, valamint felhatalmazó rendelkezés megalkotását láttuk indokoltnak a részletszabályok kidolgozását megalapozandó. Mind az Országos Környezetvédelmi Tanács, mind pedig a Fenntartható Fejlődés Bizottság meghallgatta,

[194] JNO-443/2010. állásfoglalás a Red Bull Air Race repülőrendezvény tárgyában

illetőleg megvitatta az előterjesztésünket, majd egyhangú szavazással kifejezte egyetértését a probléma felvetésével és megoldási javaslatainkkal.

Legalább két jelentős kérdést kell megfontolni a vizsgálati elemzés gyakorlati érvényesülésével kapcsolatosan: az egyik, hogy annak elmulasztása, illetve leginkább az annak részét képező véleményeztetési kötelezettségről szóló előírás sérelme milyen „szankciók" alkalmazását teszi lehetségessé. A másik kérdés pedig a vonatkozó jogszabályi keretek esetleges alakításának irányai, azaz, hogy milyen módon lehetne rendezni a jelenleg a Jat.[195] által szabályozott hatásvizsgálat környezeti része és a Kvtv. szerinti vizsgálati elemzés közötti párhuzamosságokat, és biztosítani azok tényleges alkalmazását. Az új Jat. e reformok alapját szolgálhatja, mivel felhatalmazza a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a hatásvizsgálat szabályait rendeletben határozza meg. Megfontolandó, hogy az e rendelkezés adta lehetőséget kihasználva milyen szabályozást kell kialakítani, mely valamilyen formában integrálhatja a különálló, azonban tárgyát tekintve gyakorlatilag párhuzamos szabályozást úgy, hogy az a minőségi jogalkotás követelményeit is kielégítse, és a környezetvédelmi érdekek megfelelő érvényesítését is biztosítsa.

II.2.9.3. Jogszabály-véleményezésekben való közreműködés

A 2010-es év jogszabályalkotását és az abban való közreműködésünket alapvetően meghatározta az újonnan megalakult kormány által előirányzott feszes jogalkotási munka, melynek eredményeként több jogszabály esetében elmaradt vagy csak minimális mértékben valósult meg a megalapozottságot biztosító közigazgatási egyeztetés és az érdekeltek bevonása. Több jogszabály tervezete esetében nem biztosított lehetőséget számunkra az előterjesztő, hogy véleményünket érdemben ismertethessük, sok törvény esetében pedig azért nem vehettünk részt az eljárásban, mert azokat egyéni indítványok formájában terjesztették elő országgyűlési képviselők.

Több, különféle környezetpolitikai ágazatokat érintő jogalkotási aktus véleményezésében viszont érdemben vettünk részt, ezeket ágazatonként ismertetjük.

A hatósági eljárások általános keretei

A 2009-es átfogó novelláris módosításhoz hasonlóan, annál azonban csekélyebb mértékben módosította a Ket. szabályait a jogalkotó 2010-ben. Ennek célja elsősorban a területi közigazgatási struktúra átalakításához, tehát a kormányhivatalok létrehozásához kapcsolódó reformok megvalósítása volt. Ezzel párhuzamosan a jogalkotó számos más módosítást is eszközölt, melyeket részben az említett novelláris reform tapasztalatai, valamint az új kormányzat jogpolitikai céljai igényeltek.

A Ket.-módosítás koncepcionális megalapozása érdekében a közigazgatási és igazságügyi miniszter irodánkat is megkereste annak érdekében, hogy ismertessük a Ket. módosításához kapcsolódó tapasztalatainkat, javaslatainkat.

[195] A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény

Véleményünkben kifejtettük azon szabályokkal kapcsolatos álláspontunkat, melyek megváltoztatása, valamint átgondolása mindenképpen indokolt. Elsőként említhetők a bejelentés jogintézményével kapcsolatos kérdések, melyekkel a 2008-2009-ről szóló beszámolóban is foglalkoztunk. 2010-ben ismét arra hivatkoztunk, hogy e jogintézmény a környezetvédelmi jog területén nehezen egyeztethető össze a megelőzés elvével. A bejelentés alapján megkezdett tevékenység jelentős, adott esetben akár visszafordíthatatlan környezeti károkat is okozhat, amíg a jogsértést hatósági ellenőrzés alapján vagy más módon fel nem derítik és meg nem szüntetik.[196]

A szolgáltatási törvény által bevezetett eljárási szabályok és a Ket. nincsenek tökéletes összhangban, és bonyolítja a jogalkalmazást az is, hogy az egyes ágazati jogszabályok, így például a Kvtv. által bevezetett bejelentés vagy annak a telepengedélyezés rendjéről szóló kormányrendelet által szabályozott formája jelentősen eltérnek.

A szolgáltatási törvény, összhangban a szolgáltatási irányelvvel, a Ket. szabályaitól eltérő előírásokat tartalmaz a bejelentési eljárással kapcsolatban. A bejelentéssel összefüggő eljárás nem minősül a Ket.-ben meghatározott közigazgatási hatósági ügynek, ugyanakkor annak több rendelkezése alkalmazandó ezen eljárásokban is. A jogalkotó a jelen esetben tehát nem a Ket. általános háttérjogszabályként való alkalmazását írja elő, hanem külön nevesítve sorolja fel azon szabályokat, melyek a bejelentési eljárásban alkalmazandók. Számos ponton azonban indokolatlan eltérések, pontatlanságok vannak.

Külön probléma természetesen a jogorvoslat hiánya az ilyen döntések esetén. Ezzel kapcsolatos indokainkat részletesen ismertettük 2008-ban a telepengedélyezés rendjéről szóló kormányrendelet tervezete véleményezésének részeként, valamint a végül elfogadott jogszabályt támadó AB-indítványunkban. Ennek ellenére a jogalkotó még mindig nem oldotta meg azt a kérdést, hogy az érintett lakosság miként érvényesítheti jogait az ilyen jellegű eljárásokban. Ez alapvetően szükséges lenne pedig, hiszen attól, hogy a jogalkotó a bejelentésköteles tevékenységeket nem hatósági ügyként szabályozza, a tevékenység kétségkívül a közigazgatás területére tartozik, a lakosság jogait és kötelezettségeit jelentősen érintheti, a bejelentéshez jogok és kötelezettségek kapcsolódnak.

Rávilágítottunk a közérdekű bejelentések, panaszok, valamint a Ket. egymáshoz való viszonyának ellentmondásaira is. A jelenlegi jogszabályi környezet alapján azt mondhatjuk, hogy a 2004. évi XXIX. törvény által szabályozott közérdekű bejelentések és panaszok intézése nem közigazgatási hatósági ügy, de az hatósági eljárás alapját képezheti. A releváns szabályokat korábban a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény tartalmazta. E jogszabály a jelenlegi törvénynél jóval részletesebb szabályozást biztosított, a hatályos törvény azonban az alapvető rendelkezéseket szabályozza, viszont az egyéb eljárási kérdéseket nem rendezi, ami az iroda véleménye szerint az egészséges környezethez való joggal szükségszerű összefüggésben a jogbiztonság követelményét és a petíciós jogot is sérti.

[196] Érveinket részletesebben kifejtjük a II.2.2. Zaj elleni védelem alfejezetben.

Véleményünkben foglalkoztunk még az ügyféli jogok korlátozásának kérdéseivel; javasoltuk a hatósági eljárási határidők túllépése jogkövetkezményeinek felülvizsgálatát, arányosítását; a szakhatósági eljárásokért fizetendő díjak rendszerének átgondolását. Utaltunk a határozat/végzés/alakszerűtlen levél alkalmazásának ellentmondásaira, felhívtuk a figyelmet a hirdetményi kézbesítés garanciális előírásai gyakorlati problémáira, valamint a társadalmi szervezetek eljárásokban való részvételét könnyíteni hivatott elektronikus adatbázis működési nehézségeire.

Zajvédelem

Irodánkhoz számos, a zajvédelmi előírások megsértését kifogásoló beadvány érkezik, így szükségesnek láttuk a zajvédelmi joganyag átfogó felülvizsgálatát. Ennek részleteiről, javaslatainkról a zaj elleni védelemről szóló alfejezetben számolunk be, itt jogszabály-véleményezési tevékenységünket mutatjuk be.

A közigazgatási egyeztetés keretében küldték meg számunkra a repülőtér létesítésének, fejlesztésének és megszüntetésének, valamint a leszállóhely létesítésének és megszüntetésének szabályairól szóló kormányrendelet tervezetét. Véleményünkben hangsúlyoztuk, hogy visszás az a jogalkotói megoldás, hogy az engedélyezés liberalizálását a környezetvédelmi érdekek sérelmével valósítják meg. A repülőterek létesítése és működése gazdasági és legtöbbször környezetpolitikai szempontból is kiemelkedő fontosságú kérdés, azonban az országos szintű környezeti konfliktusok egyik tipikus példája is egyben, melynek indokaként elsősorban a működéshez kapcsolódó zajvédelmi kérdéseket lehet említeni. Véleményünkben kifejtettük, hogy a hatályon kívül helyezni szánt szabályozás több elemét meg kellene őrizni, amelyek az engedélyezés szakmaiságát, az egyeztetések szükségességét, a környezetvédelmi érdekek érvényesítését szolgálhatják.

Ezért javasoltuk a kormány előzetes egyetértési jogának fenntartását, a területileg érintett önkormányzatok meghatározásához szükséges szempontok kodifikálását, valamint azok egyetértési jogának biztosítását, a tervezett véleményezési jog helyett.

A polgári célú pirotechnikai tevékenységekről szóló kormányrendelet-tervezettel kapcsolatos véleményünkben hangsúlyoztuk, hogy a módosítás nem vezethet a szabályozás enyhítésére.

Ezen túlmenően megfogalmaztuk, hogy a lakosság fokozott zajterhelésének megakadályozása érdekében szükséges olyan rendelkezés elfogadása, amely a zajvédelmi szempontokra tekintettel meghatározott védendő területeken, illetve védendő létesítmények körül megtiltja valamennyi tűzijáték termék felhasználását. Így indokolt lehet a tilalom meghatározása üdülő- és egészségügyi területen, oktatási létesítmények területén, valamint egészségügyi, oktatási létesítményektől számított 200 méteren belül stb.

Levegővédelem

Szintén a közigazgatási egyeztetés keretében fejtettük ki véleményünket a levegőminőség védelméről szóló jogszabály tervezete kapcsán. Javaslataink közül az előterjesztő többet is figyelembe vett a kodifikálásnál.

Javaslatainkban rámutattunk arra, hogy mindenképpen szükséges a tervezett bűzvédelmi szabályok részletesebb előírása a normaszövegben. A bűzzel járó tevékenységekhez kapcsolódó védelmi övezetek kialakítását illetően indokoltnak láttuk annak kimondását, hogy a védelmi övezethez kapcsolódó költségek a tevékenységet folytatót terhelik, valamint javaslatokat tettünk a védelmi övezet földhivatali bejegyzéséhez kapcsolódó aggályok megszüntetése érdekében. Kifogásoltuk a bűzzel járó tevékenység folytatásának általános tilalma és annak jogkövetkezményei közötti ellentmondást, nevezetesen, hogy a tervezet nem biztosított fellépést a hatóság számára. Aggályainkat fejeztük ki a hatásterület definíciójával kapcsolatosan is, hivatkozva arra, hogy helyhez kötött pontforrások mellett a diffúz és vonalforrások esetében is meg kellene határozni annak fogalmi alapjait.

Előremutató szabályozásra tettünk javaslatot a szagegységben kifejezett kibocsátási határérték meghatározását illetően utalva arra, hogy a szag határértékben definiált mértéke mint objektív kategória bevezetése mindenképp szükséges a hatósági eljárás megkönnyítése érdekében. Végül javasoltuk a füstködriadó elrendelési feltételeinek szigorítását is olyan módon, hogy a tájékoztatási és riasztási küszöbérték tartósan és nagymértékben való túllépése esetén a riasztás gyorsabban elrendelhető legyen.

Hulladékgazdálkodás

A 2010-es évben megkezdődött a Hgt. revíziója is, melynek alapját közösségi jogi kötelezettségeink képezték.

Általánosságban felhívtuk a jogalkotó figyelmét, hogy a megelőzés elvét következetesen kell alkalmazni, ennek fontosságára utal a jogszabály címe is, és kértük, hogy a jogszabályi és társadalmi környezetet is úgy alakítsa ki, hogy az elv hatékonyan alkalmazható legyen. Kifogásoltuk a tervezet azon rendelkezését, amely a bírság mellőzését tenné lehetővé. Ehelyett a bírságok arányosabb differenciálására, a jogsértés súlyához való igazításra van szükség.

Javaslatokat tettünk a tervezet kiegészítésére többek között a másodnyersanyagok szabályozására, a koordináló szervezetek hatósági engedélyezésének előírására, a gyártó és a forgalmazó közötti, a hulladék visszavételére vonatkozó megállapodás hatóság általi jóváhagyására, valamint a fogyasztóknak a visszavételi kötelezettségről való hatékonyabb tájékoztatására vonatkozóan. Megemlítettük továbbá a büntető törvénykönyv hulladékra vonatkozó definíciója és a Hgt. fogalomhasználata közötti ellentmondás feloldásának szükségességét is.

Társadalmi részvétel

A társadalmi részvétel jogalkotási aspektusait illetően elmondható, hogy jelentős a 2009-es évhez hasonló jogszabályi változások ebben az időszakban nem voltak tapasztalhatók.

A társadalmi szervezetekkel kapcsolatos adatbázist illetően konkrét javaslatokat fogalmaztunk meg a Ket.-koncepció elkészítéséhez adott véleményünkben,

melyben több szabályozási ellentmondásra mutattunk rá. Kifogásaink legfőbb elemét képezte, hogy a jogalkotó által alkotott, a közigazgatási hatósági eljárás megindulásáról szóló értesítés érdekében vezetett elektronikus adatbázis létrehozásáról, vezetéséről, valamint az adatbázis alapján történő értesítésről szóló 187/2009. (IX.10.) kormányrendelet csak a legalapvetőbb szabályokat tartalmazza az adatbázissal kapcsolatban. A szabályozást, illetve a rendszer gyakorlati működését, így például a keresési szempontokat, az ügycsoportokat, a társadalmi szervezet által kiválasztható illetékességi területeket a kormányrendelet szabályainak revideálásával együtt racionalizálni szükséges. Utalni kell azonban a regisztráció időpontjaival kapcsolatos bizonytalanságokra nevezetesen, hogy az eljárási határidők betartása szempontjából releváns időpontok nem igazolhatók.

Országgyűlési képviselők törvényjavaslatot nyújtottak be annak érdekében, hogy a társadalmi szervezeteket csak egyfajta „ügyfélhez hasonló jogállás" illesse meg, mely nem terjed ki a jogorvoslati jog gyakorlására. A javaslat indokolása arra hivatkozott, hogy az ügyféli jogokat a jogosultak sok esetben visszaélésszerűen gyakorolják, így harmóniát kell teremteni a társadalmi részvételi jogosultságok és a hatékony eljárások között.

Belső egyeztetésekre készített szakmai véleményünkben kifejtettük, hogy a tárgybeli javaslat említett elemei mind nemzetközi jogi szempontból, mind közösségi jogi szempontból aggályosak. A javaslat bizonyosan nem felelt meg az Aarhusi Egyezmény által előírt, a joggyakorlat által is értelmezett követelménynek, mivel a nyilvánosság egy szegmensét, a civil szervezeteket gyakorlatilag teljesen elzárta volna a jogorvoslati jogok érvényesítésétől. A javaslat által bevezetni szándékozott szabályok ellentétesek lettek volna a közösségi joggal is.

A javaslat alkotmányos aggályokat is felvetett a tisztázatlan fogalomrendszere miatt. Az „ügyfélhez hasonló jogállás" fogalmának tényleges tartalma tisztázatlan, nem illeszkedett volna a Ket. rendszerébe.

A jogbiztonsággal kapcsolatos aggályok mellett felmerült annak lehetősége is, hogy a javaslat ellentétes az egészséges környezethez való joggal is. Amennyiben a javaslat ily módon korlátozta volna a civil szervezetek részvételét az egyes eljárásokban, azzal véleményünk szerint sértette volna az Alkotmánybíróság által a környezetjog területén kimunkált visszalépés tilalmának elvét. A civil szervezetek mint a közérdek érvényesítői az állam intézményvédelmi kötelezettségének egyik legfontosabb biztosítékának tekinthetők, így az őket megillető jogosítványok korlátozásánál a lehető legalaposabb körültekintéssel, a nemzetközi, közösségi jogi és alkotmányossági, így különösen a szükségességi–arányossági szempontokra figyelemmel kell szabályozni. Tekintettel a civil társadalom tiltakozására (az abban résztvevő társadalmi szervezetek jelentős részben a JNO által kidolgozott érvrendszert használták), a javaslatot az előterjesztők visszavonták.

Rokonterületi ágazati jogalkotás véleményezése

Irodánk a 2009-es évhez hasonlóan most is feladatának tekintette, hogy a környezetvédelemhez valamilyen módon kapcsolódó jogszabálytervezetek véleményezésében is aktívan részt vegyen. Ennek keretében küldtük meg véleményünket az előterjesztőnek a katasztrófavédelmi koncepcióval kapcsolatosan. A kormány határozattal rendelte el a Belügyminisztérium és az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság által készített koncepció érdekeltekkel történő egyeztetését, mely a szükséges törvénymódosítások előkészítését és kormány elé terjesztését hivatott megalapozni.

A koncepcióhoz irodánk számos kritikai észrevételt fűzött. Egyebek mellett felhívtuk a figyelmet arra, hogy a koncepció nem választotta el világosan az árvizek esetén szükséges árvízvédelmi védekezéssel és a katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatokat, illetve a felelősségi köröket. Felhívtuk a figyelmet arra, hogy szükségesnek tartjuk a koncepcióban megjeleníteni, melyek azok a konkrét ismeretek, melyekkel a védelmi referenseknek rendelkezniük kell, illetve amennyiben az az árvízi védekezést is érinti, szükséges a felelős szervezetrendszer feltüntetése és bevonása a képzésbe. Emellett óvatosságra intettünk a katasztrófavédelem hatáskörének bővítése vonatkozásában, mivel e szervezetnek nincsenek meg szükségszerűen a szakmai kompetenciái más hatóságok felügyeletére, munkájának irányítására.

Említést kell tenni a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: BATrT) felülvizsgálatáról, illetve az előkészítés koncepcionális szakaszában való részvételünkről.

Véleményünk egy része koncepcionális szintű volt, de több, a normaszöveget konkrétan érintő megjegyzést is tettünk. Felhívtuk az előterjesztő figyelmét, hogy eddigi vizsgálataink alapján az országos, illetve kiemelt térségi és megyei területrendezési tervek jogi szabályozásával kapcsolatban olyan visszásságokat tapasztaltunk, amelyek elhárítása egy komplex jogszabálycsomag elfogadásával volna lehetséges. Utaltunk arra is, hogy nem elfogadható az a gyakorlat, amely szerint a területrendezési tervekbe törvényességi kontroll alkalmazása nélkül beépül a településrendezési tervekben rögzített területhasználat.

Kifogásoltuk, hogy alkotmányossági szempontból aggályos, hogy a kiemelt térségek, illetve megyék területére vonatkozó területrendezési tervek elfogadási fázisának időtartama alatt is lehetőségük van a településeknek a térségi tervdokumentáció tartalmát befolyásoló településrendezési döntések meghozatalára. Ennek következtében a tervdokumentáció térképi mellékleteinek elfogadott állapota nem egyezik a településrendezési eszközökben rögzített területhasználattal. A probléma megoldására a Tftv. meghatározza a „moratórium" intézményét, melynek alkalmazásával nem állna fenn a jogbizonytalanságot, és ezen keresztül az egészséges környezethez való alkotmányos jog sérelmét előidéző gyakorlat. A BATrT előző módosításának tapasztalatai azt bizonyították, hogy a moratórium hiányában a regionális rendezési terv nem hogy a zöldterületek csökkenését garantálná, hanem alapvető célkitűzésével szemben éppen erős motivációt támaszt az önkormányzatok felé a belterületbe vonás felgyorsítására.

Kifogásoltuk a BATrT felülvizsgálati anyaga által bevezetni kívánt területcsere intézményét. Ez ugyanis két szempontból is visszás: egyrészt aggályosnak tartottuk, hogy az állami főépítész által kiadott terület-felhasználási engedély – lényegében területi korlátozás nélkül – módosíthatná a törvény részeként megjelenő mellékletek tartalmi elemeit. Álláspontunk szerint a területcsere intézménye nem felel meg a módosítások áttekinthetősége, követhetősége követelményének, ezért a normaszöveg elfogadása esetén jogbiztonság sérelmén keresztül az egészséges környezethez való alkotmányos jog sérelmét okozná. Másrészt a területcsere intézményének lehetővé tétele esetén az agglomeráció területhasználatára vonatkozó környezeti információ nem lesz azonosítható az egyes ingatlanok, területrészek vonatkozásában, vagyis a területcsere intézményét alkalmazó önkormányzatok, települések esetén a tényleges területhasználat a törvényben foglaltaktól eltérő lesz. Ezért a tervezett jogintézmény aggályosnak tekinthető az állampolgárok és a hatóságok számára biztosítandó megismerhetőség, a környezeti információhoz való hozzáférés szempontjából.

Észrevételeinkben rávilágítottunk arra, hogy az agglomeráció területén jellemző intenzív területhasználat által generált problémák további súlyosbításának és a túlzott mértékű beépítések megakadályozása érdekében szükségesnek tartjuk a mezőgazdasági területek rovására történő települési területhasználatot lehetővé tevő viszonyszámok újragondolását. Kifejtettük, hogy álláspontunk szerint a koncepció nem biztosítja megfelelően az erdőterületek mennyiségi és minőségi védelmét, nem segíti elő az új erdőterületek kialakulását.

Mindenképpen említést kell tenni arról is, hogy irodánk a különböző jogszabálytervezetek véleményezése mellett, hatályos jogszabályok potenciális hatásait is értékelte. Példaként említhető a 2009. évi CIX. törvény, mely 2010. január 1-jétől módosította a Ket. hatósági ellenőrzéssel kapcsolatos szabályait. A vizsgálatot az indokolta, hogy a módosítás szerint a hatósági ellenőrzés során tapasztalt jogsértéshez kapcsolódó szankciók a felügyeleti eljárásban visszamenőleges hatállyal is értékelhetők. Informális egyeztetéseket folytattunk a környezetvédelmi minisztérium munkatársaival, mivel az említett szabálynak a hatálybalépést megelőzően hozott döntésekre való alkalmazhatósága több aspektusból is visszásság lehetőségét vetette fel. Aggályként fogalmazódott meg, hogy ha a hatóság bírságot megállapító döntésének felülvizsgálatára van lehetőség 5 évre visszamenőleg, az a döntések tömeges megsemmisítését és a már befizetett bírságok visszafizetését vonhatja maga után. Ez egyrészt jelentős hatással lenne az államigazgatás működésére, másrészt pedig a kiszabáskor jogszabálysértő tevékenységet végzők mentesüléséhez vezetne a szankció alól. Ennek lehetősége azonban meglehetősen elvi volt, gyakorlati visszásságra nem lehetett számítani, továbbá a későbbiek során sem jutottak tudomásunkra ilyen esetek, így a vizsgálatot intézkedés nélkül lezártuk.

II.2.9.4. Alkotmánybírósági indítványok

Három esetben kértünk utólagos normakontrollt az Alkotmánybíróságtól.

Irodánk a zaj elleni védelem szabályozását érintő vizsgálata eredményeként az Alkotmánybírósághoz fordult a kulturális fesztiválokra vonatkozó jogi szabá-

lyozás alkotmányellenességének megállapítása érdekében. Álláspontunk szerint az egészséges környezethez való joggal szükségszerű összefüggésben sérti a jogbiztonságot az, hogy a jogalkotó nem alkotta meg a kulturális fesztivál fogalmát, indokolatlanul tág mérlegelési lehetőséget hagyva ezzel a hatóságoknak.[197]

A másik két beadvány esetében önkormányzati településrendezési eszközök alkotmányosságát kifogásoltuk.[198] Ezen eljárások elsősorban a településeket érintő beruházásokhoz kapcsolódtak, melyek szükségessé tették a hatályos településrendezési eszközök megváltoztatását, módosítását.

A Dunakeszin található „dunakeszi lápként" elhíresült területre vonatkozó AB-beadványunkban kifogásoltuk az önkormányzat településrendezési döntéseit, melyeket eljárási hibákkal terhelten hozott meg, valamint az OTrT-ben és a BATrT-ben ökológiai hálózat elemeként meghatározott területet gazdasági területté nyilvánította (beépítésre szánt terület) megsértve ezáltal a jogszabályi hierarchiát.[199]

A Pátyi Golfpálya projekt területhasználatát a pátyi önkormányzat 2006. évi és 2010. évi településrendezési eljárásai során alakította ki, melynek során lehetőséget biztosított egy jelentős (Páty jelenlegi lakosságának megduplázódását eredményező) lakóterületi fejlesztés megvalósulására. A vizsgálatunk alapján benyújtott AB-beadványban kifejtettük, hogy a hatályos jogszabályok rendelkezései nem tették volna lehetővé a projekt megvalósítását, ugyanis a BATrT kötelező érvényű rendelkezéseivel ellentétesen határozták meg a majdani beépítés lehetőségeit, feltételeit.

II.2.9.5. Összegzés

2010-ben is aktívan részt vettünk tehát a jogszabályi környezet alakításában abból a célból, hogy környezetvédelmi-fenntarthatósági szempontból kedvező üzeneteket fogalmazzunk meg a jogalkotó és a közvélemény számára. Ennek érdekében a részünkre biztosított valamennyi jogi eszközt igyekeztünk alkalmazni. Célunk a jövőben is, hogy a hazai jogalkotó figyelmét felhívjuk a nemzetközi és nemzeti szintű, tényleges és potenciális környezeti konfliktusok megelőzésére, és hozzájáruljunk a megalapozott döntésekhez.

[197] A beadványban kifejtett indokokról részletesen a II.2.2. Zaj elleni védelem alfejezetben számolunk be.

[198] A két beadványról részletesen a II.2.4. Településrendezés alfejezetben számolunk be.

[199] A lápot érintő peres eljárásban való részvételünket a II.2.10. Közérdekű igényérvényesítés alfejezetben részletezzük.

II.2.10. Közérdekű igényérvényesítés

témafelelős: Mohos Edit

II.2.10.1. Értékelés

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosáról szóló rendelkezéseket az Országgyűlés 2007-ben az Obtv. módosításával alkotta meg. A törvényi szabályozás a nemzetközi és a hazai jogfejlődésnek megfelelően új szemlélettel született. A fejlett alapjogvédelmi felfogás alapján más biztosoknál szélesebb és előremutatóbb hatáskört teremtett a jövő nemzedékek biztosa számára. Ilyen új, de az alapjog magas szintű védelméhez elengedhetetlen tevékenységi kör a közérdekű igényérvényesítés.

Más ombudsmanok eljárásának akadályát jelenti a bírósági eljárás megindítása, illetve az ügyben született bírósági döntés. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa ezzel szemben polgári és közigazgatási peres eljárást is indíthat, illetve mások által megindított ilyen perekben beavatkozóként részt vehet.[200]

A közérdekű igényérvényesítés lényege, hogy a széles értelemben vett környezet mint védendő, azonban önmagát képviselni nem alkalmas érték védelme is biztosított legyen.

Ez a jogkör az alapjogvédelem intézményvédelmi kiteljesedéseként értékelhető. Lehetőséget, sőt felelősséget teremt arra, hogy egyes, az egészséges környezethez való jog érvényesülését alapvetően meghatározó jogi kérdéseket, illetve érdekeket, értékeket akár a Legfelsőbb Bíróság előtt is képviselje az alapjog intézményes képviseletére hivatott szakosított intézmény.

A hatósági jogalkalmazást, a közigazgatás működését a bírói gyakorlat alapvetően befolyásolja. Ezért nem lehet elég hatékony az ombudsman tevékenysége, ha csak a közigazgatásra terjed ki, és nem befolyásolhatja szakmai véleményével a bírói jogértelmezést. Az egyéb ombudsmani tevékenységek (egyedi és általános vizsgálatok, jogi és környezettudományi kutatások, szakmai együttműködések) olyan mennyiségű tapasztalatot és tudást biztosítanak, amely a JNO-t képessé teszi a környezetvédelmi közigazgatási és polgári jogi gyakorlat koncepcionális befolyásolására. Az absztrakt, alapjogi, alapelvi szintű védelem és gondolkodás megjelenítése lehetőséget biztosít az egyedi ügyek mélyebb elméleti alapokon nyugvó, a távolabbi jogágazat közi, környezetpolitikai és környezettudományi összefüggéseket is figyelembe vevő elbírálásához. A biztos a nemzetközi és az uniós jog érvényesítése terén szintén sajátos jogkörrel bír, feladata különösen is az uniós jog hazai alkalmazásának előmozdítása. Ennek nyilvánvalóan nemcsak a közigazgatás működése, hanem a bírói jogalkalmazás tekintetében is rendkívüli jelentősége van. A hazai jogalkalmazók számára ugyanis jelenleg még egyáltalán nem rutinszerű az európai jog alkalmazása.[201]

[200] Obtv. 27/B § (3) bekezdés d) pont, Obtv. 27/C § (3) bekezdés, Obtv. 27/F §

[201] A nemzetközi és uniós jog érvényre juttatását szolgáló tevékenységünkről, és különösen a bírák részére szervezett jogi képzésekről is részletesebben a II.3. Nemzetközi hatásköreinkhez kapcsolódó tevékenységünk alfejezetben számolunk be.

Az ombudsman peres tevékenysége ugyanakkor közérdekű igényérvényesítés. Nem egyedi érdeksérelmek orvoslása, nem valamely önmaga védelmére nem vagy kevésbé képes fél vagy csoport támogatása (bár nyilvánvalóan az ilyen sajátosságok szerepet játszanak az ügyek kiválasztásában), nem egyedi, kis jelentőségű konfliktusok, jogviták befolyásolása. A közérdek képviseletét kell biztosítani az egyes ügyekben. Olyan perekben indokolt a JNO részvétele, ahol elvi jelentőségű kérdések merülnek fel, kiemelt érdekek védelmét kell segíteni, amelyek tehát jelentőségüknél fogva alapvetően meghatározzák magának az alapjognak az általános érvényre jutását.

Minderre tekintettel van rendkívüli jelentősége annak, hogy az Obtv. a közigazgatási perekben való részvétel lehetőségét is biztosítja, nem csupán a polgári perekben való fellépést.

Peres tevékenységünket a fenti ombudsmani szerepfelfogás határozza meg. Már irodánk működésének első két évében is számos olyan perben vettünk részt, ahol az egészséges környezethez való jog különös védelmet igényelt. Valamennyi eljárásban olyan elvi jogkérdések merültek fel, amelyek bírói értelmezése és eldöntése alapvetően meghatározza a joggyakorlat alakulását. Más ügyekben is tapasztalt, általánosnak tekinthető jogértelmezési kérdések tekintetében fejthettük tehát ki álláspontunkat az uniós jog alkalmazása, az elérhető legjobb technika, a tényállás-tisztázás terjedelme, a társadalmi részvétel gyakorlati érvényesülése, a lápok jogi minősítése, a bűz fogalmának meghatározása tekintetében. Ezzel egyidejűleg fellépésünket kiemelt környezetpolitikai érdekek indokolták, így a vízbázisok, védett természeti értékek, világörökségi értékek és általában véve a lakosság egészségének oltalma.

A közérdekű igényérvényesítés révén a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa intézményvédelmi küldetését valósítja meg.

Irodánkhoz számos felkérés érkezik perbeli beavatkozásra. Elbírálásuk, a beavatkozás tárgyában való döntés a fentiek figyelembevételével történik. A biztos eddig négy közigazgatási perbe (a következőekben részletesen is bemutatottak szerint: Tubes, BÉM, dunakeszi láp, Nagymányok) és egy polgári perbe avatkozott be (BÉM), illetve egy esetben peres félként kértük közigazgatási határozat hatályon kívül helyezését (Szerencs).

Egy-egy környezetvédelmi jogterületen legtöbbször az irodánkhoz érkező egyedi panaszokból levonható általános jogalkalmazási, illetve jogértelmezési kérdések, rendszerhibák vizsgálata indokolta részvételünket a bírósági eljárásban. Egyedi panaszok nyomán többször szembesült irodánk olyan konfliktusokkal, amikor az egymással szemben megfogalmazódó környezetvédelmi érdekek kibékíthetetlen ellentétbe kerültek egymással. Így állt ellentétben a veszélyes hulladékok hasznosításához fűződő általános környezetvédelmi érdek, és a tevékenységet végző létesítmény közelében élő emberek joga a tiszta, bűztől mentes levegőhöz. Részt vettünk olyan peres eljárásban is, melynek tárgya az ország nemzetközi honvédelmi kötelezettségeinek való maradéktalan megfelelés és az egészséges ivóvízhez való hozzáférés közötti konfliktus feloldása volt, vagy ahol a beruházó és a beruházást befogadó önkormányzat gazdasági érdekei és a védett természeti területek védelme álltak szemben egymással. Ezekben az

ügyekben általános, alapjogi szintű megállapítások megfogalmazását tekintettük feladatunknak.

II.2.10.2. A BÉM Zrt. tevékenységével kapcsolatos közigazgatási és polgári peres eljárások

A levegőszennyezés, azon belül is a levegő bűzzel való terhelése a tárgya a Borsodi Érc-, Ásvány- és Nyersanyag Feldolgozó Mű (BÉM Zrt.) ellen indított peres eljárásoknak, amelyekben a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa beavatkozóként vett részt.

Egy helyi környezetvédelmi egyesület indított két peres eljárást a gyár magas vastartalmú, veszélyes és nem veszélyes hulladékokat hasznosító tevékenységével összefüggésben keletkező füstgázlecsapódás, környezetszennyezés, illetve lakosságot zavaró bűzhatás miatt. Az egyesület egyrészt a BÉM Zrt. részére kiadott egységes környezethasználati engedélyt (a továbbiakban: EKHE engedély) támadta meg közigazgatási bíróság előtt, másrészt a Kvtv. alapján[202] polgári jogi kereset keretében kérte a bíróságtól, hogy tiltsa el a BÉM Zrt.-t tevékenysége gyakorlásától.

Irodánk – az egyesület ezirányú kérelme alapján – az ügyben felmerült, a bűz jogi megítélésével kapcsolatos környezetjogi, illetve a Kvtv. által biztosított közérdekű perlési lehetőség kapcsán felmerülő kérdések fontossága miatt döntött úgy, hogy a perekben beavatkozóként részt vesz. Ezen kívül fontosnak tartjuk annak az elvnek a képviseletét, hogy önmagában egy tevékenység általános környezetvédelmi célja és annak pozitívumai nem jelenthetnek mentességet egy üzem számára a környezetvédelmi előírások megtartásának kötelezettsége alól. A veszélyes hulladékok (gázgyári massza) hasznosítása közérdek, de a jogszabályi követelményeknek való megfelelés – különös tekintettel a levegőterhelésre és ennek körében a bűzterhelésre – ebben az esetben is elvárható, különösen, ha az elérhető legjobb technika és a megvalósítható újítások és beruházások nagy valószínűséggel tényleges megoldást jelenthetnek a konfliktus feloldására. Álláspontunkat a peres eljárások során a bírósághoz benyújtott előkészítő iratokban fejtettük ki.[203]

Az EKHE engedély felülvizsgálatára vonatkozó közigazgatási per központi kérdése, hogy a BÉM Zrt. részére kiadott engedély megfelel-e az elérhető legjobb technikának, és ennek értékelése során hogyan és milyen formában kell megítélni a gyár tevékenységével kapcsolatban felmerülő bűzhatást. A közigazgatási bírósági eljárás során felmerült a bűz jogszabályi fogalmának értelmezése, illetve az elérhető legjobb technikának való megfelelés a tevékenységre vonatkozó referenciadokumentum (BREF-dokumentum) fényében. A perben a bűz jogi megítélésének elvi, a konkrét ügyön túlmutató vonatkozásait elemeztük.[204]

[202] Kvtv. 99. § (1) bekezdés b) pont

[203] JNO-4730-16/2009. és JNO-21-8/2010. a közigazgatási perben benyújtott előkészítő iratok, JNO-21-19/2010. a polgári perben benyújtott fellebbezési ellenkérelem, JNO-21-35/2010. a polgári perben benyújtott felülvizsgálati ellenkérelem

[204] A kérdést részletesebben a II.2.1. A levegő minőségének védelme alfejezetben mutatjuk be.

A BÉM Zrt. környezetszennyező, környezetkárosító tevékenysége miatt a Kvtv. alapján indított polgári perben levegővédelmi szakkérdéseken túl alapvető problémaként merült fel, hogy a tevékenység megtiltására milyen jogszabályok alapján kerülhet sor, illetve megállapítható-e a környezetszennyezés a tevékenység következtében keletkező, lakosságot zavaró bűzhatás alapján. Az eljárás során az elsőfokú bíróság levegővédelmi jogszabályok megsértése alapján, a másodfokon eljáró megyei bíróság pedig a Kvtv. mellett a Ptk.[205]-ban megfogalmazást nyert általános szomszédjogi szabályok alapján[206] – a felperesi keresetnek helyt adva – tiltotta el a BÉM Zrt.-t a jelenleg alkalmazott technológia mellett történő működéstől. Az ügyben a BÉM Zrt. által indított felülvizsgálati eljárás keretében a gyár jogi képviselője mindenekelőtt vitatta a felperesek kereshetőségi jogát, valamint a megyei bíróság ítéletének jogcímét, illetve felülvizsgálati kérelmében kérdésessé tette, hogy a polgári jogi bíróság rendelkezik-e hatáskörrel, a levegő bűzzel való terhelésére vonatkozó kérdés tekintetében.

A Legfelsőbb Bíróság előtt zajló felülvizsgálati eljárás során benyújtott felülvizsgálati ellenkérelmünkben kifejtettük többek között, hogy a környezetszennyezés, környezetveszélyeztetés, környezetkárosítás esetén a Kvtv. alapján[207] indítható közérdekű kereset elbírálása során a vonatkozó környezetvédelmi jogszabályok figyelembevételén kívül indokolt e rendelkezések alap- és háttérjogszabályát, a Ptk.-t is figyelembe venni a polgári jogi vita eldöntése során. A másodfokú bírósági ítéletben szereplő Ptk. szomszédjogi rendelkezéseinek járulékos megjelenése tehát nem változtatja meg a kereset jogalapját, hanem kiszélesíti azt. A szomszédjogi rendelkezések alkalmazásának indokoltságát támasztja alá a jogvitának alapul szolgáló bűz kérdésének speciális helyzete a környezetvédelem rendszerén belül.

A polgári jogi bíróság hatásköre vonatkozásában fontosnak tartottuk hangsúlyozni, hogy az ügyben felmerült levegővédelmi kérdések – így köztük a levegő bűzzel való terhelése – elbírálása minden kétséget kizáróan a polgári jogi bíróság hatáskörébe (is) tartozik. A környezetvédelmi jog ugyanis egy olyan sajátos jogterület, amely az integráció elvéből adódóan nem csupán egy jogágon (a közigazgatási jogon) belül helyezkedik el, hanem a környezet védelmét a közigazgatási jogintézményeken túl, polgári jogi eszközök és büntetőjogi eszközök is szolgálják. Ezen hatáskör gyakorlása során a polgári jogi bíróság pedig alapvetően a polgári jog elveit és szabályrendszerét veszi figyelembe.

Végezetül a felülvizsgálati eljárás során a fentieken túl a környezetszennyezés fogalom értelmezése kapcsán felhívtuk a figyelmet arra, hogy a kérdés megítélése során az európai uniós vonatkozó szabályok figyelembevétele is indokolt. Amennyiben – az Európai Bíróság joggyakorlatában lefektetett értelmezési kötelezettségnek megfelelően – az IPPC-irányelvben[208] meghatározott környezetszennyezés fogalmát is figyelembe vesszük, egyértelműen megállapít-

[205] A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény
[206] Ptk. 100. §
[207] Kvtv. 99. §
[208] Az egységes környezethasználati engedélyre vonatkozó szabályokat európai uniós szinten a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről rendelkező tanácsi 2008/1/EK irányelv (IPPC-irányelv) tartalmazza.

ható, hogy az adott ügyben szereplő tényállás mellett az alperes tevékenysége környezetszennyezést valósít meg.

A Legfelsőbb Bíróság a 2010. december 16-án kihirdetett ítéletében a másodfokú bíróság környezetszennyezést megtiltó ítéletét hatályában fenntartotta. Hangsúlyozta, hogy a perbeli jogvitát – a jogerős ítéletnek a Ptk. szomszédjogi szabályaira hivatkozó döntése ellenére – a Kvtv. rendelkezéseire alapított környezetvédelmi pernek tekintette. A felperesi legitimációval kapcsolatban kiemelte, hogy a környezetvédelmi érdekek érvényesítésére közérdekű kereset indítására jogosult felperesek keresetindítási jogosultságát nem zárta ki annak az előfeltételezése, hogy a környezetnek a keresetben megjelölt sérelme megfeleltethető egy polgári jog által szabályozott felelősségi alakzatnak. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint azonban a környezetvédelem joga a szomszédjogi szabályozásnál markánsabb módon kapcsolódik a Ptk. másik nagy jogterületéhez, a kártérítési joghoz. A környezet igénybevételével, illetve terhelésével megvalósított károkozó magatartás önmagában, a határértékektől függetlenül polgári jogi értelemben környezetveszélyeztető tevékenységnek minősül, ily módon közvetlenül megalapozza mindkét felperesnek a Kvtv. rendelkezésére alapított keresetindítási jogát.

Az alperes felülvizsgálati kérelmében arra hivatkozva állította a bíróság hatáskörének hiányát, hogy az Lr.[209] értelmében a környezetvédelmi hatóság hatósági jogkörében jogosult a lakosságot zavaró bűzzel járó tevékenység korlátozására vagy betiltására. Ezzel kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság utalt arra, hogy az Lr. nem hatálytalanítja a Kvtv. általános rendelkezéseit, melyek a környezet veszélyeztetése esetén perindításra jogosítják fel a törvényben meghatározott szervezeteket. A perindítási jog magában foglalja a bíróságnak a Kvtv. által meghatározott keretek között előterjesztett kereset elbírálására való feljogosítását. A Legfelsőbb Bíróság osztotta irodánk azon álláspontját, miszerint a polgári jogi jogalkalmazás megfelelően kiegészíti a környezetvédelmi közigazgatási jog eszközrendszerét, az alkalmazható szankciók egy részének azonossága (tevékenységtől eltiltás) azonban semmiképp sem értelmezhető oly módon, hogy arra csak egy jogalkalmazót, nevezetesen a közigazgatási hatóságot jogosította fel a jogalkotó.

A Legfelsőbb Bíróság a bűzkibocsátás környezetvédelmi jogi szempontból történő megítélése körében kifejtette, hogy a környezetvédelem más védett tárgyaitól eltérően a levegő bűzzel való terhelése és az az elleni védelem specialitása, hogy a bűzkibocsátásra a jogi szabályozás nem állapít meg határértékeket. Az Lr. rendelkezéseiből következően a bűzkibocsátás attól kezdődően tilalmazott, hogy a lakosságot zavarja. A környezetveszélyeztető tevékenység bizonyítottsága érdekében a felpereseknek azt kellett a perben bizonyítani, hogy az alperes tevékenysége olyan bűzkibocsátással jár együtt, amely sérti a levegővédelmi követelményeket, és ez által a környezetben élő lakosság mindennapi életét szükségtelenül zavarja, életminőségét rontja. Az alperes ennek körében megalapozatlanul hivatkozott a megfelelő hiteles mérési adatok, illetőleg a szakértői bizonyítás hiányára. A kellemetlen bűzhatás elsősorban ténykérdés, a bíróság

[209] A levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II.14.) kormányrendelet

a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján tehát eljárási szabálysértés nélkül következtethetett az alperes tilalmazott bűzkibocsátó tevékenységének megvalósulására.

A Legfelsőbb Bíróság ítélete szerint a másodfokon eljárt bíróság a rendelkezésre álló adatok okszerű mérlegelésével állapította meg, hogy az alperes működése kellemetlen, erős, a lakosságot zavaró füstgáz kibocsátással jár. Ennek megszüntetése érdekében a felperesek alaposnak bizonyult közérdekű keresetet terjesztettek elő. A bíróság okszerű mérlegelésen alapuló döntése felülvizsgálati kérelemmel eredményesen nem volt megtámadható. A Legfelsőbb Bíróság osztotta irodánk azzal kapcsolatos álláspontját is, hogy az alperesi tevékenység környezetvédelmi célja és pozitív jellemzői sem adhatnak mentességet valamennyi környezetvédelmi előírás betartásának kötelezettsége alól. Ebből következően a Legfelsőbb Bíróság az alperesi környezetveszélyeztetés súlyával és mértékével arányosnak, szükséges, de elegendő rendelkezésnek találta a jogerős ítéletben foglalt döntést, mellyel a bíróság az alperest csak a jelen, zavaró bűzterhelést okozó technológiával folytatott tevékenységtől tiltotta el.

II.2.10.3. Nagymányoki bányanyitás kapcsán indított közigazgatási per

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a védett természeti területek és a Natura 2000 területek megóvása érdekében beavatkozóként vett részt a Nagymányok térségében tervezett bányanyitást engedélyező egységes környezethasználati engedély felülvizsgálata iránt indított bírósági eljárásban.

Ahogy a természeti értékeink védelméről szóló alfejezetben már szóltunk róla, a tervezett bányászati beruházás közvetlenül nem védett természeti területen valósulna meg, de a bányászati tevékenység kétségtelenül hatást gyakorolna a területen és annak közvetlen közelében található ex lege természeti értékekre (források, víznyelők, földvár), a tervezett bányaterület közelében levő Kelet-Mecsek Tájvédelmi Körzet területére, a HUDD20030 kódjelű, „Mecsek" elnevezésű kiemelt jelentőségű természet megőrzési területre, valamint a HUDD10007 kódjelű „Mecsek" elnevezésű különleges madárvédelmi területre.

A főfelügyelőség 2008-ban megsemmisítette a felügyelőségnek az egységes környezethasználati engedélyt kiadó határozatát, tekintettel arra, hogy a döntés természetvédelmi (élővilág-védelmi) szempontból nem volt megalapozott. A megismételt eljárás lefolytatása után a környezeti hatásvizsgálati dokumentáció továbbra sem pótolta maradéktalanul a főfelügyelőség által előírt hiányosságokat, ennek ellenére a felügyelőség megadta a Nagymányok I.-szén védnevű bánya megnyitására az egységes környezethasználati engedélyt, amit fellebbezés után a főfelügyelőség jóváhagyott. Az eljárásban ügyfélként részt vevő helyi egyesület a főfelügyelőség határozatát bíróságon keresettel megtámadta, majd kérelemmel kereste meg irodánkat, hogy a perbe avatkozzunk be.

A bírósági felülvizsgálati eljárás keretében benyújtott beavatkozási kérelmünk[210] alapja az volt, hogy a főfelügyelőség nem tett eleget a Ket. által előírt tényállás-tisztázási kötelezettségének. Beavatkozási kérelmünkben felsoroltuk, hogy a főfelügyelőség által felvetett mely kérdések tekintetében mulasztotta el a hatóság a tényállást tisztázni, így például: a bánya létesítése és művelése, valamint a kibányászott szén elszállítása során milyen hatások fogják érni a Natura 2000 jelölő élőhelyeket, illetve a jelölő növény- és állatfajokat, az országosan védett természeti területeket, a természetvédelmi törvény által ex lege védett értékeket.

A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára vonatkozó eljárás során a környezetjogi kérdéseken túl a lefolytatandó bizonyítás köre, illetve a bizonyítási teher kérdése került középpontba.

A per során benyújtott előkészítő iratunkban[211] hangsúlyoztuk, hogy nem értünk egyet a bíróság azon döntésével, hogy a panaszos egyesület mint felperes a bizonyító fél. Különösen is vitattuk, hogy a bíróság meghatározta, mely kérdések szorulnak bizonyításra, milyen és hány szakértő kirendelését látja szükségesnek, továbbá, hogy végzésében 15 millió forint szakértői díjelőleg megfizetésére kötelezte az egyesületet.

Az előkészítő iratban kiemeltük, hogy a közigazgatási perben a közigazgatási határozatot megtámadó félnek csak azt kell bizonyítania, hogy anyagi vagy eljárási szabályok sérültek a hatósági eljárás során. Beavatkozási kérelmünkben számos lényeges eljárási szabálysértésre, kiemelten is a tényállás nem megfelelő tisztázására, a tényállás megalapozatlanságára hivatkoztunk.[212] Álláspontunk szerint bizonyított volt a tényállás tisztázatlansága, és ennek alapján a közigazgatási határozat megalapozatlansága. Ebből következően a Pp. szerint[213] a továbbiakban már nem a felperes, hanem a közigazgatási szerv, a főfelügyelőség (az alperes) lett volna köteles a perben a határozata alapjául szolgáló tényállás valóságának bizonyítására.

Előkészítő iratunkban kifejtettük álláspontunkat a bíróság lehetőségei vonatkozásában a bizonyítási kérdések tekintetében. A Pp. szerint[214] a bizonyítékok rendelkezésre bocsátása a feleket terheli, e körben a bíróságot a bizonyítási teher és bizonyítandó tények tekintetében tájékoztatás nyújtása terheli, de nem tartozik hatáskörébe annak meghatározása, hogy a felek milyen bizonyítási indítványt terjesszenek elő. A bíróságnak a bizonyítás hivatalból történő elrendelésére az adott ügyben nem lett volna lehetősége.[215] Álláspontunk szerint a közigazgatási perben a bíróság nem határozhatja meg konkrét formában, hogy

[210] JNO-290-3/2010. beavatkozás iránti kérelem a Zöld Forrás Környezetvédő Egyesület felperes által az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség alperes ellen 9. K.20.006/2010. szám alatt közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt folyamatban lévő perében

[211] JNO-377-5/2010. előkészítő irat a Zöld Forrás Környezetvédő Egyesület felperes által az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség alperes ellen közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt folyamatban lévő perében

[212] Ket. 50. § (1)

[213] A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 336/A. § (2)

[214] Pp. 3. § (3) bekezdés

[215] Pp. 336/A. § (1)

milyen és hány szakértő kirendelése szükséges, és ennek alapján nem rendelkezhet az általa meghatározott szakértő kirendeléséhez szükséges különösen magas szakértői díj letétbe helyezéséről.

Felhívtuk az előkészítő iratban a bíróság figyelmét arra, hogy a felperes részvételét megakadályozó, mértéktelenül drága eljárás ellentétes mind az Aarhusi Egyezményben[216] foglalt nemzetközi jogi kötelezettségeinkkel, mind pedig az uniós joggal.

A bíróság nem fogadta el a bizonyítási teher megfordulására vonatkozó érvelésünket. Az egyesület a rendkívül magas szakértői díjelőleget értelemszerűen nem tudta megfizetni, így a bíróság bizonyítottság hiánya miatt utasította el felperes keresetét.

A kereset elutasítása ellen felülvizsgálati kérelmet[217] nyújtottunk be a Legfelsőbb Bírósághoz. A felülvizsgálati kérelemben jogszabályokkal alátámasztva és a jogirodalomban kifejtett érveket felidézve kértük annak megállapítását, hogy a bíróság megsértette a Pp. szabályait[218], mivel nem helyezte hatályon kívül a jogszabálysértő közigazgatási határozatot, és nem a közigazgatási szervet, az alperest kötelezte a perben határozata alapjául szolgáló tényállás valóságának bizonyítására. Azt is kértük kimondani, hogy az ítélet megsértette az Európai Parlament és a Tanács a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 2008/1/EK irányelv szabályait is, amikor a felperest a perlési lehetőségét kizáró módon költségesnek számító, 15 millió forint szakértői díjelőleg letétbe helyezésére hívta fel. Mindemellett felmerül a felperes tisztességes (fair) eljáráshoz való joga[219], és a rendelkezési és tárgyalási elv sérelme is, mivel a bíróság nem vette figyelembe a felperes bizonyítási indítványát, és meghatározta, hogy milyen és hány szakértő kirendelése szükséges.

A felülvizsgálati kérelem elbírálása jelenleg folyamatban van, az általunk felvetett aggályokra a Legfelsőbb Bíróság fog választ adni.

II.2.10.4. Dunakeszi láp

A természetvédelmi értékek védelme indokolta a JNO részvételét az úgynevezett dunakeszi tőzegláp ügyében indult bírósági eljárásban is.

Az ügy hátterében a Dunakeszin található bevásárlóközpont bővítésének engedélyezési eljárása áll. A bevásárlóközpont bővítése és a természeti értékek védelme közötti konfliktus alapja, hogy a beruházással érintett ingatlan részét képezi egy természeti értékekben gazdag lápos élőhelynek, amely a Tvt. rendelkezései értelmében ex lege védettség alatt áll, és amely a parkoló megépítése

[216] A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosság döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény 9. cikk (4) bekezdése. Az egyezmény magyarországi kihirdetéséről a 2001. évi LXXXI. törvény rendelkezik.

[217] JNO-377-11/2010. felülvizsgálati kérelem a Zöld Forrás Környezetvédő Egyesület felperes által az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség alperes ellen közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt folyamatban lévő perében

[218] Pp.339. § (1) bekezdés

[219] Pp. 2. § (1) bekezdés

esetén eltűnhet. A láp ugyan a törvény erejénél fogva védettséget élvez, azonban a védettség érvényesítéséhez nélkülözhetetlen, hogy a környezetvédelmi felügyelőség megállapítsa a láp fennállását, területének pontos kiterjedését, illetőleg gyakorlati szempontból rendkívül fontos az is, hogy gondoskodjon mindezek földhivatali feljegyzéséről.

A panasz nyomán indított vizsgálatunk kiterjedt egyrészt a környezetvédelmi felügyelőségnek a láp fennállásának megállapítására vonatkozó eljárására, másrészt a dunakeszi önkormányzatnak a területet érintő településrendezési eljárására.[220]

Megállapítottuk, hogy a több mint két éve zajló hatósági eljárás lezárásaként a környezetvédelmi főfelügyelőség 2009 során hozott határozata – mely a panasszal érintett ingatlanok lápi jogi jellegét megszünteti – megalapozatlan. Ezért a Pest Megyei Bíróság előtt a civil szervezetek által indított perben beavatkozóként léptünk fel. Beavatkozási kérelmünkben[221] kifejtettük, hogy a határozat a Ket. rendelkezéseibe ütközik, egyebek mellett azért, mert egy olyan szakvéleményt fogadott el aggálytalannak a hatóság, amely a Tvt.-nek a lápra vonatkozó szabályaival ellentétes jogértelmezésen alapult. Az ügyben kiemelkedő jelentőséggel bír a láp Tvt.-ben meghatározott fogalmának[222] értelmezése. Beadványunkban hangsúlyoztuk, hogy a törvényi rendelkezéseknek megfelelően a lápi jogi jelleg megállapítása során a hatóságnak a láp elsődleges ismérvén (az adott terület víz hatásának kitettségén) túl azt kell vizsgálnia, hogy a Tvt.-ben meghatározott alternatív feltételek közül teljesül-e valamelyik. A vagylagosan megállapított feltételek együttes fennállását a Tvt. vonatkozó rendelkezései nem kívánják meg.

Fontos eredménynek tekintjük – hogy részben a beavatkozási kérelmünkben kifejtett jogi indokokra tekintettel – a főfelügyelőség jogi álláspontját megváltoztatva saját hatáskörben visszavonta a határozatát, és egyúttal új eljárásra utasította az első fokú környezetvédelmi hatóságot.

Az ügy további fordulata, hogy a főfelügyelőség visszavonó határozata, illetve az újrainduló eljárás nem eredményezte a konfliktus lezárását. A főfelügyelőség visszavonó határozatát ugyanis a bevásárlóközpont bővítésében érdekelt és az érintett ingatlant megvásároló Immochan Kft., valamint Dunakeszi Város Önkormányzata támadta meg bíróság előtt. A főfelügyelőség megkeresése alapján ezúttal a főfelügyelőség pernyertességének érdekében avatkozott be a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa.

A perben a főfelügyelőség visszavonó határozat meghozatalának jogszerűségét vitató felperesi észrevételekkel szemben kifejtettük,[223] hogy alperes a Ket. alapján jogszerűen hozta meg visszavonó határozatát, mivel az tiszteletben tartja a jogbiztonság követelményét biztosító időbeli korlátokat, illetve a jóhiszeműen

[220] Az önkormányzat eljárásával a II.2.4. Településrendezés alfejezetben foglalkozunk részletesen.
[221] JNO-42/2010. Alkotmánybírósági beadvány a dunakeszi tőzegláp ügyében
[222] Tvt. 23. § (3) bekezdés d) pont
[223] JNO-35-54/2010. előkészítő irat az Immochan Magyarország Kft. és társai felpereseknek az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség alperes ellen közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében

szerzett és gyakorolt jog megsértésének a tilalmát. A perben hangsúlyoztuk azt az Alkotmánybíróság által kimondott tételt, hogy a közigazgatási döntésekkel szemben a jogállamiságból nemcsak a jogbiztonság, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének, a közigazgatási határozatok törvényességének követelménye is alkotmányi követelményként következik.

Mindezek fényében fontos sikernek tekintjük, hogy a felperesi kereseteket a 2011. január 26-i ítéletében a Pest Megyei Bíróság elutasította.

II.2.10.5. Tubes-per

A tubesi katonai rádiólokátor-állomás építési engedélyezése, valamint a területen egyéb építési és bontási tevékenység engedélyezési eljárása kapcsán 2007-ben indult eljárás a Fővárosi Bíróságon, melyben a helyi civil egyesületek képviselői mellett a biztos mint felperesi beavatkozó vett részt. A per tárgya a Honvédelmi Minisztérium Központi Ellenőrzési és Hatósági Hivatalának elsőfokú építési hatósági határozatát helyben hagyó másodfokú, miniszteri határozat jogszerűsége volt.

A Fővárosi Bíróság előtt zajló eljárás keretében az engedélyezett létesítmény megvalósulása kapcsán felmerülő anyagi és eljárásjogi aggályainkat fogalmaztuk meg. Ennek keretében számos alapvető környezetjogi és nemzetközi jogi kérdést vizsgáltunk meg és képviseltünk a környezetvédelmi érdekek minél teljesebb körű figyelembevétele érdekében. Így többek között kifejtettük: az engedélyezési eljárás komoly hiányossága volt, hogy nem folytattak le annak keretében környezeti hatásvizsgálati eljárást annak ellenére, hogy a hatásvizsgálat akkor is kötelező, ha a kapcsolódó létesítmények hatásvizsgálat-kötelesek. Nem vették figyelembe, hogy a terv nem teljesíti a vízbázisvédelmi követelményeket, az eljárás során nem teljesültek a Natura 2000 területekre vonatkozó uniós jogi kötelezettségek. Nem tárták fel megfelelően a létesítmény sugárzásával (nem ionizáló sugárzás) kapcsolatos környezetegészségügyi feltételeket, és ezáltal sérült az elővigyázatosság elve, valamint az eljárás során nem kerültek kivizsgálásra és bemutatásra a beruházás alternatív helyszínei. A Fővárosi Bíróság eljárását az általunk képviselt álláspontt együtt a 2008-2009-ről szóló beszámolóban ismertettük. Az ítélettel szemben benyújtott felülvizsgálati indítványt ugyanakkor a Legfelsőbb Bíróság 2010-ben bírálta el.

A Fővárosi Bíróság felperesek kereseteit elutasító ítélete ellen indult felülvizsgálati eljárásban ugyan eljárásjogi okokból nem tudtunk részt venni, mindenképp fontos eredménynek tekintjük azonban, hogy a Legfelsőbb Bíróság 2010 márciusában meghozott ítéletében részben az általunk képviselt álláspont alapján helyezte hatályon kívül a honvédelmi miniszter határozatát, és kötelezte az elsőfokú közigazgatási szervet új eljárás lefolytatására. Döntött a Legfelsőbb Bíróság a Fővárosi Bíróságnak a felperesek nagyobb részének kereshetőségi jogát elutasító részítéletéről is, hatályon kívül helyezve annak a felperesek által kifogásolt részeit.

A Legfelsőbb Bíróság ítéletében kimondta, hogy a Fővárosi Bíróság döntése mind eljárási, mind anyagi jogi szempontból jogszabálysértő volt, és indoklásában rámutatott arra, hogy az anyagi jogszabálysértések egyik jelentős körét

a környezetvédelmi, természetvédelmi jogszabályok megsértése alkotja. Nem vette figyelembe az elsőfokú bíróság, hogy a tervezett beruházás alapjául szolgáló területtel szomszédos ingatlan Natura 2000-es területnek minősül, így a beruházás hatásait e területre nézve vizsgálni kellett volna. Hivatkozott a Legfelsőbb Bíróság (LB) a releváns európai uniós jogszabályok figyelembevételének szükségességére, valamint az Európai Bíróság gyakorlatára, mely szerint a megfelelő környezeti vizsgálatot el kell végezni, ha objektív tényezők alapján lehetőség van arra, hogy az adott terv vagy program jelentős mértékben hat az érintett területre.

Kimondta az LB azt is, hogy lényeges kérdés az építési munka részét képező robbantásos talajlazítás vízbázisra gyakorolt hatása, valamint az, hogy védett természeti területen honvédségi állandó laktanya elhelyezése környezeti hatásvizsgálat-köteles tevékenység, így ezeket mint az építési engedélyezéssel összefüggő kérdéseket vizsgálni kellett volna.

Az LB elvi éllel mutatott rá arra, hogy az engedélyezési eljárásban a hatóságnak figyelembe kellett volna vennie az általános építési előírásokat, például az Étv. az OTÉK vagy a pécsi helyi építési szabályzat előírásait.

Az említettek mellett a Legfelsőbb Bíróság szerint az ügyben több eljárási jogszabálysértés azért is megállapítható, mert a Fővárosi Bíróság a felperesek szakértő igénybevételére irányuló bizonyításai indítványait mellőzte, arra hivatkozással, hogy a felperesek a szakhatósági állásfoglalásokat nem kifogásolták. Ehelyett az alkotmánybírósági gyakorlatból ismert szükségességi-arányossági tesztet alkalmazta a bíróság a honvédelmi és környezetvédelmi érdekek konfliktusának feloldására, azonban olyan környezetvédelmi, természetvédelmi szakkérdéseket döntött így el, melyhez a bíróságnak szakértőt kellett volna igénybe vennie.

Mindenképpen említeni kell az LB ügyféli pozícióval kapcsolatos progresszív, előremutató szemléletét, melyet a felperesek kereshetőségi jogával kapcsolatosan részletezett, kimondva, hogy az elsőfokú bíróságnak vizsgálnia kellett volna az engedélyezett építési tevékenység és a létesítmény működésével összefüggő hatásokat is az ügyféli jogállás kapcsán.

Hivatkozott az LB az Étv. rendelkezésére is a következők szerint: „Építésügyi hatósági engedély törvényben, kormányrendeletben meghatározottak szerint akkor adható, ha az építmény megépítése, rendeltetése, használata, fenntartása nem okoz a környezetében olyan káros hatást, amely a terület rendeltetésének megfelelő és jogszabályban meghatározott mértéket meghaladná, vagy az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyonbiztonságot veszélyeztetné." Az említett feltételeket mindig szükséges vizsgálni, ezekre hivatkozva az érintettek joggal vethetik fel ügyféli minőségüket.

Hivatkozott mindezek mellett az LB az Aarhusi Egyezménynek a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférést biztosító szabályaira, és kimondta, hogy erre figyelemmel is megillette a felpereseket a kereshetőségi jog, mivel e jogosultságot az alperesnek biztosítania kellett volna a jogszabályoknak megfelelően.

A bemutatott esetekből látható: a közérdekű igényérvényesítés eszközét irodánk gyakran alkalmazza olyan ügyekben, ahol a környezetvédelmi érdekek érintettsége túlmutat az adott konfliktuson. Ilyen esetekben a magas szintű intézményvédelmet a polgári, illetve közigazgatási per eszközével is biztosítani kell.

II.2.11. Az emberiség közös öröksége és a nemzeti vagyon kiemelt védelme

témafelelős: Ujvári Viola

Az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V.20.) AB határozatában rögzítette, hogy a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A védelem szintjét a környezethez való jog 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. Az Alkotmánybíróság a gyakorlatában következetesen képviselte azt az álláspontot, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy akár csak a romlás kockázatát megengedje. A környezetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, ebből következően pedig a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. A fenti sajátosságok miatt az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van.

Ezen állami felelősség tartalmát, az állami vagyonnal való gazdálkodással szembeni elvárásokat jártuk körbe több ügyünk kapcsán is. Ezek az ügyek is mutatták, hogy az állam felelősséggel tartozik mind a természeti erőforrások, mind pedig az épített környezet értékeinek védelméért, hogy a jövő generációk számára létezésük természeti és kulturális feltételeit a maguk gazdag sokféleségében őrizhessük meg.

II.2.11.1. Fokozott állami felelősség a genetikai sokféleség megőrzése érdekében

A növényi génbankok a nemzeti vagyon részét képezik, és tekintettel arra, hogy a genetikai sokféleség megőrzése olyan nemzetstratégiai kérdés, amely alapvetően befolyásolja a jelen és a jövő nemzedékek életfeltételeit és környezetét, elengedhetetlen, hogy a növényi génvagyon védelmét, illetve a megőrzéséről gondoskodó intézmény működését az állam garantálja. Ez a garancia biztosíthatja csak a megfelelő szinten a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését. Az ily módon megőrzött élelmezési és mezőgazdasági célú növényi génforrások alkotják azt az alapanyagot, amely nélkülözhetetlen a haszonnövények genetikai fejlesztéséhez, és elengedhetetlen az előre megjósolhatatlan környezeti

változásokhoz történő alkalmazkodás, a biológiai sokféleség megőrzése és a jövőbeni emberi szükségletek kielégítése szempontjából.

Erre világított rá az a hivatalból indított vizsgálat, melyben az Érdi Gyümölcs- és Dísznövénytermesztő Kutató, Fejlesztő Közhasznú Társaság (a továbbiakban: Kht.) kényszer-végelszámolása elrendelésének körülményeit elemeztük.[224] A Kht. a magyar állam növényi genetikai anyagok sokféleségének megőrzésére irányuló, nemzetközi egyezményekben és belső jogi normákban rögzített, a növényi genetikai anyagok megőrzésére, valamint a megőrzött génforrásokhoz való hozzáférés biztosítására, illetve a genetikai anyagok fenntartható használatára vonatkozó feladatait látja el.

A közhasznú társaságok kötelező átalakulását 2006 óta írja elő a jogszabály. Az előírás rögzíti, hogy ezek a társaságok 2007. július 1-jét követő két éven belül a társasági szerződés módosításával nonprofit korlátolt felelősségű gazdasági társasággá alakulhatnak át, vagy jogutód nélküli megszűnésüket határozhatják el. A jogszabály szerint a közhasznú társaság 2009. június 30-ig volt köteles a cégbíróságnál nonprofit gazdasági társaságként történő nyilvántartását kérni, vagy jogutód nélküli megszűnését a cégbíróságnak bejelenteni. E határidő eredménytelen eltelte után a cégbíróság a társasággal szemben a megszűntnek nyilvánítás törvényességi felügyeleti intézkedését alkalmazza, és kényszer-végelszámolását rendeli el.

Vizsgálatunkban megállapítottuk, hogy a Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács mint a Kht. vonatkozásában a tulajdonosi döntés meghozataláért felelős szerv az átalakulásra vonatkozó döntést a jogvesztő határidő előtt 6 nappal hozta meg, a változásbejegyzési kérelmet a jogi képviselő 2009. július 1-jén – egy nappal a jogvesztő határidőn túl – nyújtotta be a cégbírósághoz elektronikus úton, így a kérelmet a bíróság elkésettség okán elutasította. A Kht.-val szemben ezt követően végelszámolási eljárást indítottak.

A lefolytatott vizsgálat számos visszásságra világított rá. Általánosságban megállapítható volt, hogy a Kht. kényszer-végelszámolása és a bizonytalan jogi helyzet miatt a Kht. által gondozott magyar gyümölcs-génállomány, a génállomány gondozását biztosító génbank-ültetvények, a Kht. által fenntartott törzsültetvények, a kezelt földterület és az intézmény működtetése került veszélybe.

A tulajdonosi döntés meghozatalának késői időpontja megállapításunk szerint nem felelt meg a Tanács tevékenységével szemben megfogalmazott fokozott gondosság követelményének. A döntés ésszerű időben való meghozatalának elmulasztásával a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (MNV Zrt.) végső soron az átalakulás elmaradását idézte elő. Elvárható lett volt ugyanis, hogy egy ilyen, a jövő nemzedékek számára jelentős kérdésben megfelelő gondossággal járjon el, és a döntését a cégbírósági eljárásra is megfelelő időt biztosítva hozza meg. Erre a törvényben előírt két év elegendő idő lett volna. Az állam ugyanis fokozott felelősséggel tartozik azon vagyon kezeléséért, amely lényegesen befolyásolja a környezet fejlődését, illetve a jövő nemzedékek életfeltételeit, életesélyeit.

[224] JNO-177/2010. állásfoglalás az érdi génbank tárgyában

A jogalkotás területén alkotmányos visszásságot okozott a fentieken túlmenően a kormány is, különösen azzal, hogy nem hozta meg a nemzetközi szerződésben[225] vállalt kötelezettségek végrehajtására vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket. Emellett nem gondoskodott egy átfogó nemzeti génmegőrzési program megalkotásáról és végrehajtásáról, végül pedig nem gondoskodott a genetikai sokféleség megőrzésére vonatkozó állami feladat megfelelő intézményi és finanszírozási hátteréről. A növényi génmegőrzés feladatát ellátó társaságok intézményi és finanszírozási hátterének javítása helyett, a privatizációra vonatkozó kormányhatározat meghozatalával és a finanszírozási feltételek tovább nehezítésével a genetikai sokféleség védelmi szintjét a kormány tovább csökkentette**.**

A Kht. tervezett privatizációjával kapcsolatosan hangsúlyoztuk, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, és felelősséggel tartozik azért, hogy egy adott, a környezet állapotát döntő mértékben befolyásoló állami feladat teljesüljön, illetve, hogy azt maradéktalanul megvalósítsák. Ennek az elvi jelentőségű követelménynek egyebek közt az a folyománya, hogy a génbankok állami tulajdonban lévő közhasznú társaságok útján történő kezeléséhez képest a magántulajdonba adott génbankok kezelésének utólagos, hatósági ellenőrzése alacsonyabb szintű védelmet jelent, mert a magántulajdonos eltérő érdekeltsége miatt növekszik a kezelt növényfajták károsodásának veszélye. Ilyen esetekben a jogszabálysértő magántulajdonos szankciókkal sújtása helyreállíthatja a megrendült jogrendet, de nem állíthatja helyre az elpusztult bonyolult genetikai mintázatokat.

A visszásságok feltárásán túlmenően azt is megvizsgáltuk, hogy milyen lehetőségek állnak rendelkezésre a Kht. által folytatott tevékenység megóvására, ugyanis a jogerős kényszer-végelszámolás eredményeként a Kht. megszűnik. Tekintettel a Kht. által a növényi genetikai sokszínűség megőrzése érdekében végzett feladatok jelentőségére, valamint a Kht. által őrzött szellemi és anyagi értékek elvesztése esetén fellépő károkra, elengedhetetlen volt, hogy a Kht. által folytatott tevékenységet egy másik jogi formában tudják folytatni, a tevékenység folytatásához szükséges földterületeken.

Ezért állásfoglalásunkban azt kezdeményeztük az MNV Zrt.-nél, hogy a Kht.-ra vonatkozó végelszámolási eljárás során és annak lezárulását követően a rendelkezésére álló valamennyi jogi eszközzel gondoskodjon a Kht. tulajdonában lévő szellemi és anyagi tulajdon védelméről, és ennek keretében a végelszámolóval együttműködve gondoskodjon a Kht. által gondozott ültetvények egységes és szakmailag megfelelő kezeléséről. Kezdeményeztük, hogy hozzon meg minden tulajdonosi döntést annak érdekében, hogy a Kht. tulajdonában lévő, a Kht. tevékenységének ellátásához szükséges földterületet ne értékesítse a végelszámoló, és a Kht. megszűnését követően e földterületek a magyar állam tulajdonába – a Nemzeti Földalapba – kerüljenek. Továbbá mihamarabb alapítsa meg a Kht. tevékenységét átvevő és folytató új nonprofit kft.-t, és gondoskodjon róla, hogy az a tevékenységét a Kht. birtokában lévő ültetvényekre, vagyontárgyak-

[225] Az élelmezési és mezőgazdasági célú növényi génforrásokról szóló, Rómában 2001. november 3-án elfogadott FAO Egyezmény

ra, szakmai anyagokra, a felhalmozott szakismeretre és gyakorlatra, valamint a teljes meglévő földterületre alapozva folytathassa. Ez utóbbi érdekében a kényszer-végelszámolás lezárását, és a Kht. jelenleg tulajdonában lévő földterületek magyar állam tulajdonába kerülését követően is gondoskodjon e fölterületek megőrzéséről, annak érdekében, hogy a Kht. tevékenységét átvevő új nonprofit gazdasági társaság a továbbiakban is elláthassa a növényi genetikai sokféleség megőrzése érdekében végzett tevékenységét. Emellett ajánlással fordultunk a végelszámolóhoz is, hogy a Kht. által ellátott feladat speciális voltára a végelszámolás során legyen tekintettel, és a fentiek megvalósítását tegye lehetővé.

Végül pedig felhívtuk az MNV Zrt.-t, hogy mindaddig, amíg a kormány nem gondoskodik a növényi génmegőrzés, valamint a genetikai sokféleség megőrzésére vonatkozó egységes és átfogó nemzeti génmegőrzési program kidolgozásáról, és az ennek végrehajtásához szükséges szabályozásról, addig a többi gyümölcskutató kht.-t érintő stratégiai átalakításokat se hajtson végre. A növényi génkészlettel való gazdálkodás olyan stratégiai kérdés, amely megfelelő szakmai megalapozás és egyeztetés, valamint jogilag rögzített garanciák nélküli folytatása esetén sérülhet az egészséges környezethez való jog.

Ezen túlmenően állásfoglalásunkban azzal a jogalkotási javaslattal kerestük meg a kormányt, hogy a genetikai sokféleség megőrzésére vonatkozóan dolgozzon ki egy egységes jogi szabályozást.

A végelszámoló az időközben nagy sajtónyilvánosságot és szakmai, politikai figyelmet kapott ügyben a kezdeményezéseinkkel egyetértett, az MNV Zrt. a végelszámolás szempontjaira vonatkozó ajánlásainkat kedvezően fogadta. A Vidékfejlesztési Minisztérium elkezdte a hazai növényi génbank-hálózat megőrzésére, fejlesztésére és fenntartására vonatkozó átfogó stratégia (Agrobiodiverzitás-védelmi Nemzeti Stratégia és Cselekvési Terv 2011-2020) kidolgozását, és ennek érdekében tanácskozás-sorozatot kezdett a tudomány, a génmegőrzéssel foglalkozó intézmények képviselőivel, egyesületekkel stb., amelynek első állomásán a 2010. október 13-i tanácskozásán irodánk is részt vett.

II.2.11.2. Igények a természeti erőforrásokkal való állami gazdálkodással szemben

A WWF Magyarország Alapítvány panasza alapján indult vizsgálatunk a Duna hajózhatóságának javítása kapcsán. A panaszos a Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Kutató Intézet Nonprofit Közhasznú Kht. vezette konzorcium által elkészített, „A Duna hajózhatóságának javítása tárgyú projektet megalapozó tanulmány" előkészítési eljárását és tartalmát kifogásolta.[226]

A terv vizsgálata során – többek között – arra a megállapításra jutottunk[227], hogy a környezet állapotába történő beavatkozással járó, illetve valamely közlekedési

[226] A vizsgálat főbb szempontjait, és megállapításainkat részletesen a II.3. Nemzetközi hatásköreinkhez kapcsolódó tevékenységünk alfejezetben mutatjuk be.

[227] JNO-536/2010. állásfoglalás a Duna hajózhatóságának javítására irányuló közlekedésfejlesztési tervek vonatkozásában

ágazatot érintő állami beruházás esetén az egészséges környezethez való jog sajátos jellegéből következően különös felelősséggel bír az állam azért, hogy a kiadások hatékonyan szolgálják az elérendő célokat. Amennyiben ugyanis a cél a környezet állapotának javítása a kevésbé szennyező szállítási módok előtérbe helyezésével, úgy erre a leghatékonyabb megoldást kell választani valamennyi lehetőség elemzésével.

Az adott esetben a fejlesztési tervek megalapozására szolgáló tanulmány a projekt gazdasági indokoltságát azzal kívánta igazolni, hogy a belvízi hajózás minden körülmények között a legolcsóbb és – externális költségeit tekintve – leginkább környezetkímélő közlekedési mód, és a projekt megvalósítása szükséges Magyarország földrajzi bezártságának a megszüntetéséhez, továbbá az ország versenyképességének növeléséhez. A tanulmány ezen állítások alátámasztását azonban elmulasztotta, és nem vizsgálta, hogyan alakul a hajózás mint közlekedési mód költség-haszon mérlege abban az esetben, ha nem állnak fenn az intenzív belvízi hajózást megalapozó speciális nyugat-európai gazdaságföldrajzi körülmények, illetve azt az esetet sem, ha ezen mérlegbe bele kell számolni az infrastruktúra-fejlesztés költségeit, valamint a felmerülő ökológiai, gazdasági és társadalmi költségeket (ideértve a hasznok elmaradását).

Nem tért ki a tanulmány arra sem, hogy az axiómaként kezelt tranzitforgalom növekedése milyen hatással lesz a többi közlekedési eszközre, így a Magyarországon átmenő kamionforgalomra. A tanulmány bevallottan nem tudta számszerűsíteni a hajózóút fejlesztésével szükségképpen együtt járó ökológiai és a vízbázisok állapotára gyakorolt negatív hatásokat. A gazdaságosság vizsgálata tehát nélkülözte a fenntarthatósági szempontok teljes körű figyelembevételét, és a Duna hajózhatóságának javításával kapcsolatos stratégiai elképzelések vizsgálatát nem támaszthatta alá megfelelően, a tanulmány így felelős döntés alapja nem lehetett.

A regionális vízművek átszervezésével kapcsolatos vizsgálatunk is arra világított rá[228], hogy a természeti erőforrásokkal kapcsolatos stratégiai döntések előkészítése megfelelő szakmai, jogi és gazdaságossági vizsgálatok nélkül nem hajtható végre. Különösen akkor van kiemelt felelőssége az állami vagyonnal gazdálkodó szervnek, amikor hiányos a jogszabályi háttér, és a fenntarthatósági szempontú stratégiai átalakítás garanciái, illetve az ágazat központilag meghatározott tervei sem állnak rendelkezésre. Ezek hiánya nem ad felhatalmazást arra, hogy a vagyonkezelő a stratégiai, szakmai szempontokat teljesen figyelmen kívül hagyja az erre vonatkozó közvetlen jogi parancs hiányában, sőt, éppen a megfontoltabb döntéshozatalt, megfelelő szakmai egyeztetések lefolytatását, illetve a számszerű gazdasági mutatók elemzésén túl a környezeti szempontok kiemelt figyelembevételét teszi szükségessé. Az állam mint a közérdekű, a jövő nemzedékek életminősége, egészséges környezete tekintetében stratégiai jelentőségű nemzeti vagyon tulajdonosa, az alapjogból fakadóan a környezetjogi alapelvek, így az együttműködés, a fenntartható fejlődés, a megelőzés és elővigyázatosság, valamint a környezet magas szintű védelme elvének jegyében gyakorolhatja csak tulajdonosi jogait.

[228] JNO-319/2010. állásfoglalás a regionális vízművek átszervezésével kapcsolatos vizsgálatról

II.2.11.3. Az épített környezet értékei megőrzésének kötelezettsége

A természeti erőforrások megőrzésén túl az épített környezet értékeinek megóvása is fontos feladat. Ennek keretén belül garanciális követelmény, hogy a kulturális örökség értékeinek megőrzése, a károsodások megelőzése érdekében a védelemre érdemes épületek védetté nyilvánításának előkészítése, majd maga a védetté nyilvánítás a lehető legrövidebb idő alatt történjék meg. Az eljárás indokolatlan elhúzódása, a jogi oltalom hiánya a műemléki értékek megóvását és fenntartható használatát, így a kulturális örökségvédelem alapvető céljait lehetetlenítheti el. Ennek megfelelően a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal kötelezettsége, hogy a kulturális örökség védelme érdekében intézkedjen, és amennyiben indokolt, úgy a védelem alá helyezést megalapozó eljárást a lehető legrövidebb időn belül lefolytassa. Hasonlóan fontos emellett a műemléki értékek védelme, és a műemlékvédelmi szempontok következetes érvényesítése a műemlékeket érintő engedélyezési eljárások során.

Erre a megállapításra jutottunk a Budapest, VI. kerületi Anker-házzal kapcsolatos vizsgálatunk folyamán.[229] Az ügyben az vezetett visszássághoz, hogy a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal nem a megfelelő és elvárható gondossággal járt el a műemléki védelemre érdemes, az emberiség kulturális örökségének egyik elemét jelentő épület műemléki védelem alá helyezése során. Az épület ugyanis azért nem áll egyedi védelem alatt, mivel a 2006 decemberében megindult védelem alá helyezési eljárás nem fejeződött be, a védelem alá helyezési javaslatot a hivatal a miniszternek nem terjesztette fel, bár a vizsgálat eredménye szerint az épület a védelemre érdemes. Ezáltal a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal nem teljesítette maradéktalanul az állam intézményvédelmi kötelezettségét, mivel nem tett meg mindent annak érdekében, hogy az épületet védelem alá helyezzék, és ezáltal szigorúbb műemlékvédelmi előírások érvényesülhessenek az épületet érintő építési, átalakítási munkálatokkal kapcsolatosan. Az okozott visszásság azonban főleg elvi jelentőségű, amennyiben a védettség elmaradása a rendelkezésre álló adatok alapján nem eredményezett tényleges sérelmet, károsodást a védendő értékekben.

Ezért azzal a kezdeményezéssel, illetve jogalkotási javaslattal éltünk a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal elnöke és az érintett miniszter felé, hogy intézkedjenek az épület műemléki védelem alá helyezése érdekében. Kezdeményezésünkkel mindketten egyetértettek. Közvetlenül a beszámoló lezárását megelőzően a minisztérium közigazgatási egyeztetésre bocsátotta – számos más ingatlan mellett – az Anker-ház műemléki védelem alá helyezését célzó rendelettervezetet. A rendelet elfogadásával műemlékvédelmi szempontból megnyugtatóan rendeződhet az épület sorsa.

A 2008-as, illetve a 2009-es Red Bull Air Race repülőrendezvény magyarországi fordulójának egyik központi helyszíne a Lánchíd volt, amely alatt a repülőgépeknek mintegy 300 km/h sebességgel kellett áthaladniuk. A Lánchíd egyedi műemléki védelem alatt áll, az azt körülvevő terület műemléki jelentőségű terület. Eljárásunkban a rendezvények engedélyezése körülményeit vizsgáltuk, így azt is, hogy

[229] JNO-53/2010. állásfoglalás az Anker-ház pincerészének átalakításával és az épület védelmével kapcsolatban lefolytatott vizsgálatról

a műemlékvédelmi szempontok miként érvényesültek. Azt állapítottuk meg[230], hogy a rendezvény engedélyezési eljárása során a műemlékvédelmi szempontokat egyáltalán nem vizsgálták, a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalt az engedélyezési eljárásba szakhatóságként nem vonták be. Ebből kifolyólag az engedélyező hatóság megalapozottan nem is vizsgálhatta, hogy a verseny megrendezése az egyedileg védett Lánchidat, illetve az azt körülvevő műemléki jelentőségű területet veszélyezteti-e, illetve amennyiben igen, mekkora a veszélyeztetés mértéke.

A kulturális értékek megőrzéséhez fűződő közérdek és a megőrzésre vonatkozó mindenkit terhelő, a Köt.-ben rögzített kötelezettség érvényesítése érdekében a műemlékekre veszélyt jelentő rendezvények, illetve tevékenységek a kulturális örökségvédelmi szempontok vizsgálata nélkül nem tarthatók meg. Tekintettel arra, hogy ilyen szempontokat a légügyi hatósági eljárásban sem a 2008-as, sem pedig a 2009-es rendezvény alkalmával nem vizsgáltak a szakhatóság bevonásával, az egyedileg védett műemléket érintő veszélyt kizárni nem lehetett. Ebből következően a rendezvény megtartására a Köt. előírásai alapján nem is kerülhetett volna sor. Hangsúlyoztuk állásfoglalásunkban, hogy a vizsgált és ahhoz hasonló rendezvények megtartását megelőzően a kulturális örökségvédelmi, valamint műemlékvédelmi szempontok vizsgálata elengedhetetlen.[231]

Irodánk 2009-ben adta ki állásfoglalását a világörökségi védőzónába tervezett szerencsi szalmatüzelésű erőművel kapcsolatban.[232] Az állásfoglalás elemezte többek között a hazai világörökségi helyszínekre vonatkozó szabályozás összhangját a Világörökség Egyezménnyel. 2010-ben ezzel az állásfoglalásunkkal kapcsolatban kezdeményezett megbeszélést irodánkkal a hazánkba látogató UNESCO-ICOMOS szakértői misszió. A szakértői misszió az úgynevezett reaktív monitoring eljárás keretében azt vizsgálta, hogy a tervezett erőmű veszélyezteti-e a világörökség helyszín kiemelkedő egyetemes értékeit.

A szakértői misszió látogatása alapján elkészült jelentés[233] – az álláspontunkat megerősítve, és arra hivatkozva[234] – úgy foglalt állást, hogy az erőművet nem szabad a tervezett területre telepíteni, mert negatív hatást gyakorolhat a világörökségi helyszín kiemelkedő értéket hordozó jellegzetességeire.

A jelentés felhívta a figyelmet arra, hogy erősíteni és javítani kell a világörökségi helyszín védelmét és kezelését annak érdekében, hogy a kezelési tervnek az egyetemes értéket hordozó sajátosságok fenntartására irányuló célkitűzései tükröződjenek az országos és helyi terület- és településrendezési tervekben, továbbá hogy bármely későbbi, jelentős beavatkozás várható hatását már annak korai tervezési szakaszában meg lehessen vizsgálni.[235]

---

[230] JNO-443/2010. állásfoglalás a Red Bull Air Race repülőrendezvény tárgyában

[231] A rendezvény engedélyezésének további körülményeit, illetve vizsgálatunk megállapításait a II.2.2. Zaj elleni védelem alfejezetben mutatjuk be részletesen.

[232] J-3737/2008. állásfoglalás a BHD Kft. által a Tokaj Történelmi Borvidék Kultúrtáj pufferzónájában, a Szerencs Keleti Ipari Parkban létesítendő szalmatüzelésű erőmű okozta örökségvédelmi problémákkal kapcsolatosan

[233] Tokaj Történelmi Borvidék Kultúrtáj, Magyarország – Az UNESCO-ICOMOS tanácsadó missziójának jelentése, 2010. szeptember 20-25., www.vilagorokseg.hu/portal/download/tokaj_unesco_icomos_missziojelentes_2011_magyar.pdf

[234] Az UNESCO-ICOMOS tanácsadó missziójának jelentése, 3.1. a) pont

[235] Az UNESCO-ICOMOS tanácsadó missziójának jelentése, 1.5. pont

II.2.11.4. A nemzeti vagyonnal való felelősségteljes gazdálkodás

A fenti tapasztalataink vezettek el ahhoz a felismeréshez, hogy elengedhetetlen, hogy környezeti értékeink és természeti erőforrásaink a nemzeti vagyon részét képezzék. Ezért az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottságának, valamint később a Fenntartható Fejlődés Bizottságának megkeresése alapján megfogalmazott javaslatainkban a nemzeti vagyon kérdésének az új alkotmányban való rendezése mellett foglaltunk állást. Szükségesnek tartjuk, hogy a jogalkotó a nemzeti vagyon körébe tartozó vagyonelemek körét határozza meg, és ennek során kiemelt figyelmet fordítson a jövő generációk életfeltételeit biztosító környezeti értékekre. Ezért szükséges annak megfogalmazása az új alkotmányban, hogy az állam kötelessége a stratégiai fontosságú környezeti értékeinket magában foglaló nemzeti vagyonnal való felelősségteljes gazdálkodás. Javasoltuk tehát annak kimondását, hogy „az állam köteles a nemzeti vagyonnal a jövő nemzedékek érdekeit biztosítva gazdálkodni." Így garantálható véleményünk szerint az, hogy az állam vagyonának azon elemeivel, melyek forgalomképessége az állami feladatok ellátásához szükséges, illetve a jelen és jövő generációk érdekeit nem csorbítja, szabadon rendelkezhessen, azon vagyonelemek védelmét azonban, melyek az említetteknek megfelelően stratégiai fontosságúak, jogalkotói garanciákkal biztosíthassa.

A környezet védelme, illetve pusztítása az egyes emberek magatartásán, tudatosságán keresztül valósul meg. Amennyiben a környezeti értékek, különösen a tiszta levegő, az ivóvíz, a termőtalaj, biológiai sokféleség megóvása közös érdek, úgy közös felelősség is. Ezért javasoltuk a fentiek mellett, hogy az új alkotmány az egészséges környezethez való jog megfogalmazását követően, ahhoz szorosan kapcsolódva konkrétan tartalmazzon rendelkezést arra, hogy a környezet védelme mindenki kötelessége. A kötelezettség megfogalmazása az alkotmányban a jövőért viselt egyéni és közös felelősség elismerését jelenti az egész társadalmat áthatóan, és kifejezésre juttatja, hogy az egészséges környezethez való jog sem csak jogosítvány, hanem értelemszerűen magában foglalja a környezet megóvásának kötelezettségét is.

II.2.12. A vörösiszap-katasztrófa vizsgálata

témafelelős: Szüts Korinna

II.2.12.1. Értékelés

A 2010. év kétségkívül legjelentősebb környezeti káreseménye a MAL Magyar Alumínium Termelő és Kereskedelmi Zrt. (MAL Zrt.) tulajdonában lévő Ajkai Timföldgyár területén bekövetkezett vörösiszap-katasztrófa. 2010. október 4-én az Ajkai Timföldgyár X. vörösiszap-tározó zagykazettájának északnyugati sarka átszakadt. A szakadás következtében tömény lúgos vörösiszap öntötte el Kolontár, Devecser és Somlóvásárhely Veszprém megyei települések egy részét. A katasztrófa következtében tíz ember meghalt, százhuszonegyen megsérültek,

jelentős az anyagi kár, Kolontáron mintegy ötven, Devecseren kettőszázhetven lakóház érintett. A kiömlő zagy súlyos ökológiai károkat okozott a Torna-patak és a Marcal élővilágában.

A katasztrófát követően a feladatkörrel érintett állami szervek rendkívüli erőfeszítéseket téve haladéktalanul megkezdték a következmények felszámolását, a környezeti károsodások elhárítását. Ezzel párhuzamosan megindult a baleset és annak okainak feltárása, elemzése a jövőbeni hasonló események megelőzése érdekében. Számos állami szerv végzett a saját feladatkörébe tartozó vizsgálatokat, a földtani, vízügyi, katasztrófavédelmi, építésügyi stb. kérdések tisztázására. Vizsgálatot indított az Európai Bizottság is, az Országgyűlés külön vizsgálóbizottságot állított fel, számos jogszabály-módosítási folyamat indult meg, illetve a haladéktalan és szakszerű fellépést biztosító normaszöveg-módosításokra a 2010. év végén sor került.

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája is széles körű vizsgálatot indított hivatalból a MAL Zrt. tevékenységi körében bekövetkezett katasztrófa hátterének kivizsgálása érdekében. A vizsgálat jellegét az alábbi megfontolások határozták meg.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa elsődlegesen egyedi panaszok, egyedi ügyek kivizsgálására és megoldására hivatott. Az egészséges környezethez való jog, a jelen és a jövő nemzedékek magas szintű védelméhez azonban csupán ez nem elegendő. A reaktív, a pusztán egyes ügyeket s a közigazgatás egyedi hibáit vizsgáló szemlélet helyett proaktív, előremutató, konstruktív, általános összefüggéseket komplexen elemző szemléletre és megoldási javaslatokra van szükség.

Az egyedi ügyek hibáinak, visszásságainak feltárása ugyanis önmagában nem jelent megoldást, ha maga a rendszerprobléma, tipikusan a helytelen jogi szabályozás, téves hatósági gyakorlat, illetve tisztázatlan koncepcionális, stratégiai kérdések változatlanul maradnak. Ezek megfelelő kezelése nélkül megismétlődhetnek az egyedi visszásságok, akár a kolontárihoz hasonló újabb katasztrófa is bekövetkezhet. Ha ellenben hatékony, a megelőzést szolgáló jogszabályok és stratégia születik, látványos javulás érhető el a környezeti biztonság és a környezet általános állapota terén az ország egész területét és lakosságát illetően. Ennek felismerésével vizsgálatainkban az adott ügyön túltekintve magasabb szintű, általános megoldásokat sürgetünk.

Ahogyan arra már a jelen beszámolóban is többször utaltunk, irodánk hivatásának – egyedi ügyeinken keresztül – a rendszerszintű visszásságok feltárását, elemzését és megoldási javaslatok megfogalmazását tekintjük. Az egészséges környezethez való jog érvényesítése érdekében segítséget kell nyújtani a jogalkotónak javaslatok megfogalmazásával, a jogalkalmazóknak pedig alapelvi szintű iránymutatások kidolgozásával. Ezen feladat megfelelő teljesítése nélkülözhetetlenné teszi a tényállás alapos és széles körű tisztázását, az érintett szervekkel való rendszeres konzultációkat, a környezetpolitikai és tudományos törvényszerűségek figyelembevételét, a mélyreható elemzéseket.

Irodánk a fenti ombudsmani szerepfelfogásnak megfelelően folytatja vizsgálatát a vörösiszap-tározó töltésének átszakadásával kapcsolatban is. A baleset rendkí-

vül sok jogi és szakmai területet érint, vizsgálandók a víz-, talaj-, levegővédelmi kérdések, ökológiai összefüggések, a hulladékgazdálkodási, gyártástechnológiai problémák, kémiai, fizikai és biológiai törvényszerűségek. A szűk értelemben vett környezetvédelmi szempontokon túl jelentősek a katasztrófavédelmi, építésügyi, földtani stb. összefüggések. Nélkülözhetetlen a felsorolt szakmai kérdések elemzésén túlmenően mindezek jogi hátterének egymásra tekintettel történő komplex, koncepcionális vizsgálata.

A katasztrófát követő első hónapokban – az állami szervek azonnali intézkedéseire tekintettel – a fejlemények folyamatos figyelemmel kísérését, az üggyel kapcsolatos információk, adatok jogi, ökológiai szempontú értékelését tartottuk elsődleges feladatnak. Ennek érdekében többször bejártuk a helyszínt, konzultáltunk a katasztrófavédelmi és a környezetvédelmi szervekkel, iratokat tanulmányoztunk, és áttekintettük a jogi szabályozást.

Mindennek megfelelően vizsgálatunk kiterjed a katasztrófa bekövetkezését eredményező okok, illetve a katasztrófa okait vizsgáló szervek jelentéseinek értékelésére, a katasztrófavédelem szerepének vizsgálatára, a létesítmény helyszínének területhasználati vonatkozásaira, valamint a katasztrófa után végrehajtott, illetve végrehajtani javasolt intézkedésekre is. Átfogó vizsgálatunkban elemezzük többek között az alkalmazott technológiát, illetve annak engedélyezését, a tevékenységre vonatkozó jogi szabályozást, a vörösiszap jogi minősítését. Megkerestük valamennyi érintett állami és egyéb szervet a saját esetleges vizsgálataik, tapasztalataik és javaslataik megismerése és ezek komplex elemzése érdekében.

A katasztrófát követő eseményeket és állami intézkedéseket figyelemmel kísérve észleltük, hogy sürgősen indokolttá vált a tározók (elsősorban a X. számú) építésügyi szempontú ellenőrzése, a szükséges építésügyi hatósági intézkedések foganatosítása. Ennek ellenére az érintett hatóságok között negatív hatásköri összeütközés alakult ki, egyik hatóság sem tartotta hatáskörébe tartozónak a fellépést, így ténylegesen egyetlen hatóság sem járt el. A hatásköri polémia egyúttal rávilágított arra, hogy soha, így a X. számú tározó engedélyezése és működése során sem volt egyértelmű, hogy melyik hatóság rendelkezik építésügyi hatáskörrel, így nem volt biztosítva a tározó megfelelő szakmai, építésügyi hatósági ellenőrzése sem. Mivel különös érdek fűződött ahhoz, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárjon, ezért vizsgálatunkat elsőként ezen kérdés elemzésére irányítottuk.

A vörösiszap-ügyben lefolytatott első vizsgálatunk[236] célja tehát az volt, hogy rámutasson, építésügyi szempontból milyen szabályozási hiányosságok, hatósági, engedélyezési, ellenőrzési problémák játszottak szerepet a X. tározó gátszakadásában. E kérdések tisztázása volt a legfontosabb annak érdekében, hogy a létesítmény építésügyi engedélyezése és ellenőrzése vonatkozásában hatáskörrel rendelkező hatóságok körének tisztázására minél előbb sor kerülhessen. Feltártuk a katasztrófát okozó X. tározó engedélyezésének (tevékenység, létesítés, működtetés) történetét, majd a később kialakult hatásköri viták történeti

[236] JNO-619/2010. állásfoglalás-tervezet az Ajkai Timföldgyár területén bekövetkezett vörösiszap-katasztrófa építésügyi jogi és hatósági háttere vonatkozásában

tényállását, tisztáztuk a létesítmény építésügyi szempontú minősítését.

Közvetlenül a részvizsgálat befejezését megelőzően az Országgyűlés – felismerve a problémát – módosította a legfontosabb törvényi rendelkezéseket, ezáltal egyértelműen szabályozta a hatáskör kérdését, és lehetővé tette annak gyakorlását. Ezt követően vizsgálatunkat folytattuk annak érdekében, hogy a hatáskörrel rendelkező bányafelügyelet gyakorolja hatáskörét, továbbá rámutattunk arra, hogy a törvénymódosításokban csak a legsürgetőbb változtatások kerültek átvezetésre a normaszövegen, azonban további módosítás is indokolt. A hatáskör egyértelmű szabályozásától függetlenül, továbbá a katasztrófához vezető okok feltárásában is meghatározó jelentősége lehet a hatásköri kérdések visszamenőleges vizsgálatának. Elemzésünket ezért egy részletes állásfoglalás-tervezetben foglaltuk össze, és megküldtük az érintetteknek szakmai észrevételeiket kérve.

II.2.12.2. A vörösiszap-katasztrófa építésügyi jogi és hatósági háttere

A vizsgálat során feltérképeztük a tározó mint építmény, illetve a tározóhoz kapcsolódó tevékenységek kapcsán lefolytatott engedélyezési eljárásokat. Fontos e kettő elkülönítése, tekintettel arra, hogy e két hatósági hatáskör és engedélyezési tárgykör a X. tározó létesítésekor és a katasztrófa bekövetkeztekor is elkülönült. E két tárgykörre vonatkozó jogszabályok áttekintésével állapítható meg, hogy melyik hatóság rendelkezik hatáskörrel, ki felel a tározó építésügyi ellenőrzéséért, illetve melyik hatóság felelős a tevékenységre vonatkozó jogszabályi, valamint hatósági határozatban foglalt előírások betartásának ellenőrzéséért.

Már a X. tározó létesítését megelőzően, az 1980-as években vita merült fel az érintett hatóságok között a tározó minősítését illetően, illetve ehhez kapcsolódóan abban, hogy mely szerv rendelkezik hatáskörrel az engedélyezés kapcsán. Az építésügyi engedélyezési eljárás ugyan elkezdődött a Veszprém Megyei Tanácsnál, azonban az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium hatáskör hiányát megállapító levele miatt nem fejeződött be. A X. tározó megépítése (vízjogi létesítési engedély) és később az üzemeltetése (vízjogi üzemeltetési engedély) vonatkozásában az engedélyt végül az elsőfokú vízügyi hatóság adta ki.

Az utolsó vízjogi üzemeltetési engedélyt 2002-ben adta ki a vízügyi hatóság vízilétesítményként definiálva a tározót.

A vörösiszap-tározó tehát rendelkezett vízjogi engedéllyel mint sajátos építményfajtára kiadott építési engedéllyel, de az engedélyben foglaltak betartását, így például a tározók állékonyságát, statikáját 2002-t követően egyetlen hatóság – sem a felügyelőség, sem a jegyző, sem a bányafelügyelet – nem ellenőrizte.

Mivel a tározó a létesítésére és üzemeltetésére egyaránt vízjogi engedélyt kapott, így állásfoglalás-tervezetünkben rámutattunk, hogy az ellenőrzés tekintetében irányadó rendelkezéseket is alkalmaznia kellett volna a vízügyi hatóságnak mindaddig, amíg más hatóság hatáskörét meg nem állapítják.

A vizsgálat során felmerült a kérdés, hogy a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény és a kapcsolódó végrehajtási rendelet fogalomrendszere szerint hulladéklerakónak és ehhez kapcsolódóan sajátos építményfajtának minősíthető-e a létesítmény. Megállapítottuk, hogy a vonatkozó ágazati szabályok nem definiálják a lerakót sajátos építményfajtaként. Mivel tehát külön jogszabály nem nevesíti környezetvédelemmel kapcsolatos sajátos építményfajtaként, így e rendelkezéseket figyelembe véve engedélyezése az Étv. hatálya alá tartozott volna, az Étv. szerinti építménynek volt tekintendő, így ebben az esetben a jegyző rendelkezett volna építésügyi hatáskörrel a tározó vonatkozásában.

A tározó ugyanakkor nem kizárólag a vörösiszap lerakóhelyeként funkcionál, hanem szerepe van a timföldgyártás technológiájában, a technológia részét képezi. A létesítmény engedélyezése, építésfelügyeleti és építésügyi ellenőrzése a geodéziai, geotechnikai (talajrétegződés, földtani felépítés, talajfizikai jellemzők) viszonyok megítélésére is kiterjedő, statikai, valamint az alkalmazott technológiára, a zagy és a hulladék kémiai, fizikai jellemzőire, az esetleges havária esetén irányadó intézkedésekre, a környezetre gyakorolt hatásokra stb. vonatkozó speciális szaktudást igényel. A létesítmény engedélyezése és ellenőrzése olyan széles körű ismereteket feltételez, amellyel az általános építésügyi hatóság nem rendelkezhet. Ezért jogpolitikailag mégis indokolt lett volna sajátos építményfajtaként definiálni a tározókat.

Az Európai Unió 2006-ban hatályba lépett szabályozása[237] alapján azonban már egyértelműen megállapítható volt a tározó jogi minősítése. Eszerint, illetve a hazai jogrendszerbe a rendelkezéseit átültető miniszteri rendelet[238] szerint a létesítmény bányászati hulladékkezelő létesítménynek, a vörösiszap pedig bányászati hulladéknak minősült. A tározó mind az uniós irányelv és a hazai szabályozás által alkalmazott fogalomrendszer (tározó, gát, hulladékkezelő létesítmény), mind a létesítmény jellege és minősítése vonatkozásában egyértelműen bányászati hulladékkezelő létesítménynek, így az Étv. fogalomkörében bányaműveléssel kapcsolatos sajátos építményfajtának minősült, melynek kapcsán az ágazati jogszabály jelölte ki az eljáró hatóságot, a bányakapitányságot. Állásfoglalásunk tervezetében tehát megállapítottuk, hogy nem a 2010. év végén történt törvénymódosítások teremtették meg a bányafelügyelet hatósági hatáskörét. A vörösiszap-tározók már korábban is, az irányelv, illetve az azt átültető szabályozás hatálybalépésétől kezdve bányászati létesítménynek voltak tekinthetők, és a bányafelügyelet hatósági hatáskörébe tartoztak. A bányászati hatóság ezzel szemben kifejezetten azt mondta ki általános iránymutatásában[239], hogy a vörösiszap nem bányászati hulladék.

A hatásköri vita alapját egy jogalkotási hiba, és az azon alapuló helytelen jog-

[237] Az Európai Parlament és a Tanács 2006. március 15-i 2006/21/EK irányelve az ásványinyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről és a 2004/35/EK irányelv módosításáról

[238] A bányászati hulladékok kezeléséről szóló 14/2008. (IV. 3.) GKM rendelet

[239] www.mbfh.hu/gcpdocs/200902/utmutato_banyaszati_hulladek_kezeles_szabalyozashoz.pdf Útmutató a bányászati hulladékkezelés szabályozása gyakorlati alkalmazásához (Magyar Bányászati és Földtani Hivatal, 2009. január)

értelmezés jelentette. A vonatkozó jogszabályi rendelkezések vizsgálata során megállapítottuk, hogy az uniós irányelv nem megfelelően került átültetésre, és a bányászatról szóló törvény[240] nem megfelelően határozta, illetőleg határozza meg még jelenleg is a bányászati tevékenység fogalmát. Az uniós szabályozás helytelen átültetése, a Bt. nem megfelelő fogalomhasználata jogbizonytalansághoz és téves jogértelmezéshez vezetett, azt eredményezte, hogy a bányászati hatóságok hatáskörük ellenére nem jártak el. A létesítési és üzemeltetési engedély kiadását követően később egyetlen hatóság sem ismerte el, illetve gyakorolta kifejezetten a hatáskörét, emiatt pedig az utólagos építésügyi ellenőrzés feladatait sem látta el senki.

II.2.12.3. Hatásköri polémia a tározómagasítás, valamint a megsérült vörösiszap-tározóval kapcsolatos építésügyi hatósági eljárás vonatkozásában

A vörösiszap-katasztrófa bekövetkeztét megelőzően már hatásköri vita alakult ki az engedélyező hatóságok között, amikor 2009 decemberében a MAL Zrt. a VIII. és a IX. vörösiszap-tároló kazetták kapacitásának növeléséhez, a gátak magasításához építési engedélyt kért.

A hatáskör megállapításával kapcsolatos jogbizonytalanságok, jogértelmezési problémák összességében arra vezettek, hogy a VIII. és IX. tározó magasításával kapcsolatos építésügyi engedélyezési eljárás anélkül zárult le, hogy bármelyik érintett hatóság megállapította volna a hatáskörét, és érdemben eljárt volna. A MAL Zrt. így – ha a katasztrófa nem következik be – anélkül kezdte volna meg e két tározó kapacitásbővítésére irányuló munkálatokat, hogy az általa elkészített tervdokumentációt egyetlen hatóság is vizsgálta volna.

A X. tározó falának átszakadása újabb hatásköri vitát generált az építésügyi hatósági jogkör vonatkozásában hatáskörrel rendelkező szerv kilétének tisztázása kapcsán.

A vitában részt vett a Közép-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség, Devecser város jegyzője, Ajka város jegyzője, Veszprém Megyei Jogú Város címzetes főjegyzője és a Veszprém Megyei Közigazgatási Hivatal. Ugyanakkor a hatóságok egymás közötti kommunikációja eredményeként annak tisztázására nem került sor, melyik hatóság köteles a X. számú tározó vonatkozásában kötelezni az üzemeltetőt olyan építésügyi intézkedések megtételére, melyek szükségesek ahhoz, hogy további szennyező anyag ne kerüljön ki a környezetbe, és hogy az építmény további sérülése minimális kockázatot jelentsen az egyes környezeti elemekre. A Fővárosi Ítélőtábla végzésében[241] végül eljáró hatóságul a felügyelőséget jelölte ki hivatkozva arra, hogy a vörösiszap tárolásának tevékenysége, mind a hulladék fajtáját, mind pedig a kezelését illetően a Hgt. hatálya alá tartozik.

[240] A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény
[241] Fővárosi Ítélőtábla 3.Kpkf.51.530/2010/4. számú végzés

A bekövetkezett katasztrófa tette tehát nyilvánvalóvá, hogy teljes mértékben tisztázatlan volt, melyik hatóság rendelkezik hatáskörrel a létesítmény engedélyezése, illetőleg működésének felügyelete során. A felügyelőség álláspontja szerint a tározó nem veszélyes hulladékot befogadó hulladéklerakónak minősült, így az építésügyi hatósági feladatokat a jegyző látja el. A jegyző sajátos építményfajtának tekintette a létesítményt, és a felügyelőség engedélyezési jogkörét látta alátámasztottnak. A bányafelügyelet a hatásköri vitában nem vett részt, ugyanakkor – általános iránymutatásában – általában elzárkózott hatáskörének megállapításától, a létesítmény bányászati hulladékkezelő létesítményként történő kezelésétől.

Elvi éllel hívtuk fel állásfoglalás-tervezetünkben a figyelmet arra – más ügyeink[242] tapasztalatai alapján is –, hogy jogértelmezési bizonytalanság esetén a környezet szigorúbb védelmét biztosító jogértelmezés szükséges, mely szemlélet hiánya emberéleteket is követelő környezeti katasztrófához vezethet. A hatóságoknak a hatáskörük megállapítására, nem pedig a hatáskörük hiányának a megállapítására kell törekedniük, és haladéktalanul meg kell tenniük valamennyi szükséges intézkedést. Abban az esetben, ha úgy látják, hogy a környezeti probléma ezzel még nem oldható meg, intézkedniük kell annak érdekében is, hogy – a Ket. rendelkezéseinek megfelelően – az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező további hatóság vagy hatóságok kilétét tisztázzák.

Az Országgyűlés 2010. december 23-án a JNO vizsgálatának lezárását közvetlenül megelőzően elfogadta a Bt. módosítását, ami egyértelművé tette, hogy a bányafelügyelet hatáskörébe tartozik a bányászati hulladék kezelése, és az ehhez szükséges létesítmények és berendezések építése, használatbavétele és üzemeltetése, valamint bezárása és utógondozása. Az Étv. módosításának eredményeként a bányászati hulladék kezelésével kapcsolatos építmények is bekerültek a sajátos építményfajták körét megadó felsorolásba.

Ennek alapján egyértelműen a bányafelügyelet hatáskörébe tartozik a vörösiszap-tározókkal kapcsolatos hatósági eljárás. A fentiekkel összhangban azonban nem elegendő, ha kizárólag e hatóság vesz részt az építésügyi engedélyezési eljárásban. A vörösiszap-tározás a vízügyi, környezetvédelmi, bányászati, építésügyi és katasztrófavédelmi kérdések olyan komplex keveréke, hogy mind az engedélyezésben, mind pedig a jogszabályoknak megfelelő, veszélytelen működés ellenőrzésében valamennyi szakmai ágazati hatóságnak jelen kell lennie. Ez annyit jelent, hogy a – helyesen – egyértelműen megjelölt engedélyező hatóság mellett szakhatóságként valamennyi érintett többi hatóságnak is részt kell vennie a létesítés engedélyezésében, a működést pedig kinek-kinek a rá vonatkozó szabályok szerint folyamatosan ellenőrizni kell és szükség esetén saját ügydöntő hatáskörében kell intézkednie, ha jogellenes, veszélyeztető magatartást, helyzetet észlel.

[242] J-3737/2008. állásfoglalás a BHD Kft. által a Tokaj Történelmi Borvidék Kultúrtáj pufferzónájában, a Szerencs Keleti Ipari Parkban létesítendő szalmatüzelésű erőmű okozta örökségvédelmi problémákkal kapcsolatosan, JNO-21/2009. állásfoglalás a főpolgármester által Budapesten elrendelt szmogriadó vonatkozásában

Állásfoglalás-tervezetünkben ugyanakkor arra is rámutattunk, hogy a törvény módosítása továbbra sem teremtette meg a teljes összhangot az irányelvvel. A bányászati tevékenység fogalmát nem érintette a jogszabályváltozás, ezért az továbbra sem felel meg az uniós szabályozásnak. A módosítás a miniszteri rendeleti szintű szabályozás mellett törvényi szinten is bevezette a bányászati hulladék fogalmát, amely azonban eltér az irányelvben és az azt átültető miniszteri rendeletben meghatározott bányászati hulladék fogalmától. Az továbbra is szűkebb az uniós szabályozásban meghatározott fogalomnál, mivel a bányászati tevékenység definícióját a jogalkotó nem módosította. Minderre tekintettel az állásfoglalás-tervezetben a bányászati törvény további módosítását tartottuk indokoltnak.

Az állásfoglalás-tervezetre érkezett észrevételek, vélemények feldolgozása a beszámoló lezárásakor még folyamatban volt.

II.3. NEMZETKÖZI HATÁSKÖREINKHEZ KAPCSOLÓDÓ TEVÉKENYSÉGÜNK

témafelelős: Ambrusné Tóth Éva

BEVEZETÉS

Az Obtv. a jövő nemzedékek országgyűlési biztosát nagyon erős nemzetközi hatáskörökkel ruházta fel. A törvény szerint a biztos részt vesz az uniós tárgyú kormányzati döntéshozatalban, véleményezi a környezetvédelmi és örökségvédelmi nemzetközi szerződések elfogadására irányuló előterjesztéseket, közreműködik a nemzetközi szerződések nemzeti végrehajtási jelentéseinek elkészítésében, valamint figyelemmel kíséri és értékeli a nemzetközi szerződések magyarországi végrehajtását.

II.3.1. Részvételünk az uniós tárgyú kormányzati döntéshozatalban

Ezen hatáskörünk gyakorlásában korlátozva voltunk, nagyon kevés ügyben tudtunk élni az Obtv. által biztosított lehetőséggel. Ahogyan azt a tavalyi beszámolónkban részletesebben elemeztük, az ország külügyi igazgatásának struktúrája, gyakorlata igen nehezen képes befogadni az ide vonatkozó új jogszabályi kötelezettségeket. Ezzel együtt, ahogyan látni fogjuk, a JNO uniós jogköre lassan polgárjogot nyer, az ország közösségi politikájának alakításában és képviseletében egyre komolyabb szerepet kapunk.

Az Európai Bizottságnak „A KAP jövője 2020-ig: az élelmezési, a természeti erőforrásokat érintő, és területi kihívások kezelése" című közleményével kapcsolatban részletes észrevételeket, javaslatokat fogalmaztunk meg.[243]

A 2010. év második felében a Külügyminisztérium, illetve a Vidékfejlesztési Minisztérium felkérte a biztost, hogy szakértőket bocsásson a kormány rendelkezésére a Magyarország előtt álló uniós elnökség ellátásában való közreműködésre.

Az együttműködés keretében a JNO Stratégiai és Tudományos Főosztályának vezetője elnökli az ENSZ Környezetvédelmi Programjának 26. Kormányzótanácsára (United Nations Environment Programme Governing Council – UNEP GC) való felkészülés során az Unió Globális Környezetvédelmi Ügyek Munkacsoportja (Working Party on International Environment Issues – WPIEI Global) üléseit, és ellátja a Kormányzótanács ülése alatt a UNEP GC határozataira

[243] Lásd részletesen a II.2.6. Vizeink védelme alfejezetben

vonatkozó uniós egyeztetések koordinálását és levezetését, valamint e tárgyban az EU és tagországai képviseletét az Állandó Ügyek Bizottsága (Committee of the Whole – CoW) előtt zajló felszólalásokban és vitákban.

A biztos meghívást, illetve felszólalásra való felkérést kapott az EU Gödöllőn megrendezendő informális Környezetvédelmi Tanácsára. Az EU-elnökséget szakértői minőségben támogatjuk a Környezetvédelmi Tanács ülésein, valamint az ENSZ Fenntartható Fejlődés Bizottsága májusi magas szintű ülésén.

A Vidékfejlesztési Minisztérium felkérésére továbbá részt vettünk a magyar EU-elnökség Aarhusi Egyezményhez[244] (a továbbiakban: Egyezmény) kapcsolódó feladatainak előkészítésében, együttműködve a minisztériummal. Az elnökségi felkészülés kapcsán munkatársunk részt vett az Európai Unió Tanácsa Nemzetközi Környezeti Ügyekért Felelős Munkacsoportjának (Working Party on International Issues, a továbbiakban: WPIEI) ülésén, ahol a belga elnökség átadta a feladatokat a magyar szakértők részére. Munkatársunk továbbá két elemzést készített a WPIEI számára harmadik országok csatlakozása az Egyezményhez, és az Egyezmény új végrehajtási útmutatójának jogi státusza témákról.

A Nemzeti Erőforrás Minisztérium felkérésére közreműködtünk az Európai Unió Tanácsának Oktatás, Ifjúság, Kultúra és Sport tárgyú ülésén november 19-i ülésén elfogadott a „Fenntartható fejlődést szolgáló oktatásról szóló tanácsi következtetés" tárgyalási dokumentumainak véleményezésében, a végleges szöveg kialakításában.

II.3.2. Közreműködésünk nemzetközi szerződések nemzeti jelentéseinek elkészítésében

Az Aarhusi Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 10. cikk (2) bekezdése alapján a részes feleknek rendszeresen be kell számolniuk az Egyezmény végrehajtásáról. A nemzeti beszámolókat a Felek találkozója tárgyalja meg. A legutóbbi beszámolót 2010 végéig kellett a részes feleknek elkészíteniük. A beszámolási időszak a 2008-2010 évekre terjedt ki. Irodánk ebben az időintervallumban több társadalmi részvétellel kapcsolatos vizsgálatot folytatott civil szervezetek kezdeményezésére és hivatalból is. Állásfoglalásaink alapján ezért számos észrevétellel, kiegészítéssel tudtunk hozzájárulni a nemzeti beszámolóhoz.[245] A Vidékfejlesztési Minisztérium szinte minden kiegészítésünket elfogadta, több esetben jelezve a szövegben, hogy az adott szövegrész nem kormányzati szerv kiegészítése.

[244] A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosság döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban 1998. június 25-én elfogadott egyezmény, melynek magyarországi kihirdetéséről a 2001. évi LXXXI. törvény rendelkezik.

[245] JNO-594/2010. észrevételek az Aarhusi Egyezmény végrehajtásáról szóló jelentéstervezettel összefüggésben

Általánosságban megjegyeztük, hogy a beszámolási időszak alatt történt számos olyan jogszabályi változás, amely a társadalmi részvétel fennálló lehetőségeit környezetvédelmi, vagy környezetvédelmi szempontból releváns egyéb eljárások kapcsán csökkentette. Ezen állításunkat a jelentés megfelelő fejezeteiben konkrét példákkal alá is támasztottuk. Így például leírtuk, hogy a Ket. módosítása visszalépést eredményezett a jogorvoslathoz való hozzáférés terén, mivel egyes ágazatokban lehetővé vált az ügyféli jogok gyakorlásának kizárása abban az esetben, ha a civil szervezet az elsőfokú eljárásban nem vett részt.

Az Egyezmény 6. cikkének alkalmazását gátló tényezők között megemlítettük, hogy a Khvr.[246] módosítása az eleve környezeti hatásvizsgálat-köteles, valamint egységes környezethasználati engedély-köteles tevékenységeknél általánosan megszüntette az előzetes vizsgálati vagy előzetes konzultációs kötelezettséget. Ezáltal szűkültek a nyilvánosság korai részvételére biztosított lehetőségek, jóllehet a korai részvétel elve érvényesülésének, azaz az olyan időben induló részvételnek, amikor az adott tevékenységgel kapcsolatos alternatívák még valóban nyitva állnak, a környezeti demokrácia mellett nagyon jelentős gazdasági vonatkozásai is vannak.

Megjegyeztük továbbá, hogy a Nemzeti Hírközlési Hatóság eljárásában közreműködő szakhatóságok kijelöléséről, valamint egyes szakhatósági közreműködések megszüntetéséről és módosításáról szóló kormányrendelet is csökkentette a társadalmi részvételi lehetőséget, mivel számos helyen szűkítette a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek szakhatósági jogkörben történő állásfoglalási lehetőségét. Ez azért jelent problémát, mivel a Kvtv. rendelkezéseivel kapcsolatos legfelsőbb bírósági jogegységi határozatok értelmében ügyféli jogállás csak olyan ügyekben illeti meg a társadalmi szervezeteket, amelyekben a felügyelőségek legalább szakhatóságként közreműködhetnek.

A környezeti információkhoz való hozzáférés terén több problémára is rámutattunk. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény 2010. január 1-jétől hatályos módosítása értelmében a védettséggel kapcsolatos (pl. védett természeti területek, Natura 2000 jogi jelleg) tények ingatlan-nyilvántartási feljegyzéséért ingatlanonként 6600 forintot kell fizetni. Ennek eredményeként a védettség és a változások átvezetése jelentősen lelassult, több helyen leállt, elsősorban amiatt, hogy a környezetvédelmi hatóságok nem tudják előteremteni a változással érintett ingatlanokhoz kapcsolódó díjat. A feljegyzések elmaradása gátolja a védettséggel kapcsolatos környezeti információhoz való hozzáférést. Egy másik jelentős problémaként megjegyeztük azt is, hogy a különböző szintű területrendezési tervek gyakran nem a valós állapotokat jelenítik meg, valamint hogy a különböző szinten álló tervek összhangjának hiánya meggátolja a valós környezeti információhoz jutást.

További észrevételeket tettünk többek között a társadalmi szervezetek bejegyzéséhez kapcsolódó nehézségekről, a közigazgatási hatósági eljárás megindulásáról szóló értesítés érdekében vezetett, civil szervezeteket tartalmazó adatbázis hi-

[246] A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) kormányrendelet

ányosságairól, illetőleg mértéktelenül magas szakértői díj megelőlegezésének bíróság általi előírásáról.[247]

Kiegészítettük a nemzeti jelentést irodánk társadalmi részvételt elősegítő tevékenységével is, így többek között bemutattuk a biztos környezetvédelmi tárgyú panaszok kivizsgálására vonatkozó hatáskörét, megemlítettük a közigazgatási bíráknak szervezett uniós jogi képzéseinket, civil találkozóinkat, a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanáccsal közösen készített környezeti nevelési javaslatcsomagot, az Aarhusi Egyezmény nukleáris területen való végrehajtása javításának céljából a civilekkel, az iparral és a hatóságokkal közösen létrehozott munkacsoportot.

II.3.3. Nemzetközi szerződések végrehajtásának figyelemmel kísérésére, értékelésére és a végrehajtás előmozdítására irányuló tevékenységünk

Irodánk kiemelten figyelte az európai uniós jog végrehajtását vizsgálati tevékenysége során az egyedi ügyekben és a jogszabály-véleményezéseknél egyaránt. Tekintettel arra, hogy a hazai környezetvédelmi jogszabályok 80-90 százaléka uniós eredetű, különösen fontos, hogy az uniós jogszabályokat megfelelően értelmezzék a magyar hatóságok, bíróságok, mert csak így biztosítható azok – és az őket átültető magyar jogszabályok – megfelelő végrehajtása. Több ügyünkben felhívtuk ezért a hatóságok, minisztériumok figyelmét az Európai Unió Bíróságának ítéleteire, mint az uniós jog értelmezésének elsődleges forrására.

Tevékenységünk azonban nemcsak a visszásságok megállapítására irányult, hanem törekedtünk az uniós és nemzetközi környezetjog megfelelő alkalmazását elő is segíteni. Ezt célozta a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületével közösen szervezett két képzésünk elsődlegesen bírák, ügyészek és közigazgatási szakemberek részére uniós környezetjogi témákban, valamint az Aarhusi Egyezmény nukleáris területen történő végrehajtásának javításával foglalkozó munkacsoportban betöltött szerepünk is.

[247] A szóban forgó per részletes leírása a II.2.10. Közérdekű igényérvényesítés alfejezetben olvasható.

II.3.3.1. Az uniós és nemzetközi jog megfelelő végrehajtására irányuló kiemelt vizsgálataink

A környezetbe való beavatkozással járó beruházások engedélyezési problémái az európai uniós jog tükrében, különös tekintettel a nyomvonalas létesítményekre[248]

Ahogyan előző beszámolónkban említettük, irodánk hivatalból vizsgálatot indított a környezetbe való beavatkozással járó beruházások engedélyezésével kapcsolatban az európai uniós jogi problémák feltárása érdekében. Vizsgálatunk 2010-ben lezárult. Az ügyben született állásfoglalás több későbbi állásfoglalásunk alapját képezte.

A témakörben a rendelkezésünkre álló információk alapján feltehető volt, hogy az egyes hatóságok nem tekintik feladatuknak az uniós jog alkalmazását, megítélésük szerint az uniós jog átvétele a nemzeti jogalkotó feladata, annak alkalmazása a hatóságokra nem ró feladatot, amennyiben pedig a jogalkotó egy uniós irányelvet nem teljes mértékben vagy kellő pontossággal ültet át a hazai jogba, akkor a hatóság ezt – hatáskör hiányában – nem korrigálhatja.

Megvizsgáltuk többek között, hogy mellőzhető-e a környezeti hatásvizsgálat (KHV), ha egy adott tevékenység nem éri el a Khvr. szerinti küszöbértéket, illetve egyéb abszolút hatályú paramétereket, valamint azt is, hogy mellőzhető-e a KHV, ha egy nyomvonalas beruházás időben és/vagy térben elkülönített, a KHV-rendelet szerinti küszöbérték alatti szakaszokban valósul meg (kritikus mérlegelési kérdések).

Állásfoglalásunkban felhívtuk a figyelmet arra, hogy az uniós jog és a nemzeti jog kapcsolatát az uniós jog elsőbbségének elve határozza meg, azaz a nemzeti és az uniós jogi szabályok konfliktusa esetén az uniós jogi szabály elsőbbséget élvez. Jogalkalmazói kötelezettség tehát, hogy a hatóság minden összeütközés esetén az uniós jog normáit alkalmazza. Semmiképpen sem fogadható el az olyan hatósági magatartás, amely hatáskör hiányában nem tekinti feladatának az uniós jog alkalmazását. Az uniós jog alkalmazása a hatóságoknak – beleértve a bíróságokat is – nemcsak hogy joga, de kötelezettsége is.

A KHV jogszabályi keretét az Európai Unióban a KHV-irányelv[249], a magyar jogban a Kvtv., valamint a Khvr. adja. Tekintettel arra, hogy a KHV-irányelv és a Khvr. nem teljes mértékben fedi egymást, illetve több esetben a hatóságok a meglévő magyar jogi szabályozást is szűkítően értelmezik, a KHV kapcsán különösen markánsan merül fel a KHV-irányelv és a Bíróság esetjoga Khvr.-rel szembeni közvetlen alkalmazásának kötelezettsége.

Állásfoglalásunkban kiemeltük, hogy az Európai Unió Bírósága (Bíróság) a környezetbe való beavatkozásokkal, így a KHV-irányelv alkalmazásával kapcso-

[248] JNO-131/2010. állásfoglalás: a környezetbe való beavatkozással járó beruházások engedélyezési problémái az európai uniós jog tükrében, különös tekintettel a nyomvonalas létesítményekre

[249] A Tanács 85/337/EGK irányelve (1985. június 27.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról

latban különösen szigorúan értelmezi az uniós jog maradéktalan érvényesítését. A Bíróság szerint vizsgálat alá kell vonni minden olyan beruházást, amely jellegénél, méreténél vagy elhelyezkedésénél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorol. A hatás jelentős voltának megítélésénél a KHV-irányelv III. mellékletének szempontjai az irányadóak. A Bíróság szerint a megelőzés, az elővigyázatosság elveiből, valamint a KHV-irányelv „kiterjedt alkalmazási köréből és széleskörű célkitűzéseiből" következik, hogy a kérdések elbírálása során nem lehet olyan megoldásokat alkalmazni, amellyel a tagállamok vagy a hatóságok az uniós jogot kiüresítve projektcsoportokat előzetesen mentesítenek a vizsgálati kötelezettség alól anélkül, hogy vizsgálták volna, hogy az adott beruházás jelentős hatással van-e a környezetre.

A fentieket figyelembe véve megállapítottuk, hogy a fent megjelölt kritikus mérlegelési kérdések tekintetében a hazai szabályozás és gyakorlat nem felel meg az uniós normáknak, valamint a Bíróság esetjogának. Következésképpen a hazai hatóságok feladata, hogy amennyiben tudomásukra jut egy, a KHV-irányelv II. melléklet általános kategóriájába tartozó olyan projekt, amely nem tartozik a magyar Khvr. hatálya alá, vagy amelynek egy vagy több szakasza nem éri el a hazai Khvr. 3. mellékletében foglalt küszöbértéket, gondoskodjanak arról, hogy megtörténjen a projekt előzetes vizsgálata és jelentős hatás valószínűsége esetén környezeti hatásvizsgálata. Fontosnak tartottuk továbbá felhívni a figyelmet arra is, hogy amennyiben egy beruházó ilyen projektek előzetes vizsgálatát kéri, akkor a hatóság ezt hatáskör hiányára hivatkozva ne utasítsa el, hanem a fentiek szerint gondoskodjék a projekt megfelelő vizsgálatáról.

A biztos felhívta a kormányt, hogy haladéktalanul teremtse meg a Khvr. uniós joggal való összhangját. Továbbá felhívta a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy a főfelügyelőség és a felügyelőségek eljáró hatóságként valamennyi folyamatban lévő és jövőbeni, tudomásukra jutó, az Európai Unió Bíróságának esetjoga alapján potenciálisan környezetvédelmi hatásvizsgálat-kötelesnek minősülő tevékenység kapcsán folytassák le ezen tevékenységek előzetes vizsgálatát és szükség szerint környezeti hatásvizsgálatát.

Állásfoglalásunknak is betudhatóan az illetékes minisztérium elkezdte a hazai hatásvizsgálati jog átalakítását annak érdekében, hogy az teljes mértékben megfeleljen az uniós normáknak. Jelentős kedvező változások várhatók a Khvr.-ben meghatározott küszöbértékek csökkentése terén, illetve a beruházások felaprózásából adódó jogsértések megelőzése érdekében. Irodánk részt vett az Khvr. módosításában, véleményeztük a vonatkozó tervezetet.[250]

[250] JNO-11/2011. észrevételek a környezeti hatások jelentőségének vizsgálatával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló előterjesztés vonatkozásában. A tervezettel kapcsolatos jogszabály-véleményezésről a II.2.9. Részvételünk a jogi szabályozás alakításában című alfejezetben számolunk be.

A Duna hajózhatóságának javítására irányuló közlekedésfejlesztési tervek vizsgálata[251]

Vizsgálatunk központi kérdése a Duna hajózhatóságára vonatkozó nemzetközi előírások megállapítása volt, annak eldöntése érdekében, hogy valóban kötelezőek-e Magyarországra nézve a folyó hajózhatósága feltételeinek (a medermélységnek és a hajózható napok számának) további javítására irányuló beavatkozások, különös tekintettel arra, hogy ezek a beavatkozások a folyó más használati módjaira (ivóvíznyerés, mezőgazdaság, természetvédelem, turizmus, rekreáció stb.) kedvezőtlen hatást gyakorolhatnak.

A WWF Magyarország Alapítvány (WWF) panasza alapján indult vizsgálatunk. A panaszos a Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Kutató Intézet Nonprofit Közhasznú Kht. (VITUKI) vezette konzorcium által elkészített, „A Duna hajózhatóságának javítása tárgyú projektet megalapozó tanulmány" (VITUKI-tanulmány) előkészítésének eljárását és annak tartalmát kifogásolta. A VITUKI-tanulmány a Duna Szob és a déli országhatár közötti magyarországi szakaszán a hajózás feltételeinek javítására, és ennek során a hajózást akadályozó gázlók és szűkületek megszüntetésére irányult.

A biztos a panasz vizsgálata során a Duna hajózhatóságával kapcsolatban Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek feltérképezésére, illetve a kapcsolódó magyar szabályozás vizsgálatára összpontosított. A vizsgálat során értékelte továbbá, hogy mennyire vette figyelembe a VITUKI a Víz Keretirányelv[252] előírásait, mennyire elemezte a Víz Keretirányelv és a beruházás kapcsolatát. A biztos vizsgálta a VITUKI-tanulmány uniós támogatási feltételeit meghatározó európai bizottsági határozatot, és az ezek hátterét képező eljárásjogi és anyagi jogi összefüggéseket, így a transzeurópai közlekedési hálózat (Trans-European Transport Network – TEN-T) fejlesztésére vonatkozó közösségi jogi rendelkezéseket is. A vizsgálat környezetvédelmi szempontból elemezte a VITUKI-tanulmányban foglalt hajózási paraméterek gazdasági szempontjait, a projekt gazdasági megalapozottságát is.

A hajózhatóság javítására irányuló projektek legfontosabb tényezője a tervezett közlekedési folyosó műszaki paraméterei, így a különböző hajózási vízszintek, ezen belül az alapul vett vízszint tartóssága, a hajózó út szélessége stb. (hajózási paraméterek). A Duna hajózhatósága, a hajózási paraméterek vonatkozásában a nemzetközi hátteret az ENSZ Európai Gazdasági Bizottság által kidolgozott AGN Egyezmény (European Agreement on Main Inland Waterways of International Importance – Európai megállapodás a nemzetközi jelentőségű vízi utakról), illetve a Belgrádi Egyezmény alapján a Duna Bizottság által elfogadott nem kötelező erejű ajánlások (DB-ajánlások), illetőleg az európai közlekedési hálózatról szóló határozat adják.

Az AGN Egyezmény a Duna magyarországi szakaszára előírja, hogy legalább

[251] JNO-536/2010. állásfoglalás a Duna hajózhatóságának javítására irányuló közlekedésfejlesztési tervek vonatkozásában

[252] Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról

a IV. hajóosztály követelményeinek kell megfelelnie. A DB-ajánlások az AGN Egyezménytől eltérő megközelítést alkalmaznak, azonban nem kötelező erejűek. A TEN-T fejlesztéséről szóló 1692/96/EK határozat nem fektet le önálló hajózási paramétereket, hanem az AGN Egyezmény IV. hajóosztályának való megfelelést írja elő minimumkövetelményként. Következésképpen Magyarország tekintetében irányadó kötelező nemzetközi előírás a IV. hajóosztály.

A magyarországi hajóutak általános besorolását a hajózásra alkalmas, illetőleg hajózásra alkalmassá tehető természetes és mesterséges felszíni vizek víziúttá nyilvánításáról szóló 17/2002. (III.7.) KöViM rendelet határozza meg. A KöViM-rendeletben lefektetett paraméterek jelentősen meghaladják a fent ismertetett nemzetközi minimumkövetelményeket.

A vizsgálat során megállapítottuk tehát egyrészt, hogy a KöViM-rendelet nem felel meg a Magyarországot terhelő nemzetközi kötelezettségnek, másrészt pedig Magyarországot nem terheli olyan nemzetközi kötelezettség, amely a KöViM-rendeletben foglalt hajózási paraméterek kialakítását írná elő. Az állam szabadon dönthet ugyanakkor arról, hogy a fenti előíráson túl biztosítja a hajózhatóságot. Állásfoglalásunkban felhívtuk azonban a figyelmet arra, hogy a projektet előkészítő vizsgálatok az erre irányuló megalapozott döntés meghozatalához nem voltak elegendőek. Tekintettel arra, hogy a VITUKI-tanulmány tévesen feltételezte a nemzetközi kötelezettség fennállását, az ökológiai, gazdaságossági, közlekedéspolitikai szempontoknak nem tulajdonított döntő jelentőséget. A Duna hajózhatóságának biztosításával kapcsolatos beavatkozások közvetlen hatással vannak ugyanakkor a Duna ökológiai állapotára, ezért alapvető fontosságú, hogy a beavatkozások megtervezése során a Víz Keretirányelv előírásai teljes mértékben érvényesüljenek.

A tanulmány a projekt indokoltságát egyrészt a belvízi hajózás gazdaságossági és környezeti előnyeivel, másrészt pedig Magyarország versenyképességének növelésével magyarázta. A projekt előkészítése ellenben nem adott választ arra, hogy a tervezett hajóút megvalósítása miként illeszkedik Magyarország közlekedéspolitikájába, milyen módon és mértékben befolyásolja a tranzitforgalom növekedése a közúti, illetve a vasúti szállítást, ezáltal milyen módon változik hazánk környezeti állapota, zaj- és légszennyezettsége. A VITUKI-tanulmány arra sem tért ki, hogy az állami kiadások hatékonyan szolgálják-e az elérni kívánt célokat, a gazdaságosság biztosított-e, mekkora gazdasági haszon érhető el, milyen mértékben járul hozzá a magyar versenyképesség javításához, milyen nagyságrendűek lesznek a hajóút fenntartásának költségei, és ezek a költségek várhatóan mennyiben térülnek meg a beruházás megvalósítását követően.

A JNO állásfoglalásában a fentiek mellett azt is megállapította, hogy a TEN-T keretből eredő támogatások felhasználásának hazai jogi szabályozása nem megfelelő. Hiányzik egy jogszabályban rögzített, az összes országos ágazati érdeket képviselő fél közötti együttműködési rend, nincs jogszabályban meghatározott, az országos érdekeket figyelembe vevő kormányzati döntés, az együttműködés egyedi projektek szintjén, külön megállapodások alapján valósul meg.

A bemutatott hiányosságok miatt megállapítottuk, hogy fennáll annak a lehetősége, hogy az ökológiai, gazdaságossági és közlekedéspolitikai szempontból

nem megfelelően elemzett projekt alapján indokolatlanul túlzott mértékben valósul meg a Duna hajózhatóságának állami fejlesztése, amely az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

A JNO mindezek alapján javaslatot tett a közlekedésért felelős miniszternek, hogy a hatályos szabályozást a nemzetközi előírásoknak megfelelően módosítsa, és kérte, hogy a jogalkotási folyamatban biztosítsa részvételünket. Kezdeményezte továbbá a közlekedésért felelős miniszternél, hogy kérje a VITUKI-tanulmány a Víz Keretirányelv előírásainak történő megfeleltetését, illetve az irányelv által meghatározott vizsgálati szempontok figyelembevételét. Irodánk kezdeményezte azt is, hogy a közlekedésért felelős miniszter vizsgálja meg a projekt gazdasági megalapozottságát, az állami kiadások hatékony felhasználásának biztosítottságát, illetve azt, hogy a tervek megvalósítása mennyiben járul hozzá Magyarország versenyképességének javításához. Továbbá javasolta a Magyar Köztársaság Kormányának, hogy olyan rendeletet alkosson, amely a TEN-T projektek összehangolása, a koordinációs munka vonatkozásában iránymutatást nyújt, valamint rögzíti a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi érdekek figyelembevételét is garantáló eljárási rendet.

Állásfoglalásunkról több megbeszélést is tartottunk a Duna-stratégia kormánybiztosával. Az ökológiai szempontok érvényesítése érdekében további vizsgálatok vannak folyamatban. Állásfoglalásunk kiadását követően megjelent az Európai Bizottság közleménye az Európai Unió Duna-régióra vonatkozó stratégiájáról, amely a maximális merülési mélységet két és fél méterben határozta meg. Ez összhangban van az állásfoglalásunkban megállapított nemzetközi követelményekkel.

Az UNESCO-ICOMOS szakértői misszió látogatása

Irodánk 2009-ben adta ki állásfoglalását a világörökségi védőzónába tervezett szerencsi szalmatüzelésű erőművel kapcsolatban.[253] Az állásfoglalás elemezte többek között a hazai világörökségi helyszínekre vonatkozó szabályozás összhangját a Világörökség Egyezménnyel. Idén ezzel az állásfoglalásunkkal kapcsolatban kezdeményezett megbeszélést irodánkkal a hazánkba látogató UNESCO-ICOMOS szakértői misszió. A szakértői misszió az úgynevezett reaktív monitoring eljárás keretében azt vizsgálta, hogy a tervezett erőmű veszélyezteti-e a világörökség helyszín kiemelkedő egyetemes értékeit.

A találkozón a JNO képviselői beszámoltak vizsgálatunkról és állásfoglalásunk főbb megállapításairól. A szakértők több kérdést is feltettek, többek között az erőmű várható környezeti hatásairól, a hazai jogszabályi környezetről, a beruházás jelenlegi állásáról, az önkormányzatok viszonyáról a világörökséghez.

A szakértői misszió látogatása alapján elkészült jelentés – az álláspontunkat megerősítve és hivatkozva – úgy foglalt állást, hogy az erőművet nem szabad a tervezett területre telepíteni, mert egy ilyen erőmű negatív hatást gyakorolhat

[253] J-3737/2008. állásfoglalás a BHD Kft. által a Tokaj Történelmi Borvidék Kultúrtáj pufferzónájában, a Szerencs Keleti Ipari Parkban létesítendő szalmatüzelésű erőmű okozta örökségvédelmi problémákkal kapcsolatosan

a világörökségi helyszín kiemelkedő egyetemes értékét hordozó számos jellegzetességre.

A jelentés felhívta a figyelmet arra, hogy erősíteni és javítani kell a világörökségi helyszín védelmét és kezelését annak érdekében, hogy a kezelési tervnek a kiemelkedő egyetemes értéket hordozó sajátosságok fenntartására irányuló célkitűzései tükröződjenek az országos és helyi terület- és településrendezési tervekben, hogy bármely későbbi, jelentős beavatkozást már annak korai tervezési szakaszában meg lehessen vizsgálni a kiemelkedő egyetemes értéket érintő lehetséges hatások szempontjából.

A Világörökség Egyezményhez kapcsolódóan továbbá megjegyezzük, hogy a Köztársasági Elnöki Hivatal megkeresésére elemzést készítettünk az erőmű megvalósításának lehetséges nemzetközi jogi következményeiről.

Natura 2000 területekre vonatkozó eljárások visszásságai

A jelen beszámolási időszakban is kiemelt figyelmet fordítottunk a Natura 2000 területekkel kapcsolatos engedélyezési eljárások uniós jognak való megfelelésére. Ennek egyik indoka, hogy a Natura 2000 területek nemcsak Magyarország, hanem az egész Európai Unió számára jelentős, ritka élőhelyeknek és fajoknak adnak otthont. A másik indokunk a Natura 2000 területekre vonatkozó hazai szabályozás viszonylagos újdonsága és uniós jogi háttere. Állásfoglalásainkban nemcsak az Élőhelyvédelmi Irányelvből[254] következő kötelezettségekre, hanem az Európai Unió Bíróságának igen gazdag esetjogából levonható értelmezési kérdésekre, valamint az Európai Bizottság útmutatóira is felhívtuk a hatóságok figyelmét. A hatóságoknak már csak azért is nagy gondot kell fordítaniuk a Natura 2000 területekkel kapcsolatos eljárásokra, mivel az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárásainak jelentős hányadát természetvédelmi ügyek teszik ki.

Két vizsgálatunk is megállapította[255], hogy a hatóságok nem jártak el elég körültekintően, amikor egy beruházás, illetve tevékenység engedélyezésekor olyan feltételeket írtak elő, amelyek nem voltak alkalmasak a közösségi jelentőségű élőhelyek és fajok védelmére. Állásfoglalásainkban kiemeltük, hogy az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata Natura 2000 területekkel kapcsolatos engedélyezési eljárásokra következetesen alkalmazza az elővigyázatosság elvét. A Bíróság több ítéletében is kifejtette, hogy a nemzeti hatóságok csak akkor engedélyezhetnek egy tevékenységet, ha megbizonyosodtak arról, hogy az nem jár az érintett természeti terület épségét veszélyeztető káros hatásokkal. Ez az eset akkor áll fenn, ha tudományos szempontból, ésszerűen mérlegelve, kétség nélkül megállapítható, hogy ilyen hatások nem következnek be.

[254] A Tanács 92/43/EGK irányelve (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről

[255] JNO-188/2010. állásfoglalás a Budaörsi kopárok Natura 2000 terület tárgyában és JNO-544/2010. állásfoglalás a „Magyar Dakar" természetvédelmi engedélyezési eljárásával kapcsolatos vizsgálatról. Ezeket az ügyeket részletesen a II.2.5. Természeti értékeink védelme alfejezetben ismertetjük, jelen alfejezetben csak a visszatérő, uniós jogot érintő problémákra hívjuk fel a figyelmet.

Nagyon fontos tehát kiemelni, hogy a hatóságok helytelenül értelmezik a NaturaR. hatásbecslésre vonatkozó rendelkezéseit, amikor arra hivatkozva adnak pozitív szakhatósági állásfoglalást, hogy „a jelentős hatás nem bizonyítható". Az elővigyázatosság elvének megfelelő, helyes értelmezés szerint akkor adható engedély, ha a jelentős hatás elmaradása bizonyítható, azaz a hatóság teljesen bizonyos abban, hogy nem lesz jelentős kedvezőtlen hatása a beruházásnak.

A hatásbecslés részét kell hogy képezze a hatóság által előírt feltételek hatásának értékelése is. A feltételek azoknak az intézkedéseknek az előírásai, amelyek a terv vagy beruházás negatív hatásait minimalizálják vagy megszüntetik a kialakítás során vagy azt követően. Az Európai Bizottságnak az Élőhelyvédelmi Irányelv alkalmazására vonatkozó útmutatója szerint ahhoz, hogy kétséget kizáróan meg tudja állapítani a hatóság, hogy a tervezett feltételek kiküszöbölik-e a beruházás negatív hatásait, a következőket kell mérlegelnie: ki és hogyan fogja végrehajtani az intézkedéseket, és hogyan biztosítja azok végrehajtását; mennyire lehet bízni az intézkedések sikerességében; az intézkedések végrehajtásának ütemezése a projekt viszonylatában; az intézkedéseket hogyan fogják monitorozni, és amennyiben megállapítást nyer, hogy egy intézkedés sikertelen, hogyan fogják orvosolni annak hatását.

Fontos eredményként tartjuk számon, hogy a fent hivatkozott egyik vizsgálatunkban kiadott állásfoglalásunkkal[256] és annak központi érvét képező uniós jogi érvelésünkkel a Vidékfejlesztési Minisztérium teljes mértékben egyetértett, és végzésével megsemmisítette azt a más célú hasznosításra vonatkozó engedélyt, amely egy hazai és európai szinten is fokozottan védett faj számos egyedének pusztulását jelentő beruházást tett volna lehetővé.

A stratégiai környezeti vizsgálattal kapcsolatos hiányosságok

Az állásfoglalásainkban[257] gyakran hiányolt vagy kifogásolt, SKV-rendelet szerinti környezeti vizsgálat intézményének jogi hátterét az uniós jog képezi, még pontosabban az SKV-irányelv. Sajnos az önkormányzatok a településrendezési eljárásaikban gyakran elmulasztják ennek a megelőzésre kiválóan alkalmas eszköznek az alkalmazását, vagy pedig nem megfelelően folytatják le az eljárást. Ezek a hiányosságok az uniós jog sérelmét is jelentik. Ezért minden vonatkozó állásfoglalásunkban felhívjuk az önkormányzatok figyelmét az uniós jogi kötelezettségekre is, továbbá értelmezési kérdésekben bemutatjuk az Európai Bizottság vonatkozó útmutatójában szereplő megoldásokat is.[258]

[256] JNO-188/2010. állásfoglalás a Budaörsi kopárok Natura 2000 terület tárgyában

[257] Például JNO-32/2010. állásfoglalás Pilisszentkereszt folyamatban levő településrendezési eljárása tárgyában, JNO-452/2010. állásfoglalás Budapest I. kerületi önkormányzat 2008. évi helyi építési szabályzat módosításának tárgyában

[258] A téma részletes kifejtését lásd a II.2.4. alfejezetben

Egyéb nemzetközi vagy uniós jognak való megfelelésre irányuló vizsgálataink

Mindenképp meg kell említenünk az érdi génbank ügyében kiadott állásfoglalásunkat[259], ahol többek között azt vizsgáltuk, hogy a hazai szabályozás mennyiben felel meg a Biológiai Sokféleség Egyezménynek, valamint a FAO (Food and Agriculture Organization – Élelmiszer és Mezőgazdaság Szervezet) Egyezménynek.[260] A vörösiszap-katasztrófával kapcsolatos vizsgálatunk[261] pedig az uniós hulladékgazdálkodási jognak való megfelelést kezelte hangsúlyos kérdésként.[262] Ezeket az állásfoglalásokat más fejezetekben mutatjuk be részletesebben.

II.3.3.2. Az uniós és nemzetközi jog megfelelő végrehajtásának előmozdítására irányuló tevékenységünk

Uniós környezetjogi képzéseink közigazgatási bírók részére

A közigazgatási bírák környezettudatosságának, az európai közösségi jogban való minél fölényesebb tudásának az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog érvényesítésében elfoglalt jelentőségét nem lehet eléggé hangsúlyozni. Irodánk ebből kiindulva 2009-ben csatlakozott az Európai Bizottság bíróképzési programjához. A program célja az uniós környezetvédelmi jog végrehajtásának javítása az igazságszolgáltatás fórumain, valamint az Aarhusi Egyezmény III. pillére végrehajtásának ösztönzése, a tagállami bírósági gyakorlatok tapasztalatainak cseréje. Az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatóságának Tagállami Jogsértésekkel Foglalkozó Főosztálya felajánlotta támogatását a képzési program kialakításához és lebonyolításához. Az együttműködés keretében, az Európai Bizottság finanszírozásában egy munkatársunk két jogesetmegoldó szemináriumon is részt vett, Ljubljanában hulladékjog, Londonban pedig természetvédelem témában. Ezek tapasztalatait a két hazai bíróképzéshez használtuk fel.

A JNO a Legfelsőbb Bíróságon a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületével közös szervezésben rendezte meg 2010. január 11-én „A környezetbe való beavatkozással járó beruházások engedélyezési problémái a közösségi jogban" címmel az első képzést. A konferencián a környezetvédelmi joggal hivatásszerűen foglalkozó jogtudósok, bírák, köztisztviselők és ügyvédek vettek részt nagy számban.

Az előadások – amelyek közül kettőt a JNO munkatársai tartottak, a többit pedig az Európai Bizottság, illetőleg hazai egyetemek tanárai – több témát

[259] JNO-177/2010. állásfoglalás az érdi génbank tárgyában

[260] Lásd részletesebben a II.2.11. Az emberiség közös öröksége és a nemzeti vagyon kiemelt védelme alfejezetben

[261] JNO-619/2010. állásfoglalás-tervezet az Ajkai Timföldgyár területén bekövetkezett vörösiszap-katasztrófa építésügyi jogi és hatósági háttere vonatkozásában

[262] Lásd részletesebben a II.2.12. A vörösiszap-katasztrófa vizsgálata alfejezetben

öleltek fel: a hatóságoknak az uniós jog alkalmazásával kapcsolatos eljárási dilemmáit az Európai Bíróság legutóbbi joggyakorlatára tekintettel; a hatóságokat terhelő kötelezettségeket az uniós jog vonatkozásában; az Európai Bizottság és a nemzeti bíróságok szerepét az Európai Unió környezetvédelmi jogának végrehajtásában; az uniós környezetvédelmi jog közvetlen alkalmazását; a környezetvédelmi hatásvizsgálat során felmerülő hatósági mérlegelést; valamint a Natura 2000-es ügyek mérlegelési kérdéseit. Minden előadást követően tematikus hozzászólásokra került sor a részt vevő bírák köréből, előzetes felkérés alapján. Az előadások után három fiktív jogesetet dolgoztak fel a résztvevők moderátorok segítségével.

A programsorozat következő rendezvényét 2011. szeptember 9-én rendeztük meg, ismét a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületével közösen „Az uniós hulladékjog és a hulladékgazdálkodás jogalkalmazási problémái" címmel. A rendezvényre mintegy 40 intézményből érkeztek a résztvevők: környezetvédelmi joggal foglalkozó bírák, köztisztviselők, ügyészek, ügyvédek. A konferencia célja az uniós hulladékgazdálkodási joghoz kapcsolódó jogalkalmazási problémák feltárása, valamint megtárgyalása volt.

Az előadások – melyek közül kettőt újfent a JNO munkatársai tartottak – a következő témákat érintették részletesebben: a hulladék fogalma, ezek változásai az uniós hulladékjogban; a hulladékhasznosítás, valamint ártalmatlanítás fogalma, ezek változásai; a hulladékgazdálkodás gyakorlati problémái az uniós gazdasági szereplők szemszögéből; a hulladékgazdálkodás engedélyezési rendszere és az ennek során felmerülő hatósági mérlegelés; valamint a hulladékgazdálkodás szankciórendszere. Az előző konferencia menetéhez hasonlóan az előadásokat a résztvevők tematikus hozzászólásai követték, majd három fiktív jogesetmegoldásra került sor moderátorok segítségével.

A képzésről érkezett pozitív visszajelzések alapján elmondható, hogy az események hozzájárultak a bírósági intézményrendszer és a JNO közötti együttműködés előmozdításához, valamint a bírák és a résztvevők (ügyészek, zöldhatósági tisztviselők, jogalkotók) környezeti jogban való jártasságának továbbfejlesztésével az egészséges környezethez való jog következetes, magas szintű érvényesüléséhez.

Aarhusi Munkacsoport – az Aarhusi Egyezmény alkalmazása az atomenergiával kapcsolatos ügyekben

A kezdeményezés európai uniós eredetű, célja nemzeti szintű párbeszédek, valamint egy ezekből táplálkozó európai szintű eszmecsere lefolytatása az Aarhusi Egyezmény végrehajtásának tapasztalatairól az atomenergiával kapcsolatos ügyekben. Az Európai Unió Tanácsa 2007 márciusában javasolta, hogy „megbeszéléseket kell folytatni az atomenergia kockázatairól és lehetőségeiről az összes érintett fél részvételével". Ezt követően létrejött az Európai Nukleáris Energia Fórum, valamint három munkacsoport „Kockázatok", „Lehetőségek" és „Átláthatóság" témákban. Az „Átláthatóság" munkacsoport keretében az ANCLI-t (Association Nationale des Commissions Locales d'Information – Helyi Információs Bizottságok Nemzeti Társulása, Franciaország) bízták meg, hogy

koordináljon egy kezdeményezést az Aarhusi Egyezmény gyakorlati alkalmazásáról nukleáris területen. A kezdeményezés további háttere az időközben a nukleáris biztonságról elfogadott irányelv, amely szól az átláthatóság követelményéről is. A párbeszédre az is okot adott, hogy az EURATOM Szerződés és az Aarhusi Egyezmény összhangjával kapcsolatban aggályok merültek fel.

2009 nyarán az EU támogatásával Brüsszelben egy európai szintű konferencián a kormányzati, tudományos, valamint az üzleti szféra és a civil szervezetek szakértői vitatták meg az információ és részvétel kérdéseit nukleáris ügyekben. Ezen a találkozón munkatársunk is bemutatta a nukleáris információhoz való hozzáférés hazai problémáit.

A hazai párbeszédet a Regionális Környezetvédelmi Központ (Regional Environmental Center – REC) kezdeményezte. A párbeszédnek két színtere van, egy szélesebb körű részvétellel működő kerekasztal és egy szűkebb körű munkacsoport. A munkacsoport feltárja a hazai problémákat, elemzést, javaslatokat készít a kerekasztal számára. A kerekasztal dönt a munkacsoport javaslatairól. A munkacsoport tagjai a REC, a JNO, az Adatvédelmi Biztos Irodája, az Országos Atomenergia Hivatal, a Paksi Atomerőmű Zrt., a Magyar Villamos Művek Zrt., az EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, az Energia Klub, valamint a Társaság a Szabadságjogokért. 2009 második felében és 2010-ben számos munkacsoport találkozóra és egy kerekasztal ülésre került sor.

Irodánk a találkozók helyszínének biztosítása mellett több funkciót is betölt mind a munkacsoport, mind pedig a kerekasztal munkájában. Ezek közül ki kell emelnünk a JNO – függetlenségének köszönhető – mediátori szerepét a megbeszéléseken, valamint szakmai háttéranyagok készítését. Irodánk elemezte az évek óta húzódó úgynevezett atomperek anyagait. Az atompereket a civilek indították olyan esetekben, amikor adatigényléseiket visszautasította a hatóság. Az atomperek tanulságaiból, a hazai és nemzetközi, valamint uniós jogszabályi környezet elemzéséből állítottuk össze „A környezeti adatok nyilvánossága és az üzleti titok jogi szabályozása" című elemzésünket a munkacsoport számára.[263]

Elemzésünkben arra a következtetésre jutottunk, hogy az üzleti titokra való hivatkozás szükségképpen számos mérlegelési kérdést vet fel, melynek minden egyes ügyben történő visszatérő elbírálása megnehezíti az adatokhoz való hozzáférést, illetve erodálja az ilyen nagy társadalmi érzékenységet kiváltó tevékenység végzéséhez kapcsolódó közbizalmat. Az atomenergiával kapcsolatos környezeti adatok tekintetében az üzleti titok körébe tartozó adatok, dokumentumok stb. körének konszenzuális meghatározása jelentős részben elkerülhetővé tenné az adathozzáférést elutasító határozatok jogorvoslatát, illetve az ezek során elrendelt egyedi szakértői vizsgálatok lefolytatását. Ezért az atomenergiával kapcsolatos környezeti adatokra vonatkozóan fontos lenne az üzleti titok körébe tartozó adatok körének lehetőség szerinti minél konkrétabb, egyetértésen alapuló meghatározása.

[263] JNO-205/2010. Aarhus nukleáris ügyek munkacsoport, A környezeti adatok nyilvánossága és az üzleti titok jogi szabályozása

Az üzleti titkokra vonatkozó védelem nem vonatkozik a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információkra, ezért annak körülhatárolása, hogy milyen információk tartoznak e körbe, segítene eldönteni, hogy szóba jöhet-e egyáltalán az üzleti titokra történő hivatkozás, és ezzel megelőzhető lenne a hosszadalmas bírósági eljárások egy jól körülhatárolható köre.

Elemzésünket, javaslatainkat a munkacsoport támogatta, így azok a munkacsoport közös javaslataként kerültek a kerekasztal elé. A 2010 májusában rendezett kerekasztalon a munkacsoportban is részt vevő szervezetek legmagasabb szintű képviselői, több civil szervezet, a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, valamint minisztériumok is részt vettek. A kerekasztal elismeréssel szólt a hazai problémákat elemző anyagunkról, és támogatta az abban megfogalmazott javaslatokat.

A munkacsoport 2011-ben is tovább folytatja munkáját a feltárt problémák megoldására tett javaslatok kidolgozásával. A hazai eredményekről 2011 nyarán kell majd beszámolni egy európai zárókonferencián, ahol a tagállamok összefoglalják eredményeiket, és ajánlásokat tesznek az Aarhusi Egyezmény gyakorlati végrehajtásának javítására a nukleáris szférában.

Az Aarhusi Munkabizottság újjáéledésének elősegítése

A Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózata (Kötháló) nevű civil szervezet fordult hozzánk panasszal az Aarhusi Munkabizottság működési hiányosságaival kapcsolatban. A panaszos tájékoztatása szerint a környezetvédelmi tárca 2004 decemberében rendelte el a munkabizottság megalakítását, amely véleménye szerint „rapszodikusan" működött, a 2005 és 2008 közötti Aarhusi Egyezmény szerinti jelentéstételi időszakban egyetlen alkalommal ülésezett. A civil szervezet továbbá sérelmezte, hogy nincs tudomása olyan személyről a tárcánál, akihez jelenleg eljuttathatnák az Aarhusi Egyezmény végrehajtásával kapcsolatos észrevételeiket a nemzeti jelentéshez.

Levelünkben tájékoztattuk a környezetvédelmi minisztert, hogy az Aarhusi Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény 3. § (2) bekezdése alapján az Aarhusi Egyezmény végrehajtásáról a környezetvédelemért felelős miniszter gondoskodik. Az Egyezmény 10. cikk 2. pontja az Egyezmény végrehajtásáról szóló jelentés készítését írja elő a részes felek számára. Az Egyezmény Jogkövetési Bizottságának a jelentéstételi követelményekről szóló iránymutatása (ECE/MP.PP/WG.1/2007/L.4) megállapítja, hogy a nemzeti jelentés – a nyilvánossággal való párbeszédet is lefolytató – elkészítésének folyamata rendkívül fontos összetevője a jelentéstételi mechanizmusnak. A Bizottság dokumentuma szerint „a nemzeti szintű értékelések elkészítése terén szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy az érdekeltek széles körű bevonásával történő konzultáció, beleértve a részvételükkel működő munkacsoportokat is, az egyik legjobb módszer annak biztosítására, hogy az információk teljes körűek legyenek."

A biztos a fentiek alapján felhívta[264] a környezetvédelmi minisztert, hogy minél hamarabb teremtse meg a feltételeket ahhoz, hogy az Aarhusi Munkabizottság

[264] JNO-114/2010. felhívás az Aarhusi Munkabizottsággal kapcsolatos megkeresés tárgyában

folytathassa működését, tekintettel arra, hogy 2010-ben kell benyújtani következő nemzeti jelentésünket.

Sikerként könyvelhettük el, hogy a környezetvédelmi miniszter arról tájékoztatta a biztost, hogy az Aarhusi Munkabizottság koordinációjának megnyugtató ellátása érdekében a minisztérium pályázatot írt ki, és a Munkabizottság összehívása soron kívül megtörténik. A koordinátor azóta megkezdte munkáját, felvette irodánkkal személyesen a kapcsolatot, valamint a Munkabizottság is megtartotta alakuló ülését.

II.3.4. Nemzetközi kapcsolataink

II.3.4.1. Részvételünk nemzetközi konferenciákon

Irodánk számos meghívást kapott külföldi konferenciákra, rendezvényekre. Ezeknek nagy részben próbáltunk eleget tenni, már csak azért is, mert nem pusztán hallgatóságként, hanem kiemelt előadóként számítottak ránk. Több országban elindult a társadalmi párbeszéd a jövő nemzedékek intézményes képviseletének megvalósításáról. Meghívásaink célja e kezdeményezések előmozdítása volt intézményünk mint követendő példa bemutatásával. Az alább említett konferenciákon, találkozókon való részvételünkhöz kapcsolódó költségeinket szinte minden esetben a meghívó fedezte.

Fülöp Sándor meghívást kapott Portugáliába a „Nemzedékek közötti igazságosság jogi eszközökkel történő megvalósításának lehetőségei" című nemzetközi konferencia vitaindító beszédének megtartására. A konferencia arra a kérdésre keresett választ, hogy hogyan lehetne a jövő nemzedékek érdekeit megjeleníteni a döntéshozatali folyamatokban, ezen érdekek képviseletét intézményesíteni. A biztos előadásában bemutatta a JNO munkáját, a nehézségeket, amelyekkel az új intézménynek meg kellett küzdenie, valamint az iroda megítélését. A konferencián a görög oktatási minisztérium és a World Future Council nevű prominens szervezet is együttműködést kezdeményezett irodánkkal.

A görög oktatási miniszter meghívására munkatársunk Athénban ismertette irodánk létrejöttének körülményeit, a biztos hatáskörét, tevékenységét és annak hatását. A görög oktatási miniszter célul tűzte ki egy a JNO-hoz hasonló, a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesüléséért küzdő intézmény létrehozását Görögországban. E cél megvalósításának első lépése volt az athéni konferencia, ahol az oktatási miniszter nagy médianyilvánosság előtt bejelentette az új intézmény tervét.

Fülöp Sándor Franciaországban, Poitiers-ben is bemutatta a JNO munkáját. A többek között két neves egyetem és az UNESCO által szervezett konferencia célja a jövő nemzedékekkel kapcsolatos filozófiai és jogi kérdések együttes tárgyalása volt. A meghívók találkozót szerveztek a biztosnak a francia nemzetgyűlés egy képviselőjével is. A képviselő elmondta, hogy a francia nemzetgyűlés fontolgatja egy a JNO-hoz hasonló intézmény megteremtését, és amennyiben az erről szóló tárgyalások megkezdődnek, nagyon szívesen vennék, ha Fülöp Sándor személyesen is tájékoztatná a képviselőket a magyar tapasztalatokról.

Szlovéniában a biztos a „A környezetvédelmi jog és az emberi jogok kapcsolatáról" szóló konferencián tartott előadást. A konferenciát a szlovén emberi jogi ombudsman szervezte, és a szlovén köztársasági elnök, valamint az Európai Unió környezetvédelmi biztosa nyitotta meg. A rendezvény célja az Aarhusi Egyezmény végrehajtásának bemutatása volt a különböző tagállamokban, a szabályozás és gyakorlat különbségeinek feltárása neves szlovén és külföldi szakértők közreműködésével. Fülöp Sándor előadásában bemutatta a környezeti ügyekben való társadalmi részvétel hazai szabályozásának fejlődését és a JNO szerepét a környezeti demokráciában. Az előadás nagy érdeklődésre tartott számot, több civil szervezet, valamint a szlovén ombudsman is jelezte együttműködési szándékát irodánkkal, a szlovén állami televízió pedig interjút készített Fülöp Sándorral.

II.3.4.2. Együttműködésünk kiemelt partnereinkkel

World Future Council

A World Future Council (WFC) célja, hogy a döntéshozók világszerte olyan hosszú távú döntéseket hozzanak, amelyek elősegítik a fenntartható életet, és biztosítják a jövő nemzedékek azon jogának tiszteletben tartását, hogy egészséges világban élhessenek. A WFC a világ öt kontinensét képviselő ötven köztiszteletben álló tanácsnokból áll. A tagok között olyan kiemelkedő személyiségek találhatók, mint például Ashok Koshla, az IUCN (International Union for Conservation of Nature – Természetvédelmi Világszövetség) elnöke, C. G. Weeramantry bíró, a hágai Nemzetközi Bíróság volt alelnöke, továbbá korábbi magas rangú ENSZ-tisztviselők.

A szervezet intézményünket modellként használja a jövő generációk érdekeinek európai szintű képviseletét célzó kampányában. Több tanulmányában hivatkozik a JNO-ra mint a jövő nemzedékek képviselete intézményesítésének egyik követendő példájára.

A WFC negyedik éves ülésére Hamburgba meghívta Fülöp Sándort is. A szervezet tanácsosai a biztost a WFC ötven tanácsosa közé választották. Az ülésen Fülöp Sándor plenáris előadást tartott a JNO létrejöttének körülményeiről, kapcsolatrendszeréről, stratégiájáról, sikereiről és nehézségeiről. Az előadást nagy érdeklődés övezte, több együttműködési lehetőség is körvonalazódott a tanácsnokok különböző projektjeivel, többek között fenntartható közösségek témában. A Der Spiegel című lap interjút készített a biztossal.

Az Európai Bizottság és az Európa Tanács

Az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága 2010 végén levélben megkereste irodánkat egy esetleges együttműködés lehetőségével kapcsolatban. Nemzetközi osztályunk vezetője ezt követően Brüsszelben tárgyalt az együttműködés körvonalairól a Főigazgatóság Kötelezettségszegési Részlegének helyettes vezetőjével és két munkatársával. Munkatársunktól a biztos hatásköréről, intézkedési lehetőségeiről, ügytípusairól, függetlenségéről érdeklődtek a Bizottság munkatársai. A tárgyalásokat 2011-ben folytatjuk.

Az Európa Tanács felkérte intézményünket, hogy vegyen részt a megosztott társadalmi felelősségről szóló charta előkészítésében. A charta megoldási lehetőségeket kínál a jelenleg kiélesedett, többdimenziós – gazdasági, társadalmi, környezeti, politikai – válság által felvetett kérdésekre. A tervezet felhívja a figyelmet a generációk közötti kölcsönös függőségre, azaz arra, hogy a jelen döntései alapvetően meghatározzák a jövő nemzedékek létét, helyzetét. A charta tervezetét egy kormánytisztviselőkből, egyetemi professzorokból, kutatóintézetek és társadalmi szervezetek képviselőiből álló munkacsoport fogalmazza. A munkacsoport varsói ülésén munkatársunk bemutatta intézményünket, és több észrevételt is tett a szöveghez. A szakértők kérdéseket tettek fel a JNO munkamódszeréről, kapcsolati hálójáról, eredményeiről. Kiemelt figyelmet szenteltek a biztos mediátori szerepének a különböző projektekben. Az együttműködés 2011-ben is folytatódik, meghívást kaptunk a következő szakértői ülésre Párizsba, valamint felkértek minket, hogy tartsunk egy workshopot az Európa Tanács és az Európai Bizottság közös, a chartáról szóló konferenciáján.

III. KÖRNYEZETPOLITIKA – A JÖVŐ NEMZEDÉKEK KILÁTÁSAI

szerkesztő: Lányi András

Bevezetés

Európa, az „öreg földrész", a világ legsűrűbben lakott területei közé tartozik: a népsűrűség 100 fő négyzetkilométerenként, és a 600 milliós lakosság mintegy 75%-a városi környezetben él. A megbízhatóan működő városok kényelmes művi környezete hatékonyan feledteti el az ott élőkkel, hogy ez a kényelem és megbízhatóság mennyire törékeny, s hogy a működés minden pillanatát a természeti környezet energiaforrásai és egyéb szolgáltatásai teszik lehetővé. Európa ma élő és eljövendő generációinak élete jelentős mértékben a kontinens határain innen és túl található természetes erőforrás készletektől és az azokat mozgásban tartó anyag- és energiaáramoktól, az ökoszisztémák szolgáltatásaitól függ.

Életmódunk azonban nem fenntartható – a készletek nagysága, illetve megújulási, újratermelődési üteme nem tud lépést tartani a jelenlegi és egyre fokozódó termelési és fogyasztási igényekkel, ami az erőforrások kimerülését, az ökoszisztéma-szolgáltatások akadozását okozza, végzetes társadalmi és gazdasági folyamatok sorát indítva el.

Az utóbbi figyelmeztetés már az Európai Környezetvédelmi Ügynökség[265] legfrissebb összefoglaló jelentésében olvasható 10 alapvető üzenet egyike.

„Az európai környezet állapota és kilátásai 2010"[266] című munka (SOER) az elmúlt öt év legnagyobb szabású környezetértékelése a kontinensről – 32 európai

[265] European Environmental Agency – www.eea.europa.eu
[266] The European Environment – State and Outlook 2010, Synthesis – EEA 2010

országtól gyűjtött információk alapján vázolja fel a környezeti rendszerek állapotát, tendenciáit, a fő problémákat, összefüggéseket és a megoldás irányait. Úgy is fogalmazhatunk, hogy ez az eljövendő európai nemzedékek életkilátásainak 2010-es előrejelzése.

A jelentés szerkezetét a tervezés időszakában véleményezhettük, és már akkor örömmel üdvözöltük azt a törekvést, hogy a természeti környezet problémáit nem önmagukban tárgyalja, hanem szoros összefüggésben az ezeket előidéző és ezektől függő társadalmi-gazdasági folyamatokkal. A tartalomjegyzéke is elüt a szokásos formától: fajsúlyos állításokat tartalmaz a környezetvédelem nagy kérdéseiről – ha az olvasó végigtekint rajtuk, képet kap az Európa előtt álló ökológiai, szociális és gazdasági kihívásokról. E tézisek többsége arra is rávilágít, hogy a környezeti problémák rendszerszinten értelmezendők: a klímaváltozás összefügg a biológiai sokféleség válságával, az energiaproblémákkal, az élelmiszertermelés kihívásaival, s ezek együttes hatása gerjeszt politikai, gazdasági, társadalmi változásokat, amelyek ismét visszahatnak a rendszerek működésére.

E zavarbaejtő komplexitás a problémák hatékony és hosszú távú megoldási lehetőségeit is meghatározza: fel kell tárni a legfontosabb hatótényezőket, a rendszerek összefüggéseit és kibillenéseit, illetve a tüneti kezelések helyett/mellett meg kell találni azokat a pontokat, ahol e rendszerek működésére érdemi hatást lehet gyakorolni.

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája az Európa egészét érintő folyamatokra figyelve hazai szinten igyekszik feltárni ezeket a rendszerproblémákat, és a hatékony beavatkozási pontok keresésével és megfelelő kezelésével segít a stratégiai megoldások megtalálásában. Az Ügynökség jelentésében elégtétellel olvashattuk a biztos legutóbbi beszámolójában is jelzett válságtüneteket, a környezetpolitika általunk is felvetett stratégiai kérdéseit, de a JNO megoldási javaslatai is rendre visszaköszönnek a SOER 2010-ben.

Beszámolónk jelen fejezetét ezért igyekeztünk az Európai Környezetvédelmi Ügynökség jelentésének szerkezetével összhangba hozni. Az általuk nyújtott európai környezeti problématérképre mintegy rávezetjük a magyarországi viszonyokat, úgy, ahogyan az a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájának stratégiai és tudományos munkája során számunkra kirajzolódott.

Mint látni fogjuk, a jövő nemzedékek kilátásai kérdésköre túlmutat a környezeti kérdéseken. Ezért a fenntarthatóság fogalmát szélesebben értelmezve, megoldási javaslataink társadalmi és gazdasági problémákat is érintenek. Ennek megfelelően a környezet állapotának olyan mutatóit keressük, amelyek érzékenyek ezekre a kölcsönhatásokra – ezeket tekintjük a fenntarthatóság indikátorainak.

Növekedésre kárhoztatott gazdaságunkban a szereplők általában olyan mutatókhoz igazítják erőfeszítéseiket, amelyek megbízható visszajelzést adnak a növekedés üteméről, megtorpanásairól, és persze a válsághelyzetekről. A növekedés szélesebb környezeti összefüggéseivel szembesülve azonban ezek az

indikátorok csődöt mondanak. A társadalom vagy a természet állapotában bekövetkező változásokat nem jelzik, az emberi élet minőségének alakulásáról nem tudósítanak. Rendelkezünk-e vajon ez utóbbi igényeket kielégítő mérőszámokkal, indikációs módszerekkel? Amíg erre a kérdésre nem tudunk megnyugtató választ, azt sem tudhatjuk, vajon megfelelő módon hasznosulnak-e azok az emberi és anyagi erőforrások, amelyeket országaink a környezeti-fenntarthatósági problémák megoldására szánnak.

III.1. Ökoszisztéma, társadalom, gazdaság

témafelelős: Kuslits Béla

A fenntarthatóság három fő fókuszterülete az ökológiai, a társadalmi és a gazdasági rendszer. Sokan úgy kezelik őket, mint három egymástól független területet, amelyek bár bizonyos mértékig kölcsönhatásban vannak, mindháromban más-más játékszabályok szerint valósítható meg a fenntarthatóság, a fenntartható fejlődés – bármit is jelentsen ez pontosan. Ráadásul mivel az ökológiai és társadalmi rendszerrel kapcsolatos intézkedéseknek is vannak pénzügyi, gazdasági feltételei, a gazdasági rendszer fenntarthatóságának biztosítása egyfajta elsőségre tesz szert, mintha a működése az ökológiai és társadalmi rendszer előfeltétele lenne.

A helyzet a valóságban gyökeresen más. A legalapvetőbb rendszer, ami minden más működést lehetővé tesz, a Föld sajátos geofizikai adottságai között kialakult bioszféra. Az élőlények sokfélesége már az ember megjelenése előtt betöltötte a bolygónkat, és egy egymáshoz ezer szálon kötődő hálózatot alkotott, ahol minden egyes élőlény hasznosan működött együtt a többivel. A bioszféra tette lehetővé társadalmunk felvirágzását, és e nélkül a rendszer nélkül egy pillanatig se tudnánk élni, ma sem.

Az emberi közösségek az évezredek során rengeteg tudást halmoztak fel, ami az életet könnyebbé, biztonságosabbá és szebbé tette. Azért jött létre a gazdaság, hogy az egyes emberek tudása, munkája kölcsönösen hozzáférhetővé és hasznossá válhasson a többiek számára. A mai gazdasági rendszer már igen távol van ettől: a gazdaság működésének értékelésekor fel se merül a hasznosság, csupán a profittermelés hatékonyságát mérlegeljük. A gazdasági mutatók nem arról jelentenek, hogy mennyivel lett könnyebb az emberek élete vagy jobb az egészsége, hanem arról, hogy a társadalom egyes tagjai mennyi pénzt mozgattak meg. Az a kérdés már el se hangzik, hogy milyen tevékenységgel tették ezt. Ez a szemlélet olyan mélyen eluralkodott, hogy már a közcélokat szolgálni hivatott állam is abban látja a gazdaságpolitika feladatát, hogy évről évre növekedjék a pénzforgalom és a termelés.

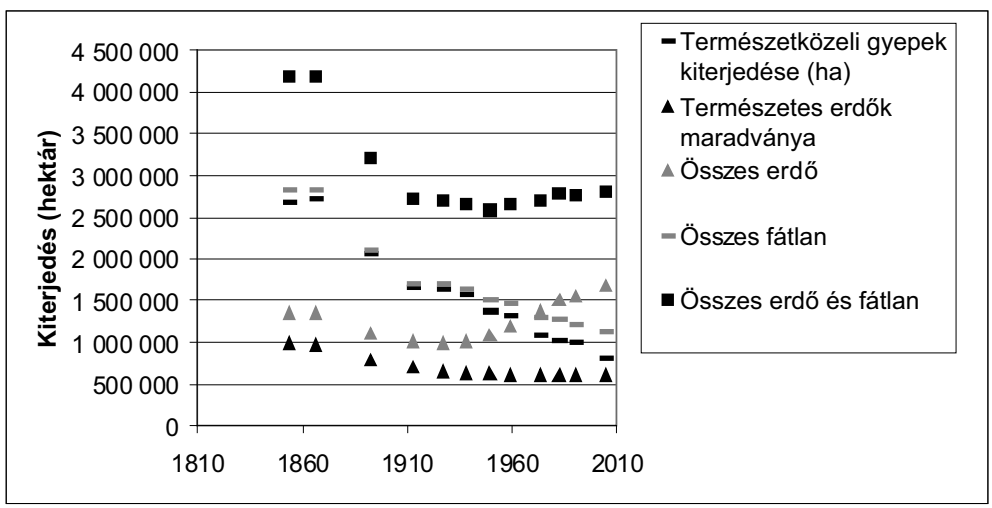
A társadalmi és környezeti indikátorokkal foglalkozó programunk célja nem más, minthogy saját kutatásokkal, a társadalmi párbeszéd segítésével hozzájáruljunk ahhoz, hogy a komplex statisztikai mutatók, mint például a nemzeti össztermék, a GDP (gross domestic product – nemzeti össztermék) helyére, illetve mellé olyan indexek kerüljenek, amelyek könnyebben ráirányítják a döntéshozók figyelmét azokra a ma rejtve maradó, de rendkívül fontos területekre, amelyek a ma és a jövő nemzedékek életlehetőségeit szolgálják.

III.1.1. Magyarország természeti tőkéjének változásai az elmúlt 150-200 évben

A Magyar Tudományos Akadémia vácrátóti Ökológiai és Botanikai Kutatóintézete készített irodánk számára egy összefoglaló tanulmányt Magyarország ökológiai tőkéjének változásáról a növényzet kiterjedésének és természetességének alapján.[267] A tanulmány nem tér ki az ökológiai rendszer minden elemére, azonban a növénytakaró három jelentős típusán keresztül szemléletesen bemutatja az iparosodással járó változásokat. Ennek alapján készült az alábbi összefoglaló.

A munka a KSH országos erdő, nádas és gyep adatsorokon kívül ráépül többek között a MÉTA adatbázisra[268], az Országos Erdőállomány Adattárra, a Duna–Tisza köze élőhelytérképre, a Corine felszínborítási térképre[269], valamint változatos tájhasználat-történeti forrásokra, így nemcsak a kiterjedés adatok, de az élőhelyek minőségi változásai is elfogadható pontossággal becsülhetőek voltak.

Az erdők és a fátlan élőhelyek területi változásai



A magyarországi erdők és gyepek területi változásai az elmúlt 150 évben (hektárban). Mindkét esetben feltüntettük a természetközelinek tekinthető állományok (őshonos fafajú, természetes erdők és ősgyepek) területi változását is. Jól látható, hogy hazánkban a természetesebb gyepek területe meredeken csökkent, a természetesebb erdők területe ennél jóval kevésbé, ugyanakkor az alacsony természeti értékű telepített faállományok területe meredeken növekszik.

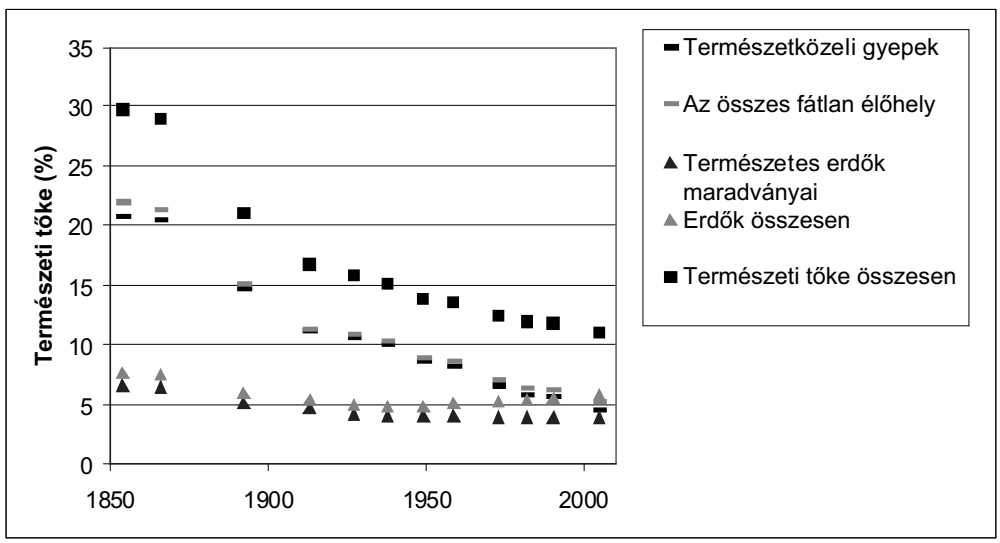
[267] Biró Marianna et al.: Magyarország növényzetalapú természeti tőkéjének változása az utóbbi 150–200 évben – MTA ÖBKI Vácrátót 2011. február (a CD mellékleten a teljes tanulmány elérhető)

[268] www.novenyzetiterkep.hu

[269] CORINE – Coordination of Information on the Environment – www.fomi.hu/corine

A változások drámaiak. A 19. század vége óta a természetes fátlan élőhelyek (gyepek, nádasok, mocsarak) körülbelül 70%-át, az erdők 60%-át vesztettük el. (Ezek a számok a ma érvényes országhatárok közötti területre vonatkoznak.) Bár az erdők területe országosan növekedett az elmúlt évtizedekben, jelentős minőségromlás történt: a ma leggyakoribb erdőgazdálkodási módszer eredményeként az erdőállományok jelentős része egykorú, az erdőben élő állat- és növényfajok sokfélesége jóval elmarad a maradék természetes erdeinkben tapasztalhatóhoz képest. A fenti trendeket figyelembe véve megállapíthatjuk, hogy Magyarország természeti tőkéjének mintegy kétharmada ment veszendőbe a 19. század közepe óta. Ennek részben oka, hogy az 1850-es évek óta két és félszeresére növekedett a népesség, ezért növelni kellett a mezőgazdasági területeket, ami csak a természetes élőhelyek rovására történhetett.

A természeti tőke változásának összesítése



Az erdők, a fátlan élőhelyek és a kettő együttes természeti tőkéjének változása az elmúlt 150 évben. Hazánk az elmúlt 150 évben elvesztette növényzetalapú természeti tőkéjének közel kétharmadát. Ennek jelentős részét gyepjeink és mocsaraink területvesztése és jellegtelenedése tette ki, de a természetközeli erdők természeti tőkéje is 40%-kal csökkent.

A tanulmány szerzői a természeti tőke becslése mellett a vizsgálat korlátaira is felhívják a figyelmet: sem a múltban nem volt, sem jelenleg nem zajlik olyan átfogó adatgyűjtés, ami megfelelő pontossággal jellemezhetné Magyarország természeti tőkéjének alakulását. A fenti riasztó trendek ismeretében mindenképpen szükség lenne az adatok pontosabb követésére, azaz jobb térbeli és időbeli felbontással mérni a természeti tőke változásait, hogy a megfelelő válaszokat adhassuk rájuk, és megálljon a természet aggasztó pusztulása.

A természeti tőke önmagában is hatalmas érték, de emellett igen fontos alapja számos emberi tevékenységnek. A mezőgazdaság minden ága ráépül ezekre a

rendszerekre, így élelmiszerellátásunk közvetlenül függ az ökoszisztéma épségétől és funkcióitól, de a vízkörforgás szabályozásában, a levegőtisztaságban és számos más tényezőben is igen fontos szerepet játszanak az életközösségek. Minőségük eloszlása nagyon változatos az ország területén, gyakran a szociális szempontból leghátrányosabb helyzetű területeken a legjobb a természet állapota, ami újabb indok az adatok folyamatos és részletes követésére, hiszen egy újfajta szociálpolitikai megközelítést is lehetővé tenne az ökoszisztémánk mélyebb ismerete.

III.1.2. A gazdasági növekedés és a társadalom életminőségének kapcsolata

Az emberi társadalom jóléte és jövőbeni lehetőségei nagyon sok tényezőtől függenek. Ennek a területnek az egyik legjobb hazai szakértője Kopp Mária professzor, aki a JNO számára készített kutatásával[270] járult hozzá az alternatív indikátorokról szóló programunkhoz.

Kutatásukban azt a kérdést járták körül, hogy melyek a társadalmi tőke legfontosabb összetevői, hogyan alakultak ezek az elmúlt időszakban Magyarországon, és hogy ezek alapján milyen összefüggés mutatható ki a gazdasági növekedés és a társadalom életminősége között.

Az Egészségügyi Világszervezet (World Health Organization – WHO) legújabb meghatározása szerint a lelki (mentális) egészség a jóllét állapota, melyben a személy megvalósítja képességeit, meg tud küzdeni az élet átlagos stresszeivel, produktívan és eredményesen képes dolgozni és hozzájárulni a közösség működéséhez. Ezzel összhangban Seligman „Autentikus életöröm" (Authentic Happiness) című kötete három szintjét különíti el az életminőségnek, amelyet a boldogsággal azonosít. A boldogság (és boldogságkeresés) három szintje azonban igen eltérő mértékben van kapcsolatban a valódi jólléttel, pozitív életminőséggel. A három szint a következő:

1) Fogyasztói boldogság ideál – minél több élvezet keresése
2) Bevonódás, flow állapot – Csikszentmihályi Mihály
3) Értelmes élet, s az ennek jutalmaként elért elégedettség, boldogság (Arisztotelész)

Az első szint a gyönyör, élvezet szintje, fontos a testi-lelki egyensúly fenntartásához, de önmagában csupán az ösztönös késztetések szintjének felel meg. Manapság gyakran egyedül ezt tekintik boldogságnak, ez magyarázza a drog, az alkohol, az átmeneti csúcsélményt előidéző szerek járványszerű terjedését, főleg a fiatalok között, s általában az élmény-maximalizáló életstratégia népszerűségét, amely kimeríthetetlen pótlólagos kereslet forrása, s ezért a piaci teljesítmény növelésében érdekelt társadalmi tényezők teljes támogatását élvezi. Ez a boldogság azonban nem a személyiség érettségének, hanem regressziójának az állapota.

[270] Kopp, Martos: A magyarországi gazdasági növekedés és a társadalmi jóllét, életminőség viszonya – Magyar Pszichofiziológiai és Egészséglélektani Társaság 2011.

A boldogság második szintje a bevonódás, elkötelezettség, amikor az ember teljesen átadja magát egy ügynek, kapcsolatnak vagy tevékenységnek (flow-élmény, Csikszentmihályi szerint az eredményes tanulás, hatékony teljesítmény titka).

A boldogság harmadik szintje az értelmes élet, az élet értelmének keresése, ez felel meg az Arisztotelész-féle eudemionnak, valódi boldogságnak, ami nem élmény, nem állapot, hanem aktivitás. A boldogságnak ezt a szintjét az önelfogadás, életcélok, a személyes növekedés, a másokkal való pozitív kapcsolatok és az autonómia jellemzik. Míg a hedonista boldogság-élmény nem áll kimutatható kapcsolatban az egészségi állapottal, az élet értelmével jellemezhető boldogság nemtől, életkortól és szociális helyzettől függetlenül lényegesen jobb egészségi mutatókkal jár együtt.

III.1.2.1. Mi magyarázza az egyes országok közötti boldogság-különbségeket?

Az 1999-ben végzett World Value Survey eredményei szerint 50 ország adatai alapján a boldogság országok közötti különbségeinek 80%-át, az öngyilkossági ráta különbségeinek 57%-át magyarázza az alábbi hat tényező:

- a válások alacsonyabb aránya – tehát a társas kapcsolatok minősége;
- az alacsonyabb munkanélküliségi arány – a munkahely biztonsága;
- a bizalom magasabb szintje;
- a civil szervezetekben való gyakoribb részvétel;
- a kormányzat jobb észlelt minősége;
- a hívők magasabb aránya.

Az életminőség mérése jellemzően a vizsgálati személyek megkérdezésével, becslőskálák, illetve pszichológiai kérdőívek segítségével történik. Az erre a célra alkalmas eszközök nagy számban állnak rendelkezésre magyar nyelven is, számos kutatásban igazolták már ezek alkalmazhatóságát.

III.1.2.1. Egyéni gazdagság és jóllét/boldogság

Számos vizsgálat eredménye szól amellett, hogy az anyagi helyzet, illetve a társadalmi státusz összefüggésben van mind a testi, mind a lelki egészséggel. A magasabb jövedelműek, illetve a társadalmi értelemben magasabb pozíciókat betöltő személyek és társadalmi csoportok elégedettebbek, boldogabbnak érzik magukat és egészségi mutatóik is jobbak. Magyar eredmények is megerősítik ezt az összefüggést. A státusz/anyagi helyzet kapcsolata azonban nem lineáris: az anyagi jólét egy alacsony küszöbének elérése után a nagyobb gazdagság már alig jár együtt a jóllét, boldogság és elégedettség növekedésével. Azt is kimutatták továbbá, hogy társadalmi szinten nem annyira a gazdagság abszolút értéke az előrejelző tényező, hanem az egyenlőtlenség mértéke, azaz a relatív távolság (pozícióban vagy jövedelmekben) a társadalom alsó és a felső rétegei között. Végül az egyenlőtlenségek szempontjából fontosnak tűnik a szubjektív percepció, vagyis az, hogy a személy milyen mértékű egyenlőtlenséget észlel.

A kiszolgáltatottság és a döntési lehetőségekből való részesedés megvonása ezek szerint ugyanolyan helyzet, mintha valaki az anyagi lehetőségeit másokéval összehasonlítva látja magát jelentős hátrányban. A magyar társadalom rétegződését vizsgálva kimutatható volt, hogy a hátrányos szociális helyzet nem önmagában veszélyeztető tényező, hanem azáltal, hogy sokkal valószínűbben jár együtt a lemaradás szubjektív élményével. Egy újabb elemzésben pedig azt találták, hogy a jóllét előrejelzésében – egyéb jellemzők mellett – nem a tényleges jövedelem játszott szerepet, hanem a szubjektív, a személy saját értékelése szerint értelmezett anyagi helyzet.

III.1.2.2. A GDP és életminőség/boldogság összefüggésének elméleti modelljei

Több tekintélyes szerző arra is felhívja a figyelmet, hogy az egyéni és társadalmi jóllét növekedése inkább feltétele a gazdasági fejlődésnek, mint következménye. Fukuyama szerint a gazdasági fejlődés szorosan összefügg a társadalmi tőkének is nevezhető bizalommal, amely megalapozza nemcsak a gazdasági társulások hatékonyságát, hanem a minőségi életet is. George Akerlof, a Berkeley egyetem Nobel-díjas közgazdaságtan professzora újonnan megjelent, „Animal Spirits – avagy a lelki tényezők szerepe a gazdaságban és a globális kapitalizmusban"[271] című könyvében, amelyet a Yale Egyetem professzorával, Robert Schillerrel közösen írt, azt bizonyítja, hogy a közgazdasági folyamatok megértéséhez alapvető a társadalomban zajló pszichés folyamatok megértése.

III.1.2.3. Életminőség Magyarországon: a nemzetközi összehasonlító vizsgálatok néhány adata

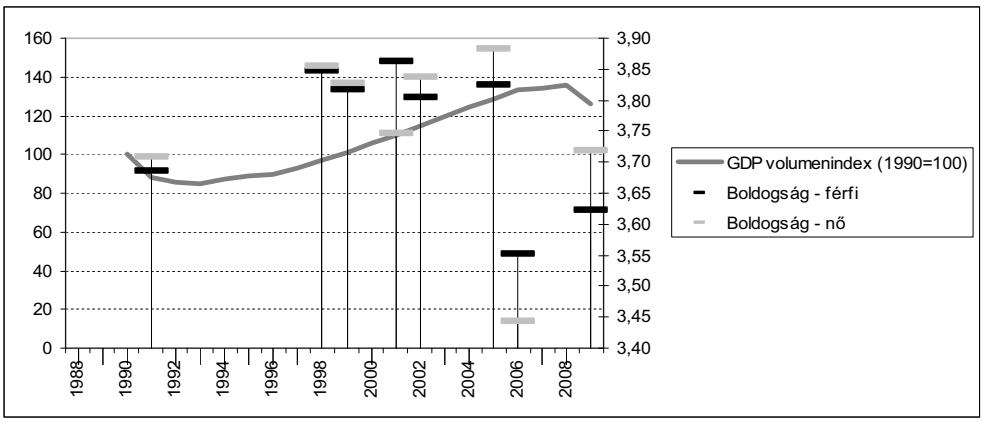
2009-ben a Gallup által végzett felmérés szerint a világ 120 országa közül Zimbabwe, Haiti és Burundi után (34,6-40,3%) Magyarországon volt a legmagasabb azoknak az aránya, akik az életminőségüket rossznak tartották, és azt gondolták, hogy a következő 5 évben is ilyen marad (34%).[272] Az objektív egészségi mutatók szerint is rossz a helyzet nálunk, ami szorosan összefügg a szubjektív életminőséggel. A 15-60 éves korosztályban a férfiak halálozási aránya nálunk 25%, minden nyugat-európai országban 10% alatt, a cseheknél 15%, a szlovákok, lengyelek, de a bolgárok és románok arányai is jobbak a mienknél, csak Ukrajnában, Oroszországban és a Baltikumban rosszabb az idő előtti halálozási arány (OECD 2009)

Boldogság

Az egyszerű becslőskálával mért boldogságszintről, mely a szubjektív jóllét másik fontos indikátora lehet, hat felmérési pont áll rendelkezésre. Az értékek összességében az 1998-tól 2005-ig tartó időszakban a legmagasabbak, ezen

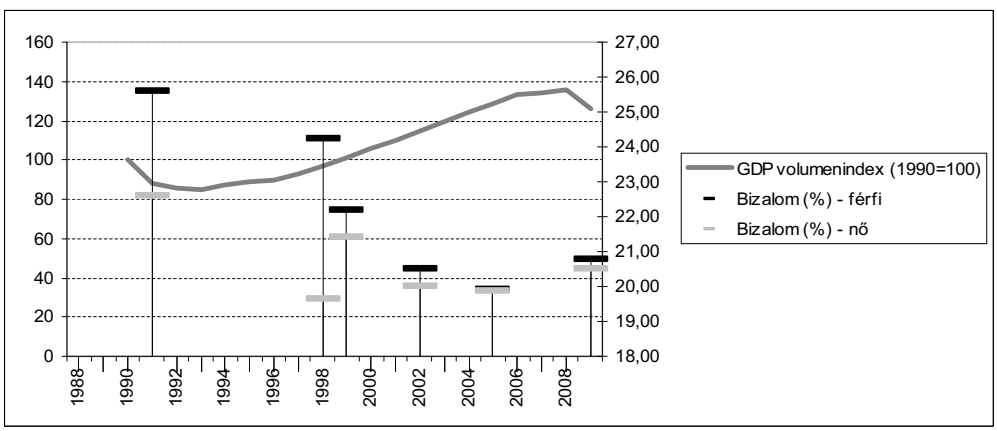
[271] Corvina Kiadó 2011, eredeti cím: Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism

[272] Gallup World Poll, 2009



időszakban lényegében stagnálás látható, de az értékek magasabbak a 90-es évek elején tapasztaltnál. A boldogságszint növekedése egybeesik a GDP növekedésével is, azonban 2006-ban annak ellenére figyelhető meg egy jelentős visszaesés, hogy a GDP-ben ez a tendencia nem látható viszont.

Bizalom-index



Az általánosságban vett bizalom („A legtöbb ember megbízható" állítás választóinak aránya százalékban) jelentős változáson ment át az elmúlt 20 év során, és ez a változás lényegében éppen ellentétes irányú, mint a gazdasági fejlődés tendenciája. Az adatok arra utalnak, hogy a magyar társadalomban az emberekbe vetett általános bizalom mértéke a rendszerváltozás óta folyamatosan csökken. Ez a csökkenés erőteljesebb a férfiak, mint a nők esetében.

Itt érdemes utalni arra, hogy régiónk átalakuló társadalmában a bizalom, elsősorban a mindenkire kiterjedő bizalom lényegesen alacsonyabb, mint a legtöbb nyugati országban, és különösen alacsony a skandináv országokhoz viszonyítva. Valószínűleg ezzel a problémakörrel függ össze, hogy régiónkban az „ember nem lehet eléggé körültekintő, nem lehet eléggé óvatos" állítást sokkal fontosabbnak tartják a körültekintés nélküli bizalomnál, ami a társadalmi realitást

tükrözi. Természetesen egy igen rendezett, normakövető társadalomban, mint például a skandináv országok népessége, nincs szükség ilyen fokú óvatosságra.

III.1.2.4. Elemzés és értelmezés

Összefoglalóan a következőket állapíthatjuk meg: a GDP (reálértéken mérve) a 90-es évek közepének mélypontja óta fokozatosan nő. Ezzel nagyjából párhuzamosan az egyéni jellemzők, például szubjektív egészség és boldogság szintje is növekszik, bár éppen a boldogság szintjében látható visszaesés a GDP eddigi csúcspontja, 2007–2008 előtt, jól alátámasztva azt a tézist, miszerint az anyagi értelemben vett gazdagság növekedése csak egy szintig halad együtt a boldogsággal.

A bizalom (a válaszadók hány százaléka választja azt, hogy az emberekben meg lehet bízni) viszont egyértelműen lefelé irányuló tendenciát mutat a teljes elemzett időszakon belül. Összességében úgy tűnik, hogy a hazai gazdaság lassú bővülésének időszakában a társas jóllét/társadalmi tőke szférája egyre jobban két különálló területre vált szét: egy külső, általános világra, melyben egyre inkább a megbízhatatlanság a jellemző („farkastörvények"), és a közvetlen kapcsolatok világára, ahol a személyek képesek megélni a támogatottság élményét. Amennyiben ez a trend folytatódik, az a veszély fenyeget, hogy a magyar társadalom, mint közösség egyre jobban elveszíti hitét és ezáltal lehetőségei egy jelentős részét is arra, hogy aktívan részt vegyen saját belső folyamatainak befolyásolásában, illetve a külső, világgazdaság felől érkező jövőbeli kihívások kezelésében. Ehelyett ennek a trendnek a folytatódása azt valószínűsíti, hogy az egyének és kisebb közösségek egyre inkább magukra maradhatnak, kiszolgáltatva a külső trendek (pl. a gazdasági fejlődés, világgazdasági tendenciák) ambivalens hatásainak, hullámvasútjának.

Természetesen azt, hogy a gazdasági növekedés okozná a fent bemutatott tendenciákat, nem lehet állítani. Az viszont elég egyértelmű, hogy a hosszú távú személyes és társas jóllét, valamint a társadalom egésze sorsának szempontjából a GDP önmagában számos fontos trendet nem képes reprezentálni. Ezért egy többdimenziós nemzeti összjóllét mutató (Gross National Wellbeing – GNW) bevezetése, és rendszeres, évenkénti monitorozása alapvető fontosságú a társadalom és az egyének jóllétének követése, a hosszú távú trendek megismerése érdekében. A nemzeti összjóllét mutató kifejezője lehet az ország lelkiállapotának, a nehézségekkel való megbirkózásnak, a társadalmi tőke változásainak, azoknak a tényezőknek, melyek a gazdaság fejlődésének, a népegészségügyi és demográfiai folyamatok trendjeinek is az alapja.

A modern fogyasztói kultúrában az ember a fogyasztás illúziójának bűvöletében él, amely azt sugallja, mintha a jobb életminőséget a fogyasztás útján lehetne megszerezni. A tartalmas élet helyett a szerzés ideig-óráig tartó öröme elleplezi az élet valódi célját és értelmét. Ugyanakkor a szorongásos, depressziós tünetek terjedése jelzi, hogy az adaptációs zavarok mindennapossá váltak, s a fogyasztás hajszolása erre semmiképpen nem jelent valódi megoldást.

Erre a kihívásra minden országnak újszerű válaszokat kell adnia. A jelenlegi válság idején a társadalmi tőke megerősítése ellensúlyozhatná a pénztőkébe

vetett hit megingását. Bár a magyar társadalomban a társadalmi tőke alapjai, a bizalom, kölcsönösség, a civil szervezetek rendkívül meggyengültek, a pozitív értékelvárások és életcélok jelenléte a társadalomban ugyanakkor jó feltételeket teremthet a közös célok érdekében történő összefogásra.

Az együttműködés, a bizalom, a kölcsönösség, az önkéntes szerveződés, azaz az úgynevezett társadalmi tőke erősítése alapvető cél kell legyen, hiszen a modern társadalomban ez mind az életminőség, mind az egészség javításának alapvető feltétele.

III.1.3. Mit mutat a GDP?

2011. január 6-án az Economist egy cikket[273] közölt, amelyben a világ tíz leggyorsabban növekvő gazdaságát és a Nemzetközi Valutaalap (IMF) növekedéssel kapcsolatos előrejelzéseit elemzi. A leggyorsabban növekvő államok 7-11% közötti átlagos évi nemzeti össztermék, azaz GDP-növekedést könyvelhettek el az elmúlt tíz évben. Meglepő módon az első tíz legnagyobb növekedésű ország között öt szubszaharai állam is helyet foglal, és bár Kína birtokolja a második helyet, a többi kilenc helyezett jellemzően lemaradó ország, amelyekről a híradók legmegrendítőbb képei szoktak szólni: betegségek, éhezés, magas gyermekhalandóság, háborúk. A növekedés fő motorja a fejlett iparú országok nagy nyersanyagigényét kielégítő export, és a külföldi tőke befektetései. Afrika viszonylag gazdag természeti erőforrásokban és nyersanyagokban. Az ezeket irracionális gyorsasággal exportáló országokban azonban csak egy vékony réteg az, aki élvezheti a kereskedelem hasznát. A többség egyre inkább kiszolgáltatott, betegségektől sújtott, elfogadhatatlan körülmények között él, életszínvonalukat a GDP növekedésénél talán hívebben tükrözi, hogy Angola, amely az említett listán az első helyen áll, csecsemőhalandóságban is világelső.[274] A gazdasági növekedés hatalmas egyenlőtlenségeket, természetpusztítást okoz, amelynek a hosszú távú hasznossága pusztán gazdasági szemszögből nézve is kétséges. A népességnövekedés miatt várhatóan lassuló növekedés árulkodik az igazságtalan eloszlásról: nem az odatelepült nemzetközi cégek haszna csökken, csupán az egy főre eső GDP, ami a szegények számának növekedésével egyre több embert érint.

A tekintélyes gazdasági lap mégis reménytelinek nevezi a növekedést, hiszen korunk a jólét növekedését a GDP alakulásával méri. Láthatjuk, hogy a tíz legnagyobb növekedést felmutató állam többségében súlyos társadalmi problémák jellemzik a mindennapokat, és azok a tényezők, amelyek ezt az úgynevezett „fejlődést" elősegítették, gyakran csak egy-két iparágat gazdagítottak, leggyakrabban az olajcégeket. Míg az IMF szakemberei valódi fejlődésként tekintenek az itt végbement folyamatokra, rohamosan fogynak a természeti erőforrások, és a helyiek elvesztették az ellenőrzést saját megélhetési lehetőségeik fölött. Az erdők és ásványkincsek azonban nem tartanak örökké, a külföldi befektetők

[273] The lion kings? Africa is now one of the world's fastest-growing regions (Az oroszlánkirályok? Jelenleg Afrika a világ egyik leggyorsabban növekvő térsége) – Economist, 2011. január 6.
[274] 178‰, azaz 17,8% – CIA World Factbook 2010.

pedig nem azért települnek az olajmezők és termőterületek közelébe, hogy a helyi társadalmat segítsék. Mindez a GDP-kritikus tudományos munkáknál is szemléletesebben bizonyítja, hogy a növekedés üteme és a társadalmi fejlődés gyakran nagyon távol állnak egymástól. Még ha Magyarország sok szempontból lényegileg különbözik is ezektől az afrikai államoktól, a fejlődésről alkotott fogalmainkat biztosan újra kell értelmeznünk, hiszen a növekedés hajszolása a mi nehézségeinkre sem fog megoldást kínálni.

Ahogy a 2008-2009-ről szóló beszámolónkban részletesebben is kifejtettük, egyre szembetűnőbb a GDP alkalmatlansága a jólét bemutatására, noha még mindig ezzel ellenkező kép él társadalmunk és döntéshozóink többségében, például fenntartható növekedésről beszélnek, ami valójában önellentmondás.[275] Ezért sürgeti irodánk a társadalmi fejlődés és fenntarthatóság indikátorainak megújítását. A problémáknak számos oka van, de ezek közül talán az a legsúlyosabb, hogy a növekedésre törekvő gazdaságoknak rengeteg olyan káros hatása van, ami a gazdasági mutatók tükrében nem látszik, vagy egyenesen pozitív színben tűnik fel. Ezek közül az egyik legjelentősebb a társadalmi különbségek növekedése, és a GDP erre való érzéketlensége. A másik fontos ok az új indikátorok bevezetésére az, hogy az ökológiai válságra csak rendszerszinten lehet érdemben választ adni. A fenntartható fejlődés nem lehet katasztrófaelhárítás, és pontszerű esetek megoldása. Az új indikátorok nagy könnyebbséget jelentenének ezen a területen, mert csökkentik az átalakulás kockázatát azzal, hogy pontos visszajelzéseket adnak a folyamatok alakulásáról, összehasonlíthatóvá teszik a politikai irányokat, hosszú távú tervezést tesznek lehetővé, így az új paradigma térnyerése sokkal kevesebb nehézséget jelent.

III.1.4. Továbbvezető utak

Az utóbbi néhány évben Európa-szerte egyre több olyan törekvés indult, ami a társadalom fejlődésének holisztikusabb szemléletű, nem csak gazdasági alapú értékelését tűzte ki célul. A pénzügyi válság, az egyre nyilvánvalóbb társadalmi egyenlőtlenségek és az ökológiai fenntarthatatlanság mind olyan alapvető, strukturális problémákra mutatnak rá, amelyek részben vagy egészben a gazdasági növekedésre és a hozzá kapcsolódó paradigmára vezethetők vissza. Az Európai Unió „Beyond GDP" projektje[276] és a francia kormány megrendelésére készült Stiglitz-jelentés[277] a legismertebb képviselői a növekedéskritikus fejlődésszemléletnek. Ezek a törekvések immár a gyakorlatban is megjelennek, s a visszajelzés újszerű, az eddigieknél megbízhatóbb eszközeit adják a politika kezébe.

[275] Lásd Európa 2020 – Az EU stratégiája az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésért
[276] www.beyond-gdp.eu
[277] Stiglitz, Sen, Fitoussi: Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress 2008

III.1.4.1. Svájc hivatalosan bevezette az ökológiai lábnyom mérését

Több európai állam is konkrét lépéseket tett ezen az úton. Svájc statisztikai hivatala néhány éve hivatalosan is méri az ökológiai lábnyomot[278]. Az ökológiai lábnyom a legismertebb fenntarthatósági mutatószám, amely azonban sok szakmai kérdést vet fel. Az a lépés, hogy Svájc bevezette a használatát, sok válaszhoz közelebb vitt, mind a módszertant, mind az összehasonlíthatóságot illetően. A svájci statisztikai hivatal kifejezetten azzal a céllal kezdte meg az ökolábnyommal kapcsolatos munkát, hogy a hozzá kapcsolódó metodológiai problémák megoldásához is hozzájárulhasson.[279]

Az ökológiai lábnyom nem mutatja meg teljes pontossággal, hogy egy személy, egy vállalat vagy egy ország valóban fenntartható-e, arról azonban elég világos képet ad, hogy a fogyasztási szokások milyen terhet rónak az ökoszisztéma megújuló erőforrásaira, és ez mennyivel haladja meg az elvi lehetőségeket. Nem beszél a nem-megújuló erőforrások fogyásáról, nem beszél a direkt környezetkárosító tevékenységekről, a fajok sokféleségének változásáról, az élőhelyek minőségéről. Bár jelentős „túllövést" mutat évtizedek óta, még így is alulbecsüli azt a terhet, amit az ökológiai rendszer számára jelent a mai ember tevékenysége.

A Global Footprint Network adatai valóban nagyon sokféle eredetűek, módszerei és munkafolyamatai nem kellőképpen szabályozottak és nyilvánosak ahhoz, hogy a minőségről könnyen hozzunk elismerő ítéletet. A svájci statisztikai hivatal tevékenysége természetesen megfelel azoknak a minőségi elvárásoknak, amelyeket joggal támasztunk egy ilyen összetett mutató és a hozzá tartozó modell felé. Eredményeikből az derül ki, hogy a Global Footprint Network számításai és a nemzeti számítások eredményei között elhanyagolhatóan kicsi a különbség. Ez viszont már fontos visszajelzés a nemzetközi szervezet munkájának minőségével kapcsolatban, és megkönnyíti annak a célnak az elérését, hogy egyre több országnak legyen saját, egymással összehasonlítható ökológiai lábnyom számítása.

III.1.4.2. Nagy-Britannia boldogság-index bevezetését kezdeményezte

A másik igen jelentős előrelépés az új típusú indikátorok terén Nagy Britannia év végén bejelentett boldogság-indexe. Ez a koncepció a társadalom nem-materiális jóllétét, boldogságát akarja a politika direkt visszajelzőjeként alkalmazni.[280]

Az Egyesült Királyságban ez a lépés nem előzmény nélküli. Ahogyan arról 2009-es beszámolónkban is említést tettünk, többek között a New Economics

[278] Az ökológiai lábnyom hektárban fejezi ki azt a virtuális területet, amely elméletileg képes azokat a megújuló erőforrásokat és szolgáltatásokat nyújtani, amit a vizsgált fogyasztó egy év alatt elhasznál. Ezeket globális hektároknak nevezzük, és egyfajta világátlagot képviselnek, a valódi területek ettől eltérhetnek.

[279] www.bfs.admin.ch/bfs/portal/en/index/themen/21/03/01.html

[280] www.ons.gov.uk/well-being

Foundation vagy a Cambridge-i Egyetem „Center for Wellbeing" kutatócsoportja évek óta mélyreható vizsgálatokat folytat ezen a területen, és számos tudományos eredményt, politikai javaslatot és esettanulmányt tettek le az asztalra.

A kutatások eltérnek a megszokott irányvonaltól, de meggyőzően bizonyítják, hogy a virágzó közösségekről, a boldogságról, fenntartható településekről való beszéd nem sorolható a komolytalan témák közé. A jó néhány várost felölelő „Átmenet hálózat" (Transition Network)[281] tapasztalatai, Tim Jackson „Növekedés nélküli jólét"[282] koncepciója voltak talán a leglátványosabb képviselői eddig annak a folyamatnak, aminek a legújabb lépése a boldogság-index kidolgozása és bevezetése lesz.

A fentiek két fő tanulságát emelnénk ki. Az egyik, hogy egy indikátor kísérleti bevezetéséhez nincs szükség tudományos konszenzusra, az éppen az empirikus tapasztalatok eredményeként alakulhat ki majd.

A másik, hogy megérett az idő, és létezik kellő módszertan arra, hogy kilépjünk a társadalmat pusztán gazdasági rendszerként szemlélő paradigmából, és bátran alkalmazzunk közvetlenül emberközpontú indikátorokat.

III.1.4.3. Lehet-e pénzben mérni az ökoszisztéma-szolgáltatásokat?

A világban sokfelé használnak sokféle indikátort. A különböző pályázatok sikerességét, területek vagy társadalmi csoportok jólétének aspektusait rengeteg mutatóval jellemezzük. Az összehasonlíthatóság az egyik legalapvetőbb és bizonyos szempontból legtermészetesebb igény ezekkel kapcsolatban, ezt azonban nem mindig könnyű teljesíteni. Ahhoz, hogy ezek az értékek összehasonlíthatók legyenek, azonos mértékegységet kell hozzájuk rendelni. Mivel a társadalom funkcióinak jelentős része a piacon keresztül valósul meg, nagyon kínálja magát, hogy pénzben kifejezve értékeljük a különféle jelenségeket, amelyek így összehasonlíthatóvá válnak. Sok jelentős tudományos publikáció született már abban a témában, hogy az ökoszisztéma-szolgáltatások és a természeti tőke milyen hatalmas gazdasági értéket képviselnek. Ezek közül kiemelkedik Robert Costanza[283] tanulmánya a Nature című folyóiratban, amelyben bizonyítja, hogy a világ ökoszisztéma-szolgáltatásai által nyújtott éves átlagos gazdasági haszon jelentősen meghaladja a világ teljes GDP-értékét. Az ökoszisztéma-szolgáltatások pénzügyi értékelése arra a fontos tényre is felhívja a figyelmet, hogy ezek a rendszerek valóban előfeltételei, sőt, időnként bizonyos értelemben részei a mi gazdaságunknak. Ezek az adatok megmutatják, hogy az emlegetett gazdasági átalakulás nem csupán az esztétikus természeti környezet önmagáért való védelmét jelentené, hanem egy annál sokkal szorosabb kapcsolat megóvását az élővilág elemei között, melyeknek csupán egyike az emberi faj. Az ökológiai és társadalmi értékek pénzbeli kifejezésének azonban komoly kockázatai vannak,

[281] www.transitionnetwork.org

[282] Tim Jackson: Prosperity without growth? The transition to a sustainable economy – Sustainable Development Commission 2009

[283] Costanza et al.: The value of the world's ecosystem services and natural capital – Nature, Vol. 387, 1997

elsősorban azért, mert ezeket egészen egyszerűen nem lehet korrektül pénzre váltani.

A Duna ökoszisztéma-szolgáltatásairól szóló konferenciánk alaposan körüljárta ezt a kérdést, ezért ezen a példán szemléltetjük a természeti tőke monetizálhatóságának problémáit. Igaz ugyan, hogy gazdasági haszon keletkezik a folyó „működése" során, de ennek a mértéke nem határozható meg elég pontosan. Az ivóvíz, a halállomány, energiahordozók és nyersanyagok mind ebből a természetes rendszerből származnak, és még jó néhány más szolgáltatással együtt a társadalom boldogulását segítik. Sokan próbálják a folyóhoz kötődő szolgáltatások piaci értékét felmérni, vagy szociológiai módszerekkel vizsgálják azt, hogy az embereknek mennyit ér a Duna és környéke. Ezek az eljárások figyelemre méltóak és fontos kérdésekre világítanak rá, azonban egytől-egyig támadhatóak szakmai szempontból. A víznek, a kavicsmedernek vagy a halállománynak van vagy lehetne ugyan piaci értéke, de az nem okvetlenül tükrözi e nélkülözhetetlen természeti szolgáltatások minőségében, hozzáférhetőségében bekövetkező létfontosságú változásokat.

Ezt az utóbbit csak olyan természettudományos mutatókkal tudjuk helyesen értékelni, mint vízhozam, tisztaság, genetikai diverzitás és hasonlók.

A különböző termékek értékének pénzben való meghatározása azt a célt szolgálja, hogy azok a piacon gazdát cserélhessenek. Ez a fajta forgalmi érték az ökoszisztéma elemei esetében nem értelmezhető, hiszen semmilyen módon nem cserélhetők fel mással. Csak egészen ritka esetben képes az egyik természeti erőforrás bősége kiváltani egy másik erőforrás szűkösségét. Ha egy közös értéken mérjük az ökoszisztéma-szolgáltatásokat, az azt a téves képzetet kelti, hogy ezek felcserélhetők vagy összegezhetők. Egy ilyen összeg, ami minden természeti erőforrást tartalmazna, hasonló problémákat okozna, mint a GDP: az erősségek olyan módon torzítanák a statisztikákat, hogy a gyengeségeket elfednék.

III.1.4.4. Szakmai kapcsolataink az indikátorokkal összefüggésben

Irodánk 2010-ben is folytatta az új típusú indikátorrendszerekkel kapcsolatos munkáját. Amellett, hogy folyamatosan konzultáltunk több egyetem, illetve kutatóintézet képviselőivel, és igyekeztünk egyre jobban tisztázni azt az elméleti hátteret, amelyet az indikátorok kidolgozásához elengedhetetlennek tartunk, idén megjelentek az első gyakorlati lépések is ezen a területen. Folytatva a korábbi együttműködésünket a Központi Statisztikai Hivatallal és az Állami Számvevőszékkel, közösen vizsgáltuk egy minél korrektebb fenntarthatósági indikátorrendszer bevezetésének konkrét lehetőségeit és akadályait. Ehhez a közös gondolkodáshoz csatlakozott a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség is. Az utóbbi intézmény a leghátrányosabb helyzetű kistérségek (LHH) fejlesztéspolitikájával kapcsolatban vetette fel a fenntarthatósági indikátorokban rejlő lehetőséget, mivel ezeknek a területeknek az átlagosnál jobb az ökológiai állapota, ami komoly fejlesztési erőforrás lehet. Mivel ebben a munkában elsősorban a szorosan vett ökológiai fenntarthatóság volt a fő téma, szakértőként

meghívtuk a Magyar Tudományos Akadémia Ökológiai és Botanikai Kutatóintézetének munkatársait is. Az Állami Számvevőszék vizsgálati rendjébe felvette idén a fenntarthatósági szakpolitikák ellenőrzését is. Az ezt előkészítő szakmai anyag kialakításában részt vettünk, és bár együttműködésünk e tekintetben nem zárult teljes egyetértéssel, örömünkre szolgál, hogy az ÁSZ is elindult ezen az általunk kiemelten fontosnak tartott úton. Azok a kérdések, amelyekben nem sikerült a tudományos megbízhatóság és a gyakorlati alkalmazhatóság szempontjait összebékíteni, rávilágítanak azokra a pontokra, amikkel kiemelten kell foglalkoznunk a jövőben, hogy minden akadályt eltávolíthassunk az alternatív indikátorok fejlődésének és alkalmazásának útjából.

III.2. KLÍMA, ENERGIA

témafelelős: Biczó Imre és Garaguly István

A hazai környezet állapotának változásait, a jövő kilátásait és tennivalóit négy fő téma köré csoportosítva mutatjuk be. Elsőként a klímaváltozással összefüggő kérdésekkel foglalkozunk. Mint köztudott, az Európai Unió a kiotói célkitűzéseknek megfelelően csökkentette az üvegházhatású gázok kibocsátását – jóllehet, ehhez a gazdasági válság is hozzásegítette. Ugyanakkor a 2050-re kitűzött cél, azaz a globális hőmérséklet-emelkedés 2°C-on belül tartása – úgy tűnik – nem reális, ehhez sem az eddigi európai, sem pedig a globális intézkedések nem elegendők. Nagyobb erőfeszítésekre volna szükség, mind a hatások mérséklése, mind az alkalmazkodás területén.

A klímavédelem és az energetika, amelynek egyaránt van globális, és regionális-nemzeti vonatkozása is, legalapvetőbben és legközvetlenebbül jeleníti meg a jövő nemzedékek fenntartható életfeltételei, életlehetőségei biztosításának különleges felelősségét, amely alapján irodánk is folytatja tevékenységét.

Az időjárási viszonyok fokozatos megváltozása, a biodiverzitás megőrzése-védelme ezen változó éghajlati viszonyokra is tekintettel, valamint az ország energiatermelésének és -felhasználásának megfelelő szerkezeti átalakítását érintő stratégia és szabályozás nagyobb, 50-100 éves időtávlatokra alapvetően meghatározzák jövőnket, ezért a jövő generációk fenntartható életlehetőségei felől az ezen kérdésekkel való szembenézés és a megfelelő válaszok, megoldások keresése nélkül nem lehetséges felelősen gondolkodni.

A hagyományos és a megújuló energiahordozók használatával kapcsolatos energiapolitika és stratégiai döntések egész iparágak jövőjét meghatározhatják, így az energetikai stratégiák és a szabályozás ezt követő változásai is olykor egymással ellentétes érdekek mentén alakulhatnak csak ki. Ezért a klímaváltozásnak megfelelő energiapolitikai paradigmaváltás szükségképpen időigényes folyamat. A hosszabb időhorizont tényét tovább erősíti az is, hogy a klímával és energetikával kapcsolatos átfogó döntések nemzetközi szintű együttműködés keretében történő politikai és szakpolitikai konszenzuskeresés eredményei alapján lehetségesek csupán.

III.2.1. A klímapolitika alakításában játszott szerepünk

A 2008-2009. évről szóló beszámoló „Energiatermelés", „Az éghajlatváltozással kapcsolatos teendőink", és „A 2050-es kibocsátás-csökkentési cél és az átmenet stratégiájának meghatározása", valamint az „Ajánlások a költségvetéshez" című részeiben foglaltuk össze a JNO működésének első időszakában a hazai és a nemzetközi klíma-energia stratégiával kapcsolatosan végzett tevékenységét.

2010-ben folytattuk a korábban e területen megkezdett munkánkat. A folytonosság egyik jele volt a 2010. január végén megtartott sajtóreggeli, amelynek alkalmával irodánk egyrészt összefoglalta az előző évben Koppenhágában tartott nemzetközi klímatárgyalások főbb tanulságait, másrészt a 2010-es magyarországi választásokra készülő parlamenti pártokat szólította meg a klímavédelemmel kapcsolatos felhívással.[284]

2010. január 21-én a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa azt kérte a parlamenti pártok frakcióvezetőitől, hogy a választási kampány ne törje meg az új, globális klímaegyezmény kidolgozásának lendületét, ne késleltesse a nemzeti szintű kibocsátás-csökkentés megindítását és az éghajlatváltozáshoz való helyi szintű alkalmazkodást.

Az ombudsman a frakcióvezetőknek írt levélben szorgalmazta azt is, hogy a pártok vezetői és szakértői kérjenek választói felhatalmazást a környezetpolitikában hosszú távú és határozott intézkedések meghozatalához.

Az országgyűlési biztos – a koppenhágai klímakonferenciára utalva – felhívta a figyelmet az éghajlatváltozással kapcsolatos sürgős teendőkre. Mint ismeretes, a világ tudományos közvéleményének túlnyomó része, ideértve az Éghajlatváltozási Kormányközi Testületet is, figyelmeztette az országok politikai vezetőit, hogy a változások valószínűleg gyorsabbak, öngerjesztő jellegük erősebb, kapcsoltságuk szorosabb, így végső soron súlyosabb következményekkel járnak, mint az eddigi előrejelzések mutatták. A tudósok gyors és határozott intézkedéseket sürgetnek, mivel az idő előrehaladtával az elkerülhetetlen gazdasági és társadalmi átalakulás környezeti feltételei (például a mezőgazdaságban, a vízgazdálkodásban) egyre romlanak, az átmenethez felhasználható természeti erőforrás-készlet pedig egyre szűkül.

Az ombudsman a frakcióvezetőknek írt levélben kérte továbbá, hogy a választási kampányban a hazai politikai szereplők tárják a választók elé azokat az elképzeléseket, alakítsák ki azokat a politikai elkötelezettségeket, amelyek mentén a következő négy évben a nemzeti és önkormányzati erőforrásokat fel kívánják használni. Az állampolgárok különböző, egymással vetélkedő politikai célok közül választhatnak. „Az éghajlati és az erőforrásválság azonban párttól és politikától független tények, kényszerítő erejű, mindnyájunk mozgásterét meghatározó adottságok. Megengedik, de meg is követelik az egységet: azt, hogy a politikai erők összhangban parancsoljanak megálljt a légkör további terhelésének és a természet pusztításának".

Irodánk kifejtette: fontos lenne, hogy a parlamenti pártok alakítsanak ki programjaikban egy olyan „zöld minimum"-ot, amelyből semmiképp sem engednek politikai vitáik során. Ennek a zöld minimumnak része kell hogy legyen hazánk üvegház-gáz kibocsátásának (1990-hez képest) 35 százalékkal való csökkentése 2020-ig, és legalább 80 százalékkal való csökkentése 2050-ig, a fajok, élőhelyek pusztulásának megállítása és mezőgazdasági génállományunk megőrzése, valamint a természetes adottságainkra épülő vízkészlet- és vízminőség-védelem.

[284] JNO-58/2010. Fülöp Sándor a parlamenti pártok összefogását kérte az éghajlatváltozás elleni küzdelemben, www.jno.hu/hu/pdf/58_JNO_2010.pdf

Az általános jellegű üzenet megfogalmazásán túl irodánk aktívan részt vett az abban foglaltak megvalósulásához vezető folyamatokban:

- Miután két kollégánk részt vett a koppenhágai csúcstalálkozón, az említett sajtóreggelivel igyekeztünk a témát napirenden tartani.
- Aktívan támogattuk a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT) klímatörvény-tervezetét, két kollegánk az NFFT szakbizottságaiban vett részt az előkészítő munkában, míg a biztos a Tanács plenáris ülésén támogatta hozzászólásával a klímatörvény-tervezet elfogadását.
- A Stratégiai és Tudományos Főosztály munkatársa más hazai kutatókkal együttműködve publikált egy, a 2050-ig szóló kibocsátás-csökkentés különböző menetrendjeiről szóló tanulmányt.
- Valamennyi alternatív energiával kapcsolatos szakmai szervezettel, döntéshozói centrummal tartjuk a szakmai kapcsolatot, számos klíma és energia tárgyú konferencián vettünk részt.
- Két, a CO_2 megkötését célzó beadvánnyal kapcsolatban tárgyaltunk a beadványozó feltalálókkal, s bár találmányok elbírálása vagy támogatása nem tartozik a JNO hatáskörébe, figyelemmel kísérjük sorsukat.
- Irodánk részt vett a „Magyarország megújulóenergia-hasznosítási cselekvési terve" című kormányelőterjesztés-tervezet véleményezésében.[285]
- A JNO véleményezte a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium (NFGM) egy bioetanol-előállító üzem nagyberuházással összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról szóló kormányrendelet-tervezet előterjesztését.[286]

Klímaprogramunk célkitűzései megjelennek a fenntartható helyi közösségekkel foglalkozó kutatás szempontjai között is. A megújuló források fenntartható használatára építő helyi megoldások a villamos energia és hőellátás, hulladékkezelés, élelmiszer- és vízbiztonság terén az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás eszközei lehetnek. Az alkalmazkodásra való felkészülésen azt értjük, hogy úgy kell átalakítanunk a társadalom felfogását és életvitelét, hogy az esetleges közelgő fizikai változásokra ne összeomlással reagáljon, hanem a változások bekövetkezésének idejére legyenek alternatív megoldások, amiket most kell kidolgozni, amíg a hagyományos erőforrások ezt lehetővé teszik.

III.2.1. A széndioxid-emisszió kereskedelmével kapcsolatos megállapítások

A klímaváltozással összefüggő CO_2-kibocsátással kapcsolatos nemzetközi szabályozás egyik eszköze, az ENSZ 1992-es Éghajlatvédelmi keretegyezményének kiotói jegyzőkönyve kvótarendszerén alapuló CO_2-emisszió-kereskedelemmel kapcsolatos vizsgálatunkat már 2009-ben lefolytattuk a KvVM kvótakereskedési gyakorlatával és a befolyt bevétel felhasználásával kapcsolatban. A kiotói

[285] JNO-686/2010. Magyarország megújulóenergia-hasznosítási cselekvési tervéről szóló kormányelőterjesztés tervezetének véleményezése

[286] JNO-36-2/2010. levél az NFGM jogi és koordinációs ügyekért felelős szakállamtitkárának

kvótaértékesítés bevételeinek felhasználásával kapcsolatos vizsgálat eredményeit ismertettük a JNO 2008–2009-ről szóló beszámolójában. E vizsgálathoz kapcsolódó utóvizsgálat a KvVM és a JNO közötti egyeztetések és levélváltás keretében 2010-ben tovább folyt. Megállapításaink lényege arra irányult, hogy hogyan lehetne a jövőre nézve a kvótakereskedelmet és az ennek bevételeit felhasználó zöld-beruházási rendszert (ZBR) átláthatóbbá és hatékonyabbá tenni.

Az utóvizsgálat az alábbi két, korábban feltárt problémára terjedt ki:

- Egyrészt a kvótabevételek mintegy felének felhasználását egy évvel későbbre halasztotta a Minisztérium, emiatt épületenergetikai beruházások nem vagy csak késve valósulhattak meg. A fűtéskorszerűsítési, illetve energiahatékonyság-növelő programok elhalasztása konzerválta a meglevő magas CO_2-kibocsátási szintet, ugyanakkor az energiahatékonysági korszerűsítés elmaradása miatt nem jelentkezhettek ennek kedvező hatásai a fűtési költségek terén.
- Utóvizsgálatunk megállapította, hogy a CO_2-kvótaértékesítési bevételek felét a tárca egy már folyamatban lévő épületfelújítási programra használta fel, ami nem felelt meg a pénzügyi addicionalitás követelményének. Emellett a környezetvédelmi és jogi addicionalitás sem teljesült ezekben az esetekben, holott a kvótákat megvásárló államok ezt a vonatkozó szerződésben határozottan kikötötték.

Az utóvizsgálat során megállapítottuk továbbá, hogy:

- Nem teljesen elfogadható, ha a bevételek többségét kizárólag az iparosított technológiával épített lakóépületek felújítására fordítják, és ezen belül is kifogásolható, hogy az energetikai hatékonyságot növelő felújítás csupán részleges, nem teljes körű. Megállapítottuk, hogy bár a bevételek kis részét ugyan, de erdőültetési projektekre is fordítja a tárca, összhangban korábbi ajánlásunkkal, ugyanakkor továbbra is kifogásolható, hogy a különálló (családi) házak szigetelésére, ami hatékonyabb „klímamegtérülést" jelentene, a bevételeknek csak igen szerény hányada jut. A hazai lakások jelentősebb része nem panelépületben található, tehát részarányuk is, épületenergetikai állapotuk is sürgeti és indokolja a felújításukat.
- Továbbra is fenntartottuk a mintegy 2,5 milliárd Ft nagyságrendű szociális alapú háztartásigép-csere programmal kapcsolatban megfogalmazott kifogásunkat, mivel a kizárólag szociális jellegű támogatásokat álláspontunk szerint az addicionalitás követelménye miatt nem a ZBR-programból kellene fedezni, hiszen a mosógépek és a hűtőgépek cseréje nem minősül maximálisan hatékony kibocsátás- és költségcsökkentő intézkedésnek. Kifogásoltuk továbbá, hogy a háztartási készülékek cseréjének ösztönzésével egy időben az új készülékek előállításának környezeti terhelése, illetőleg a használt készülékek hulladékká válásának hatástanulmánya nem készült el.

Az egyes lakóépületek energiahatékonyságát részlegesen növelő felújításokkal kapcsolatban rámutattunk arra a gyakorlati problémára, hogy egy nem kellő mértékű felújítás után jelentős mértékben csökken a lakóközösség hajlandósága arra, hogy egy második fázisban folytassák az energiahatékonyság-növelő kor-

szerűsítést. A részleges felújítás klímaszempontból elvesztegetett befektetés, és a projektek több fázisra bontása a későbbiekben már inkább akadálya, gátja lehet a technikai szempontból lehetséges teljes körű felújításnak.

III.2.1. A széndioxid-kibocsátás csökkentésével kapcsolatos véleményünk

Az említett, 2050-ig szóló kibocsátás-csökkentés különböző menetrendjeiről szóló tanulmányban a JNO munkatársa a Közép-európai Egyetem kutatójával együttműködve azt vizsgálta a vonatkozó nemzetközi tudományos publikációk tükrében, hogy legfeljebb mennyi üvegházhatású gáz kerülhet még a légkörbe ahhoz, hogy a globális átlaghőmérséklet-emelkedés nagy valószínűséggel a katasztrofális szint alatt maradjon. Az úgynevezett „Karbon-költségvetés" számításoknál a globális kibocsátás-csökkentésnél két tényező meghatározása fontos: mikor milyen mértékű csökkentés történik a jövőben, és ennek révén összesen mennyi üvegházhatású gáz kerül a légkörbe?

A kibocsátás-csökkentés szükségessége nem a politikai alkuktól, hanem a globális fizikai (légkörfizikai) valóságban meghatározott tényezőktől függ.

A hosszú távú kibocsátás-csökkentési célok szempontjából a jelenlegi globális politikai helyzet irreleváns. A célok ezektől függetlenül adottak, és elérésük hosszabb távon elkerülhetetlen. A globális karbon-költségvetés esetén a légkörbe juttatott üvegházhatású gázok globális átlaghőmérsékletre gyakorolt hatását valószínűségszámítással lehet megközelíteni.

A JNO közös konferenciát szervezett az Európai Éghajlat Alapítvány (European Climate Foundation – ECF) nevű szervezettel, ahol egy, az ECF szervezésében elkészített nagyszabású tanulmány eredményeit mutattuk be. A tanulmány lényegében a fentiekben összefoglalt klímapolitikából következő dekarbonizációs folyamat megvalósíthatóságáról, költségeiről és hatásairól szóló technikai és közgazdasági elemzés, amely a CO_2-emisszió 2050-ig tartó 80%-os csökkentésének modelljét elemzi.

A légkört és a klímaváltozást kutató tudósok között egyetértés mutatkozik a tekintetben, hogy világszinten mintegy 3000 gigatonna üvegházhatású gáz kibocsátása az a mennyiség, ami 2050-2060-ig még nem okoz katasztrofális változást. Ebből a mennyiségből viszont mintegy 1000 gigatonnát, az 50 éves „keret" egyharmadát 9 év alatt már elhasználtuk, azaz, ha így folytatódik a kibocsátás, akkor 2030-ra fogjuk az „elviselhető" kibocsátás mennyiségi szintjét elérni.

Magyarország vonatkozásában hasonló értékeket vetítenek előre a számítások: ugyan a fentiek alapján Magyarországra jutó „keretnek" csak mintegy negyedét merítettük ki eddig, de így is 2032-re várhatóan elfogy a kibocsátási lehetőségünk, amennyiben a nemzetközi közösséggel együttműködve 2°C alatt akarjuk tartani a globális átlaghőmérséklet-emelkedést.

A fentiek alapján tehát a CO_2-emisszió fő forrását jelentő kőolaj és földgáz felhasználási ütemét át kell alakítani.

A szerzők modelljei alapján, ha most elkezdenénk egy évenként 2% mértékű csökkentést (ami még a gazdaságot nem terhelné meg), akkor ez az ütem tartható lenne, nem kellene még olyan, szigorúbb korlátozó szabályozást bevezetni, amely a CO_2-kibocsátás ütemének a fentinél fokozottabb mértékű visszafogása miatt a gazdaság és a társadalom teherviselő képességét próbára tenné. Azoknak az országoknak, amelyek az intézkedések bevezetésével késlekednek, néhány év múlva már ezzel a problémával kell majd szembenézniük.

A tervezett, hosszabb távot is figyelembe vevő programozott csökkentés költséghatékonyabb, kiküszöböli a befektetői és gazdasági környezet egyéb esetben fennálló bizonytalanságait.

A kibocsátás-csökkentés megvalósítása jelentős állami beavatkozást igényel, és ehhez a szabályzó környezetet és támogatási rendszereket is e célnak megfelelően hozzá kell igazítani.

A legnagyobb kibocsátás-csökkentési szükséglet és egyben lehetőség három szektorra koncentrálódik:

- erőművi szektor – a termelésen belül növekvő az igény a villamos áramra,
- közlekedés – a fosszilis üzemanyag mielőbbi kiváltásával,
- épületenergetika.

Az üvegházhatású gázok emissziójának csökkentését hosszabb távon célzó politikával szemben a rövid távú kibocsátási célokat kitűző végrehajtás zsákutcába vezethet. A különbség a két kibocsátás-csökkentési ütemezés között az, hogy míg a rövid távú kibocsátás-csökkentés csak a jelenlegi technológiák hatékonysági és takarékossági potenciáljainak in situ kihasználásán alapul, a hosszútávra szóló kibocsátás-csökkentési program a strukturális átalakítások tervezési lépéseihez igazodik. A hatékonysági tényezőket optimalizáló apró lépések nem állnak össze maguktól hosszú távú csökkentéssé, sőt komoly károkat okozhatnak: például fennmaradhatnak olyan közlekedési infrastruktúrák, valamint épületek, amelyek hosszú élettartamuk miatt csapdát jelentenek, ezért csak a strukturális változtatásokra felépített, hosszú távú programmal érhetőek el megfelelően a kitűzött kibocsátás-csökkentési célok.

A hosszú távú (2050-ig tartó) kibocsátás-csökkentés nem valósítható meg strukturális átalakítások nélkül, amelyek ugyanakkor nagy idő- és tőkeigénnyel járnak. Az ezekre vonatkozó döntéseknek minél előbbi meghozatala azért volna kívánatos, mert például amennyiben csak 2020 után kezdődnének meg a strukturális változások, azok végrehajtása már fokozottabb terhet jelentene, jelentős nehézséget okozna.

Csak a mélyen ható, átfogó felújításokat, strukturális változásokat volna szabad tehát támogatni. Az államnak példát kellene mutatnia, a településrendezés során figyelembe kell venni az alacsony energiaigényű épületekhez és a megújuló energiaforrásokhoz kapcsolódó szükségleteket, és lépéseket kell tenni a közlekedési infrastruktúra átalakítására, a tömegközlekedés, ezen belül is a kötött pályás közlekedés szerepének fokozásával.

A klímaváltozás következményei közül kiemeljük a mezőgazdaság teljesítményének csökkenését, helyenként az ivóvízhiány kockázatát, a szélsőséges időjárási

események nagyobb valószínűségét, az ökológiai rendszerek fokozottabb sérülékenységét, növekvő egészségügyi kockázatokat, és az extrém hőmérsékletek és hőingadozás jelentős negatív hatását a fizikai infrastruktúrára.

A klíma és energia kérdései közvetlen módon összefüggenek a biológiai sokféleség csökkenésével és az ökológiai válság többi tényezőjével, illetőleg ezek társadalmi, gazdasági következményeivel is.

A tudományos közvélemény ma már lényegében egységes a klímaváltozás és az ezzel járó ökológiai következmények megítélésében, csupán ezek súlyosságának mérlegelésében mutatkozik eltérés. A politikai és szakmai döntések mégsem a tudományos felismerés szerinti hosszú távú szempontok figyelembevételével történnek.

A jövő nemzedékek érdekei azt kívánják, hogy a döntéshozók ne hagyják figyelmen kívül a nemzetközi tudományos közösség helyzetértékelését, hanem haladéktalanul dolgozzanak ki hatékony helyi, nemzeti és globális programokat a krízis kezelésére.

A kőolaj- és földgázkitermelés volumene a meglévő készletekhez viszonyítva jelentős; az ismert készletek mintegy 4%-a merül ki évente. 2030-ig szóló előrejelzések szerint a jelenlegi lelőhelyek kétharmadát pótolni kellene, ami nem látszik biztosíthatónak. A fosszilis energiacsúcshoz kapcsolódó áremelkedés következtében mind a közlekedésben, mind az energetikában, de a vegyiparban és áttételesen a mezőgazdaságban is sokkszerű jelenségek, ezek hatására erőteljes válság következhet be a világgazdaságban.

Ezért szorgalmazzuk az üvegházhatású gázok légköri koncentrációjának stabilizálására irányuló kezdeményezéseket. Ezeknek olyan időhatárokon belül kellene eredményt hozniuk, ami még lehetővé tenné az ökológiai rendszerek természetes alkalmazkodását az éghajlatváltozáshoz, enyhítené az élelmiszerbiztonságra nehezedő fenyegetést, és időt adna a társadalmi-gazdasági fejlődés fenntartható pályára állítására.

III.2.1. Az energiapolitika alakításában játszott szerepünk

A fentiekben összefoglalt stratégiai klímapolitikai szempontokból következik a JNO elkötelezettsége az energiapolitika alakításában. A JNO az energetikához kapcsolódó egyedi ügyek kivizsgálásán túl részt vett az energetikához kapcsolódó jogszabályalkotási folyamatok véleményezésében, valamint elsősorban a megújuló energiahordozók alkalmazását lehetővé tevő műhelymunkában. Álláspontunkat meghatározta a klímapolitika alakulásáért a jövő nemzedékekkel szemben viselt elháríthatatlan, súlyos felelősségünk tudata.

Az atomenergiával kapcsolatos vizsgálataink

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája a 2010. év során az energetika tárgykörében elsősorban az atomenergiával kapcsolatban folytatott

vizsgálatot. A kormány 2009 márciusában az Országgyűlés részére országgyűlési határozati javaslatot terjesztett elő a paksi atomerőmű telephelyén új atomerőművi blokk(ok) létesítését előkészítő tevékenység megkezdéséhez szükséges előzetes, elvi hozzájárulás megadásáról, amely előterjesztést az Országgyűlés 2009 áprilisában elfogadta (paksi OGY-határozat[287]).

A panaszos kérte, hogy a biztos a paksi OGY-határozat előkészítetlensége, rövid indokolása és terminológiai hibái miatt annak meghozatali eljárásával összefüggően állapítsa meg az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságot.

A vizsgálat kizárólag az Országgyűlés döntését megalapozó minisztériumi előkészítő eljárásra koncentrált, azt vizsgálta, hogy az energiapolitikáért felelős miniszter a kormány képviseletében az előterjesztés megfelelő előkészítéséről gondoskodott-e.

Vizsgálatunk megállapításait állásfoglalás-tervezetben foglaltuk össze, amelyre a beszámoló lezárásáig nem érkeztek észrevételek. A tervezetben megállapítottuk, hogy a paksi OGY-határozat tervezetét a kormány úgy terjesztette az Országgyűlés elé, hogy abban nem tükröződött, hogy a kormány az előterjesztéshez szükséges környezetvédelmi, társadalmi és szakmai megalapozást, valamint az előzetes stratégiai környezeti vizsgálatot lefolytatta-e, és ezek milyen eredményekre vezettek.

Az atomenergia 2009. évi hazai alkalmazásának biztonságáról készített jelentésről szóló kormány-előterjesztés véleményezése

Hasonlóan az előző évhez a JNO 2010-ben is megkapta az előterjesztőtől véleményezésre az atomenergia 2009. évi hazai alkalmazásának biztonságáról készített jelentésről szóló kormány-előterjesztést. Észrevételünkben felhívtuk a figyelmet arra, hogy azok a társadalmi szervezetek, amelyeket az előterjesztő az anyag társadalmi egyeztetésébe bevont, elsősorban a nukleáris áramtermelés mellett kötelezték el magukat, így kevésbé várható el tőlük, hogy az egyeztetés során a környezeti szempontokat kellő súllyal képviseljék. Erre tekintettel javasoltuk, hogy kerüljön sor az energetikai és környezeti ügyekben egyaránt kompetens civil szervezet véleményének kikérésére, illetve hogy az előterjesztés az Országos Környezetvédelmi Tanács ülésének napirendjén is szerepeljen, mely fórumon azt a tudomány, az ipar és a civil szervezetek képviselői közösen vitathatják meg.

[287] 25/2009. (IV.4.) OGY határozat az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 7. §-ának (2) bekezdése alapján, a paksi atomerőmű telephelyén új atomerőművi blokk(ok) létesítésének előkészítését szolgáló tevékenység megkezdéséhez szükséges előzetes, elvi hozzájárulás megadásáról

Irodánk részvétele az „Aarhusi Egyezmény alkalmazása az atomenergiával kapcsolatos ügyekben Magyarországon" című szakmai kerekasztal munkájában

2010-ben is részt vettünk a fenti címen megrendezett kerekasztal, valamint az annak keretében működő munkacsoport munkájában. E megbeszélések aktív szervezőjeként irodánk egyfajta szakmai koordináló és közreműködő tevékenységet lát el, melynek célja az atomenergiával kapcsolatos információk hozzáférhetőségének hatékonyabb biztosítása a jogi szabályozási környezet, valamint a hatósági jogalkalmazói és a szolgáltatói gyakorlat felülvizsgálata révén. A munkacsoport és a kerekasztal munkájában irodánk 2011-ben is részt kíván venni.

Vizsgálatunk a bátaapáti Nemzeti Radioaktívhulladék-tároló felszín alatti és felszín feletti létesítményeinek engedélyezési eljárása tárgyában

A 2008-2009. évről szóló beszámolónkban utaltunk rá, hogy irodánk panasz nyomán vizsgálatot indított a bátaapáti Nemzeti Radioaktívhulladék-tároló felszín alatti és felszín feletti létesítményeinek engedélyezési eljárása vonatkozásában. Az első állásfoglalás-tervezet elkészült, azonban a vizsgálat – tekintettel az ügy szerteágazó voltára és bonyolultságára – jelenleg is folyik. Ennek során részleteiben elemezzük az érintett hatóságok, így a bányakapitányság, a geológiai szakszolgálat, az építésügyi hatóság, az illetékes felügyelőség és állami népegészségügyi és tisztiorvosi szolgálat engedélyezési eljárásait, kiemelten kezelve a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi aspektusokat. Kiterjed továbbá a vizsgálat az eljárások során közreműködő egyéb szervek – így többek között a Magyar Állami Földtani Intézet, illetve az Országos Atomenergia Hivatal – üggyel kapcsolatos tevékenységére. Tisztázandó, hogy a szükséges engedélyek kiadására a vonatkozó jogszabályokban előírt sorrendnek megfelelően került-e sor (elsősorban a környezetvédelmi és építési engedély viszonya szempontjából), illetve, hogy a hatóságok a tőlük elvárható, fokozott körültekintéssel jártak-e el.

A „Magyarország megújulóenergia-hasznosítási cselekvési terve" című kormányelőterjesztés-tervezettel kapcsolatos véleményünk

Magyarországnak az Európai Unió tagjaként 2010-ben cselekvési tervet kellett készítenie a megújuló energia hasznosítására. A kormány-előterjesztés tervezetét irodánk december második felében véleményezte.

A megújulóenergia-hasznosítási nemzeti cselekvési terv (a továbbiakban: NCsT) kidolgozásának kötelezettségét a 2009/28/EK irányelv 4. cikke írja elő, tartalmát és formáját az irányelv szerint a Bizottság 2009. június 30-i, a megújuló energiaforrásokra vonatkozó nemzeti cselekvési tervek formanyomtatványáról szóló 2009/548/EK határozat rögzíti, az előterjesztést ezek alapján dolgozták ki.

Az NCsT-ben megjelenő, a megújuló energiaforrások részarányának az eredetileg vállalt 13%-ról 14,65%-ra növelésére vonatkozó új célkitűzéssel egyetértettünk, valamint lényeges előrelépésként értékeltük azt, hogy a megújuló energia hasznosításával működő létesítmények engedélyezésével kapcsolatos szabályozási anomáliák és kollíziók kiküszöbölésének szándéka is megjelent az előterjesztésben. A részünkre megküldött tervezet véleményezése során azonban számos hiányosságot tártunk fel, ami miatt – az alapvető célkitűzésekkel való egyetértésünk mellett – az NCsT jelentős átdolgozására tettünk javaslatot az előterjesztőnek.

Az NCsT előterjesztésének tervezete nem ismertette kellő részletességgel a célkitűzések alapjául szolgáló számításokat. Hiányoltuk, hogy az egyes megújuló energiahasznosítási technológiák esetében (pl. biomassza, biogáz, napenergia stb.) nem mutatta be sem az elméletileg lehetséges maximális energiamennyiséget (elméleti energiapotenciál), sem az adott technológiára alapuló kiaknázható energiamennyiséget, az úgynevezett konverziós potenciált. Szükségesnek tartjuk ugyanis egyrészt az elméletileg rendelkezésre álló megújuló energiamennyiségeket meghatározni az egyes technológiák esetére, mert ebből a jelenlegi technológia hatásfokát figyelembe véve határozható meg a ténylegesen – elméletileg – hasznosítható energiamennyiség. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy ez a műszaki paraméterek alapján meghatározható energiamennyiség nem jelenti a gazdaságosan és fenntartható módon kiaknázható megújuló energiapotenciált, az úgynevezett fenntartható potenciált.

Az egyes megújuló energiafajták fenntartható potenciáljára vonatkozó következetes becslések és számítások képezhetnék a tervezés reális alapját, s ez semmiképpen sem helyettesíthető általános, nem kellő pontosságú kijelentésekkel és adatokkal. Sajnos a megújuló energiahordozók felhasználására vonatkozó célkitűzéseket, ütemterveket az előterjesztés nem mutatta be induktív módon, így nem világos, hogy milyen lehetőségek és számítások alapulvételével állapította meg a tervezet kidolgozója a korlátozó tényezők jelenleg ismert paramétereinek figyelembevétele mellett reálisan a megújuló energiaforrások energiapiaci részesedésének növelésére 2020-ig szóló célkitűzést.

Az NCsT általunk értékelt tervezetének további hiányossága volt, hogy nem tartalmazta a hatályos jogszabályokban meglevő azon szabályozási anomáliák, akadályok felsorolását, amelyek a megújuló energetikai beruházások engedélyezési folyamatát nehezítik, és amelyeknek kiküszöbölése a megújuló energiahordozók alkalmazhatósági feltételeinek javításához elengedhetetlen, alapvető követelmény. Megjegyezzük, hogy az erre irányuló, az Európai Bizottság 2009/548/EK határozatában közzétett formanyomtatvány szerinti kérdés konkrétan ezen szabályozási akadályok megnevezésére irányult, nem pedig a szektorra vonatkozó jogalkotási tervekre. Az egyablakos engedélyezési rendszerre irányuló jogalkotási szándékra és folyamatokra való utalás – annak vélelmezhetően pozitív volta ellenére – önmagában nem lehet elégséges.

Fentiek figyelembevételével a jelenlegi nemzeti szabályozási anomáliák, akadályok kiküszöbölésével egyidejűleg szorgalmazzuk, hogy 2011-ben megszülessen a fenntartható energiagazdálkodásról szóló új törvény.

A megújuló energia alkalmazásával kapcsolatos kormányzati tervek kidolgozása tehát 2011-re húzódik át. Ugyanakkor, 2011-ben éppen a magyar uniós elnökség ideje alatt fogja tárgyalni az Európai Tanács az Unió energiapolitikájának általános kérdéseit, többek között azt is, hogy az Európai Unió miképpen támogassa az átmenetet az energiahatékony, alacsony kibocsátású társadalom felé. A JNO törvény adta felhatalmazása szerint, a klíma és energia területén végzett eddigi tevékenységének folytatásával továbbra is támogatni kívánja ezeket a jövő szempontjából remélhetőleg kedvező kimenetelű erőfeszítéseket.

III.3. A BIOLÓGIAI SOKFÉLESÉG MEGŐRZÉSE

témafelelős: Králl Attila

A szép és találó kifejezéssel életgazdagságnak is nevezett biológiai sokféleség csökkenése (a fajok, élőhelyek és elemi természeti létfeltételek pusztulása) jelzi az emberi beavatkozás végzetes hatását a földi életfeltételekre. A csökkenés megállítását célzó erőfeszítések egészében sikertelennek bizonyultak. A globális és európai környezetpolitika kudarcáért az sem vigasz, hogy a védett területek nagysága világszerte növekszik, s Európában immár a szárazföldi területek 17%-a tartozik a közösségi természetvédelmi szabályozás által védett Natura 2000 hálózatba. A természetvédelmi célok integrálása és következetes érvényesítése az ágazati szakpolitikákban (mezőgazdaság, halászat, fejlesztéspolitikák stb.) éppen csak elkezdődött, s gyakran a fenntarthatóság szempontjaival ellenkező érdekekbe ütközik. Sikerül-e áttörést elérni, mi zajlik gyorsabban: a közgondolkodás átalakulása vagy a környezet romlása – ez az elkövetkező évtized nagy kihívása.

„A biodiverzitás az élet – a biodiverzitás a mi életünk" – ezzel a jelszóval 2010-et az ENSZ a biológiai sokféleség nemzetközi évének nyilvánította. Szerte a világon kormányzati és társadalmi szervezetek rendezvényekkel, kampányokkal hívták fel a figyelmet az egyre jobban elhatalmasodó ökológiai válságra, valamint a válság fenyegető gazdasági, szociális és kulturális hatásaira.

A jelenlegi és a jövő nemzedékek létének alapját az élő rendszerek gazdag változatossága és megújulóképessége, működésük dinamikus egyensúlya jelenti. Közvetlenül ezen természetes rendszerek állapotától függ többek között az emberiség élelem-, ivóvíz- és energiaellátásának biztonsága. Ha a megújuló természeti erőforrásokat a megújulás üteménél gyorsabban fogyasztjuk, a természeti tőke és annak szolgáltatásai fokozatosan kimerülnek.

A jövő generációk kifosztása, sajnos, ezen a területen zajlik a legvészesebb ütemben: 2010-re a biológiai sokféleség csökkenése a szárazföldi, édesvízi és tengeri ökoszisztémákban is tovább gyorsult; a korábban azonosított veszélyeztető tényezők egy része „nagykorúvá érett", és teljes erővel fejti ki a hatását. A degradálódó élő rendszerek – különösen a jelenlegi fogyasztási szint mellett – többé nem képesek a megfelelő mértékben és minőségben nyújtani alapvető ellátó, támogató és szabályozó szolgáltatásaikat.[288]

A természetes környezetet érintő egyedi esetek, illetve az ezekkel összefüggő stratégiai szintű elemzések és vizsgálatok a biztosi iroda tevékenységének fókuszában állnak. A biológiai sokféleség évére való tekintettel a JNO kiemelt figyelmet szentelt az ezzel kapcsolatos panaszos ügyeknek, és a természeti tőke állapotát hosszabb távon befolyásolni képes szakpolitikai-döntéshozatali folyamatoknak.

[288] http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/bap_2010/1_HU_ACT_part1_v1.pdf

Az év során számos természetvédelemmel foglalkozó rendezvényen, konferencián vettünk részt, tartottunk előadásokat, illetve – Magyarországon úttörő kezdeményezésként – rendeztünk szakmai konferenciát egy összetett ökológiai rendszer, a Duna nyújtotta javak és szolgáltatások teljes körének számbavételére és értékelésére.

Ebben az alfejezetben beszámolunk a JNO biológiai sokféleséggel kapcsolatos 2010. évi tevékenységéről, miközben röviden áttekintést adunk az ökológiai rendszerek állapotáról, a problémák mélyebb okairól és a természetvédelem újszerű eszközeiről, megoldási elképzeléseiről.

III.3.1. Előzmények – hogyan jutottunk el 2010-ig?

2002 áprilisában, 10 évvel a Rio de Janeiro-i Föld-csúcs után, a Biológiai Sokféleség Egyezményt (CBD) aláíró országok vezetői közös elhatározással a biológiai sokféleség csökkenésének jelentős megfékezését irányozták elő globális, regionális és helyi szinteken 2010-ig.[289] Az elhatározást az ENSZ közgyűlése is megerősítette, majd a globális természetvédelmi célkitűzés bekerült a millenniumi fejlesztési célok közé[290] – egyértelművé téve, hogy a természeti környezet, illetve a biológiai sokféleség állapota jelentős mértékben, alapvetően és közvetlenül befolyásolja az emberi társadalmak jólétét, békéjét, fennmaradását.

A határdátum, 2010, a biológiai sokféleség nemzetközi éve, a számvetés jegyében telt. Az év második felére az Európai Unió döntéshozatali szintjein, illetve világszerte is nyilvánossá lett a nyilvánvaló tény: a kitűzött célt – néhány fontos, ám jórészt helyi szintű, illetve technikai jellegű eredménytől eltekintve – sem egészében, sem részleteiben nem sikerült megvalósítani.

A kudarc okainak értékelésével párhuzamosan zajlik európai és globális szinteken az új célkitűzések megfogalmazása, egy reális, mérhető és számonkérhető új biodiverzitás stratégia kimunkálása.

2010 októberében Japánban, a Biológiai Sokféleség Egyezmény részes feleinek legutóbbi konferenciáján a világ 193 országa egy újabb, a 2020-ig terjedő időszakra szóló biodiverzitás-megőrzési stratégiai tervet[291] fogadott el, felvázolva az ehhez kapcsolódó pénzügyi vállalások körvonalait, továbbá – jelentős hátrányt dolgozva le – elfogadtak egy, a genetikai erőforrásokból származó előnyök méltányos megosztásáról szóló jegyzőkönyvet.

E globális célokhoz igazodik az Európai Unió által megfogalmazott 2020-as célkitűzés: a biológiai sokféleség és az ökoszisztéma-szolgáltatások csökkenésének megállítása az Unióban 2020-ig, azok helyreállítása a lehetőségek

[289] Az Európai Unió 2001-ben a biológiai sokféleség csökkenésének EU-n belüli megállítását tűzte ki 2010-es határidővel.

[290] 7. millenniumi fejlesztés célkitűzés – A környezeti fenntarthatóság biztosítása (Millennium Development Goal 7 – Ensure environmental sustainability)

[291] Biológiai sokféleség stratégiai terv (Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020)

keretein belül, valamint az Unió hozzájárulásának fokozása a biológiai sokféleség globális csökkenésének megállítása terén.

A fentiek alapján kidolgozandó, 2010 utáni uniós biodiverzitás stratégia (Post-2010 Biodiversity Strategy) elkészítése, vitája és elfogadtatása 2011 első felében várható.

III.3.2. Problémák és megoldási irányok

Miért nem sikerült elérni a 2010-es célkitűzést? Mik állhatnak a kudarc hátterében? És főként mit kell sürgősen másképpen tennünk ahhoz, hogy 2020-ban ne a sikertelenség okait kelljen elemezni?

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája korábbi beszámolójában már utalt rá, hogy a friss kutatási eredmények alapján a nagy globális rendszerek közül az élővilág, a biodiverzitás pusztulása az, amely a leginkább túlszaladt az ember által még biztonságosan kezelhető zónán.[292] A visszacsatolások és egymást gerjesztő ciklusok következtében e rendszerek visszafordíthatatlan változást hozó „billenési pontjai" nehezen meghatározhatóak. Az emberiség elmúlt 10 000 éve ha nem is állandó, de az emberi alkalmazkodóképességhez mérten stabil környezeti tényezők közepette zajlott, s nem tudhatjuk, hogy az esetleges új nyugvópontokon stabilizálódó rendszerek mennyiben tudják a jövő nemzedékei számára biztosítani a megszokott környezeti feltételeket. A legnagyobb globális társadalmi kihívás tehát a stabilitás, a reziliencia megőrzése, illetve megerősítése, a változás hatásainak mérséklésével és a megváltozott helyzethez való alkalmazkodással.

Az elemzések[293] a biológiai sokféleség csökkenésének 5 főbb, közvetlen okát állapítják meg:

- a klímaváltozás,
- a nem őshonos, inváziós fajok (pl. parlagfű) terjedése,
- a természeti erőforrások túlhasználata,
- az élőhelyek átalakítása, pusztulása, illetve
- a különféle kibocsátott kémiai és fizikai szennyezőanyagok.

A környezeti rendszerek kölcsönös összefüggései a problémák kezelési lehetőségeit is meghatározzák. A klímaváltozás példáján szemléltetve: a változó éghajlat mérhető nyomást gyakorol az élővilágra, az élő rendszerek degradálódása pedig tovább erősíti a klímaváltozás sebességét, hatásait. Mindebből az is adódik, hogy az éghajlatváltozás hatásainak mérséklése, illetve az ezekhez való alkalmazkodás csupán egészséges és stabil, „reziliens" ökológiai rendszerekkel lehetséges, a két kérdés tehát egyforma fontosságú és összekapcsolódik, ezért együtt kezelendő.

[292] Rockström et al.: Az emberiség biztonságos működési zónája (A safe operating space for humanity). Nature 461, p.472-475, 24 September 2009

[293] Globális biodiverzitás kitekintés 3 (Global Biodiversity Outlook 3, 2010 – Secretariat of the Convention on Biological Diversity)

A környezeti rendszerek zavarai összekapcsolódnak az ezekbe ágyazottan létező társadalmi és gazdasági rendszerek problémáival, így az élelmiszer- és édesvízproblémák, a szegénység kezelése is egymástól függenek, közös gyökerekről erednek, ezért valódi, hosszú távra szóló kezelésük csakis rendszerszemléletű megközelítéssel lehetséges.

A biodiverzitás-védelem jelenlegi eredményei, sikerei túlnyomó részben a rendszerzavarások tüneteinek sikeres kezelését jelentik – például egy-egy veszélyeztetett, karizmatikus állatfaj állományának stabilizálását. Az eredmények másik csoportját a biodiverzitás-védelem szabályozási és fizikai kereteinek megteremtése képezi: a természet- és környezetvédelmi előírások és jogszabályok megalkotása, illetve a valamilyen védettségi kategóriába tartozó területek kijelölése. A jövő nemzedékek természeti tőkéjének hatékony megőrzése érdekében – a jelenlegi természetvédelmi erőfeszítések megtartása mellett – erőforrásokat kell átcsoportosítani a problémák „gyökérkezelésére", illetve a megteremtett szabályozási és fizikai keretek tartalommal való megtöltésére: a fenntartható tájhasználat, természetkímélő gazdálkodás bevezetésére. Mindez nem mehet végbe mélyreható társadalmi változások nélkül, amelyek érintik egyebek között a fogyasztás és elosztás kultúrájának átalakulását, hiszen az emberiség jelenlegi fogyasztási szintje 1,5 Földnyi erőforrást használ fel.

III.3.2.1. Tünetek

A JNO munkatársa 2010 decemberében a Justitia et Pax Bizottság[294] által szervezett „A Duna, mely összeköt" című nemzetközi konferencián hívta fel a figyelmet a természeti sokszínűség csökkenésére és a megóvás jelentőségére. Munkatársunk rámutatott arra, hogy a természeti tőke minőségi és mennyiségi csökkenése, azaz „sokféleség" és „tömegesség" tekintetében a legrosszabb előrejelzések igazolódnak be:

- Az ENSZ becslése szerint óránként három faj tűnik el a Földről emberi tevékenységek következtében. A populációk zsugorodása is tovább zajlik – a legutóbbi értékelések alapján a gerinces fajok egyedszáma 1970 és 2006 között harmadával csökkent – legnagyobb mértékben a trópusi szárazföldi (59%) és édesvízi (41%) élőhelyeken élők esetében. A mezőgazdasági területekhez kötődő madárfajok populációinak mérete 30 év alatt mintegy 50%-kal csökkent világszerte.
- Európában a kipusztulás fenyegeti az őshonos emlősök, madarak, lepkék közel felét, a kétéltűek harmadát és 800 növényfaj tűnhet el rövid időn belül. Egy-egy kulcsszerepet betöltő faj „kiesése" esetén az ökológiai rendszerek stabilitása jelentősen megrendül, ez nehezen kiszámítható zavarokat okozhat, és más fajok kipusztulását eredményezheti.

Humán szempontból rendkívül vészes tendencia, hogy a gyógyszerként, élelemként használt fajok között nagyobb a kipusztulás veszélye, mint a többi faj esetében.

- Folytatódik a természetes és természetközeli élőhelyek eltűnése, feldarabolódása, illetve leromlása. Bár egyes trópusi erdők és tengerparti mangrove

[294] www.juspax-eu.org

vegetációk tekintetében az élőhelyek eltűnése lassult, a fogyatkozás továbbra is jelentős a sarkvidéki élőhelyek, a hazánkban is található édesvízi, valamint a tengeri élőhelyek esetében. Az élőhelyek fragmentálódása és leromlása, főként az erdők és a folyóvízi ökoszisztémák esetében, szintúgy a természeti tőke csökkenését hozza. Az 1950-es évek óta Európa vizes élőhelyeinek és nagy természeti értékű mezőgazdasági területeinek 50%-a eltűnt. [295]

- A kultúrnövények és tenyésztett állatfajták változatossága, az agro-biodiverzitás egyet jelent a hosszú távú élelmiszerbiztonsággal. A természetes életközösségek működéséhez hasonlóan a változatosság itt a stabilitás záloga a megváltozó környezeti (és gazdasági-piaci) viszonyok közepette. Az elmúlt száz évben tájfajtáink 75%-a elveszett, a megmaradt 25% jó része pedig veszélyeztetett.

Az iparszerű termelés aktuális favoritjai közül kiszoruló növény- és állatfajták és génváltozatok megőrzésében a génbank-hálózatok rendkívül fontos szerepet töltenek be.

A JNO hangsúlyos témaként kezeli a hazai génbankok állapotát, az azok jogi és pénzügyi kereteivel kapcsolatos problémákat. A génbankok kritikus költségvetési helyzetéről, várható finanszírozási problémáiról az előző beszámolóban[296] már megemlékeztünk. 2010 augusztusában az érdi génbank ügyében kiadott állásfoglalásában[297] a biztos felhívta a figyelmet a génmegőrzéssel kapcsolatos, nemzetközi egyezményekben rögzített kötelezettségeinkre és az ex situ génmegőrzés növekvő jelentőségére. A megőrzött növényi génforrások alkotják azt az alapanyagot, amely nélkülözhetetlen a haszonnövények genetikai továbbfejlesztéséhez, és elengedhetetlen az előre megjósolhatatlan környezeti változásokhoz történő alkalmazkodás és a jövőbeni emberi szükségletek kielégítése szempontjából.

A génbanki hálózat az egyik alapja lehet a mai magyar mezőgazdaságot jellemző mennyiségorientált, kevéssé piacképes tömegtermelésről a versenyképes, minőségi agrártermelésre való áttérésnek. Az agro-biodiverzitás csökkenése a tájfajtákhoz kapcsolódó művelési módok, hagyományok, tárgyi és szellemi kultúra pusztulását is okozza – a génbankok így az életformák gazdagsága mellett a kulturális sokféleség csíráit is őrzik.

Őshonos tájfajtáink, hungarikumaink megőrzése nemzeti érdek; elfeledett fajtáink gazdag tárházának termelésbe vonása – az in situ génmegőrzés – lehet a kulcs az ország és helyi közösségei élelmiszer-önrendelkezéséhez. A változó környezethez, klimatikus viszonyokhoz alkalmazkodni képes fajták egy természetközeli gazdálkodás során óvhatók meg leghatékonyabban, ezért a laboratóriumi génmegőrzés mellett a háztáji, kis és közepes gazdaságok erősítése, szakmai támogatása hasonló fontosságú.

[295] Lásd részletesebben a III.3. A biológiai sokféleség megőrzése alfejezetben

[296] Fülöp Sándor – A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008-2009, Budapest 2010. 258-259. oldal

[297] JNO-177/2010. állásfoglalás az érdi génbank tárgyában

III.3.2.1. Okok

Társadalmi beágyazottság hiánya

A JNO-ba érkezett panaszok elemzéséből is kiviláglik a természetvédelem egyik legnagyobb tragédiája, jelesül az, hogy a legtöbb ember gondolkodásában a téma a „majd ha már a fajsúlyosabb problémákat megoldottuk, foglalkozunk vele" kategóriába tartozik. A fentebb leírt sokkoló adatok és jóslatok, a környezeti-társadalmi válságok érzékelhető tünetei és nyilvánvaló összefüggései ellenére a biológiai sokféleség a társadalom túlnyomó része számára marginális probléma maradt, a természeti tőke fogyatkozásának üteme és ennek beláthatatlan humán következményei a mai napig nem okoztak drámai felismeréseket – messze nem annyira, mint például az éghajlatváltozással kapcsolatos hírek.

A fentieket a 2010-es Eurobarometer-felmérés eredményei is igazolják; az emberek többsége nem érzékeli, hogy ez a helyzet rá is hatással lehet, így a biodiverzitás fontosságáról adott pozitív válaszok aligha jeleznek komoly elkötelezettséget. Az uniós polgárok 80%-a sohasem hallott a Natura 2000 hálózatról.[298]

A tájékozottság és tudatosság hiányára vall az a gyakori probléma is, hogy a védett, illetve Natura 2000 területeket, élőhelyeket érintő beruházások esetében alig jelenik meg az a rendszerszintű kérdés, hogy mi végső soron a védelem átfogó célja, valódi értelme. Az adott társadalmi-ökológiai rendszer működését mennyiben befolyásolja a szóban forgó tevékenység?

Ehelyett a vizsgálatok jellemzően csakis a konkrét védett fajok egyedeinek károsodását kalkulálják, illetve – alternatívák helyett – rögtön a kompenzáció lehetőségét, mértékét keresik. Ilyen stratégiai problémákkal találkozunk a JNO-ba érkezett Natura 2000 témájú esetek közül a „Magyar Dakar" tereprali verseny, illetve Pilisszentkereszt község rendezési terve ügyében.[299]

A következő évek legfontosabb fejlesztési területei közé éppen ezért a természet és a természetmegőrzés „marketingje", a változatos társadalmi csoportokat célzó kommunikáció és az oktatás kell hogy tartozzanak.

A biológiai sokféleség (életgazdagság), az élőlénytársulások és élőhelyek rendszerelvű megközelítése nem maradhat egy viszonylag szűk tudományos közösség problémája. A biológiai, és vele szoros összefüggésben a kulturális sokféleség megőrzésére ugyanis csak akkor van esély, ha ez válik a társadalmi-gazdasági erőfeszítések egyik fő céljává. Az eredményes tájékoztatás és meggyőzés nem szorítkozhat a veszteségek és veszélyek bemutatására. Ennél is fontosabb talán a természettel való sokrétű kapcsolatunk tudatosítása és egy fenntartható, harmonikus ember-természet viszony, pozitív társadalmi-ökológiai jövőkép bemutatása. Ezen a téren ma már megvalósult külföldi és részben hazai példákra támaszkodhatunk.

[298] Az európaiak hozzáállása a biológiai sokféleség kérdéséhez – (Attitudes of Europeans towards the issue of biodiversity) http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_219_en.pdf

[299] Lásd részletesebben a II.2.4. Településrendezés alfejezetben

Ennek adott teret 2010 novemberében, a belga uniós elnökség alatt megrendezett „Pozitív jövőképek a biodiverzitásért" (Positive Visions for Biodiversity)[300] elnevezésű rendezvény, amelyen a JNO is képviseltette magát. A rendhagyó, mindenki aktív részvételére alapozott konferencián biodiverzitás-kutatók, politológusok, művészek, kommunikációs szakemberek, államigazgatásban dolgozók és üzletemberek közösen tettek javaslatot a biológiai sokféleség megőrzését szolgáló célokra és teendőkre 2050-ig. Ezek között kiemelt hangsúlyt kapott az oktatás és szemléletformálás.

Hasonló gondolatok mentén indult el 2009-ben a Biodiverzitás európai fővárosa[301] verseny. A szervezők szeretnék megtalálni azokat a nagyvárosokat, kisvárosokat és falvakat, amelyek legtöbbet tesznek a biológiai sokféleség megőrzése érdekében.

A verseny keretében a pályázó önkormányzatok egy részletes, jól összehasonlítható szempontsor alapján mutatják be tevékenységüket többek között a zöldterületek fejlesztése vagy a vízfolyások rendezése, karbantartása terén. A bírálók értékelik a helyi közösségek felkészültségét, a közösségen belüli együttműködést, és azt is, hogy ezirányú tevékenységükről hogyan tájékoztatják a lakosságot. Hazánkban a verseny lebonyolítását a Balatoni Integrációs Közhasznú Nonprofit Kft. végzi a Vidékfejlesztési Minisztérium segítségével. A JNO tanácsadó testületi tagként részt vesz a hazai viszonyokhoz alakított kérdőív összeállításában, a verseny megszervezésében és a beérkezett pályázatok értékelésében.

A 2010-ben beérkezett pályázatok közül a hazai nyertes Tata városa lett, ahol a városban 9 helyi jelentőségű természetvédelmi terület van, a város közigazgatási területének csaknem 12%-a. A tatai önkormányzat a környék legnagyobb erdőgazdálkodója, az elmúlt 4 évben összesen 12 ezer fát ültetett. A verseny különdíját a településen futó legtöbb természetvédelmi projektért Dévaványa kapta. A verseny 2011-ben is folytatódik, a pályázati anyagok aktualizálásában a JNO is részt vett.

A pályázati eredmények rámutattak arra, hogy a természet megőrzése sokfelé még sokadrangú kérdés a gazdasági fejlesztés mellett, és az önkormányzatok túlnyomó többsége nem engedheti meg magának, hogy külön környezetvédelmi, természetvédelmi referenst foglalkoztasson. A problémát enyhítheti a helyi és országos környezetvédelmi és térségfejlesztéssel foglalkozó társadalmi szervezetek segítő együttműködése.

A JNO két önálló eseményt szervezett a Biodiverzitás nemzetközi évének jegyében, az egyik „A Duna ökoszisztéma-szolgáltatásai" konferencia[302] a másik a konferenciához kapcsolódó „Ez éltetőd... – gondolkodjunk a Dunáról" című kiállítás volt, ahol Kalotás Zsolt természetfotóiból, valamint az esztergomi Duna Múzeum tablóiból készítettünk egy válogatást.

[300] Lásd bővebben a IV.2. Oktatás, nevelés, szemléletformálás alfejezetben
[301] www.balatonregion.hu/biodiverzitas_dij
[302] Lásd részletesen a III.4. A Duna és a Duna-régió jövője alfejezetben

A politikai akarat és támogatás hiánya

A csekély társadalmi tudatosság és támogatás következtében a biodiverzitás-megőrzést támogató politikai szándék is erőtlen: a különböző szakpolitikák tervezési és megvalósítási szakaszaiban a környezeti alapok és célkitűzések nem vagy nem elégséges mértékben jelennek meg. Emiatt a gazdasági számítások és stratégiák a környezeti javakkal és szolgáltatásokkal, azaz a természeti tőkével mint végtelen mennyiségben rendelkezésre álló, ingyenesen használható, illetve – a törvényi kereteken belül – következmények nélkül erodálható, ad libitum erőforrással kalkulálnak.

Jelenleg a világ 170 országa – köztük Magyarország is – rendelkezik nemzeti biodiverzitás stratégiával és akciótervvel, a biodiverzitás szempontjainak integrálása az ágazati politikákba, s ezzel egy valódi fenntarthatóságot ösztönző, koherens szabályozási, ellenőrzési és támogatási rendszer kialakítása mégis szinte mindenütt gyerekcipőben jár.

A 2010 novemberében az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottsága, a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület és a Vidékfejlesztési Minisztérium által „Civil és kormányzati együttműködés a biológiai sokféleség védelmének érdekében 2010 után" címen megrendezett konferencia egyik fő témája az ágazatok közti integráció fontossága volt. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa előadása szerint a válságból kivezető utat a szakpolitikák összehangolásán túl a jó kormányzás elvének érvényesítése (átláthatóság, elszámoltathatóság, hálózatos működés, elsősorban a településrendezési és beruházási döntésekben), illetve a szigetszerűen működő, fenntarthatóságra törekvő közösségek lehetőségeinek erősítése jelenti, mely célkitűzéseket vizsgálatainkkal és stratégiai projektjeinkkel igyekszünk elősegíteni.

Az európai uniós szakpolitikák reformjainak jelenleg zajló előkészítő egyeztetései – párhuzamosan a 2013–2020-as költségvetés tervezésével – egyedülálló lehetőséget jelentenek az egyes ágazati elképzelések koherenciájának megteremtésére, az egymás ellen ható szabályozások és kártékony támogatási rendszerek átalakítására. Az európai környezetpolitikusok és társadalmi szervezetek komoly erőfeszítéseket tesznek annak érdekében, hogy a különböző fejlesztési, versenyképességi szakpolitikák között a természetvédelmi szempontok is szerephez jussanak. Ehhez a folyamathoz illeszkedett az a nemzetközi konferencia, amit a JNO részvételével a Közép-európai Egyetem szervezett 2010 októberében az EU 6. Környezetvédelmi Akcióprogramjának (Environmental Action Programme – EAP) végrehajtásáról. A 6. EAP kiemelt célkitűzése volt, hogy a biodiverzitás csökkenését meg kell állítani, a 2007-ben végrehajtott időközbeni értékelés mégis azt kellett hogy megállapítsa, hogy ezt a célkitűzést nem sikerült teljesíteni.

Ennek szellemében készítette el a biztos 2010 decemberében a Közösségi Agrárpolitika (KAP) reformjának[303] lehetséges irányait tárgyaló európai bizottsági közleménnyel kapcsolatos véleményét, amelyet eljuttatott a vidékfejlesztési miniszterhez.

[303] Lásd részletesebben a III.6. A Közösségi Agrárpolitika jövőbeli szerepe és kilátásai alfejezetben

2010 decemberében a JNO munkatársa a Kőszegen megrendezett Országos Erdőfórumon az erdészeti politika és a természetvédelem összehangolásának fontosságáról tartott előadást, amelyben kiemelte, hogy az erdei ökoszisztémák különösen nagy jelentőséggel bírnak az emberiség számára biztosított ökológiai szolgáltatások: a vízmegtartás, a talajok állapota, a klímaszabályozás tekintetében. Az európai erdők 95%-a valamilyen erdészeti művelés alatt áll – erdeink ökológiai értékének megőrzésében ezért az erdőgazdálkodók felelőssége óriási.

A 2006-2015 közötti időszakra szóló Nemzeti Erdőprogram számos előremutató, az erdők közösségi értékét, társadalmi céljait hangsúlyozó, illetve kifejezetten modern természetvédelmi megközelítést tartalmaz. A 2009-ben elfogadott erdőtörvényben rendre megjelennek ezek az alapelvek. A JNO álláspontja[304] szerint fontos, hogy ezek az alapvetések az erdőművelésben érvényre jussanak, és az erdőtörvény folyamatosan megjelenő végrehajtási rendeletei ehhez a továbbiakban is biztonságos jogi keretet jelentsen. A biztos álláspontja szerint a Natura 2000 erdők tekintetében a természetkímélő erdőgazdálkodást – a jelölőfajok és élőhelyek védelme érdekében – erősíteni, megvalósulását pedig ellenőrizni szükséges.

Tekintettel arra, hogy a gazdaság és társadalom minden területe közvetlenül vagy közvetett módon az élő rendszerekre, a természeti tőkére támaszkodik, a biodiverzitás szempontjainak beillesztése alapvető fontosságú valamennyi ágazati stratégiába.

A természeti tőke mint gazdasági érték

A természetes rendszerek az élethez alapvetően szükséges javakat és szolgáltatásokat nyújtanak az ember számára. Ezen ökoszisztéma-szolgáltatások között akadnak a mindennapi fogyasztást kiszolgálók: az élelem, az ivóvíz, az energiahordozók, és idetartoznak kevéssé szembeszökő, támogató-rendszer-szabályozó funkciók is, mint a levegő és a víz tisztítása, a szélsőséges időjárási eseményektől való védelem, az avarlebontás, a talajképződés, a virágok beporzása, nemkülönben a természet nyújtotta szellemi táplálékok.[305]

Az ökoszisztéma-szolgáltatások jelentik a gazdasági és társadalmi működés alapját – ám ezek jó része a piacokon nem jelenik meg – rosszabb esetben „ingyenes szolgáltatásnak" minősül.

Kommunikációs és szakpolitikai szempontból egyaránt lényeges, hogy a természet nyújtotta javak és szolgáltatások fontossága, adott esetben azok gazdasági, pénzbeli értéke tudatosuljon, beépüljön a gondolkodásba, a tervezési, stratégiaalkotási folyamatokba. Az ökológiai, gazdasági és társadalmi problémákról, megoldásokról való rendszerszintű gondolkodáshoz szükséges egy közös nyelv kialakítása – az ökoszisztéma-szolgáltatások koncepciója erre teremt lehetőséget.

[304] JNO-8/2009. állásfoglalás az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló T/6934 törvényjavaslattal kapcsolatban

[305] Millenniumi Ökoszisztéma Felmérés (Millennium Ecosystem Assessment – 2005)

Az utóbbi két évtizedben szerte a világon végeztek kutatásokat az ökoszisztéma-szolgáltatások leltározására és feltérképezésére, illetve „beárazására". Egy 2010-ben lezárult nemzetközi kutatás[306] alapján az erdőterületek pusztulása évi 2,5-4 ezermilliárd dollár gazdasági veszteséget jelent világszerte. A vizsgálat ugyanakkor kimutatta, hogy a természeti tőkébe történő, üzleti alapon tervezett befektetések komoly gazdasági, társadalmi hasznot hozhatnak.

A JNO úttörő szerepet vállalt az ökoszisztéma-szolgáltatások koncepciójának hazai elterjesztésében és a koncepció érvényesítéséhez szükséges szakértői együttműködések katalizálásában. Ennek egyik legfontosabb állomása volt a 2010 októberében, a biológiai sokféleség nemzetközi évének hivatalos rendezvényeként szervezett „A Duna ökoszisztéma-szolgáltatásai" konferencia.[307] A rendezvény a lehető legszélesebb szakértői kör megszólaltatásával próbálta a Duna természeti, gazdasági, társadalmi-kulturális értékeinek teljességét bemutatni, értékelni. A résztvevők megállapították, hogy az ökológiai szolgáltatások egységes rendszert alkotnak, és ezért a teljesség igényére törekedve, az EU integrációs alapelve szerint kellene velük bánni.

Szintén az ökológiai szolgáltatásokról szóló szakértői párbeszéd elősegítését szolgálta a Robert Costanzával szervezett műhelybeszélgetés.[308]

Az ökoszisztéma-szolgáltatások feltérképezése, elemzése, gazdasági értékelése, illetve az erre alapozott pénzügyi és gazdasági tervezés Magyarországon korai stádiumban van, ugyanakkor az európai és globális természetvédelmi politikában mind nagyobb hangsúlyt kap a gazdasági-üzleti és természetvédelemi érdekek összehangolása.

Fenntartható természetvédelem – társadalmi részvétellel

A környezeti szempontokat figyelmen kívül hagyó, végtelen növekedésre beállított gazdasági rendszerekhez hasonlóan a társadalmi és gazdasági folyamatoktól függetlenített, külön pénzügyi eszközökkel finanszírozott természetvédelem sem lehet hosszú távon fenntartható. A biodiverzitás megőrzése szempontjából valódi változást az hozhat, ha a társadalom tagjai saját egyéni és közösségi működésükkel, mindennapi életükkel, gazdálkodásukkal „művelik" a természetvédelmet.

Az Európai Unió ökológiai hálózata, a Natura 2000 hálózat ennek az elképzelésnek a fizikai és szabályozási, s nem utolsósorban pénzügyi megalapozása. A Natura 2000 koncepció a szigorúan kezelt rezervátumok helyett nagyobb összefüggő területek, természetes és természetközeli élőhelyek, valamint az élőhelyekhez kötődő állat- és növényfajok tájkímélő gazdálkodás által történő megőrzését jelenti.

Hazánkban az ország területének több mint 20%-át kitevő Natura 2000 területek hagyományos védett területeink zömét magukba foglalják, ezenfelül pedig

[306] Az ökoszisztémák és a biológiai sokféleség gazdaságtana (The Economics of Ecosystems and Biodiversity – TEEB, www.teebweb.org)
[307] Lásd részletesebben a III.4. A Duna és a Duna-régió jövője alfejezetben
[308] Bővebben lásd a IV.3. Konferenciák, tanácskozások, védnökségek alfejezetben

gyakran átfedést mutatnak az emberiség egyetemes természeti és kulturális értékeit hordozó, az UNESCO által minősített világörökségi területekkel.

A JNO-ba érkező panaszos ügyek azt mutatják, hogy a Natura 2000 koncepció hazai megvalósulása – talán újszerűsége folytán – nem megfelelő.[309] Előzetes vizsgálatok alapján a problémák egy része a tájékoztatás hiányosságaiból ered: az érintettek zöme nincs tisztában a területeiket érintő, új típusú szabályozás okaival és legalapvetőbb ismérveivel, és az ebből fakadó lehetőségekkel.

Az uniós és hazai Natura 2000 szabályozás[310] és gyakorlat egyes részterületei is kiforratlanok, ezért nehéz biztos referenciát találni például a döntések szempontjából kulcsfontosságú „megfelelő vizsgálat", „különösen fontos közérdek" vagy a kompenzációs hierarchia vonatkozásában. A hazai jogalkalmazók számára az uniós szabályozás ezen része még nem épült be kellőképpen a természetvédelmi engedélyezési eljárások rutinjába.

A Natura 2000 típusú természetvédelmi megközelítés megvalósításához fel kell tárni és kezelni kell a hálózat működtetésével kapcsolatos kommunikációs, szabályozási, pénzügyi és egyéb problémákat, és maradéktalanul érvényesíteni kell a jó kormányzás elvét, vagyis biztosítani kell az átláthatóság, az információhoz való egyszerű hozzáférés, a részvétel és a helyi szintű döntések lehetőségeit. A Natura 2000 és világörökségi területek hosszú távú fenntartása, fenntartható védelme a természeti és kulturális értékekre alapozó gazdálkodási, turisztikai és más térségfejlesztési programokkal lehetséges.

III.3.3. Összefoglaló

A biológiai sokféleség csökkenését, a természeti környezetet érintő negatív változásokat nem tekinthetjük többé függetlennek más környezeti, társadalmi, gazdasági problémától: a szegénység elleni küzdelem, az egészségügy, a társadalmi jólét és biztonság, továbbá a klímaváltozás kérdéseitől. Mindezen globális, regionális vagy nemzeti célkitűzések megvalósulását alapvetően befolyásolja az ökoszisztémák állapota, illetve az, hogy a közösség az egyes szinteken mekkora értéket, jelentőséget tulajdonít az ökológiai rendszereknek.

[309] Bővebben lásd a II.2.5. Természeti értékeink védelme alfejezetben

[310] A nemzetközi vonatkozásokról további információk a II.3. Nemzetközi hatásköreinkhez kapcsolódó tevékenységünk alfejezetben

III.4. A Duna és a Duna-régió jövője

témafelelős: Jánossy László

A gazdasági fejlődés „anyagtalanítása", azaz függetlenítése az erőforrás-felhasználástól, ezzel párhuzamosan a környezet hulladékokkal történő terhelésétől egy új technológiai forradalom kiindulópontja lehet. Az ipari forradalmaktól örökölt tömeges hatású, a környezet nagyarányú átalakításával járó technológiák helyébe az élet valamennyi területén szelíd, kisléptékű, tudásintenzív és környezetbarát eljárások lépnek. A termelés megújulásának azonban összhangban kell lennie az életmód átalakulásával. Az erőforrások takarékos felhasználása szoros kölcsönhatásban áll a fogyasztás mintázatában végbemenő változásokkal: a mennyiségi szemlélet uralmát a minőség forradalmának kell itt is megtörnie.

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájának idei munkatervében kivételes alkalom adódott a különféle haszonvételi módok és technológiai alternatívák természeti rendszerekre gyakorolt hatásának komplex vizsgálatára. A Duna és a Duna-régió jövőjével kapcsolatos elképzelések az európai regionális együttműködés fejlődésének következményeként ismét az érdeklődés középpontjába kerültek. Az e tárgyban rendezett tudományos tanácskozás, valamint a JNO megjelent és készülő állásfoglalása alkalmat adott arra, hogy érveket sorakoztassunk fel az élő rendszerek komplexitásának és az ökológiai elővigyázatosság elvének megfelelő rendszerszintű tervezés szükségessége mellett.

III.4.1. Bevezetés

A 2010. évben a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája több módon és formában foglalkozott a Duna-völgy fejlesztéspolitikájával, a Duna ökoszisztéma-szolgáltatásainak, haszonvételi lehetőségeinek megőrzésével. Ennek kapcsán vizsgálatot folytatott le és állásfoglalást adott ki a Duna hajózhatóságának javítására irányuló közlekedésfejlesztési tervek vonatkozásában,[311] a Duna ökológiai szolgáltatásairól konferenciát, a nagoyai biodiverzitási ENSZ-csúccsal egy időben pedig „Ez éltetőd... – gondolkodjunk a Dunáról" címmel kiállítást szervezett.

A JNO szerint Magyarország érdekelt egy Duna Eurorégió kialakításában és a Duna-menti nemzetközi együttműködés fejlesztésében. Hazánknak aktívan segítenie kell – az EU legjobb hagyományai alapján – a Duna mentén a népek közti kapcsolatok fejlesztését, a kulturális kapcsolatokat, a történelmi kiengesztelődést és a közös gazdasági célok megvalósítását. Ennek során szükséges sort keríteni a függő, a Duna és vízgyűjtőjének használatával kapcsolatos, nemzetközi és nemzeti problémák rendezésére, illetve – az EU VKI alapján – teljes

[311] Lásd részletesen a II.3. Nemzetközi hatásköreinkhez kapcsolódó tevékenységünk alfejezetet

körűen meg kell tartani, illetve rehabilitálni szükséges a Duna-völgy hazánk területének ökológiai szolgáltatásait.

A JNO munkatársai a 2010. év során ezen túlmenően számos olyan rendezvényen, konferencián vettek részt, melyek a Duna-stratégiára vonatkozó magyar álláspont kialakítását segítették. E konferenciákon[312] rendre felhívtuk a szakmai közönség figyelmét arra, hogy a Duna hajózhatóságának fejlesztése nemcsak a Duna kotrásával oldható meg, hanem új navigációs eszközökkel, a hajózó útvonal pontosabb, naprakész kitűzésével, helyenkénti szűkítésével, esetleg útvonal arrébb helyezéssel, kisebb merülésű hajók használatával. Fontosnak tartjuk továbbá, hogy a Duna ökológiai szolgáltatásai ne sérüljenek a tervezett beavatkozások során, sem az ivóvízszűrő-kapacitás a kotrással vagy esetleges duzzasztással, sem a Duna-meder és a hullámtéri Natura 2000-es erdők élővilága, sem az ártéri külterjes mezőgazdálkodás lehetőségei, sem a jelenleg még meglévő legalább egy tucatnyi más hasznosítási mód.

III.4.2. A Duna által nyújtott szolgáltatások

A Duna vonatkozásában kiemelten fontosak a folyó által nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatások, melyek az élővilág azon javait ölelik fel, melyeket az ember élete során közvetlenül vagy közvetve felhasznál, így azok állapota az életminőségét is meghatározza. Négy alapvető szolgáltatástípus különíthető el: az ellátó, a szabályozó, a fenntartó és a kulturális ökoszisztéma-szolgáltatás. Az ellátó szolgáltatás által nyújtott javakat közvetlenül felhasználjuk, elfogyasztjuk, ilyenek például az élelmiszerek, az ivóvíz, a fa- és rostanyagok. Az élővilág szabályozó funkciói közé sorolható a helyi éghajlat-szabályozás, az árvizek mérséklése, a víztisztítás és a talajképződés. Fenntartó szolgáltatás a primer növényi szervesanyag produkció (a zöld növények fotoszintézise által), az elemek vagy a víz körforgalmában játszott biológiai szerep. Az élővilág kulturális szolgáltatása szerteágazó, többek között jelentős esztétikai, spirituális, oktató és rekreációs funkciója van.

Az Európai Unió elhatározta, hogy a tagállamok területén 2010-ig megállítja a biodiverzitás csökkenését. Felismerték, hogy sem az ellátó, sem a szabályozó ökológiai szolgáltatások szintje nem tartható fenn a mai fogyasztási szint mellett, ha nem vagyunk képesek megállítani a természeti tőke minőségi (fajok sokfélesége) és mennyiségi (természeti vagy természetközeli élőhelyek kiterjedése) csökkenését. Mára egyértelművé vált, hogy a biodiverzitás csökkenését nem sikerült megállítani. Az EU-ban fokozatosan fogynak az ökológiai szolgáltatások, így az évenként megújuló természeti tőke az EU-n belül sokkal kevesebb, mint amennyit évente fogyasztunk a megújuló természeti tőkéből. Ez csakis azért lehetséges, mert a Föld egyes területei még aránytalanul nagyobb ökológiai tőkével rendelkeznek, ennek ellátó és szabályozó szolgáltatásai mérséklik az ökológiai szolgáltatások és természeti tőke globális pusztulásának ütemét.

[312] A konferenciákat többek között a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Hidrológiai Társaság, az Ister-Granum Régió Esztergom, a Külügyminisztérium, illetve a Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Kutató Intézet Nonprofit Közhasznú Kht. szervezte.

Emiatt égető politikai kihívást jelent számunkra, hogy a fejlesztések ne okozzanak további ökológiai károkat, sőt ellensúlyozzák a veszteségeket akár a természeti tőke tudatos újjáépítésével is. Ez nem egyetlen minisztérium ügye, hanem minden ágazat alapvető szempontja, központi feladata kell legyen. Környezetünk és a természet védelme egyértelműen az ember védelmét is jelenti.

III.4.3. Konferencia a Duna ökológiai szolgáltatásairól

A JNO konferenciát szervezett a Duna ökológiai szolgáltatásairól. A szakértői tanácskozás áttekintette azokat az ökológiai szolgáltatásokat, melyeket a Duna-völgy mint hierarchikus, többszörösen összetett ökoszisztéma nyújt számunkra. Rámutatott az azonosított ökológiai szolgáltatások gazdasági és egyéb értéktartalmára, sérülékenységére, valamint arra, hogy ezek egységes rendszert alkotnak, éppen ezért a teljesség igényére törekedve, az EU integrációs alapelve szerint kell velük bánni.

A párhuzamosan rendelkezésre álló ökoszisztéma-szolgáltatások lehető legteljesebb készletét meg kell őrizni. Ennek érdekében a leromlott vagy eltűnőben lévő szolgáltatásokat rehabilitálni kell. Ez a rehabilitáció voltaképp azoknak a térségeknek, alrendszereknek, funkcióknak a felújítását és megerősítését jelenti, amelyek a szóban forgó szolgáltatást nyújtják. Az esetleg egymást kizáró szolgáltatások közül mindenkor a megújulót kell megtartani, és ha valamelyiket mégis elkerülhetetlenül fel kell adni, akkor a nem-megújulóról kell lemondani (így például meg kell szüntetni a Dunából való kavicsbányászatot és kavicsexportot).

Ezen ökológiai szolgáltatások egyike a Duna mint a környezetbarát szállítás már ma is intenzíven működő, és továbbra is lehetséges útvonala. E tekintetben Magyarország fogjon össze az érdekeltekkel a dunai hajózás környezetbarát működtetése, és további szállítási volumen közútról hajóra terelése érdekében. (A vasútról hajóra terelés ugyanakkor nem támogatandó.)

A közeljövőben a Duna-menti országok térségére irányuló politikai és tudományos érdeklődés meg fog növekedni a Duna Eurorégió kezdeményezés, és az Európai Unió Duna-stratégiája hatására. Ezt a kivételes helyzetet a magyar kormánynak olyan – és csakis olyan – fejlesztési tervek, nemzetközi együttműködési lehetőségek megvalósítására kellene kihasználnia, amelyek előmozdítanák az ökológiai szolgáltatások megőrzését és fejlesztését, ezzel együtt pedig a népek és nemzetek közötti jobb megértést, a közös örökségünk megbecsülésén és egymás tiszteletén alapuló párbeszéd kiszélesítését.

Az ökológiai károk és kockázatok mérséklése érdekében a kormány két fontos területen léphetne előre. Az egyik az EU Baia Mare Task Force ajánlásainak végrehajtása a Duna vízgyűjtő területén elhelyezkedő veszélyes üzemek vonatkozásában, hogy elkerülhessük a tiszai ciánszennyezéshez vagy a vörösiszap-katasztrófához hasonló események bekövetkeztét.

A másik, régóta megoldatlan gond, ami a kedvező lehetőségek kihasználását nehezíti két szomszédos ország, Szlovákia és Magyarország között, a két or-

ság jogvitája a bős–nagymarosi vízlépcsőrendszerrel kapcsolatban. Az immár 18 éve fennálló ex lex állapot nemcsak politikai feszültséget, hanem folyamatosan súlyosbodó környezeti károkat, kedvezőtlen irányú átalakulást is okoz. A regionális együttműködésre irányuló európai kezdeményezés sikerének elengedhetetlen feltétele a hágai Nemzetközi Bíróság ítéletének és ajánlásainak végrehajtását célzó tárgyalások felújítása és sikeres lezárása, az EU testületeinek közvetítő közreműködésével.

A Duna névadója lesz a történelmi hagyományokon alapuló és a közös jövő iránt viselt felelősség tudatában szerveződő Eurorégiónak. Ahogy a Rajna jelképe volt az Uniót alapító országok összefogásának, a Duna lehet a megtestesítője az EU bővítésének, és az ezzel kapcsolatos kelet–közép–európai együttműködési törekvéseknek. Ez a szempont figyelmünket egy szélesebb körre irányítja: a Duna teljes vízgyűjtő területének ökológiai állapotára és ezzel kapcsolatos közös érdekeinkre. Hisszük és reméljük, hogy ezek az érdekek a jövőben nem megosztják, hanem egyesítik majd az itt élő népeket.

A konferencia tapasztalatai alapján a biztos ajánlást fogalmazott a kormánynak, hogy az előbbi célok megvalósítása érdekében vegye fontolóra a következő intézkedések foganatosítását:

- A magyar Duna–szakasz legyen a dunai víziút legjobban kitűzött, elektronikus navigációs támogatással legjobban ellátott, legbiztonságosabban hajózható szakasza. Szükséges a hidrológiai monitoring és előrejelzés korszerűsítése és sűrítése térben és időben (közel–folyamatossá tétel); a hajózóút kitűzés korszerűsítése, pontosítása és gyakorítása (közel–folyamatossá tétel); a magyar Duna–szakaszon járó hajók fedélzetén, magyar területen, a korszerű navigációs eszközök és személyzet előírása, illetve szükség szerint szolgáltatásként való biztosítása; a hajózóút vonalvezetésének legjobb igazítása a mederviszonyokhoz a gázlóknál.
- A jobb környezetvédelmi megfeleltetés érdekében szigorítsa a kormány a hajók műszaki előírásait, illetve a vízi közlekedés szabályait.
- A fenti intézkedéseket követően, a jövőbeli tervezés megalapozása érdekében kísérje figyelemmel a hajózási szállítási volumen és a hajóforgalom változását, a hajózóút telítődésének mértékét.
- Tartsa fenn a Dunából és árteréről származó ipari kavics bányászati és eladási tilalmát, a hajózóút fenntartó kotrások anyagát pedig a karbantartási szempontok és a hordalékpótlás kívánalmai szerint helyeztesse vissza. A JNO fontosnak tartja, hogy a Duna medrét és árterét érintő kotrási tevékenység ellenőrzése az érintett ágazatoktól független szervezet közreműködésével folyjék.
- További, kiemelendő fejlesztési terület az ivóvízbázis megőrzése, a vízminőség javítása, a vízi és ártéri élővilág védelme, valamint a Duna–táj természeti és történelmi értékein alapuló minőségi turizmus feltételrendszerének megteremtése.

A konferencia számba vette és osztályozta a Duna által nyújtott valamennyi jelenleg igénybe vett ökológiai szolgáltatást[313], amelyeket az alábbi négy táblázatban foglalunk össze:

A Duna szabályozó funkciói

Vízkészlet-szabályozás	Mellékágak, holtágak, kubikgödrök, mellékvízfolyások, víztároló kapacitás aszály idejére.
Árvízlevezetés	Árvíz befogadása, levezetése töltések közé szorítva. Az árvízi hordalék egy része lerakódik a hullámtéren, folyamatosan szűkítve a nagyvízi meder vízlevezető keresztmetszetét. A hullámtéri természetközeli, laza szerkezetű erdő nem lassítja úgy a vízlefolyást, mint például a kefesűrű invazív gyalogakácos. A fokgazdálkodás – kiemelkedő kulturális és gazdasági örökségünk – jól működő árvíztároló és később levezető rendszer volt, igaz, szélesebb sávot igényelt, mint a folyószabályozással kialakított keskeny hullámtér.
Mezőgazdasági vízgazdálkodás	Az erózió által elmosott talaj egy részét megfogja az ártér, jó termőföld alakul ki. A hordalék-kiülepedés jellemző a duzzasztott mederben is (pl. a Ráckevei-Soroksári Duna-ág). A hullámtéri talaj és vegetáció a meder felé áramló mezőgazdasági diffúz szennyezést (műtrágyák, peszticidek) is képes megkötni, ezzel is tehermentesítve a folyó vizét.
Talajvíz-visszatöltés	Magas vízállás esetén visszatölti a környező talajvizet, talajvízszint-emelő hatású.
Mederformálás	Jelentős a sodrással mozgó hordalék szerepe, a kavics zátonyt képez, a zátonyok vándorolnak, átrendeződnek, fontos élőhelyek, de a hajózó utat szűkítik. A kavicsutánpótlás szinte megszűnt, ez medermélyüléshez vezet, hiszen a folyó energiája a meder anyagából ássa ki a hiányzó hordalékmennyiséget. A dunai „kavicskincs" nagy értéket képvisel, ugyanakkor építőipari alapanyagként történő felhasználása e kincs elherdálása lenne. Az uszadék és a kőzetnél kisebb fajsúlyú hordalék a mederformálásban nem jelentős, de a szennyezés egy része vele együtt halad lefelé.

[313] Több hajdani Duna-szolgáltatást ma már nem veszünk igénybe, így például: kezelés nélküli víz ivóvízként (a Duna vize kb. 1950-ig iható volt), ruhamosás (később autómosás is), aranymosás, az ívni vonuló vizák kifogása és feldolgozása vizavágóhidakon, prémvadászat (hód, vidra, nyérc), faúsztatás, hajóvontatás állati vagy emberi erővel, az ártéri erdő fatörzseiből csónakok, teknők vájása, botoló füzekről fűzfavesszők paticsfal, kerítés és kosárfonáshoz, gabonaőrlés vízimalmokban, háziállatok (gulya, nyáj) itatása, háziállatok (és akár lovas sereg) áthajtása gázlókon, jégtáblák begyűjtése jégvermekbe élelmiszerek hűtésére egész évben, honvédelmi célú (őrnaszádok), természetes határvonal, embernek, állatnak nehezen áthágható

Vízminőség/öntisztulás	A kavicságy, mint az aktív biofilm hordozója, fontos a természetes öntisztulásban, a kommunális szennyvíz fekális eredetű kórokozóit is eltünteti, ezzel különböző fekális eredetű betegségek terjedését is fékezi.
Ökológiai folyosó	Természetvédelmi szempontból a különböző élőhelyek összekötője, ökoszisztéma-szabályozó szerepe van.
Mikroklíma	A Duna fölött fúj a szél (pl. Budapest átszellőzése szempontjából ennek óriási jelentősége van) és a levegő hűvösebb. Az éghajlatváltozás várható hatása az Alpok csapadékos zónája miatt a Duna vízhozamára feltehetőleg kevésbé lesz jelentős, mint a Tiszáéra, amely hosszabb távon valószínűleg nagyobb mértékben fog csökkenni. Paks felmelegedett hűtővize csak lokális hatású.

A Duna ellátó funkciói

Mezőgazdaság	A faanyagtermelés, ipari fa, tűzifa vonatkozásában nyújt lehetőséget. Az ártéri/hullámtéri nedves rétek legeltetése, kaszálása fontos szolgáltatás, ugyanakkor a helyi külterjes gazdálkodás szinte teljesen eltűnt. A hullámtér felhasználható gyümölcstermesztésre, halastó létesítésére, ellenőrzött körülmények között akár olcsó biológiai szennyvíztisztításra stb. Helyet kaphat a vadászat (nagyvad, vadkacsa, vadliba, szalonka) és a halászat, horgászat is.
Vízkivétel („forrás" funkció)	Kavicságy, biofilm, szűrő – betegségmegelőző funkció. Ivóvízbázis (lásd parti szűrésű ivóvíz például Budapesten). A felszíni vízkivételi mű megszüntetésével Budapesten megszűnt az esetleges későbbi használat lehetősége is. Az öntözővíz-kivétel ma nem jelentős.
Megújuló energia („forrás" funkció)	A Duna vize megújuló kinetikus energia hordozója, vízerőművekben elektromos áram a többi ökológiai szolgáltatást megkímélő technológiákkal is termelhető. A folyó vizének jelentős a hőtartalma, ennek egy része hőszivattyúval hasznosítható.
Befogadó („szennyezés-elnyelő" funkció)	A Duna természetes öntisztulása rendkívüli. A Dunába kezeletlen és különböző szinten tisztított kommunális szennyvíz, ipari szennyvíz is befolyik, a mellékvízfolyásokkal is kerül szennyezés a folyóba. Előfordul mezőgazdasági eredetű diffúz szennyezés (műtrágya- és peszticidmaradékok) is, alacsony vízálláskor a talajvíz-hozzáfolyás is mezőgazdasági szennyezést visz a mederbe.
Hűtővíz („hőszennyezés elnyelő" funkció)	Ipari hűtővízként használjuk erőművekben, hengerművekben, öntödékben stb., majd a felmelegedett vizet visszavezetjük a mederbe.

Hajózhatóság	Vizsgálni szükséges, hogy a Duna jelenlegi állapotában, mederalakítás nélkül milyen forgalmat bír el, ez a hajózási kapacitás milyen gazdasági potenciált jelent nekünk és más országoknak, valamint hogy gazdaságosabb-e más szállítási módoknál.
Építőipari alapanyag	A Duna kavicskincse már nem megújuló erőforrás a megépített vízlépcsők miatt, melyek visszatartják a hordalékot. Szükséges megvizsgálni a kavics mint építőipari alapanyag kiváltási lehetőségeit.

A Duna fenntartó funkciói

Ökológia – természetvédelem	A természetes meder változatos élőhelyei megőrzik a biológiai sokféleséget. A mellékágak, holtágak, kubikgödrök, mellékvízfolyások változatos élőhelyek és szaporodóhelyek is egyben. A budapesti szakasz kivételével a Duna-menti ártéri erdő része az európai uniós természetvédelmi hálózatnak, Natura 2000-es terület. Fontos szerepet kap a hullámtéri talajképződés. A Duna medre és az ártéri erdő is ökológiai folyosóként működik.

A Duna kulturális funkciói

Üdülés, pihenés, sport	Sétahajózás, túrázás (természetjárás), evezés, motorcsónakázás, jetski (amennyiben a szennyezés-kibocsátást felügyelni lehet), természetes fürdővíz funkció, kerékpározás (kerékpárút a töltésen), sporthorgászat, vadászat.
Idegenforgalom	Régészeti emlékek, műemlékek, dunai szigetek, dunai látványosságok (Dunakanyar, Esztergom, Buda stb.).

III.4.4. A hajózás kérdéséről bővebben

A Duna jelenlegi, szabályozott, de azért természetközeli állapotában most is hajózható az év nagy részében, ugyanakkor ez a hajózókapacitás kihasználatlan. Sebességkorlátozással, több és kisebb merülésű hajóval, jobb navigációval, hajózóút kijelölésével, esetleg áthelyezésével kiváltható a tervezett mederátalakítások jelentős része. A hajóknak a Duna által biztosított paraméterekhez alakítása lehetőséget teremtene a magyar hajógyártás újjáélesztésére is.

A hajózással foglalkozó szakemberek több rendezvényen elmondták, hogy készek kompromisszumokat kötni úgy, hogy a hajózás érdekei alapvetően ne sérüljenek. Néhány ponton lehet hajózó útszűkület, hajóvonták találkozását is tilthatják, csak tudniuk kell előre a korlátozások pontos paramétereit.

A nemzetközi víziút fenntartásával kapcsolatos jogszabályi kötelezettségeinknek – amint ezt az irodánk JNO-536/2010. számú állásfoglalása kimutatta – akkor is eleget tudunk tenni, ha az ezeknél lényegesen szigorúbb hajózási para-

métereket előíró hazai rendeletet módosítjuk, alkalmazkodva a magyarországi folyamszakasz adottságaihoz. Így a nagyobb merülési mélységre, a hajózható napok számának növelésére, valamint szélesebb hajózó útvonalra vonatkozó, hatalmas költségekkel járó magyar vállalások teljesítésének valójában nem is volna értelme.

Felmérések jelzik ugyanakkor, hogy a hajózó kapacitás kihasználtsága valószínűleg hosszú távon sem fog növekedni. A teherhajózás, de a turisztikai célú lakóhajózás biztosítása is sokkal inkább külföldi, mint magyar cégek tevékenységi körébe tartozik. A hajózás mint környezetbarát szállítási és közlekedési forma fejlesztése addig áll érdekünkben, ameddig az összhangba hozható az ökológiai érdekekkel, és nem kíván anyagi áldozatokat a költségvetéstől, de annak elsősorban nem a környezetbarát vasúti, hanem a közúti szállítással kell felvennie a versenyt.

III.4.5. A Duna többi szolgáltatása

A Duna magyar szakaszának kinetikus energiája a jelentős vízhozamhoz képest csekély, tekintettel a folyó kis esésére. Ennek kihasználása kapcsán mérlegelni kell a vízierőművek bekerülési és üzemeltetési költségei mellett a duzzasztás ökológiai következményeit is. Alaposan ki kell deríteni, mekkora beavatkozást igényelne a Duna energiájának kihasználása, és milyen használatokat zár ki. A kavicságy (ivó)vízszűrő kapacitását például megszünteti a duzzasztott, lelassult vízből kiülepedő, a pórusokat eltömő lebegő hordalék.

A Duna vizének jelentős a hőtartalma, amely szintén kihasználható lenne hőcserélőkön keresztül. A víz ipari vízként, hűtővízként is szolgál erőművekben, hengerművekben és más létesítményekben.

A Duna kavicságya egyrészt építőipari alapanyag volt, és a mederkotrásból származó kavicsot több helyen ma is használják, másrészt a medermélyülést is gátolja, az ivóvíz szűrésében kulcsfontosságú a kavicsszemeken kialakult élő biofilm-réteg. A gyorsabb áramlású, kavicsos mederszakaszok több halfaj kizárólagos ívóhelyei. A kavics a hordalékot visszatartó vízlépcsők miatt már nem minősül megújuló szolgáltatásnak. A Duna által a vízlépcsők felett lerakott kavicsot Ausztriában kikotorják és a felsőbb szakaszon visszateszik a mélyülő mederbe. Szlovákiában folyamatosan kotorják az osztrák szakaszról még érkező kavicsmennyiséget. A Duna hazai szakaszán a kavicshordalék főként a nagy vízhozamok idején mozog lefelé úgy, hogy fentről szinte teljesen megszűnt az utánpótlása.

Az EU Víz Keretirányelv szerint 2015-ig jó ökológiai állapotba kell hozni vizeinket. A Duna öntisztuló képessége jó, de tovább javítható, ha minimalizáljuk a vegyi szennyezést, amely azokat az egysejtűeket is pusztítja, amelyek képesek eltüntetni a vízből a kórokozó fekális eredetű baktériumokat és vírusokat. Hallatlanul súlyos ökológiai jelentősége van annak, hogy általában a félig, másodfokig tisztított szennyvizet eresztjük a Dunába, és a folyó végzi el helyettünk a harmadfokú tisztítást.

A Duna mentén a Csallóközben és Szigetközben, valamint a Szentendrei-szigetet és a Csepel-sziget területén stratégiai jelentőségű, ugyanakkor sérülékeny ivóvízkészlet áll rendelkezésre, melyben a vízszennyezés, talajvízszennyezés, a szűrő kavicságy elkotrása, a duzzasztás miatti feliszapolódás, eltömedékelés maradandó károsodást okozhat.

A természeti értékek fenntartásában kulcsfontosságúak a jó állapotban fenntartott mellékágak. A holtágak fontos funkciója, hogy aszály idejére öntözővizet tárolnak. Aszálykárok és árvízkárok a Duna hazai szakasza mentén minden évben előfordulhatnak, melyeket a lehetőségekhez mérten minimalizálni szükséges. Hosszú távon valószínűleg sokszorosára kell növelnünk az öntözött termőföld mennyiségét, ami jelentős termésnövekedés mellett többlet munkaerőigénnyel is jár majd.

A hullámtérben minden levonuló nagy víz lerakja a hordalékát, ami egyrészt talajképző, másrészt a hullámtér feltöltődése hosszú távon gondot okoz, a meder összkeresztmetszetét, vízlevezető kapacitását csökkenti.

A Dunának és környezetének mint történeti múlttal rendelkező kultúrterületnek is különös vonzereje van. A nagyszabású rendezvények sok külföldit hoznak Magyarországra, a vízi kiránduló turizmus vagy a vallásos turizmus ugyan kevesebbet, de ez is mérhető vendégéjszaka számot jelent.

III.4.6. Mit tehetünk a Dunával?

Nyomon kell követni a Duna nyújtotta szolgáltatások mennyiségét, minőségét, tendenciáját. A természeti tőke önfenntartása és a túlhasználat, egymást kizáró elemek.

Fontos a rendszerszintű gondolkodás a Duna értékeiről, a mederről, mint geológiai területről, a víztestről, a hullámtérről, ártérről, mint földrajzi kategóriákról, a folyóban és annak mentén kialakult ökoszisztémáról, valamint a természeti és kultúrtájról, az ott lakókról és oda látogatókról. Az ökológiai szolgáltatásokat együtt kell figyelembe venni, ahogy a természetvédelem terén sem elég egy-egy fajt megvédeni, hanem az élőhelyeket, a fajok sokszínűségét kell fenntartani. A rendszer egységének, dinamikus egyensúlyának megőrzése azt követeli, hogy az egymással vetélkedő haszonvételi módokat nem fejleszthetjük egymás rovására. Át kell gondolni, melyek azok az ökológiai szolgáltatások, amelyeket erősíteni szeretnénk.

A szolgáltatások értékét szükséges megbecsülni. Fel kell mérni a legfontosabb hatásokat, fenntartó funkciókat. A rendszer önfenntartása csak akkor őrizhető meg, ha sikerül a minimálisra csökkenteni az emberi beavatkozást. A túlzott terhelést okozó tényezők akadályozzák a rendszer fenntartását.

A Duna-part, a hullámtér, az ártér beépítését hatékony jogi eszközökkel kell meggátolni. E területek beépítése esetén a természet pusztulásán túl a természetes táj mint szolgáltatás is megszűnik. A hullámtérbe épített házak akadályozzák az árvíz hatékony elvezetését. Európa több folyója mentén az árvízvédelmi töltéseket távolabb helyezik el a folyótól annak érdekében, hogy a hullámteret bővítsék.

III.4.7. Összefoglalás

A Duna védelme a lefolytatott tanácskozások és elvégzett vizsgálatok szerint elsősorban az alábbi kérdésekben igényel mielőbbi intézkedést: a hajózási paraméterek módosítása, a hidroökológiai alapokon álló hordalékgazdálkodás megvalósítása, a hullámtér beépítésének tiltása, az öntözés lehetőségének bővítése. Ezek megoldásához valószínűleg a megfelelő jogszabályokat is szükséges módosítani.

Módszertani üzenetünk az, hogy csak minden vélemény értékelését követően, valamennyi érdekelt bevonása után hozható döntés a folyómeder esetleges átalakításáról. Elvi üzenetünk szerint a Duna-stratégia kialakítása során tekintettel kell lenni az ökológiai szempontokra, fontos hangsúlyozni a rendszerszemléletet, mivel az össze nem hangolt fejlesztések kezelhetetlen károkat okozhatnak. Erre tekintettel javasoljuk egy Duna-menti Regionális Tanács felállítását, mely képes lenne a rendszerszemlélet biztosítására, így reményeink szerint megakadályozhatná parciális érdekek érvényesülését.

Fejlesztés csak úgy lehetséges, hogy közben nem adunk fel ökológiai szolgáltatást, amit a Duna nyújt számunkra. Így, együtt kell megőriznünk a Duna még megmaradt értékeit.

A Duna sok nép közös folyója, népeket köt össze nemcsak a vizével, hanem emocionális és kulturális tekintetben is. Éljünk a folyó nyújtotta lehetőségekkel közösen úgy, hogy közben az értékeiből semmi ne vesszen el!

III.5. Környezet és egészség

témafelelős: Kuslits Béla

Irodánk működésének egyik legfontosabb jogi alapja az egészséges környezethez fűződő jog, amelyet alkotmányunk is kimond.[314] Ezért a környezet és az emberi egészség állapotának változása közötti összefüggést munkánk során szem előtt tartjuk és folyamatosan figyelemmel kísérjük. A Nemzeti Erőforrás Minisztérium által közreadott egészségügyi vitaanyaghoz írt hozzászólásunkban[315] megpróbáltuk összegezni a környezetegészségügy főbb problémáit. Rövid elméleti bevezető után hozzászólásunk tíz javaslatot tartalmazott az egészségügyi reform tartalmi kérdéseihez. Ezek a megelőző egészségügy kérdéseivel foglalkoztak, különös tekintettel a környezeti ártalmakra. A javasolt intézkedések elsősorban az emberi jólétet szolgálnák, egyúttal azonban javítanák az egészségügy költséghatékonyságát, és kedvezően befolyásolnák más élőlények életlehetőségeit, ami ugyancsak hozzájárul a társadalom ökológiai létalapjának javulásához.

Környezeti okok állnak a vezető halálokok számottevő része mögött

Az Egészségügyi Világszervezet (World Health Organization – WHO) szerint Európában a halálozások 18%-a köthető közvetlenül valamilyen környezeti tényezőhöz. A fiatalok körében a megbetegedések akár egyharmada is lehet környezeti eredetű, az okok közül kiemelkedik a kül- és beltéri levegőszennyezés, valamint a vízszennyezés.[316] Jól tervezett környezetegészségügyi intézkedésekkel akár 20%-kal csökkenthető lenne a morbiditás.

Közismert tény, hogy Magyarországon, illetve a nyugati világban a szív- és érrendszeri, valamint a daganatos betegségek vezetik a halálozási okok listáit.[317] Ezek a betegségek nem csak gyakoriak, de hosszú lefolyásuk miatt jelentős szenvedést okoznak a betegnek és családjának, nagy terhet jelentenek az egészségügyi rendszernek. A fent idézett WHO-statisztikákat látva bátran kijelenthetjük, hogy több más tényező mellett, ezeknek a betegségeknek igen lényeges okozói a környezetszennyezésből és a nem fenntartható életmódból eredő ártalmak.

[314] Alkotmány 70/D. § (1): „A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez [...] (2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg."

[315] JNO-666/2010. szakmai javaslat az egészségügyi ellátórendszer reformját előkészítő Semmelweis-tervvel kapcsolatban

[316] WHO: The European Health Report 2009 (p.31. Environment and Health)

[317] KSH: A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon 2008 (117. oldal)

Környezet és egészség monitoring – indikátorrendszer

Javasoljuk, hogy az egészséget befolyásoló környezeti tényezőket, az egyes betegségeket, a köztük lévő összefüggéseket, trendeket egy egységes, jó térbeli és időbeli felbontású monitoringrendszerben gyűjtsék. Ezek az információk képezzék alapját a pénzforrások elosztásának és a fejlesztéseknek, illetve az okok elhárítását célzó politikai döntéseknek. Egy kellően érzékeny rendszer a forrásfelhasználás hatékonyságát nagyban elősegítené, fontos epidemiológiai adatokkal szolgálhatna, és a környezeti információkkal összekötve megmutathatna olyan összefüggéseket is, amelyek ma gyakran nem nyilvánvalóak: egyes kibocsátók, szennyezett lakóhelyek stb. egészségre gyakorolt hatásait. Ezzel megvalósíthatóvá válna egy olyan stratégia, amelynek az emberek életminősége a központi vezérlője, nem pedig a költségvetési eszközökért folyó versengés.[318] Megjegyezzük, hogy mind a környezetvédelem, mind az egészségügy terén igen komoly adatbázisok állnak rendelkezésre, ezek azonban az adott szabályozási területen is szétszórtan léteznek, különböző intézményi és módszertani bázison alapulnak. A két nagy rendszer szisztematikus összekapcsolására, az ebből adódó következtetések beépítésére a tervezésbe, illetve a kormányzati intézkedésekbe pedig egyáltalán nem került sor.

Parlagfű és allergének[319]

A magyar népesség körülbelül egyharmada allergiás,[320] jelentős részük egyebek mellett a parlagfűre. Ez a hatalmas tömeg nemcsak allergiaszezonban betegszik meg évről évre, de komoly légúti szövődményekre számíthatnak hosszú távon, összességében jó néhány életévet elveszítve.

Rendkívül fontos egy átfogó és hatékony program az ország allergénmentesítésére, ami nem nélkülözheti a parlagfű terjedésének megelőzését, aminek legjobb módja az egészséges, természetes vagy természetközeli növénytakaró visszaállítása. Irodánk 2010-ben is kereste az együttműködést azon fórumokkal, melyek a parlagfűvel kapcsolatos szabályozás jogi és környezetpolitikai kérdéseivel foglalkoznak. Ennek keretében vettünk részt az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottságával is kapcsolatban álló Allergia-Parlagfű Kerekasztal alakuló ülésén, valamint munkájukat folyamatosan figyelemmel kísérjük. Ez magában foglalja a kerekasztal által vizsgált kérdésekről szóló szakmai konzultáció lehetőségét is.

Vegyi szennyezők, rákkeltő anyagok

A daganatos betegségek, a meddőség és több más betegség riasztó statisztikái arra figyelmeztetnek, hogy az ugyan gyakran kis mennyiségben, de gyakorlatilag mindenhol megtalálható mesterséges vegyületek, hormonhatású anyagok súlyos hatást gyakorolnak a reprodukтív, a neuroendokrin és az immunrendszerre, nemegyszer rákkeltőek is.[321]

---

[318] Donella Meadows – Indicators and Information Systems for Sustainable Development 1998

[319] J-1656/2009. állásfoglalás a parlagfű elleni küzdelem egyes kérdéseiről

[320] Ragweed pollen concentration in the function of meteorological elements of the south-eastern part of Hungary, Acta climatologica et chorologica, Vitányi et al., 2003.

[321] Global Assesment of the State-of-the-Science of Endocrine Disruptors – WHO International Programme on Chemical Safety 2002

Az ipari társadalom ilyen fokú terjeszkedése megkívánja, hogy ezeket a vegyszereket komolyabban monitorozzuk és szabályozzuk. A lakossági ivóvízben kimutatható gyógyszermaradványok, a gyakran egészségügyi határértéket meghaladó mennyiségű mérgező anyagok (pl. arzén[322]) jelenléte mindenképpen hatékony intézkedéseket igényel. Fel kell tehát tárni az európai és hazai kémiai biztonsági szabályok alapján már meglévő ismeretanyagot, ki kell mutatni a környezetegészségügyi szempontból súlyos hiányosságokat, és egy prioritási rendszert követve el kell kezdeni a legfontosabb kémiai biztonsági ismeretanyag összegzését, nyilvánosságra hozatalát, és meg kell határozni az ebből fakadó legfontosabb tennivalókat a környezetvédelmi, közegészségügyi és katasztrófavédelmi szervek számára.

Beltéri környezet, füst

Az emberek többsége idejének nagy részét valamilyen zárt térben tölti. Ez a tény rendkívül fontossá teszi a beltéri környezet biztonságának javítását. Fontos lenne szigorúbban szabályozni és ellenőrizni azokat a vegyszereket, amelyeket jellemzően beltéri falfestésre, burkolásra használunk, és minden más anyagot, aminek bár kis dózisban, de rendkívül hosszú ideig ki vagyunk téve. Ebben elsőbbséget kell hogy élvezzenek az oktatási intézmények a gyermekek nagy létszáma és fokozott érzékenysége miatt.[323]

A beltéri levegőminőség talán legkritikusabb kérdése a dohányzás, illetve passzív dohányzás kérdése. A passzív dohányzás az aktívhoz hasonló mértékben rákkeltő hosszabb expozíció esetén, ezért a közintézmények mellett a szórakoztató és vendéglátóhelyeken is szükség lenne a nemdohányzók védelmére. Ez nem csak jogszabályalkotást jelent, a költségvetési, intézményi és eljárási feltételek megteremtése, rendszeres és módszertanilag megalapozott ellenőrzések, hatósági fellépés nélkül aligha érhető el siker ezen a téren.

Légszennyezés, szmog

Az ipari létesítmények, a közlekedés által kibocsátott légszennyezés károsítja a magzatokat, növeli a gyermekkori mortalitást, növeli a fejlődési rendellenességek és krónikus betegségek előfordulását, ezzel másodlagosan az akut fertőzésekre való hajlamot is. A rossz egészségi állapotú gyerekek iskolai teljesítménye is romlik, nemcsak a hiányzások miatt, hanem a közvetlen idegrendszer-károsító hatások miatt is.[324]

Városaink élhetetlensége annyira nyilvánvaló, hogy már-már megszoktuk. Fontos lenne legalább az iskolák, játszóterek környékén, de lehetőleg minél több területen csökkenteni a közlekedésből származó légszennyezést és zajt, ez mindenképpen szükséges feltétele lenne a gyerekek egészséges testi-lelki fej-

[322] Rudnai P. et al.: Arsenic in drinking water and pregnancy outcomes: an ecological study, Epidemiology 2006, 17(6 Suppl.): S329-330

[323] School Environment and Respiratory Health of Children (SEARCH) – Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe

[324] Effects of air pollution on children's health and development – WHO Europe – 2005

lődésének. Levegőminőséggel kapcsolatban számos állásfoglalást adtunk ki a jelen és az előző beszámolási időszakban.[325]

Proaktív intézkedések, mozgás, biztonság, emberközpontú környezet

Életmódunk átalakulásával szükségessé vált, hogy aktívan törődjünk, törődhessünk egészségünk fenntartásával. Fontos ezért a sportolási és természetjárási lehetőségek, játszóterek, kerékpárutak, a városi zöldterületek és a közlekedésbiztonság fejlesztése, valamint a gyalogosbarát városi közlekedés- és térszervezés.[326] Ezek az intézkedések egyben a klímaváltozás elleni küzdelmet is segítik. A pármai deklaráció aláírásával Magyarország is elkötelezte magát, hogy mindent megtesz a biztonságos városi környezet megteremtéséért, és azért, hogy a balesetek számát minél inkább csökkentse. A fizikai aktivitás számára több lehetőséget biztosító városi terek hozzájárulhatnak a mozgásszegény életmódból adódó betegségek visszaszorulásához, melyek jelenleg a leggyakoribb kórképek közé tartoznak. Mindennek ellenére évről évre számos olyan panasz érkezik hozzánk, amiből az derül ki, hogy az önkormányzatok, ingatlantulajdonos nagyvállalkozók sorra számolják fel a sportpályákat nagyobb hasznot ígérő ipari vagy szolgáltatási beruházások megvalósítása érdekében.[327]

Klímaváltozás

A klímaváltozásról, sajnos, többé nem beszélhetünk jövő időben. Még ha az egyébként kevéssé biztató nemzetközi törekvések sikert érnének is el a közeljövőben, a megváltozott klímaviszonyok akkor is még jó száz évig jelen lesznek az életünkben. Ennek az élőhelyekre gyakorolt hatásai megváltoztathatják a más élőlények (azaz vektorok, például kullancs) által terjesztett betegségek mintázatát.[328]

A kórházi osztályok jelentős része nem légkondicionált, még az intenzív osztályok és őrzők se minden esetben.[329] Ezért a nyaranta egyre gyakoribb hőhullámok idején a kórházi betegek körében jelentősen megugrik a halálozások száma.[330]

Az ellátórendszert arra is fel kell készíteni, hogy az egyre gyakoribb szélsőséges időjárási események hatásait kellő hatásfokkal tudja enyhíteni.[331] A legfontosabb létesítményeknek (így például központi kórházaknak, mentőknek)

[325] Bővebben lásd a II.2.1. A levegő minőségének védelme alfejezetet

[326] CEHAPE – Regional priority goals, Budapest declaration – WHO 2004

[327] Lásd részletesebben a II.2.4. Településrendezés alfejezetben

[328] Andrew K. Githeko et al.: Climate change and vector-borne diseases: a regional analysis – WHO 2000

[329] Összesen a kórházak 9,4%-a, az intenzív osztályok 83%-a légkondicionált. Egyes osztálytípusok között az eltérések nagyok, de a számok mindenhol alacsonyak. (Páldy A. igazgatóhelyettes, Országos Környezetegészségügyi Intézet, személyes közlés 2010.)

[330] D'Ippoliti D et al.: The impact of heat waves on mortality in 9 European cities: results from the EuroHEAT project – Environ Health, 2010, 9:38

[331] Az IPCC szerint a klímaváltozás egyik legjellemzőbb hatása az időjárási szélsőségek megerősödése és gyakoribbá válása. Az utóbbi években Magyarországon is látható volt ennek a tendenciának a valósága, sajnos fel kell készülnünk arra, hogy az ilyen események egyre többször előfordulhatnak.

a legszélsőségesebb időjárási viszonyok és hirtelen nagy terhelés mellett is működőképesnek kell maradniuk.[332]

Az elővigyázatosság elve

A hosszú távú egészségmegőrzés stratégiája nem nélkülözheti az elővigyázatosság elvét. Az új és gyakran igen gyorsan elterjedő technológiákkal szemben fokozott óvatosság, gondos tájékoztatás és előzetes vizsgálat szükséges. Erre ma talán a legjobb példa a „nanoanyagok" csendes terjedése, amelyek hatásai csak részben ismertek, de kiváltották a tudományos világ súlyos aggodalmát.[333] Egy-egy ilyen technológia bevezetését alapos vizsgálat és szabályozás kell hogy megelőzze, különös tekintettel az olyanokra, amelyek a hétköznapi ember számára nem láthatók vagy nem érthetők.

Idetartozik még az élelmiszerbiztonság kérdése is. Csak olyan élelmiszer kerülhessen a magyar boltokba, amely minden kétséget kizáróan jó minőségű, az egészségre káros adalékanyagoktól, szermaradványoktól és egyéb kemikáliáktól mentes, előállításánál nem alkalmaztak kétes technológiákat (pl. GMO), és a termék életútja ellenőrizhető.[334] Véleményünk szerint a környezeti nevelés egyik fontos feladata, hogy az újabb generációk tisztában legyenek a nem megfelelő nyersanyagokat, adalékanyagokat stb. tartalmazó élelmiszerek veszélyeivel, és egyértelmű szokásukká váljon, hogy csak ismert forrásból származó élelmiszert fogyasztanak vagy adnak családjuknak.

Környezetegészségügyi útmutatók a hatósági eljárásokhoz

A környezetegészségügyi szemlélet, illetve a megfelelő alkalmazás a hatósági eljárásokban, engedélyek elbírálásának gyakorlatában nem eléggé kiforrott. Szükség lenne hivatalos útmutatók létrehozására, ami az egységes és helyes gyakorlat kialakulását segítené mindazokban az eljárásokban, ahol a környezetegészségügyi hatóság részt vesz, illetve más olyan eljárásokban, ahol a népesség környezetegészségügyi helyzetét befolyásoló döntések születhetnek. Különösen hasznos lenne ez a környezeti hatásvizsgálati eljárásokban, ahol a közegészségügyi szakhatósági állásfoglalások gyakran semmitmondó formalitásokra szorítkoznak. A hatósági munka ezáltal hatékonyabbá válna, az engedélykérők pedig előre tájékozódhatnának, hogy milyen követelményeket, vizsgálatokat kérhet a hatóság. Olyan fontos, de a gyakorlatban néha nehezen alkalmazható elvek is megtalálnák a helyüket a jogalkalmazásban, mint az elővigyázatosság elve.

Míg az országba érkező élelmiszerek és egyéb termékek közegészségügyi ellenőrzésének színvonala nem kielégítő, gyakori panasz, hogy a helyi őstermelők által előállított élelmiszer éppen az egészségügyi vagy az állategészségügyi szakhatóság által támasztott, aránytalanul szigorú, olykor életidegen intézke-

[332] A klímaváltozás kérdésével bővebben foglalkozik a III.2. Klíma, energia alfejezet

[333] A „nanoanyagok" elterjedésével és esetleges káros hatásaival kapcsolatban irodánk vizsgálatot folytat.

[334] Természetesen ezek az intézkedések jelentős részben a Vidékfejlesztési Minisztériummal együttműködve valósíthatók meg, azonban a teljes képhez mindenképpen hozzátartoznak.

dések miatt nem jut el a helyi fogyasztóhoz. (Ezt erősítik a fenntartható falusi közösségekkel kapcsolatos kutatás tapasztalatai is.[335])

Nemzetközi környezetegészségügyi egyezmények végrehajtása

A WHO Környezetegészségügyi Miniszteri Konferenciáin[336] elfogadott deklarációk, illetve az Európai Unió Scale kezdeményezése évek óta hangsúlyozzák a környezetegészségügy fontosságát és legjellemzőbb prioritásait Európában. Több nyugati ország kiváló programokat[337] indított ezeknek a megvalósítására, különös tekintettel a Budapesten elfogadott CEHAPE[338] négy fő prioritására. Ezek a dokumentumok hangsúlyozzák a környezeti ártalmak egyre növekvő fontosságát, illetve azt, hogy ezen a területen különös figyelmet érdemel a gyermekek védelme.

Noha a WHO 2004-es Negyedik Környezetegészségügyi Miniszteri Konferenciáján, Budapesten Magyarország is elkötelezte magát a CEHAPE megvalósítása mellett, bár nincs kiérlelt környezetegészségügyi stratégiánk.

Az ökológiai válság arra tanít minket, hogy hosszú távra tervezni nemcsak bölcs dolog, hanem egyszerűen elengedhetetlen. Irodánk minden ügyben a természeti és társadalmi rendszerösszefüggések egészét igyekszik figyelembe venni, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek képviseletében szólhasson hozzá a jelen politikai döntéseihez. Az egészségügyi reformhoz kapcsolódó javaslataink is ebben a szellemben fogantak. Meggyőződésünk, hogy ez a szemlélet szolgálja a leginkább a ma élők érdekeit is.

[335] Lásd részletesen a III.8. Jövőkutatás a jelenben: fenntartható közösségek alfejezetben
[336] Frankfurt (1989), Helsinki (1994), London (1999), Budapest (2004), Parma (2010)
[337] Aktionsplan für eine gesunde Umwelt für unsere Kinder – Umsetzungsbericht 2010 für Österreich, Children's Environment and Health Strategy for the UK – Health Protection Agency 2009
[338] Children's Environment and Health Action Plan for Europe – WHO 2004 Budapest

III.6. A Közösségi Agrárpolitika jövőbeli szerepe és kilátásai

témafelelős: Králl Attila

A biológiai és kulturális sokszínűségre közvetlenül hatást gyakorló szakpolitikák közül az agrárium minden bizonnyal az egyik legjelentősebb terület. A mezőgazdálkodás okozhatja az ökoszisztémák nyújtotta javak és szolgáltatások, a talaj és a vízkészletek kimerülését, illetve a biológiai sokféleség csökkenését, de éppúgy alkalmas a természeti tőke megőrzésére és növelésére is úgy, hogy eközben a lakosság szükségleteinek megfelelő mennyiségű és minőségű élelmiszer termelhető meg.

Az agrárpolitika reformjával és „zöldítésével" kapcsolatos, a tagállamokkal egyeztetett végleges jogalkotási javaslat kidolgozása 2011-ben várható – ennek alapján alakítják ki a 2013-2020 közötti időszak mezőgazdaságának szabályozási és támogatási rendszerét.

Az Obtv.[339] feladatot határoz meg a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa számára „a feladatkörével összefüggő ügyekben az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben képviselt magyar álláspont kialakításában" való részvétel tekintetében.[340]

Az Európai Bizottság által felvázolt szakpolitikai irányokról, alternatívákról, illetve a Közösségi Agrárpolitika (KAP) jövőbeli lehetőségeiről a JNO 2010 novemberében kiadott közleményében formált véleményt, amelyet eljuttatott a vidékfejlesztési miniszterhez. Ennek főbb gondolatait ismertetjük.

Az Európai Unió jelenleg a közösségi költségvetés több mint 40%-át, évente 53 milliárd eurót fordít a Közös Agrárpolitika alapján az európai mezőgazdasági termelők és piaci szereplők különböző módokon történő támogatására. A korábbi, rendkívüli környezeti és társadalmi károkat okozó politikák reformjai és kiigazításai ellenére a jelenlegi mezőgazdálkodási, termelési formák jelentős része továbbra is a környezeti erőforrások túlhasználatát, az ökoszisztéma-szolgáltatások mérhető erodálódását okozza – sok esetben közösségi források felhasználásával. A KAP társadalmi küldetése, azaz az agrárszektor gazdasági stabilitásának megőrzése, az igen jelentős közvetlen támogatások ellenére továbbra sem valósul meg: a mezőgazdaságban dolgozók száma folyamatosan csökken.

A jövő generációi szempontjából a cél ezért egy gyökereiben más szemléletű KAP kialakítása, amely a fenntartható gazdálkodás irányába mozdítja az Európai Unió mezőgazdaságát. A biodiverzitás-célok értelmében – hasonlóan más

[339] Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény

[340] 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról, 27/B. § (3) bekezdés h) pont

szektorális politikákhoz – a mezőgazdasági termelés szabályozási és támogatási rendszerét is a legátfogóbban értelmezett környezeti, társadalmi és gazdasági fenntarthatósági elvek mentén, hosszú távra kitekintve kell megalkotni, figyelemmel az Európai Unió környezetpolitikai vállalásaira és azok szakmai alapvetéseire.

III.6.1. Fenntartható élelmiszertermelés – kereskedelem – élelmiszerbiztonság

Az EU 2020-as stratégiájában[341] szereplő intelligens növekedés, fenntartható növekedés, illetve inkluzív növekedés célkitűzések a nyílt anyagáramok további növelését vetítik előre. A mezőgazdaság mint az ökoszisztémáktól, azok szolgáltatásaitól közvetlenül függő szektor esetében különösen fontos tisztázni a fenntarthatóság és a növekedés feloldhatatlan ellentétét. Le kell szögezni, hogy az anyagforgalomban a fenntarthatóság és a rendszerek ökológiai regenerációja a követelmény, s a jövedelmek növelését ezen kereteken belül lehet és kell elérni.

Az Európai Unió egyszerre bonyolítja a világ legnagyobb élelmiszerexportját és -importját. A magas minőségű termékek exportja, illetve egyes termékek behozatala az európai termelők és a fejlődő országok számára alapvető bevételi, megélhetési források. A WTO jelenlegi szabályozása ugyanakkor nagyrészt figyelmen kívül hagyja a termékek előállításának körülményeit. A valódi európai élelmiszerbiztonság érdekében a kereskedelmi szabályozásokat összhangba kell hozni a környezeti-fenntarthatósági és szociális elvárásokkal, előírásokkal.

A világ élelmezési problémáinak megoldását a termelés intenzitásának fokozása vagy a termőföldek összterületének növelése helyett a magas biológiai értékű, tápanyagban gazdag, egészséges élelmiszerek előállítása, az elosztási mintázatok, illetve a fogyasztási kultúra átalakítása jelenthetik – a tarthatatlan mértékű pazarlás, a szállítási és tárolási veszteségek egyidejű kiküszöbölésével.[342]

Az Európából származó élelmiszerexport a fejlődő országok saját termelésével és piacaival konkurál, lehetetlenné téve a „globális Délen" a fenntartható gazdálkodási formák kialakítását, miközben ezek az országok saját természeti tőkéjüket – az élővilágot és a talajt – élik fel természeti területeiknek az európai piacra termelt élelmiszerek és takarmány termelésére való „átállításával". A területek feltörése és intenzív művelése hatalmas mennyiségű CO_2-t szabadít fel a korábbi nyelőkből és raktárakból – a talajból és a természetes növénytakaróból.

[341] Europe 2020 – A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, European Commission, 2010

[342] A Balaton Csoport 2010. évi szokásos egyhetes konferenciája ezúttal talán nem véletlenül foglalkozott fő témakörként az élelmiszerbiztonsággal. Egyebek közt átfogó statisztikai elemzések alapján megállapították, hogy a világ élelmiszertermelésének csak mintegy fele hasznosul az emberi fogyasztásban, a fennmaradó rész megint csak fele-fele arányban a pazarló fogyasztás (az élelmiszer egy részének eldobása), illetőleg az egyéb veszteségek között oszlik meg. BG – Reykjavík, 2010. szeptember

Az Unió saját élelmiszerellátását minél kevesebb szállítással, azaz élelmiszer-kilométerrel célszerű megoldani. Az élelmiszer-kilométerek szabályozással történő csökkentése hozzájárulhat egy alapvető „élelmiszer-szubszidiaritás" kialakításához az EU régióiban, amely segíti az európai, nemzeti és helyi termelők alkotta élelmiszerklaszterek fejlődését, hozzájárulva egy diverzebb élelmiszer-paletta kialakításához.

III.6.2. A természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás

A mezőgazdasági gyakorlat a termelés intenzitásától, jellegétől függően alkalmas a „környezeti közjavak" fenntartására, megőrzésére, termelésére, de okozhatja azok felélését, erózióját is. A gazdálkodás a közjavakra, közcélokra nézve nem neutrális, s ennek valamilyen formában pénzügyi oldalon is meg kell jelennie ösztönzést, illetve gátlást biztosítva.

A jelenlegi KAP-források 80%-a jelentős mértékben elavult kritériumok és elvárások mentén, közvetlen kifizetések formájában kerülnek kiosztásra, ami az uniós környezetvédelmi és vidékfejlesztési célokkal ellentétes folyamatokat generál.

A közjavak felélését okozó művelési formákat szankcionálni, azok fejlesztését, helyreállítását támogatni, ösztönözni szükséges – éppen az EU biológiai sokféleséggel és éghajlatváltozással kapcsolatban megfogalmazott, eleddig el nem ért, noha létfontosságú céljai megvalósítása érdekében. A közjavak fenntartása ugyanakkor a mezőgazdaság alapvető céljai közé kell hogy tartozzék, ezeket egy „helyes gazdálkodási gyakorlat" jellegű, alapszintű elvárásrendszerbe szükséges foglalni. Ennek betartása kell hogy legyen az alapszintű támogatás igénybevételének a feltétele.

A mezőgazdaságból származó közjavak döntő része köthető az úgynevezett magas természeti értékű területekhez (MTÉT). Az ezeken a területeken zajló extenzív gazdálkodás megfelelő támogatása kulcsfontosságú – összhangban az unió Natura 2000 és zöld infrastruktúra célkitűzéseivel.

Az egészséges talaj és annak élővilága a szárazföldi ökoszisztémák működését alapozza meg, emellett igen jelentős CO_2-raktározó szerepe van. A termőtalajok megóvása, illetve a degradált talajok helyreállítása az európai mezőgazdaság alapvető célkitűzése kell hogy legyen.

A biomassza-felhasználás és a bioüzemanyag-termelés támogatással való ösztönzése a termelési szerkezet előnytelen átalakítását okozza, valamint talaj- és élővilág-védelmi kockázatokkal jár. A mezőgazdasági területek biomassza- és bioüzemanyag-termelésre való átállítása megnöveli az EU élelmiszerimport-igényét és -függőségét, így az EU globális környezeti hatását.

III.6.3. A KAP pénzügyi eszközei: a mezőgazdasági termelés támogatása

A jelenlegi KAP közvetlen kifizetései, illetve a nem valós korlátozáshoz kapcsolódó kompenzációk rendszere jelentős negatív változásokat okoztak és okoznak ma is az agrártájak természeti tőkéjének és a gazdálkodói oldal szellemi tőkéjének erodálásával.

A mezőgazdaság támogatási rendszerében a „közpénzt csak közcélra" elv széles körű érvényesítésére van szükség.

Közösségi forrásokból támogatást olyan termelési módok, illetve olyan termelők kapjanak, akik foglalkoztatási és környezeti szempontból egyaránt kiemelkedő teljesítményt nyújtanak, s amely teljesítményekért a jelenlegi piaci viszonyok mellett nem jár megfelelő támogatás. A piacra kerülő mezőgazdasági produktumok és szolgáltatások közösségi forrásokból való jelentős többlettámogatását le kell csökkenteni.

Ehhez természetesen a piaci viszonyok átformálására is szükség van a „helyi termékek", (helyi erőforrásokból/alapanyagokból, helyi munkaerővel, tájkímélő módon előállított termékek) produkciójának és a helyi értékesítés különböző módjainak megerősítésével.

Az agrártámogatási rendszereknek elő kell segíteniük

- a mezőgazdaság környezeti teljesítményének javítását, azaz a közjavak megőrzését és gyarapítását; ezen belül
- az agrártájak természeti tőkéjének helyreállítását és megőrzését, különös tekintettel a termőtalajok megóvására, az agrár élőhelyek természetes élővilágának megőrzésére, a biológiai sokféleség és az agro-biodiverzitás fenntartására;
- az előállított termékek, élelmiszerek minőségi szintjének emelését, piacra jutási lehetőségeit;
- a környezeti és társadalmi fenntarthatóság szempontjából racionális gazdálkodói döntéshozatalt;
- a környezeti adottságokhoz (vízellátás, talaj termőképessége stb.) alkalmazkodó termelési szerkezet kialakítását;
- a fenntartható tájgazdálkodási modellek újjáélesztését, a táji adottságokhoz alkalmazkodó állat- és növényfajták, a hozzájuk kapcsolódó technológiai, gasztronómiai kultúra feltámasztását;
- a gazdálkodói, vidéki, helyi identitás megerősödését.

A támogatásokhoz kapcsolódó ellenőrzési, illetve monitoringrendszer ne csupán a kifizetések „szabályos kivitelezését" értékelje, de alkalmas legyen a környezettel és a biodiverzitással kapcsolatos közösségi célok megvalósulásának folyamatos mérésére.

A vidék rekonstrukcióját a tradíciókra, helyi tudásra és tájtörténeti ismeretekre alapozott, modern biológiai és ökológiai ismeretekkel kiegészülő kutatás és fejlesztés alapozza meg – a valódi fenntarthatóság felé való elmozduláshoz ugyanakkor a szemléletformálás és az oktatás szerepének erősítése szükséges a termelés, az élelmiszerkereskedelem és -fogyasztás szintjein.

III.7. A FENNTARTHATÓSÁG FOGALMA

témafelelős: Lányi András

Azt a politikát, amely az életformák gazdag változatosságát igyekszik megőrizni a jövő nemzedékek számára, általában a fenntarthatóság politikájának nevezik. Ahogyan ez történni szokott, e fogalom parttalan használata nem járult hozzá értelmének tisztázásához. Ezért nem felesleges talán, ha egy rövid kitérőben helyt adunk – irodánk által támogatott kutatás anyagára támaszkodva[343] – a fogalom értelmezésével kapcsolatos észrevételeknek.

A fenntartható fejlődés kifejezés használata az élő rendszerekkel kapcsolatban önismétlést tartalmaz: a fenntarthatóság ugyanis a fejlődés elengedhetetlen ismérve. Az olyan állapotváltozás, amely nem tesz eleget a fenntarthatóság követelményének, nehezen minősíthető fejlődésnek. Az élő rendszerek átalakulását csak addig nevezzük fejlődésnek, ameddig a rendszer teljesítményének növekedése (vagyis hogy több vagy bonyolultabb feladat elvégzésére képes, mintázatát szélesebb körre terjeszti ki stb.) úgy megy végbe, hogy a rendszer megújulásához szükséges erőforrások a növekedéssel arányos vagy ennél nagyobb mértékben állnak rendelkezésre. Amikor ugyanezek a folyamatok veszélyeztetik, tönkreteszik vagy felélik a rendszer működésének létalapját, legyen az energia, tudás vagy az önszabályozás képessége, akkor nem fejlődésről beszélünk, hanem hanyatlásról, krízisről, adott esetben összeomlásról. Ami nem fenntartható, az per definitionem nem fejlődés.[344] Az önpusztító növekedés (pl. hódító birodalmak, rákos sejtszövetek, mezőgazdasági monokultúrák esetében) kóros jelenség: nem minősül fejlődésnek, és nem fenntartható. De miért is kellene fenntartani? Mielőtt a fejlődés fenntarthatóságáról formálnánk véleményt, jó lesz tehát eldönteni, vajon a növekedés és terjeszkedés civilizációnkban jelenleg zajló folyamatai gyarapítják a megújuláshoz nélkülözhetetlen szellemi és természeti erőforrásokat, az életformák gazdag változatosságát és harmonikus együttélését a kultúrában, illetve a természetben[345], vagy pedig hatásuk ezzel éppen ellenkező?

A kérdés korántsem teoretikus. Ha értékelni kívánjuk egy politikai, gazdasági vagy technológiai rendszer működését, még inkább, ha stratégiát készítünk ezek befolyásolására, tudnunk kell, hogy az adott rendszer fenntartása a célunk, vagy inkább a felszámolása, és elemeinek újjászervezése más működési elvek szerint.[346]

A fenntartható fejlődést egy közkeletű vélekedés a szükségletek fogalmával hozza összefüggésbe, és a szükségletek kielégítésének eszközeit kívánja igazsá-

[343] Lányi András – Farkas Gabriella (Szerk.): Miért fenntarthatatlan, ami fenntartható? L'Harmattan, Budapest 2010

[344] Az itt javasolt, a folyamat dinamikájára összpontosító meghatározás összhangban van a Meadows házaspár által Beyond the Limits című művükben adott, rendszerelméleti szempontból pontosabb meghatározással, magyarul lásd Lányi A. (Szerk.): Természet és szabadság, Osiris, 2000, 271. oldal

[345] Lásd a III.1. Ökoszisztéma, társadalom, gazdaság: az egymásba ágyazott rendszerek alfejezetet

[346] Az itt következő fejtegetések a jelen kutatási program keretében készült tanulmányból vannak átvéve. Lányi András: Miért fenntarthatatlan, ami fenntartható? Megjelent a Farkas Gabriellával közösen szerkesztett, azonos című kötetben, L'Harmattan, 2010

gosan elosztani az egymást követő nemzedékek között.[347] Tudjuk azonban, hogy egy történelmi formáció életképességéről (fenntarthatóságáról) nem sokat árul el, hogy kielégíti-e az alattvalók szükségleteit. Kinek a szükségleteit? És miféle szükségleteket? Mi minősül éppen elismert szükségletnek? A történelemben ezek a releváns kérdések. Egyes társadalmi csoportok nélkülözése, elégedetlensége sértheti jóérzésünket, de nincs összefüggésben a fejlődés témájával. Gyakori eset, hogy egy társadalmi rendszer épp fejlődésének legdinamikusabb korszakában hagyja kielégítetlenül (kifosztott, leigázott, kizsákmányolt, deklasszált stb.) csoportok legelemibb szükségleteit – ez attól még fejlődés lehet, ha nem is az ízlésünk szerint való.

A jövő nemzedékeknek ellenben nem szükségletei vannak, hanem jogai. Előre nem látható „szükségleteik" ugyanis a ma élők szükségleteivel összemérhetetlenek, a szükségletek kielégítettsége ráadásul az emberiség eddigi története során nem számított a fejlődés feltétlen kritériumának. Jogaik viszont kimondhatóak és immár kimondottak: az emberiség közös öröksége az, ami megilleti őket.[348] Ez utóbbi fogalom a múlt század hetvenes éveiben polgárjogot nyert; ma pedig jóval szélesebb értelemben használják, értvén alatta mindazt, aminek megőrzéséért és átadásáért a ma élők utódaiknak felelősséggel tartoznak: mindenekelőtt a földi élővilág gazdag változatosságát és változékonyságát az általunk ismert és az ember megjelenésétől napjainkig úgyszólván változatlan színvonalon. Tartalmazza továbbá kulturális örökségünket a maga sokszínűségében, a nemzedékről nemzedékre gyarapodó tudást, amelynek megőrzése és áthagyományozása feltétlen kötelességünk. Nem felesleges ezt hangsúlyozni egy olyan korban, amikor a tudás koncentrációja és hatékonyság-elvű szelekciója a helyi tudásnak, a kulturális hagyománynak, azaz szellemi örökségünknek ugyanolyan hatalmas részét pusztítja el visszafordíthatatlanul, mint amennyi az évmilliók alatt felhalmozott genetikus információból vész el a kihaló fajokkal. Az örökös jogai sokkal egyértelműbb tájékozódási pontot kínálnak munkánkhoz, mint a szükségletek vagy akár a fenntarthatóság homályos értelmű elgondolása. Erkölcsi értelemben bűnös minden olyan tevékenység, amely visszafordíthatatlan módon szegényíti az élővilágot vagy a tudás világát. Ennek a megállapításnak a magyar jogrendben jogi tartalmat ad az Alkotmánybíróság nemzetközileg is elismert és gyakran hivatkozott 28/1994. (V.20.) AB számú alkotmányértelmezése, amikor megtiltja a környezetvédelmi védettség színvonalának csökkentését.

De a szükségletek fogalmával már csak azért sem dolgozhatunk, mert az alternatív közgazdaságtudomány képviselői joggal mutattak rá, hogy közkeletű alkalmazása elhibázott.[349] Civilizációnk fejlődése nem a szükségletekkel, hanem kielégítésük aktuális módjával került kibékíthetetlen ellentmondásba. Az emberi szükségletek a történelem során alig változnak és jól azonosíthatók: megértés és figyelembevétel a társak részéről, biztonság, szabadság, egészség, élelem, hajlék. Kielégítésük eszközei azok, amelyek változnak az idővel, és hatalmas változatosságot mutatnak. Az emberiség örökségét, különösen a biodiverzitást elsősorban

[347] A Környezet és Fejlődés Világbizottság „Közös jövőnk" című jelentése nyomán, amely azonban nem tudományos igénnyel íródott, hanem politikai programjavaslat gyanánt az ENSZ közgyűlése számára.

[348] Lásd a II.2.11. Az emberiség közös öröksége és a nemzeti vagyon kiemelt védelme alfejezetet

[349] Például Paul Ekins és Manfred Max-Neef (eds.): Real-life Economics, Routledge 1992

nem a szükségletek kielégítésének mértéke, hanem a módja veszélyezteti. A környezetünket, egészségünket, kapcsolatainkat, kultúránkat, életünk minőségét és politikai intézményeinket egyaránt romboló örömtelen pazarlás, vagyis az irányított kényszerfogyasztás mai rendszere valószínűleg nem több, hanem kevesebb embert tesz elégedetté, kevesebb embert ajándékoz meg azzal a tudattal, hogy értelmes életet él, mint ha „szükségleteinket" más módokon elégítenénk ki. Ezt azért is fontos hangsúlyoznunk, mert az úgynevezett fenntarthatóság hívei semmivel sem okozhatnak több kárt ügyüknek, mint ha azt hangoztatják, hogy a jövő nemzedékek érdekében elkerülhetetlen, súlyos áldozatokat kell hoznunk. A szó szoros értelmében nincs szó áldozatról: az értelmes, biztonságos és örömteli élet feltételeinek visszakövetéséről van szó. Nemcsak a jövő nemzedékek számára, hanem lehetőleg már nekünk, mostaniaknak. Ez pedig nem jár lemondással – nem csak lemondással jár. A „még több" utáni hajsza, úgy tűnik, az elégedetlenséget tette általánossá. A mértékletesség jutalma a megelégedés lehet.

Legalább mi ne higgyük és ne is akarjuk másokkal elhitetni, hogy a jó – rossz...

A fenntarthatóság azonban igencsak viszonylagos értelmű fogalom, hiszen a változékonyság és az elmúlás minden természeti és történelmi folyamat lényegi vonása. Mégis, az ember azért ép-íti a maga környezetét (épít=éppé tesz, gyarapít, tökéletesít), hogy oltalmazza és megtartsa azt, amit szeret.[350] Hiába ódzkodunk a „szeretet" terminus technicusként való használatától, tény, hogy a kényszerközösségek, amelyek más lények erőszakos alávetésén, a létforrások kizsákmányolásán alapulnak, rövid életűek, csak az erőszak fokozásával tarthatók fenn (pl. hódító birodalmak, a természet kifosztásán alapuló gazdasági növekedés stb.), és maradandó pusztulást hagynak maguk után. A történelem tanúsága szerint az „ökológiai komplexum" elemei[351] közti dinamikus egyensúly fennmaradására csak addig van esély, amíg a cselekvőképes aktorok meghatározó többsége eltökélt és célszerű erőfeszítéseket tesz az egyensúly fenntartása érdekében. Minden kultúra ilyen „fenntarthatósági" stratégiák összefüggő rendszere, amely leginkább a résztvevők ragaszkodásának, szeretetének tárgyával jellemezhető (értékrend). A puszta önfenntartás kétségbeesett igyekezete csak a kultúra hanyatlásának, széthullásának korszakait jellemzi. „Talán a legfontosabb ökológiai tapasztalat az a halált megvető nagyvonalúság, ami szeretni meri a szenvedő és elmúlásra ítélt világot", írja Erazim Kohak cseh ökofilozófus. Szerencsésebb tehát fenntarthatóság helyett az élet szeretetéről beszélni: „Az élet az igazságról, a jóságról és a szépségről szól, arról, hogy egy sirály szárnyal az öböl felett, és nem fullad olajfoltokba. Arról, hogy az anyaelefánt gyöngéden gondoskodik követelőző kicsinyéről, és nem orvvadászok elől menekül. Arról, hogy az ember féltő szeretettel óvja a földet, és nem arról, hogy mohóságtól fuldokolva sorvasztja el."[352]

---

[350] Az építés fogalmának mint a megértés-módján-létező különös létmódjának kifejtését lásd Martin Heidegger: Építés, lak(oz)ás, gondolkodás, in Schneller István: Az építészeti tér minőségi dimenziói, Terc Kft., Budapest 2005

[351] Az ökológiai komplexum kifejezést a humánökológia chicagói iskolája nyomán használjuk, elemei a népesség, az őt eltartó fizikai környezet, a megélhetést biztosító technológia és a technológia alkalmazását lehetővé tevő társadalmi szervezet. Lásd például Otis D. Duncan: Human Ecology and Population Studies, in P.M. Hauser – O.D. Duncan eds: The Study of Population, University of Chicago Press 1959

[352] Erazim Kohák: Az ökológiai tapasztalat változatai, in Lányi A. (Szerk.): Természet és szabadság, Osiris, Budapest 2000, 99. oldal

III.8. Jövőkutatás a jelenben: fenntartható közösségek

témafelelős: Lányi András

A fenntarthatóság nem elméleti kérdés, hanem nagyon is gyakorlati cselekvési program a mindennapok számára. A jövő nemzedékek sorsa azon múlik, hogy az elkerülhetetlen változások – a népesedés, a gazdálkodás, az emberi együttélés és a politikai döntéshozatal terén – képesek lesznek-e lépést tartani az élővilágban az emberi beavatkozás hatására kibontakozó, pusztító folyamatokkal; tudják-e mérsékelni, illetve megelőzni ezeket. Ezért az iroda munkáját megalapozó stratégiai kutatásokat ki kellett terjesztenünk a társadalmi átmenet és önkorrekció mikro- és makroszintű folyamatainak vizsgálatára. A „fenntarthatóság előőrsei" itt vannak közöttünk: az általuk képviselt minták fogadtatásán múlik egy-egy ország jövője.

Mik az esélyei annak, hogy a korunkban végbemenő drámai változásokra a magyar vidéki társadalom az ökológiai és szociális fenntarthatóság követelményeinek megfelelő választ találjon? A kérdésre választ kereső, 2008-ban megkezdett, „A fenntarthatóság előőrsei" címet viselő terepkutatás első szakasza 2010-ben lezárult. Az eredményekről két konferencián, tudományos közleményekben és önálló kötetben is számot adtunk. A kutatók környezetbarát gazdálkodási kísérletek, közösségépítő törekvések sorsát tanulmányozták, megismerkedtek a résztvevők céljaival és vállalkozásaik társadalmi fogadtatásával. Az egyéni stratégiák és attitűdök feltárásán túl figyelmüket elsősorban a történelmi adottságokra, kulturális és gazdasági körülményekre fordították, tudván, hogy az áttérés az új technológiákra és együttélési formákra végső soron nem az egyén elhatározásán, hanem a szűkebb és tágabb társadalmi környezet fogadókészségén múlik. Kutatásukkal működő vagy szerveződő vállalkozásokhoz (olyan helyi közösségekhez, amelyek az élelmiszerbiztonság, a fenntartható energiatermelés, a vízgazdálkodás vagy a hulladékgazdálkodás területein tesznek figyelemreméltó erőfeszítéseket) igyekeztek kapcsolódni, hogy tevékenységüket, sikereiket és kudarcaikat elemezve a gyakorlatban mérhessék fel az ökológiai fenntarthatóság esélyeit a vidéki Magyarországon. A helyi tapasztalatok ellenőrzését és egybevetését segítette, hogy egymástól több tekintetben különböző helyszíneket kerestek fel.

A terepmunka[353] négy térségben folyt: az Őrségben, a Közép-Tiszavidéken, a Beregben és Nógrádban.

Az Őrség helyzetét az osztrák és szlovén határ közelsége határozza meg. Az elmúlt fél évszázadban a vasfüggöny fenntartása a nyugati határvidékre szigorúbb ellenőrzést, nagyobb elzártságot kényszerített, mint az ország más részeire; a

[353] A terepmunkába az ELTE oktatóin és hallgatóin kívül bekapcsolódtak az MTA Regionális Kutatóintézet munkatársai is, tapasztalataik kiértékelésében többek között a Szent István Egyetem Környezettudományi Intézet, az Alföldi Tudományos Intézet és a Pécsi Tudományegyetem Közgazdasági Karának kutatói voltak a segítségükre.

rendszerváltozás után pedig ugyanez – a külföld közelsége, valamint az aránylag érintetlen természeti környezet – hirtelen és drasztikus változásokat hozott a lakosság összetételében, életmódjában és a gazdálkodás feltételeiben. Itt tehát mintegy felnagyítva tanulmányozható azoknak a változásoknak a hatása, amelyeken az egész ország keresztülment. Munkatársaink Nógrádban egy olyan községben dolgoztak, amely korábban azzal hívta fel magára a figyelmet, hogy lakói szokatlan eltökéltséggel és sikerrel védték meg iskolájukat az utóbbi években zajló iskola-összevonási kampány következményeitől. Az érdekeit érvényesíteni képes, összetartó helyi társadalom, sajnos, ritkaság a mai Magyarországon. Működésének tanulmányozása mindenképpen hozzátartozik a fenntarthatóság kérdésköréhez, hiszen ez utóbbinak nélkülözhetetlen előfeltétele a közösségek revitalizációja. A Közép-Tiszavidéken kutatóink egy ígéretes vidékfejlesztési kísérlet központját keresték fel. A kezdeményezés a hagyományos ártéri gazdálkodás újjáélesztését összekapcsolta alternatív értékesítési lehetőségek kiépítésével. Eredményeik bemutatása kapcsán szembesíthettük a kezdeményezés résztvevőinek, illetve a falusi társadalom más csoportjainak a szempontjait. A Bodrogközben és a Beregben is hasonló közösségi kezdeményezések sorsát tanulmányozták ökológiailag értékes, szociálisan hátrányos helyzetűnek számító térségekben, ahol a tájadottságok, vagy éppen az Új Vásárhelyi-terv tájrehabilitációs koncepciójához fűződő várakozások kölcsönözhetnek realitást a környezetbarát gazdálkodásra való áttérésnek.

A kutatócsoport az alábbiakban foglalta össze megfigyelései eredményeit:

1) Az ökológiai szempontból fenntartható tájhasználatra való áttérés esélye egyértelműen a közösségek állapotán múlik: épségük, integritásuk, az együttélés kultúrája meghatározza az egyének mozgásterét, a technológiaválasztást, valamint a társadalmi-gazdasági környezet kihívásaira adott helyi válaszokat.
2) A falusi társadalomban az 1940-es évek óta több hullámban végbement drasztikus változások, a felső és középosztályok eltűnése, az elöregedés, a bejáró munka meghatározó szerepe a megélhetésben, ezzel egyidejűleg a hagyományos, elsősorban agrártevékenység visszaszorulása az esetek túlnyomó többségében a helyi közösségek széthullásához és a vállalkozási hajlandóság példátlan hanyatlásához vezetett. A helyi társadalmat megosztó sérelmek, gyűlölség, bizalmatlanság súlyos történelmi örökségét tetézik a közelmúlt drasztikus változásaival, különösen a privatizációval, a birtokrendezéssel, a mezőgazdaság leépülésével kapcsolatos, feldolgozatlan és kibeszéletlen konfliktusok. Ez a települések többségében hátráltatja a közösségi vállalkozások beindulását és a környezetbarát megoldások érvényesülését.
3) A fenntarthatósági kezdeményezések egy jelentős részének fő szereplői a dezurbanizációs folyamat részeként falura költöző vagy oda visszatelepülő volt városlakók, többnyire értelmiségiek. Az őslakosok általában barátságos közönnyel és némi bizalmatlansággal szemlélik újító kísérleteiket, a közreműködést azonban többnyire elutasítják.
4) A falvak lakóinak többsége három nagy csoportba sorolható: eljáró dolgozók, betelepült jövevények és otthonmaradtak, ez utóbbiak többsége munkanélküli, szociális foglalkoztatott vagy nyugdíjas. E csoportok között

érdekeiket, hagyományaikat, életformájukat tekintve markáns különbségek tapasztalhatók, ami az összefogást valószínűtlenné, sőt, bizonyos értelemben feleslegessé teszi – megoldandó problémáik többsége nem közös. A helyi közélet az eljárókat kevéssé érinti, a jövevényeket nehezen fogadja be, az otthonmaradtak presztízse és így befolyása csekély. Következésképpen a helyi önkormányzat társadalmi ellenőrzése is gyenge. Egy negyedik csoportot alkotnak azok, akik főfoglalkozásban önálló mezőgazdasági tevékenységet folytatnak, ezek száma azonban egyre csökken. Még kevesebben vannak köztük, akik megengedhetik maguknak, hogy állandó, bejelentett alkalmazottakat foglalkoztassanak.

5) A falusi társadalom szerkezete és összetétele a fenntarthatóság esélyeit nagyobb mértékben befolyásolja, mint a gazdasági, jogi vagy a természeti környezet állapota. A fenntarthatóság fő társadalmi feltételei ugyanis:
   - a közösség életében, döntéseiben és vállalkozásaiban részt vevő népesség,
   - a közösség tényleges önrendelkezése, ami a részvételt érdemessé, a helyi társadalmat közösséggé teszi,
   - valamint a helyi források meghatározó szerepe a megélhetésben, vagyis az emberi léptékű gazdaság, ami a helyi önrendelkezés anyagi alapját képezi.

   Csak ezek együttes jelenléte mellett remélhetjük, hogy a helyi társadalom képes lesz kulturális és természeti örökségével úgy sáfárkodni, hogy az a település fejlődését biztosítsa, s a fejlődés az igénybe vett erőforrások gyarapodásához, s ne kimerülésükhöz vezessen.
6) Az általunk megismert, az ökológiai fenntarthatóság ismérveinek többé-kevésbé megfelelő kezdeményezések éppen a társadalmi-gazdasági fenntarthatóság feltételeinek híján nem gyakorolnak környezetükre megfelelő vonzerőt, fennmaradásuk is gyakran kétséges, és aránytalanul nagy áldozatot követelnek a résztvevőktől. (Ez magyarázza, hogy nálunk üzleti megfontolásból csak kevesen, kedvtelésből pedig csak igen kis üzemméretben vállalkoznak a tájkímélő gazdasági tevékenység valamely nemére.)
   - A nagyobb biogazdaságok az adottságokhoz képest ritkák, külföldi piacokra termelnek, a helyi gazdasági környezettel alig van kapcsolatuk, s már csak tetemes szállítási költségeik miatt sem nevezhetők minden további nélkül fenntarthatónak.
   - A kisebb, hagyományos és/vagy környezetbarát mezőgazdasági tevékenységet folytató gazdaságok önellátásra és a helyi cserekereskedelemben való részvételre korlátozták tevékenységüket, tekintettel a családi gazdaságokat sújtó, Európában példátlanul kedvezőtlen gazdaságpolitikai szabályozásra (az idei több lépcsőben elvégzett pozitív jogalkotási változtatások ellenére még mindig komoly akadályokat jelentenek a következők: piackorlátozás, hitelfeltételek, pályázati rendszer, adózás, engedélyek). Ezek módosulása rövid távon valószínűleg nem hoz látványos eredményeket, olyan mértékű lévén a leépülés: az eszközök, munkakultúra, értékesítési kapcsolatok, bizalom és vállalkozói szellem hiánya.

- Éppen a legszegényebb régiókban azonban leleményes polgármesterek, ritkábban helyi vállalkozók kezdeményezésére létrejöttek a közösségi vállalkozás és közfoglalkoztatás olyan formái, amelyek elsősorban az állami szociálpolitika forrásainak értelmes (és szabadon felfogott) használatával teremtenek alapot az élelmiszer-önrendelkezés vagy az agrár-környezetvédelem számára.

7) A szélesebb társadalmi-gazdasági környezetben a legutóbbi években érezhető változások mentek végbe, amelyek a falusi térségek, a természeti források, a tájgazdálkodás, illetve a helyi közösségek felértékelődéséhez vezettek. A témánk iránt idehaza is mutatkozó, növekvő tudományos és politikai érdeklődés ma még csak halvány visszfénye az e téren érzékelhető világtendenciáknak. Közvetlen, kézzelfogható jelentősége van annak, hogy az agrárkormányzat civil kezdeményezésre 2010-ben enyhítette vagy eltörölte a családi gazdaságok útjában álló értékesítési és feldolgozási tilalmak egy részét, így remény nyílt a mezőgazdasági kisvállalkozók és a tájkímélő művelésmódok szempontjából előnyösebb agrárpolitikára. Ez minden bizonnyal serkentőleg hat majd a gazdák vállalkozó kedvére.

8) Rövid távon azonban a fenntarthatóság szempontjából előnyösnek tartott, hagyományos jellegű kisüzemek léte még a jelenlegi színvonalon is veszélyben forog. Kihalnak az utolsó nemzedékek, amelyek még őrizték az eltűnő paraszti hagyomány és munkakultúra legalább egy részét. A felnövő fiatalok pedig a több nemzedéken keresztül lenézett paraszti munka elől (melyhez szükséges ismeretekkel amúgy sem rendelkeznek) szívesen menekülnének városokba, annál is inkább, minthogy Magyarországon a szegényes és erőszakolt urbanizáció folyamatának áldásaiban csakis a városok részesülhettek, éspedig lehetőleg az elnyomott és kizsákmányolt falvak rovására. A megkérdezett fiatalok többsége azonban értékeli a falusi – vagy a kétlaki – életforma előnyeit, és szívesen maradna szülőfalujában. Távozásra leginkább a helyi megélhetés lehetetlensége készteti őket. A számukra elérhető munkaalkalom azonban városon is csökken, ezért amennyiben az agráriumban a vállalkozás lehetőségei javulnának, a gazdálkodás sokuk számára reális alternatívát jelentene.

9) A falvak újjáélesztéséhez és a környezetbarát fejlesztésekhez szükséges feltételek tehát nem adottak, de nem is elérhetetlenek. Az eddigieket összegezve e tekintetben két összefüggést állapíthatunk meg:

   - A revitalizáció feltételei szórványosan vannak jelen, és nem érik el azt a kritikus tömeget, ami a sikeres együttműködéshez és a gazdaságos szervezkedéshez kellene.
   - Az együttműködés hiánya, sok esetben a szereplők, csoportok, intézmények közötti puszta érintkezés hiánya maga a kibontakozás egyik legfőbb akadálya.

   Adottak mindazonáltal:

   - az ökológiai fenntarthatóságnak elkötelezett, annak útjait tudatosan kereső kisebb-nagyobb közösségek;
   - természetközeli, tájkímélő gazdálkodáshoz értő családok, családi vállalkozások;

- helyi kulturális hagyományokon alapuló rendezvények és egyéb kezdeményezések;
- a helyi élelmiszer-önrendelkezés megteremtésére irányuló életképes kísérletek, a közétkeztetéstől a helyi piac szervezésén keresztül a szociális foglalkoztatási és földprogramokig;
- alternatív értékesítési hálózatok csírái.

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájának e kutatás kezdeményezésével a téma tudományos igényű feltárásán túlmenő céljai voltak. Munkánk szerves részét képezte a fenntarthatósági elveknek elkötelezett vidéki közösségek közötti kapcsolatépítés; az érintett szervezetek és személyek, a szakemberek, kutatóintézmények, valamint a hivatal közötti párbeszéd kialakulásának elősegítése. Ennek érdekében május 17-18-án „A fenntarthatóság előőrsei" címmel kétnapos tanácskozásra hívtuk partnereinket, ahol a száznál több résztvevő több szekcióban folytatott érdemi vitát az elhangzó előadásokhoz kapcsolódva, a tájkímélő helyi gazdaságot erősítő közösségi kezdeményezések helyzetéről.

Október 29-én pedig az érintett tudományterületek szakembereinek bevonásával rendeztünk tanácskozást az Országgyűlési Biztos Hivatalában, a kutatás eredményeit bemutató tanulmánykötet megjelenése alkalmából. Itt három szekcióban, az ökológia, a szociológia, illetve a fejlesztéspolitika szempontjai szerint folyt le a beszámolók vitája, az egyes szakterületek elismert kutatóinak közreműködésével.

A tanácskozások résztvevői egyetértettek azzal,

- hogy a környezetbarát művelési módok terjedése, a helyi természeti források célszerű, fenntartható hasznosítása javítaná az érintett térségek népességmegtartó erejét, s egyidejűleg környezetvédelmi célokat is szolgálna;
- hogy a mezőgazdasági kis- és középvállalkozások környezetbarát technológiával, jó minőségben és gazdaságosan előállítható termékeinek piaci térnyerése kedvezően befolyásolná az ország kereskedelmi mérlegét, enyhítené a falun drámai méreteket öltött munkanélküliséget, egyúttal hozzájárulna ahhoz, hogy a fogyasztó egészségesebb és ízletesebb táplálékhoz jusson;
- hogy a helyi önrendelkezés kulturális, gazdasági és intézményi alapjainak helyreállítása a vidéki társadalom revitalizációjának első, elengedhetetlen lépése;
- hogy a világban zajló népességnövekedés, a klímaváltozás, az energia és az üzemanyagok árának várható növekedése stb. jelentősen felértékeli a komplex tájgazdálkodás és ezen belül kifejezetten a mezőgazdaság szerepét, és napirendre tűzi az élelmiszer-önrendelkezés helyreállítását az európai országokban, különösen ott, ahol ennek természeti feltételei adottak.

E folyamatok sikere tehát – túlzás nélkül mondhatjuk – sorsdöntő lesz Magyarországon az ökológiai és társadalmi fenntarthatóság szempontjából. Ezért irodánk támogatja a fenntartható életmód és a tájkímélő mezőgazdaság lehetőségeinek feltárására irányuló kutatómunka folytatását. A környezetbarát közösségi vállalkozásokkal kialakuló rendszeres munkakapcsolat lehetővé teszi,

hogy eddigi megfigyeléseink eredményeit felhasználva, a hivatal 2011-től fenntarthatósági modellkísérletekkel alakítson ki együttműködést. Célunk a legjobb gyakorlatok bemutatása, támogatása, a tapasztalatcsere és a kölcsönös szakmai segítségnyújtás előmozdítása.

A különféle szervezeti formákban és célokkal induló vállalkozások tapasztalatai beépülnek a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának javaslataiba és állásfoglalásaiba, melyekkel egy jövőképes, környezetbarát, a vidéki társadalom rehabilitációját szolgáló fejlesztési politika kialakításához kíván hozzájárulni.

IV. STRATÉGIAI KOMMUNIKÁCIÓ

szerkesztő: Czippán Katalin

Bevezetés

A stratégiai kommunikáció kifejezés használata arra utal, hogy irodánk a különböző kommunikációs lehetőségeket igyekszik tudatosan tervezetten, egymást erősítve használni a következő elsődleges üzenetek célba juttatása érdekében: A jövő generációk egészséges környezethez való jogának képviselete nemcsak a területre vonatkozó, jelenleg érvényes jogrend betartását jelenti, hanem annak felülvizsgálatát, folyamatos fejlesztését is. A környezeti, társadalmi és gazdasági rendszerekről és azok kölcsönös összefüggéseiről keletkező tudományos eredmények tükrében újra és újra át kell gondolni, hogy milyen jogszabályi és egyéb eszközök segítenék ezen alapjog biztosítását a közösségi, intézményi és egyéni döntésekben.

Az elsődleges üzeneteket természetesen nem tudnánk egyedül megfogalmazni, karbantartani. A rendszerszintű problémafeltárás, a megértést szolgáló párbeszédre alapozott hálózatépítés a fenntartható fejlődés irányába történő elmozdulásnak, így irodánk működésének is alapvető eszköze.

A prioritások meghatározásához rendszeresen konzultálunk civil és szakmai szervezetekkel, kormányzati intézetekkel, testületekkel, hazai és külföldi, illetve nemzetközi kutatóintézetekkel, szakértőkkel. Az egyes konkrét ügyek legfontosabb mondanivalóját is konzultációs folyamatban alakítjuk ki. Panaszosainkat, a vizsgált szervezeteket megkeressük az állásfoglalások tervezetével, annak érdekében, hogy a végső szöveget, ajánlásokat szükség esetén kiegészíthessék, pontosíthassák, és – amennyiben egyetértenek azokkal – az érintettek sajátjuknak is érezhessék, sőt akár még a nyilvánosságra hozatal előtt léphessenek a probléma megoldása érdekében.

Kiemelten foglalkozunk a környezeti és a fenntarthatóságot szolgáló oktatás, szemléletformálás erősítésével, mert ez az egyik kulcseszköz ahhoz, hogy a

társadalom tagjai megértsék, a felelős döntéshozatal nem a környezetvédők szeszélye, hanem az élhető környezet megóvása érdekében mindannyiunk kötelessége.

A személyes találkozások, az egymástól való tanulás, a közös megoldáskeresés, a véleménycsere színterei a rendezvények, konferenciák, műhelyek, melyekből magunk is többet szerveztünk önállóan vagy másokkal együttműködésben, és tudatosan tettünk eleget számos megkeresésnek.

A média hatékony eszköz arra, hogy bemutassuk eredményeinket, állásfoglalásainkat, hogy megismerjék tevékenységünket, és arra is, hogy a jogi vizsgálatok vagy a tudományos kutatások által feltárt problémákat ismertessük a közvéleménnyel, bemutassuk a megoldás lehetséges vagy szükséges lépéseit.

Igyekszünk ezeket az eszközöket átgondoltan, egymásra építkezve, hatékonyan használni. Az eszköztár komplexitásának, összefüggésrendszerének átlátása érdekében beszámolónk következő fejezetében arra törekedtünk, hogy az ugyanazon eseményhez kötődő különböző szempontok leírásánál a megfelelő fejezetekre utaló hivatkozásokat jelöljük.

IV.1. HAZAI KAPCSOLATAINK

témafelelős: Fülöp Sándor

Ahogyan már az előző beszámolónkban is megfogalmaztuk, alapvető feladatunknak tekintjük 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 döntéshozó és államigazgatási szervekkel.

Az alábbi alfejezetben számot adunk a JNO rendkívül intenzív kapcsolatépítési munkájáról – melyben nagyon sokat tanulhattunk és nagyon sok helyre eljuttathattuk, amit tanultunk. Magától értetődik, hogy a két folyamat közül az első, a tanulási folyamat van túlsúlyban, és ezt igyekszünk minél jobban felhasználni egyedi és általános állásfoglalásaink, ajánlásaink, kezdeményezéseink megfogalmazásában.

A JNO kapcsolatrendszerének bemutatása a JNO-tól elvonatkoztatva is fontos üzenetet hordoz. Magyarországon a környezetvédelemmel foglalkozó szervezetek, programok, erőfeszítések ma már kiterjedt és erős szövésű hálót képeznek. A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT) és az Országos Környezetvédelmi Tanács (OKT) a környezet védelméért felelős több kormányzati szervvel, elsősorban az agárkörnyezetért és a környezetvédelemért felelős Vidékfejlesztési Minisztériummal (VM), valamint a klíma- és energiaügyeket kezelő Nemzeti Fejlesztési Minisztériummal (NFM) együtt világviszonylatban is kivételesen hatékonyan fogalmazhatja meg és képviselheti a környezetvédelmi eszméket, a jövő nemzedékek iránti felelősségünket.

Egy-egy szervezet erőfeszítései áttörést nemigen hozhatnak. A civil szervezetek nem szűnő aktivitása, több tucat nemzetközileg is elismert tudományos műhely, az egyházak és a gazdasági élet szereplőinek hozzájárulása együttesen viszont nagyon komoly reményekre jogosít fel bennünket. Büszkék lehetünk arra, hogy ezekben a hálózatokban rendre keresik, és helyet adnak a JNO-nak is.

Az Országgyűlés

Az ombudsmanok parlamenti szervek, természetes, hogy a legfontosabb számukra az Országgyűléssel fenntartott kapcsolat. Ennek hivatalos formája a biztosok éves beszámolójának elkészítése és benyújtása, ezt a kötelezettségünket először 2010. március 31-én teljesítettük.

Jóllehet ebben az évben az országgyűlési biztosok plenáris meghallgatására nem került sor, a Fenntartható Fejlődés Bizottsága meghallgatta beszámolónkat, és nagyon pozitívan értékelte az első időszakban végzett munkánkat. A Bizottság tagjai úgy vélték, hogy jól gazdálkodtunk a beszámolási időszakban

eltelt idővel, és kihasználtuk a mandátumunkban kapott lehetőségeket.[354] Az egyik választókerületi képviselő tag arról számolt be, hogy választói örömmel fogadták egyik állásfoglalásunkat. A JNO számára igen megtisztelő, hogy a Bizottság elnöke összefoglalójában a következőképpen fogalmazott: „Ez a beszámoló mondhatom, hogy talán a legvérmesebb elképzeléseket is felülmúlta. Azt bizonyítja, hogy ez az intézmény valóban meghatározó szereplőjévé tudott válni a hazai környezetpolitikának, valóban érdemben tudja befolyásolni a jövő nemzedékek sorsát illető döntéseket."

A Bizottság „A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008–2009" címmel a beszámoló elfogadásáról külön határozatot[355] hozott, amiben a következők szerepelnek: „Az Országgyűlés Fenntartható fejlődés bizottsága a tárgyi beszámoló tanulmányozása, a biztos 2010. július 6-i szóbeli tájékoztatása és a lefolytatott vita alapján a beszámolóról szóló J/313. számú jelentést megtárgyalta, megvitatta és általános vitára egyhangúlag javasolja. Megállapította, hogy a biztos intézménye szerves része lett a hazai jogrendnek és a környezetpolitikának." Nagyon fontos számunkra, hogy a Bizottság határozata a JNO további munkájára nézve is iránymutatást tartalmaz: „A fenntartható fejlődés fogalmából kiindulva – amely utal a generációk közötti igazságosságra – az intézmény által felvállalt jövőbeli stratégiai irányok követését a bizottság indokoltnak tartja, és azt megerősíti. A bizottság támogatja a biztos ezirányú elképzeléseit, és igényli az együttműködést az alábbi területeken:

- A biztos folytassa a környezeti információk nyilvánosságának megőrzése és további szélesítése érdekében ez ideig megtett tevékenységét, a társadalmi összefogás biztosítása érdekében;
- A biztos fordítson kiemelt figyelmet a klíma- és energiapolitikára, az energiahatékonysággal és a megújuló energiák hasznosításával kapcsolatos törvényelőkészítő tevékenység alakítására;
- A biztos ösztönözze a helyi fenntartható közösségek kezdeményezéseit, segítse és támogassa ezek tevékenységeinek területi és szakmai kiterjesztését, a közösségi döntésekben való hatékony részvételt."

A kötelező évenkénti beszámolón túlmenően az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottságával a korábbi Környezetvédelmi Bizottsághoz hasonlóan lényegében folyamatos munkakapcsolatban vagyunk. 2010 júniusában a költségvetés környezetvédelmi hatásainak vizsgálatával kapcsolatos kezdeményezésünket terjesztettük a Bizottság elé, és nyertük el a Bizottság támogatását. Az őszi ülésszak során az együttműködés legfontosabb területe természetesen az új alkotmány koncepciójának kialakítása volt. 2010. november 24-én egy előterjesztéssel részt vettünk a Bizottság által szervezett alkotmányjogi megbeszélésen. Ezt megelőzően, október 18-án, ugyancsak a Bizottság felkérésére előterjesztést tettünk a Duna Eurorégióval foglalkozó rendkívüli bizottsági ülésen, továbbá november 19-én előadást tartottunk[356] a Bizottság által szervezett egész napos természetvédelmi konferencián.

[354] www.parlament.hu/biz39/bizjkv39/FFB/1007061.htm#_Toc266768883
[355] www.parlament.hu/irom39/00707/00707.pdf
[356] Lásd részletesebben a IV.3. Konferenciák, tanácskozások, védnökségek alfejezetben

Több elemzést, tanulmányt is készítettünk a Fenntartható Fejlődés Bizottsága kérésére. 2010 szeptemberében a környezeti hatásvizsgálat készítésével, garanciális kérdéseivel foglalkozó elemzést[357], novemberben pedig az említett ülés felkérésére az alkotmány környezetvédelmi és jövő generációkkal összefüggő kérdéseiről írtunk szövegszerű javaslatokat indokolással. Szintén novemberben a Bizottság elnökének kérésére javaslatot készítettünk egy fenntarthatóságra neveléssel (ezen belül különösen a környezeti és a globális neveléssel) foglalkozó munkacsoport létrehozásának, működésének szempontjaira. Decemberben pedig a Bizottság elnökével abban állapodtunk meg, hogy kivizsgáljuk a természetvédelmi törvény által ex lege védett magyarországi lápok helyzetét, azon belül pedig négy konkrétan megjelölt tőzeglápos területet, ahol jelenleg bányászat folyik, vagy ilyen tevékenységet terveznek.

Részt vettünk ezenkívül a Bizottság által támogatott Allergia Parlagfű Kerekasztal alakuló ülésén, és azóta is figyelemmel kísérjük a Kerekasztal tevékenységét, a Kerekasztal jogi munkacsoportja vezetője felkérésére e munkacsoportban is részt veszünk. Mindezeken a közös tevékenységi formákon kívül a JNO képviselője jelen volt a Fenntartható Fejlődés Bizottság ülésein, amikor a Bizottság a megújuló energia, a termékdíj, a hulladékkezelés, a vörösiszap-katasztrófa kérdéseit tárgyalta. Képviselőnk jelen volt a Bizottság bioüzemanyagokról szóló szemináriumán is.

Esetenként – a vörösiszap-katasztrófa ügyében, illetőleg a közlekedési célú megújuló energia-felhasználás témájú törvényjavaslat témakörében – a Mezőgazdasági Bizottság ülésén is részt vettünk. A bizottságok témakörében ezenkívül feltétlenül meg kell még említenünk többszörös részvételünket az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság és az Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottság ülésein.

A Fenntartható Fejlődés Bizottságán és egyéb parlamenti bizottságokon kívül a JNO természetes kapcsolódási pontja az Országgyűléshez a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (NFFT). 2010 januárjában részt vettünk a Tanács klímatörvénnyel kapcsolatos programjában, augusztusban pedig személyesen találkoztunk Kövér Lászlóval, az Országgyűlés elnökével, aki hivatalból az NFFT elnöke is, és áttekintettük a Tanács szerepét, lehetőségeit. Nagy örömünkre szolgál, hogy a Tanács új elnöke szintén kiemelt szerepet szán az NFFT-nek az ország stratégiai környezetvédelmi problémáinak megvitatásában és a megoldások kimunkálásában. Az új összetételű Tanács első ülését 2010 decemberében már meg is tartotta, amin az alkotmány és a környezetvédelem összefüggéseit vitatta meg, természetesen a JNO képviselői mint állandó meghívottak részvételével.

Az NFFT-vel a kapcsolatunk nem merült ki a plenáris üléseken való részvételünkben, a Szakmai és Tudományos Bizottság, a Vízpolitikai-vízgazdálkodási Munkabizottság és az Energia-Klíma Munkacsoport munkájában is részt vettünk, azonkívül pedig a Tanács előző elnökével aláírt együttműködési megállapodás alapján közösen alapított és elnökölt Társadalmi Tudatosság Munkabizottság tevékenységét is szerveztük. A Munkabizottság több, társadalmi szemléletfor-

[357] Lásd részletesebben a I.4. Eredményeink és tapasztalataink a környezetjog terén alfejezetben

málást célzó javaslatot dolgozott ki az NFFT számára. Az egyik Magyarország fenntarthatósági Öröm- és Bánattérképének programja, amely az iskolák aktív részvételére alapozott széles körű társadalmi szemléletformálást jelenthet a fenntarthatóság/fenntarthatatlanság problémakörének megismertetésére, egy Fenntartható Fejlődés Stratégia tervezéséhez szükséges fogalomkészlet megosztására, alakítására. A másik, a beszámolási időszakban meg is valósult javaslat a Médiaklub rendezvényeire irányult, ahol környezetvédelmi és a környezetvédelem iránt érdeklődő újságírókkal vitattunk meg időszerű témákat.[358]

A Köztársasági Elnök Hivatala

Mint ismeretes, a 2010 első felében még hivatalban lévő Sólyom László köztársasági elnök tevékenységének a környezetvédelem egyik központi kérdése volt. Ezzel összefüggésben a Köztársasági Elnök Hivatala kérésére elemzést írtunk arról, hogy a szerencsi erőmű megépítésének a Világörökség Egyezmény alapján milyen nemzetközi jogi következményei lehetnek. Részt vettünk továbbá a köztársasági elnök által kezdeményezett természetvédelmi országjáráson is 2010 márciusának első két napjában Mórahalmon és Császártöltésen, ahol a vízgazdálkodás és a természetvédelem kérdéseit jártuk körül.

A kormány

A kormánnyal, a minisztériumokkal és a hozzájuk tartozó hatóságokkal a kapcsolatrendszerünket alapvetően az határozza meg, hogy parlamenti vizsgáló szervként az Obtv.-ből eredő elsődleges feladatunk a kormányzat általános és egyedi döntéseinek, határozatainak vizsgálata, törvényességük, az egészséges környezethez való joggal való kapcsolatuk feltárása. Alapvető érdekünk, hogy ez a kapcsolat kollegiális és együttműködő legyen, ám a bíráló és a megbírált között a súrlódások természetesen teljesen nem kerülhetők el. Azt gondoljuk, hogy a kormányzati szervek, hatóságok nagyvonalúságát, hivatástudatát jelzi, hogy ennek ellenére számos megbeszélésre invitáltak bennünket, számos egyeztetési folyamatban biztosították vagy kérték a részvételünket.

A kormányból természetesen a környezet védelméért felelős tárcával (a beszámolási időszak második felében a VM, előtte pedig a KvVM) van a legtöbb szakmai kapcsolatunk. A JNO elé kerülő jogalkotási és egyedi ügyeken túlmenően egyes esetekben a környezetért felelős tárca munkatársai meghatározott környezetpolitikai kérdésekben saját kezdeményezésre is konzultálnak velünk. Így történt ez az év elején a környezetvédelmi bírságok esetleges tömeges elengedése tárgyában, az év második felében pedig az IMPEL hálózathoz való kapcsolódás egyes kérdéseiben. Ugyancsak véleményeztük, immár agrár-környezetvédelmi tárgykörben az Európai Unió Közös Agrárpolitikájának magyar vonatkozásait.[359] A KvVM kérte véleményünket „Az európai környezet állapota és kilátásai 2010"[360] (SOER 2010) jelentés szerkezetének kialakításához. Levelünkben örömmel üdvözöltük azt a törekvést, hogy a természeti környezet

[358] Lásd részletesebben a IV.2. Oktatás, nevelés, szemléletformálás alfejezetben
[359] Lásd részletesen a III.6. A Közösségi Agrárpolitika jövőbeli szerepe és kilátásai alfejezetben
[360] SOER – The European Environment – State and Outlook 2010, Synthesis – EEA 2010

problémáit nem önmagukban tárgyalja, hanem szoros összefüggésben az ezeket előidéző és ezektől függő társadalmi-gazdasági folyamatokkal, és jeleztük, hogy örömmel látnánk a hiányos hazai fejezetek feltöltését.

A Vidékfejlesztési Minisztérium (VM) elkezdte a hazai növényi génbank-hálózat megőrzésére, fejlesztésére és fenntartására vonatkozó átfogó stratégia (Agrobiodiverzitás-védelmi Nemzeti Stratégia és Cselekvési Terv 2011-2020) kidolgozását. Ennek érdekében tanácskozás-sorozatot tartott a tudomány, a génmegőrzéssel foglalkozó intézmények képviselőivel, egyesületekkel, amelynek első, 2010. október 13-i tanácskozásán a JNO képviselői is részt vettek és képviselhették az ország genetikai örökségének védelmével kapcsolatos elképzeléseinket. Ez a lehetőség különösen azért volt fontos számunkra, mert az érdi génbank tárgyában 2010 augusztusában kiadott állásfoglalásunkban[361] többek között azt is szóvá tettük, hogy a nemzetközi kötelezettségek ellenére nincs jelenleg átfogó génmegőrzési stratégiája az országnak.

Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség meghívására a JNO Iroda munkatársai 2010 novemberében részt vettek a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) kormányrendelet módosításáról tartott szakmai megbeszélésen, ahol javaslatokat adtak a rendeletmódosítás kialakításához, majd ezt követően is több ízben tettek szakmai észrevételeket a célirányos szabályozás elősegítésére.

A VM politikai államtitkárával, Ángyán Józseffel komoly szakmai egyeztetést követően közösen vettünk részt az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottsága által szervezett konferencián, illetőleg államtitkár úr a JNO által is szervezett „Miért fenntarthatatlan, ami fenntartható?" konferencia[362] teljes napi programján részt vett. Az államtitkár külön is ellátogatott irodánkba, ahol rövid beszámolót hallgatott meg az általunk vizsgált fontosabb ügyekről és jogalkotási projektjeinkről, valamint a JNO vezetőivel áttekintette a fenntartható vidékfejlesztés időszerű problémáit.

Jóllehet az Országos Környezetvédelmi Tanács (OKT) nemcsak a minisztérium, hanem a kormány tanácsadó testülete, a VM támogatásával és jelentős részben a VM által kezelt problémákra összpontosítva működik. A JNO több alkalommal meghívottként vett részt az OKT ülésein (a vizsgálati elemzéssel kapcsolatos témakörökben), azonban megfigyelőként az üléseken akkor is jelen voltunk, amikor a Tanács napirendjén kifejezetten nem szerepeltünk. Az OKT titkárságával, elnökével és tagjaival az ülések idején kívül is számos ügyben folytattunk levelezést, személyes konzultációt.

Az Oktatási és Kulturális Minisztériummal a környezeti nevelés terén működtünk együtt. A JNO biztosította környezeti neveléssel foglalkozó munkatársa szakértői részvételét a Fenntartható fejlődést szolgáló oktatás tanári kompetenciák szakértői csoportban, a minisztérium pedig munkatársunk e projekthez

[361] JNO-177/2010. állásfoglalás az érdi génbank tárgyában, lásd részletesebben a II.2.11. Az emberiség közös öröksége és a nemzeti vagyon kiemelt védelme alfejezetben

[362] Lásd részletesen a IV.3. Konferenciák, tanácskozások, védnökségek alfejezetben

kapcsolódó nemzetközi utazásainak költségeit fedezte.[363] A JNO együttműködése a Nemzeti Erőforrás Minisztériummal (NEFM) is kifejezetten jó. 2010 októberében a JNO vezetői személyes találkozón tekintették át a nemzeti erőforrás miniszterrel és az illetékes helyettes államtitkárokkal a környezeti nevelés, környezetegészségügy területein az együttműködés lehetőségét. E megbeszélés folyományaként találkoztunk a közoktatásért felelős helyettes államtitkárral is, ahol a környezeti nevelési együttműködés konkrét kérdéseit tárgyaltuk meg. Együttműködtünk a minisztériummal egy EU-tanácsi következtetés tárgyalási előkészítésében, illetőleg számos jogszabálytervezet véleményezésére nyílt lehetőségünk – ez a tárca volt ugyanis az, ahonnan kivétel nélkül minden jogszabály tervezetét időben megkapunk véleményezésre.[364] Továbbra is részt veszünk a tárcához tartozó Világörökség Magyar Nemzeti Bizottsága ülésein, illetőleg találkoztunk a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal új vezetőjével is, hogy az épített környezet védelmével kapcsolatos közös feladatainkat áttekintsük.

A Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztériummal már korábban jó együttműködést alakítottunk ki a nukleáris kérdések és a közösségi részvétel szabályozásának és gyakorlatának összefüggéseivel kapcsolatban. Ennek keretein belül közös konferenciát rendeztünk az Aarhusi Egyezmény érvényesüléséről a nukleáris energiával kapcsolatos döntéshozatali eljárásokban.[365] Ez a kapcsolat a Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatos vizsgálat[366] előkészítési tárgyalásaiban is előnyösnek bizonyult.

Részt vettünk továbbá a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium felügyelete alá tartozó Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Fejlesztési Igazgatóságán az európai uniós természetvédelmi támogatásokra irányuló kérelmek, valamint egyes Környezet és Energia Operatív Program (KEOP) pályázatok bíráló bizottsági döntései elvi kérdéseinek kimunkálásában.

Civil szervezetek

A parlamenti szerveken kívül a civil szervezetek jelentik a JNO számára a viszonyítási pontot, ők a legfontosabb partnereink. Nemcsak azért, mert a legjobban kiválasztott, a legalaposabban alátámasztott panaszokat a különböző országos szakmai és kisebb helyi egyesületektől, alapítványoktól kapjuk, hanem azért is, mert folyamatosan figyelemmel kísérik a munkánkat, és értékes visszajelzéseket kapunk tőlük.

A társadalmi szervezetek véleményének, javaslatainak megismerésére igyekszünk megteremteni a megfelelő alkalmakat. Hagyományosan évente két civil találkozót tartunk, az év elején a munkatervünket, az év végén pedig a beszámolónkat vitatjuk meg azokkal a környezetvédő szervezetekkel, amelyek megtisztelnek bennünket azzal, hogy meghívásunknak eleget tesznek. 2010-ben mind a két eseményen a korábbinál több, harmincat meghaladó számú szervezet képviseltette magát. Az első találkozót 2010. március 16-án tartottuk, szokásunktól eltérően nem a Környezet- és Természetvédő Szervezetek Országos Találko-

[363] Lásd részletesebben a IV.2. Oktatás, nevelés, szemléletformálás alfejezetben
[364] Lásd részletesebben a IV.2. Oktatás, nevelés, szemléletformálás alfejezetben
[365] Lásd II.3. Nemzetközi hatásköreinkhez kapcsolódó tevékenységünk alfejezet
[366] Lásd III.2. Klíma, energia alfejezet

zóján, ahol egyébként a plenáris ülésen és a szekciókban is többször szerepet kaptunk. Az év második civil találkozója viszont egybeesett a civilek december 14-i Egyeztető Fórumával, amelynek így szintén a JNO adott otthont. A felszólalók mind a két ülésen elégedettségüket fejezték ki a JNO által sikerrel befejezett nagy ügyek és jogalkotási projektek felett. A kritikai megjegyzések leginkább a honlapunkat és a kommunikációnkat illették, amelyeket igyekeztünk megszívlelni, és úgy érezzük, hogy az év végére komoly javulást is értünk el.

Az év során az egyes ügyeken és a civil találkozókon kívül külön kapcsolatunk volt a hazai környezetvédelmi civil információs hálózat egyedülálló szervezetével, a Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózatával (Kötháló), amelynek mindkét tanácsadó testületi ülésén részt vettünk, a hálózat tanácsadói számára rendezett képzésen pedig környezetjogi előadásokat tartottunk. Hasonlóan szoros volt az együttműködésünk a környezeti neveléssel foglalkozó civil szervezetekkel is: irodánk munkatársai közül hárman is közreműködtek a hagyományosan a civilek által összeállított nemzeti környezeti nevelési stratégia megújításában.

Ahogyan azt a „Konferenciák, tanácskozások, védnökségek" alfejezetben részletesebben is leírjuk, több civil szervezet fordult hozzánk védnöki szerep vállalását kérve, így kerültünk szorosabb kapcsolatba a Greendependent Egyesülettel, a Demokratikus Ifjúságért Alapítvánnyal, a Magyar Környezeti Nevelési Egyesülettel, a Gyermekmédia Egyesülettel vagy a Védegylettel.

Számos civil szervezet által rendezett konferenciára kaptunk és fogadtunk el meghívást előadások tartására, szekciók vezetésére, így egyebek között a Levegő Munkacsoport, a Humusz, a Magyar Természetvédők Szövetsége, a miskolci Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány, a Tanácsadók a Fenntartható Fejlődésért, a Klímabarát Települések Szövetsége rendezvényein. Globális neveléssel foglalkozó egyesületek (Anthropolis, Artemisszió) is igényelték a részvételünket a rendezvényeiken, megnyitó és egyéb előadásokat tartottunk, közreműködtünk az általuk létrehívott globális nevelés kerekasztal munkájában. A Tanuló Szervezetek a Fenntarthatóságért Alapítvány – SoL Magyarország közös műhelyrendezvény házigazdája a JNO volt.[367]

Ezt az egy fokkal még nagyobb elkötelezettséget jelentő támogatást más szervezeteknek is biztosítottuk, ugyancsak a hivatal dísztermében helyet adtunk a Kötháló által szervezett fenntartható közbeszerzés műhelymunkának, illetőleg az Élő Tisza Szövetség Élőfalu Hálózatának fenntartható közösségekkel foglalkozó programjának stratégiai partnerei voltunk és vagyunk.

Szakma, tudomány

A 2010-es évben a JNO kapcsolata az előző évekhez képest még élénkebbé vált a különböző magyarországi egyetemekkel. Ennek a kapcsolatnak talán a legkiemelkedőbb megnyilvánulása volt, hogy márciusban előadást tarthattunk a Magyar Rektori Konferencia meghívására a környezeti nevelésről a felsőoktatásban.[368]

[367] Lásd részletesebben a IV.3. Konferenciák, tanácskozások, védnökségek alfejezetben
[368] Lásd részletesebben a IV.2. Oktatás, nevelés, szemléletformálás alfejezetben

A Corvinus Egyetem Környezettudományi Intézetével szoros a kapcsolatunk, kölcsönösen meghívjuk egymást rendezvényeinkre, részt veszünk azokon előadóként. Az egyetem rektorhelyettese az év elején előadóként részt vett a koppenhágai klímacsúcs értékeléséről tartott sajtótájékoztatónkon[369], a JNO képviselője pedig elnökölt az Intézet által rendezett, a fenntartható termelésről és fogyasztásról szóló nemzetközi konferencián. Felkérésünkre Kerekes Sándor professzor méltatta Kindler József professzor urat a JNO által adományozott Iustitia Regnorum Fundamentum kitüntetés átadásakor, végül pedig kapcsolatunk sokoldalúságát jellemzi, hogy irodánk ajánlólevelet adott az intézet egyik fenntartható fejlődés témakörében benyújtott pályázatához.

A Miskolci Egyetem után a Pécsi Tudományegyetemmel is írásbeli együttműködési megállapodást kötöttünk. Ezek keretében Miskolcon idén is szakmai támogatásban (eseti konzultációk, hallgatók fogadása, kutatásaik támogatása) részesítettük az egyetem hazánkban egyedülálló környezetvédelmi jogklinikáját, míg a Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Karával közös rendezvényünk volt – a világhírű környezetvédelmi szakembert és vállalkozót, Gunter Paulit láttuk vendégül, és a JNO szervezte meg budapesti programját.[370]

Az ELTE Szociológiai Intézete közreműködik a fenntartható közösségek programunkban[371], az intézményeink közötti kutatási szerződés alapján. Ugyanez az egyetem felkérte a JNO-t az Ember és Környezet szakirány indításakor a képzésben való állandó közreműködésre, illetőleg ezzel összefüggésben támogató nyilatkozatot adtunk az egyetem pályázatához egy fenntarthatósági projektben. Végül pedig az ELTE diákjainak a felkérésére vettünk részt 2010 júliusában egy előadással és beszélgetéssel az egyetem fenntartható fejlődés diákpiknikjén.

A több más szervezet mellett a Semmelweis Egyetem Magatartáskutató Intézete által kezdeményezett Népesedési Kerekasztal megbeszélésein idén is részt vettünk, illetőleg a ránk bízott esélyegyenlőséggel foglalkozó szekció munkáját szerveztük. Kapcsolataink itt is többboldalúak: az Intézet kutatást végzett a fenntartható fejlődés indikátoraival kapcsolatos projektünkben.[372]

Hagyományosan szoros szakmai együttműködést folytatunk a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Környezetjog és Gazdasági Szakjogok Tanszékével, több előadást tartottunk a karon, illetőleg a Tanszék oktatóit bevonjuk fontosabb állásfoglalásaink tervezetének véleményezésébe. A tanszék a JNO-val közös pályázat alapján elnyerte az európai Jean Monet Centre of Excellence címet, ami az együttműködés szakmai és anyagi hátterét jelentősen megerősítette.

Ugyancsak intenzív, több szálon futó kapcsolatunk van a Közép-európai Egyetemmel (Central European University – CEU). Több kutatójukkal rendszeresen konzultálunk, az év során két alkalommal fogadtuk CEU-s diákok csoportját, illetőleg adatokat, interjúkat adtunk az egyetem különböző kutatási program-

[369] Lásd részletesebben a IV.4. Médiakommunikáció alfejezetben
[370] Lásd részletesebben a IV.2. Oktatás, nevelés, szemléletformálás alfejezetben
[371] Lásd részletesebben a III.8. Jövőkutatás a jelenben: fenntartható közösségek alfejezetben
[372] Lásd részletesebben a III.1. Ökoszisztéma, társadalom, gazdaság: az egymásba ágyazott rendszerek alfejezetben

jaihoz vagy PhD hallgatóinak. Egy nagyobb szabású konferenciát külön is meg kell említenünk: október folyamán részt vettünk a CEU 6. Európai Környezetvédelmi Akcióprogramról rendezett nemzetközi konferenciájának előkészítésében és lebonyolításában.

A Magyar Tudományos Akadémia Ökológiai és Botanikai Kutatóintézetével megalakulásunk óta szoros kapcsolatot tartunk fenn. Kölcsönösen aktív szereplőként veszünk részt egymás rendezvényein, közösen gondolkodunk a fenntartható fejlődést jelző indikátorok kidolgozásán, ennek megalapozására felkérésünkre egy kutatást is végeztek. Érdekes és hasznos színfoltja volt a velük való együttműködésünknek a 2010 tavaszán a JNO munkatársai számára vezetett egész napos terepgyakorlat a fóti Somlyó-hegyen. Egy másik alkalommal az intézet egyik vezetője informális előadást tartott a munkatársaknak egy úgynevezett „batyus ebéden".[373]

A környezettudomány képviselőivel különösen intenzívvé tette a kapcsolatunkat a beszámolási időszakban lefolytatott két kutatási projektünk. Számos interjút, szakirodalmi elemzést készítettünk, mielőtt 2010 októberében egy hét különbséggel megtartottuk zajvédelmi, valamint levegőtisztaság-védelmi szakmai konferenciáinkat. A két kutatás és a konferenciák tartalmát a levegő minőségével és a zaj elleni védelemmel foglalkozó jogi alfejezetekben részletesen elemezzük, ehelyütt annyit kell csak megemlítenünk, hogy rendkívül hálásak vagyunk a különböző szakértői testületeknek és egyéni szakértőknek, akik önzetlenül és nagy lelkesedéssel vállalták ezeken a programokon a szereplést. Különösen fontos volt az Optikai Akusztikai és Filmtechnikai Egyesület (OPAKFI) segítsége zajvédelmi kérdésekben (az általuk szervezett többnapos szemináriumon a JNO képviselői is részt vettek), illetőleg az Igazságügyi Szakértői Kamara sokoldalú segítsége.

Terjedelmi korlátaink miatt csak felsorolásképpen tudjuk megemlíteni kapcsolatainkat

- a Magyar Közgazdasági Társasággal,
- a Magyar Bioetikai Társasággal,
- a Heller Farkas Főiskolával,
- az Új Reformkor kezdeményezés köré csoportosult tudósokkal,
- az Országos Környezetegészségügyi Intézettel,
- a Magyarországi Települések Biodiverzitás Díjának Tanácsadó Testületével,
- az Energiapolitika 2000 Társulattal,
- a Magyar Közgazdasági Társaság Társadalomgazdasági Szakosztályával,
- a Magyar Konzervatív Alapítvánnyal,
- a Nemzetstratégiai Szövetséggel,
- a Környezetvédelem folyóirat szerkesztőivel,
- a Szabad Föld hetilap szerkesztőségével,

[373] Lásd a IV.5. Magad légy a változás... alfejezetben

- az ELTE Fenntartható Fejlődés és Erőforrások Kutatócsoportjával,
- és a Károli Gáspár Református Egyetem kutatóival[374].

Tudományos kapcsolataink között tartjuk számon az Állami Számvevőszéket fenntarthatósági vizsgálataik vonatkozásában (egy közös műhely és a vonatkozó tanulmányra kiadott véleményünk alapján) és a Központi Statisztikai Hivatalt is a fenntarthatósági jelentésekkel kapcsolatban, sőt a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget is, amellyel szintén a fenntarthatósági indikátorok hazai fejlesztése érdekében kezdeményeztünk együttműködést.

Gazdasági élet szereplői

Annak ellenére, hogy a gazdasági élet több szereplője beruházóként, környezeti szempontból kifogásolható létesítmények üzemeltetőjeként eséllyel kerülhet valamelyik vizsgálatunkba, több ágazat képviselőivel sikerült konstruktív kapcsolatot kialakítani.

Az energiaszektorhoz tartozó nagy cégek közül a MOL meghívására meghallgattuk a cég fenntartható fejlődés jelentését, részt vettünk és előadást is tartottunk az E.ON éves vevőtalálkozóján, illetőleg közös konferenciát szerveztünk több más érdekelt mellett a Paksi Atomerőmű Zrt.-vel a közösségi részvétel szabályairól és gyakorlatáról a nukleáris energiával kapcsolatos döntéshozatali eljárásokban.

Természetesen más területekhez viszonyítva sokkal szorosabb a kapcsolatunk a környezetvédelmi ipar képviselőivel és szövetségeivel, egyebek között a biomassza-hasznosításban érdekelt Bioline Kft.-vel, a Biomassza Termékpálya Szövetséggel, a KÖVET Egyesület a Fenntartható Gazdálkodásért nevű szervezettel és a Környezetvédelmi Gyártók és Szolgáltatók Szövetségével folytattunk rendszeres konzultációkat.

Az Iparfejlesztési Közalapítvány (IFKA) felkérésére védnökséget vállaltunk az általuk szervezett „Gyereegykörre" felsőoktatási vetélkedő felett[375], ahol a zsűriben is részt vettünk. A Piac és Profit folyóirat által szervezett fenntarthatósági konferencián jelentős hazai és multinacionális vállalatok képviselőivel együtt tartottunk előadást a fenntartható fejlődés témakörében.

A gazdasági élet szereplőivel fenntartott kapcsolatunk új, és reméljük a jövőben gazdagodó programok jó kezdő lépése volt, hogy 2010 áprilisában eleget tettünk a Paksi Iparoskör meghívásának, és a helyi kisipar és kereskedelem képviselőivel megvitathattuk a környezetvédelem legégetőbb kérdéseit, nem hallgatva el a nukleáris energia jövőjével kapcsolatos kritikus véleményünket sem.

[374] Ezek a kapcsolatok többnyire konferencia-részvételben is megnyilvánultak, bár korántsem merültek ki abban. A konferenciákról részletesebben a IV.3. Konferenciák, tanácskozások, védnökségek alfejezetben írunk.

[375] Lásd részletesen a IV.3. Konferenciák, tanácskozások, védnökségek alfejezetben

Bíróságok, ügyészségek, rendvédelmi szervek

A JNO és a Közigazgatási Bírák Országos Egyesülete között a szakmai kapcsolatok kiválóak. Ezt bizonyítja, hogy 2010-ben két alkalommal is, január 11-én és szeptember 9-én nagy érdeklődéssel kísért közös képzéseket, konferenciákat[376] szerveztünk. Az első alkalommal az európai jog tagállami alkalmazásáról és a környezeti hatásvizsgálati eljárásról, a második alkalommal pedig a hulladékgazdálkodás európai és hazai szabályairól hallgattunk meg uniós és hazai előadókat.

A Legfelsőbb Bíróság felkérésére, kiterjedt kutatásokra és az ügyeinkből levont tapasztalatainkra alapozva véleményt[377] nyújtottunk be a Kvtv. 89. § (1) bekezdése alapján a társadalmi szervezetek ügyféli jogára vonatkozó új jogegységi döntés előkészítésének folyamatában.

A rendvédelmi szervezetekkel való szakmai kapcsolat példájaként említhetjük, hogy 2010. szeptember 30-án a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága és más szervezetek által szervezett konferencián előadást tartottunk a hulladékgazdálkodás környezetpolitikai kérdéseiről.

Sajnálatos apropója volt az ügyészséggel való konkrét együttműködésünknek: arról tartottunk többfordulós egyeztetést, hogy a két szervezet hogyan kezeli az állásfoglalásai miatt esetleg vele szemben indított polgári jogi pereket. Szerencsére ilyen per kevés esetben merülhet fel egyáltalán[378], hiszen mindkét szervezet sikeresen védekezhet azzal, hogy a tényállást a lehető leggondosabban feltárta, a jogi minősítés tekintetében pedig az elérhető legfelsőbb bírósági és egyéb iránymutatásokat a legmesszemenőbbekig figyelembe vette.

Egyházak, vallási szervezetek

A történelmi egyházak az utóbbi években egyre aktívabbak a környezet – a teremtett világ – védelmének kérdéseiben. Örvendetes tény, hogy a 2010-es évben is folytatódott a párbeszédünk és együttműködésünk az egyházakkal.

A Magyar Katolikus Püspöki Kar Justitia et Pax Bizottsága által szervezett Duna-konferencia koncepciójának kialakításában és a szervezésben egyaránt együttműködtünk, irodánk munkatársai közül pedig hárman is előadást tartottunk a nagy sikerrel lezajlott rendezvényen. Ezen túlmenően munkatársaink több kisebb, helyi egyházi rendezvényen tartottak előadásokat a fenntartható fejlődés témakörében.

Továbbra is szívesen készítenek velünk interjúkat a különböző egyházi kötődésű médiumok, így A Szív és a Távlatok jezsuita folyóirat, a Budapesti Katolikus Rádió és az Egri Katolikus Rádió.

Idetartozik még, hogy a JNO idén is elvállalta a katolikus fiatalok által szervezett jövő:re szabadegyetem védnökségét, a szervezésben és az előadások megtartásában pedig munkatársaink aktívan részt vesznek.

[376] Lásd bővebben II.3. Nemzetközi hatásköreinkhez kapcsolódó tevékenységünk alfejezet
[377] Lásd részletesen a II.2.7. Társadalmi részvétel alfejezetben
[378] Egy perelőkészítő iratot kaptunk a szerencsi önkormányzattól, azonban az érdemi válaszunk nyomán perindításra végülis nem került sor.

IV.2. Oktatás, nevelés, szemléletformálás

témafelelős: Czippán Katalin

Ebben az alfejezetben azokat a tevékenységeinket, programjainkat foglaltuk össze, amelyekben az oktatást, szemléletformálást meghatározó szakpolitika és intézmények számára tettünk javaslatokat a környezettudatosság, a fenntarthatóság szempontjainak érvényesítésére, illetve amelyekben ezekről cseréltünk eszmét partnereinkkel.

Nemzetközi szakmai környezet alakítása

Az előző beszámolási időszak végén kezdődött az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (ENSZ EGB – UNECE) Fenntarthatóságra Nevelés Bizottsága által létrehozott Szakértői Munkacsoportban a fenntarthatóságot szolgáló oktatáshoz szükséges tanári kompetenciák fejlesztése. Munkatársunk részvételét a szakértői munkacsoportban a JNO biztosította, kiküldetésének költségeit a NEFMI állta. A munka eredményeként a 14 országból együtt dolgozó tagok kidolgozták, hogy szerintük, illetve a rendelkezésükre álló nemzetközi irodalom és tapasztalatok alapján milyen kompetenciákkal kell rendelkezni a képzésben, szemléletformálásban, kommunikációban dolgozó szakembereknek, hogy segítsenek a társadalom szemléletének és döntéseinek fenntarthatóság felé történő elmozdulásában. A javaslatokat három cél köré csoportosították: integráló gondolkodás és gyakorlat, a változás előrevetítése (múlt, jelen és jövő), a változás megvalósítása (emberek, pedagógia és oktatási rendszer). Emellett oktatáspolitikai javaslatokat is megfogalmaztak ezek elterjesztése és fejlesztése érdekében. A dokumentumot várhatóan 2011 első hónapjában véglegesítik, és az ENSZ EGB Fenntarthatóságra Nevelés Bizottsága áprilisi ülése elé terjesztik, melynek elfogadása után az országok feladata, hogy ezt beépítsék a nemzeti, térségi, tartományi programjaikba.

A Nemzeti Erőforrás Minisztérium (NEFMI) felkérésére részt vettünk az Európai Unió Tanácsa Oktatás, Ifjúság, Kultúra és Sport ülésén november 19-én elfogadott, a „Fenntartható fejlődést szolgáló oktatásról szóló tanácsi következtetés" tárgyalási dokumentumainak véleményezésében, a végleges szöveg kialakításában. A többkörös, valamennyi fél részéről igen konstruktív, előremutató egyeztetésben a környezeti nevelés és a fenntarthatóságra nevelés hazai gyakorlatáról adtunk tájékoztatást, majd intenzíven segítettük konkrét szövegszerű javaslatokkal és magyarázatokkal az előkészítő munkát. A kiadott Tanácsi Következtetés nagyon fontos a hazai oktatás szempontjából is, mert a tervezett törvényalkotási folyamathoz és a Nemzeti Alaptanterv felülvizsgálatához iránymutatást ad.

Az iskolarendszerű környezeti nevelés, oktatás segítése

Hivatalba lépése után nem sokkal megkerestük a nemzeti erőforrás minisztert és a közoktatásért felelős államtitkárt, akik nyitottan fogadták javaslatainkat a fenntarthatóságot szolgáló oktatás szakterületi integrációja érdekében, és

kérték szakmai együttműködésünket, melyet az év folyamán több megkeresés követett. Így kaptunk felkérést a TÁRS pályázat véleményezésére, és meghívást „A közösségi szolgálat, önkéntesség jelene és jövője az oktatásban" konferenciára 2011 januárjában.

A közoktatási törvény tervezetének társadalmi vitára bocsátott változatához javaslatot fogalmaztunk meg annak érdekében, hogy a környezettudatosság erősítésének feladatát a törvényi szabályozás szintjén rögzítsék. Levelünkben kértük a NEFMI oktatásért felelős szakállamtitkárát, hogy a közoktatási rendszer céljai közé emeljék be a felkészítést a hosszú távon fenntartható társadalom építésére, és az ehhez szükséges élhető környezet megóvására, felelős alakítására. Javasoltuk, hogy a helyi pedagógiai programban hagyják benne a környezettudatos nevelést. Felhívtuk figyelmét arra, hogy az Európai Unió az előző bekezdésben részletezett Tanácsi Következtetésben felkéri a tagállamokat arra, hogy hozzák meg a megfelelő intézkedéseket, melyek ösztönzik a fenntartható fejlődést szolgáló oktatás továbbfejlesztését és alkalmazását, és azt, hogy az minden szinten beépüljön az oktatási és képzési rendszerekbe. Javaslatunkra pozitív választ kaptunk a minisztériumtól.

Aáry-Tamás Lajos, az oktatási jogok biztosa jelentésének átküldése után személyes konzultációra kérte az ombudsmant. Látogatása alatt több együttműködési lehetőséget, közös programot tártunk fel. Ezek megvalósítása 2011-ben várható.

A globális nevelés civil szervezetek által készített hazai stratégiájának tavalyi bemutatását követően felélénkült kapcsolatunk a globális neveléssel foglalkozó szervezetekkel. Jelen beszámolási időszakban jelent meg több nyelven az „Iskolák a világért" kiadvány, melynek előszavát Fülöp Sándor írta. A júniusban Balatonszemesen rendezett Nemzetközi Fejlesztési Oktatás Nyári Táborának (Development Education Summer School – DESS) megnyitójára az ombudsmant, a tábor eredményeit felmutató összegző munka megtartására, és a jövőbe mutató gondolatok megfogalmazására pedig egyik munkatársunkat kérték fel. Mindketten aktív közreműködőként vettek részt a szeptember végén, Budapesten rendezett globális nevelés kerekasztalon. Előadásukban hangsúlyozták, hogy ahhoz, hogy a jövő generációk számára élhető környezetet biztosítsunk, nagyon fontos, hogy a ma még különbözőnek számító nevelési területek (a környezeti nevelés, a fenntarthatóságra nevelés, a globális nevelés, az aktív állampolgárságra nevelés stb.) egymást támogassák, átfedő céljaik szinergikusan erősítsék, és a tanrendi keretekért egymással versenyezve ne oltsák ki egymást.

A JNO munkatársa nyitotta meg Mezőtúron a Kaán Károly tanulmányi versenyt, beszédében kiemelte, hogy a környezetvédelmi vetélkedők, versenyek nagyon fontosak mind a diákok, mind a tanárok életében. A gondosan megadott szempontok és irodalom alapján a felkészülés sok tanulót hoz közelebb a természet és annak összefüggései megértéséhez, ösztönöz a problémák megismerésére és megoldására. Felhívta a diákok figyelmét arra is, hogy bár ez egy verseny, de a szünetekben, szabadidős programokban barátkozzanak össze más csapatbeli társaikkal, kövessük ebben is az ökológiai rendszereket, amelyekben egyaránt jelen van a verseny és az együttműködés.

Egyik munkatársunk tartott előadást november végén Jászberényben a „Tegyünk együtt környezetünk védelméért!" címmel a Klapka György Szakközép- és Szakiskola, Általános Iskola és Speciális Szakiskola Szent István körúti Tagintézménye által szervezett regionális konferencián. Az intézmény mintaértékűen mutatta be, hogy a környezeti nevelés alkalmas arra, hogy a speciális nevelésre szoruló és normál iskolába járó gyerekeket közelebb hozza egymáshoz, a közös tevékenység révén kölcsönösen tanuljanak egymástól. Munkatársunk előadásában hangsúlyozta, hogy jelen világunk folyamatos változásaink megértéséhez, kezeléséhez alapvetően kell megváltoztatni pedagógiai elképzeléseinket is. A tanulásnak kapcsolatba kell kerülnie a környező világ valós problémáival, annak megoldására kell felkészíteni diákjainkat. Ez csak akkor keresztülvihető, ha az iskolák, a pedagógusok nyitottak a folyamatos egyéni és közösségi tanulásra.

A beszámolási időszakban úgy tűnt, az előző beszámolási időszakban az Erdei Iskola Egyesület által beadott panasz megoldódik azáltal, hogy a KvVM egyeztetést kezdeményezett valamennyi érdekelt részvételével. Munkatársunk részt vett a megbeszélésen, az elhangzottakat jegyzőkönyvben rögzítette. Sajnos az első tárgyalást nem követték továbbiak, így az év második felében újra felvették a kapcsolatot az érdekeltekkel, bekérték a hiányzó iratokat, valamit helyszíni szemlén is részt vettek. A tapasztalatok és a megkapott információk alapján a vizsgálat folyik, befejezése 2011 első felében várható.

A Magyar Rektori Konferencia felkérésére „Egyetemek a fenntarthatóságért" címmel tartott előadást a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a Konferencia 2010. márciusi 17-i ülésén az Eötvös Loránd Tudományegyetemen. A biztos a felkérést azután kapta, hogy 2009-ben irodánk a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanáccsal közösen a „A Jövő Műhelye" címen az oktatásra vonatkozó ajánlásokat küldött az oktatásért és a környezetvédelemért felelős miniszterekneK. Előadásában az ombudsman bemutatta, hogy az iroda kiemelt feladatának tekinti a környezeti nevelést, a fenntartható működésre, életvitelre való felkészítést. Felhívta a felsőoktatási vezetők figyelmét olyan hiányterületekre, amik hiányoznak az oktatásból, vagy csak elvétve, egy-egy intézményben vannak jelen, ezek

- a holisztikus, a világot összefüggéseiben látó szemlélet;
- fenntartható életvitel lehetőségeinek és hasznainak bemutatása, megtapasztalása;
- a nemzedékek közötti méltányosság, azaz a fenntartható fejlődés morális kérdései, mint azt a Brundtland Bizottság megfogalmazta: úgy éljünk, hogy lehetőséget adjunk az utánunk következő generációknak is igényeik hasonló szintű kielégítésére;
- a közösségi részvétel lehetőségei, az aktív állampolgárságra való felkészítés hatékony eszközei.

Megfogalmazta azt a véleményét, hogy a felsőoktatásban különösen figyelni kell a hallgatók aktív közreműködésére alapozott társadalmi szerepvállalásra, s az alábbi területek kutatására, oktatására:

- A klímaváltozás és biológiai sokféleség csökkenésének összefüggései egymással, az ökológiai válság többi tényezőjével, illetőleg ezek társadalmi,

gazdasági következményei. A természet, az ökoszisztéma szerepe a klímaváltozás mérséklésében.

- A gazdasági paradigmaváltás lehetőségei, a meglévő energiaforrások ésszerű felhasználása, amivel a megújulókat jobban ki tudjuk aknázni. A társadalmi fejlődés új indikátorai, például a nemzeti össztermék, a GDP mellett, esetleg helyett ökológiai lábnyom, happy planet vagy jólléti mutató. Ez utóbbira külön nemzetközi konferenciát szerveztünk, és ezt a projektet folytatjuk ebben az évben is.
- A közösségek rezilienciája, fennmaradó és ellenálló-képességének megőrzése, kifejlesztése. Ezt a célt szolgálja a „Fenntartható helyi közösségek" programunk, ahol a hazai gyökereket, tapasztalatokat illetve a fenntarthatatlanság okait vizsgáljuk. A hazai kutatások mellett figyeljük a brit tapasztalatokat, törekvéseket, hogy mit és hogyan lehet alkalmazni a helyi adottságokra.

A felsőoktatási intézményeinkkel meglévő, egyre bővülő kapcsolatainkat, programjainkat jól jellemzi, hogy egyre több szakdolgozatát készítő hallgató keresi fel irodánkat, és ezért többször vállaltunk, vállalunk külső konzulensi szerepet, szakdolgozat-bírálatot vagy csak egyszerű szakmai segítséget. Egyre több érdeklődő hallgató jelentkezik gyakornoki munkára. A beszámolási időszakban munkatársaink összesen négy szakdolgozatot író hallgatóval foglalkoztak érdemben, és három gyakornok számára nyújtottak gyakorlatszerzési tapasztalatot.

Társadalmi tudatosság munkabizottság

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanáccsal (NFFT) 2009-ben közösen alapított és elnökölt Társadalmi Tudatosság Munkabizottság társelnöki feladatait láttuk el. A Munkabizottság több, társadalmi szemléletformálást célzó javaslatot dolgozott ki az NFFT számára. Az egyik Magyarország fenntarthatósági Örömés Bánattérképének programja, amely az iskolák aktív részvételére alapozott széles körű társadalmi szemléletformálást jelenthet a fenntarthatóság/fenntarthatatlanság problémakörének megismertetésére, egy Fenntartható Fejlődés Stratégia tervezéséhez szükséges fogalomkészlet megosztására, alakítására.

A másik, a beszámolási időszakban meg is valósult Médiaklub volt. Több felmérésből kiderült, hogy a hazai médiaelit a lakosság átlagánál is kisebb jelentőséget tulajdonít az ökológiai válságnak. Ezért egy klubszerű panelvita sorozatot szerveztünk, ahol a Magyar Újságírók Szövetségének székházában a média vezető munkatársainak részvételével, kifejezetten sajtószakmai szempontból megközelítve beszélgettünk a fenntarthatóság különböző problémáiról, kérdéseiről és a jövő nemzedékek iránti felelősségről. Az estékbe nyúló, bővülő számú érdeklődő újságíró részvételével áprilisban és májusban három alkalommal megtartott beszélgetéseken munkatársaink vitaindítókat tartottak és aktívan vettek részt. A témák sorrendben a következők voltak:

- Természetvédelem? Önvédelem! Ökológia a családi rovatban.
- Klímaváltozás. Kinek hisz a sajtó? Ki hisz a sajtónak?
- A gazdasági globalizáció vége? Lehet-e elkötelezett az újságíró? Lehet-e nem elkötelezett?

A Társadalmi Tudatosság Munkabizottság társelnökei közösen ajánlották a Sapientia Szerzetesi és Hittudományi Főiskolán 2010 szeptemberében induló „Keresztény társadalmi elvek a gazdaságban" szakirányú képzést az érdeklődő fiatalok figyelmébe.

Kultúraközvetítés, szemléletformálás

A vörösiszap-katasztrófa után munkatársaink személyes devecseri látogatását[379] követően a JNO levélben hívta fel a kulturális és a belügyi igazgatás, valamit Veszprém megye vezetőinek figyelmét arra, hogy a katasztrófa sújtotta területen célszerű lenne meghagyni több épületet emlékparknak, és kiállítási helyként környezeti nevelési célra hasznosítani. A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája úgy véli, hiba volna az érintett városrészt teljesen lerombolni, hiszen a házfalakon látható vörös nyomok emlékeztetnek igazán arra, hogy mekkora volt a vörösiszap-áradat. A tanulságok levonása megkívánná, hogy a falak egy része megmaradjon az utókornak. Az ombudsmani kezdeményezés javasolja, hogy a városba vezető út mentén, a parkkal szemközti részen őrizzenek meg egy házcsoportot, és mellettük alakítsanak ki kiállítási területet, amely felidézi a természeti csapást. Az indítvány kiállítási témajavaslatokat is tartalmazott.

A Tanuló Szervezet a Fenntarthatóságért – SoL Magyarország Alapítvánnyal közösen szerveztünk egy beszélgetést Göran Carstedt-tel, a Natural Step[380] környezeti neveléssel foglalkozó nemzetközi szervezet elnökével. Carstedt tapasztalataira alapozottan beszélt arról, hogy jelen világunk komoly átalakulásban van. A tárgyakat, struktúrákat, hierarchiát középpontba helyező oktatási logikát felváltja az eszméket, folyamatokat, hálózatokat és a tanulást előtérbe helyező logika.

A szakember alapvető kérdéseket fogalmazott meg: Mi történik,

- ha nem környezetvédelmi, iskoláztatási, egészségügyi, üzleti problémák vannak, hanem intézményi problémák?
- ha szervezeteink nem képesek azt a komplexitást kezelni, amivel most szembetalálkozunk?
- ha a változás nem az átszervezésről, szerkezetátalakításról, hanem az újragondolásról szól?
- ha az embereket nem a változás érdekli, hanem az, hogy ők hogyan változnak?
- ha az embereket nem a jó menedzserek, hanem a jó eszmék vezetik?
- ha a tanulás kevésbé az információbefogadásról szól, inkább az értelmes közösséghez tartozásról?

A kiscsoportos és a közös beszélgetéseken a résztvevők ezekről a kérdésekről gondolkoztak, és megfogalmazták, hogy a társadalom gondolkodásában és az élethez való hozzáállásban szükséges változtatásokhoz sok hasonló beszélgetésre, együttgondolkodásra van szükség annak érdekében, hogy a gazdasági, szociális, környezeti válságokból megtaláljuk a kiutat.

[379] Lásd részletesen a IV.5. Magad légy a változás... alfejezetben
[380] www.naturalstep.org

IV.3. Konferenciák, tanácskozások, védnökségek

témafelelős: Boródi Andrea

A JNO munkatársai ugyanazért a két dologért járnak konferenciákra, mint bárki más: hogy elmondhassák üzeneteiket a szakmának, illetve hogy tanuljanak az ott elhangzottakból. Csaknem minden előadásunkba beleszőttük valamilyen módon a Balaton Csoport tudósai által vezetett átfogó rendszerszemléletű kutatás nyomán a Nature című folyóirat 2009. szeptember 24-i számában megjelent tanulmány következtetéseit: legalább három nagy területen (klíma, biodiverzitás és termőföld) az emberiség elérkezett a visszafordíthatatlan károsodások korszakába. A tudományos közvélemény által csak Planetary Boundaries (Bolygónk határai) cikknek nevezett és világszerte rendkívül gyakran idézett tanulmány üzeneteit mi is kötelességünknek érezzük terjeszteni.

A másik lényeges üzenetünk, ami a legtöbb előadásunkban, hozzájárulásunkban felbukkan: a JNO által alkalmazott hálózatépítő, iteratív munkamódszer gyümölcsöző lehet a környezetvédelemi konfliktusok megértésében és megoldásában. Ezt az idei évben már számos példával tudtuk alátámasztani, figyelemfelkeltőek voltak a zajszennyezéssel, a biodiverzitást veszélyeztető jelenségekkel és a zöldfelületeket károsító intézkedésekkel szemben megfogalmazott állásfoglalásaink, amelyek bár kötelező erővel nem bírnak, sok esetben mégis érdemi változásokat indítottak el.

A JNO előadói természetesnek veszik, hogy minden konferencián, ahová meghívták őket, lehetőség szerint részt vesznek a teljes programon.[381] Nem mintha nem volna rendkívül szorosan beosztva a munkatársaink ideje, azonban a szakmai közösséggel való hálózatépítés, a környezeti konfliktusok közös kibogozása, megvitatása a JNO központi törekvése. A beszámolási évben ennek következtében rendkívül sokat tanultunk a meghallgatott több száz szakmai előadásból, ezeket a tapasztalatokat belső értekezleteken, körleveleken, feljegyzéseken osztottuk meg egymással – az így szerzett tudásról azután igyekeztünk számot adni állásfoglalásainkban és a jelen beszámolóban is.

A környezetvédelmi szakmai konferenciák tehát a hálózatépítés kiemelkedő lehetőségei, ahol feltérképezhetjük a legújabb ismereteket, a legújabb kutatásokat, és összekapcsolhatjuk a különböző konferenciákon különböző részterületek kutatói által elmondottakat. Ezek a rendezvények jó lehetőséget biztosítanak számunkra ahhoz, hogy a környezetvédelmi és a rokonterületi szakmák legjobbjaitól tanuljunk, eszmét cseréljünk velük, illetve hogy a hallgatóság soraiban helyet foglaló – egy év alatt összességében legalább háromezer szakember

[381] Egyetlen kivétel akadt: 2010. november 24-én 9:30-as kezdéssel a biztost nyitó előadásra kérték fel a REC „Illegal logging" című nemzetközi konferenciáján. Ugyanezen a napon 10:00-kor az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottsága az alkotmány koncepciójáról tartott konferenciát, amire szintén visszautasíthatatlan meghívásunk volt – az ombudsman csak az utóbbin tudott részt venni.

– szemléletét mi is alakítsuk, megosszuk velük azt az információt, amit a panaszokból és azok kivizsgálásából, a jogalkotási ügyeinkből, projektjeinkből vagy éppen korábbi konferenciákon gyűjtöttünk.

A korábbi évhez hasonlóan 2010-ben is nagyon aktív volt munkatársaink részvétele a különböző hazai és nemzetközi szakmai konferenciákon. Kollégáink több mint százötven konferencián aktívan képviselték az irodánkat, és az általuk tartott előadások, megnyitók, köszöntők, valamint levezetett szekciók száma meghaladta a százat. Több mint tíz előadást tartottunk jelentős külföldi szakmai konferenciákon.

2010-ben az iroda saját kezdeményezésként hét jelentősebb konferenciát, szemináriumot és ezenfelül két civil találkozót szervezett, valamint közel egy tucat szakmai eseményt rendezett más szervezetekkel közösen. Rendezvényeinken 2010-ben összesen több mint ezren vettek részt.

Saját rendezvényeink

Konferenciát önállóan általában akkor szervezünk, amikor valamelyik vizsgálati programunk olyan fázisba érkezik, hogy lehetségesnek és szükségesnek látszik eredményeinknek az adott szakma képviselőivel való megvitatása, vagy olyan kiváló, nemzetközi hírű előadók meghallgatására, a velük való párbeszéd elkezdésére vagy folytatására nyílik lehetőség, amit egyszerűen nem tudtunk nem kihasználni. Az idei évben szervezett konferenciáink közül az első csoportba tartoztak a levegőtisztaság-védelmi és a zajvédelmi vizsgálati folyamatainkat lezáró konferenciák, illetőleg a Duna ökológiai szolgáltatásairól szóló rendezvény, aminek előzménye egy két éven át vizsgált panaszcsoport volt, valamint egy már megszületett rész-állásfoglalás a Duna hajózhatóságáról. A második csoportba a Robert Costanza és Gunter Pauli részvételével szervezett műhelykonferenciáink tartoznak. Az elmúlt két évtizedben mindketten a világ meghatározó környezetpolitikusai voltak, látogatásukat nemcsak a hazai környezetvédelmi szakma, hanem az egész magyar tudomány számára nagy jelentőségűnek tartjuk.

2010 márciusában Károly, Wales hercege és felesége Kamilla, Cornwall hercegnője közép-európai útjuk egyik állomásaként négy napot töltöttek Magyarországon. A látogatás során kiemelt figyelmet kaptak a környezetvédelemmel és fenntartható fejlődéssel foglalkozó programok és szervezetek. A hercegi pár tiszteletére március 17-én Sólyom László, a Magyar Köztársaság elnöke díszvacsorát rendezett a Sándor palotában, melyre az országgyűlési biztos, valamint irodánk Stratégiai és Tudományos Főosztályának főosztályvezetője is meghívást kapott. Irodánk munkatársaitól a vacsorán Károly herceg élénken érdeklődött a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájának jogköre és a működése felől. Március 18-án a királyi pár a szentendrei Regionális Környezetvédelmi Központban (REC) rövid előadásokat hallgatott meg a magyar környezetvédelem helyzetéről Szigetiné Bonifert Mártától, a REC igazgatójától és Fülöp Sándortól, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosától.

Robert Costanza ökológiai közgazdász volt a díszvendége a 2010. március 19-én megrendezett tudományos kerekasztal beszélgetésnek, melyet az ökológiai szolgáltatások méréséről rendeztünk. Robert Costanza a Vermonti Egyetem ökológiai környezetgazdasággal foglalkozó Gund Intézetének igazgatója, szá-

mos világhírű publikációjában egyebek közt az ökológiai szolgáltatások elv[382] megalapítója. A neves környezetgazdász a Regionális Környezetvédelmi Központ (Regional Environmental Center – REC) és a Brit Nagykövetség vendégeként, Károly herceg magyarországi látogatásához kapcsolódva, szakértőként érkezett Magyarországra.

A JNO irodában rendezett kerekasztal beszélgetés fő célja az ökológiai szolgáltatások beárazásának, megfizettetésének, valamint az ökológiai adósság kiegyenlítésének lehetőségéről szóló diskurzus erősítése volt Magyarországon, az EU-n belül és azon túl. A neves szakember napjaink többrétű válságának összefüggésében egy fenntartható társadalomba való átmenet lehetőségét vázolta fel. A kerekasztal beszélgetésen főként tudományos és szakmai körökben elismert, ökológiával, ökológiai környezetgazdasággal, fenntartható fejlődéssel és környezetvédelemmel foglalkozó kutatók és gondolkodók vettek részt. Az eseményen jelen volt Jaime Barberis ecuadori nagykövet is, aki beszámolt a „Yasuni ITT Kezdeményezés"[383] jelenlegi állapotáról.

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája által kezdeményezett „Fenntartható közösségek"[384] programon belül 2010-ben két konferenciát szerveztünk. Az első rendezvényt május 17-18-án, több mint 200 fő részvételével rendeztük meg a „A fenntarthatóság előőrsei – Közösségi kezdeményezések a tájkímélő helyi gazdaság erősítésére Magyarországon" címmel, a második, „Miért fenntarthatatlan, ami fenntartható?" című tudományos tanácskozást pedig 2010. október 29-én tartottuk az Országgyűlési Biztos Hivatalában, mintegy 60 fő meghívott részvételével. A májusi tanácskozás bevezető előadásaiból, illetve a résztvevők hozzászólásainak egy részéből igen komor helyzetkép rajzolódott ki a vidék állapotáról, mely egybecsengett azzal a helyzetértékeléssel, amit a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 2008-2009-es beszámolójában közzétett. Az októberi tanácskozás résztvevői ugyancsak az állapították meg, hogy jelenleg Magyarországon még hiányoznak az ökológiai fenntarthatóság társadalmi feltételei.

Hazánkban a közelmúltban többször merült fel a sajtóban a korrupció gyanúja környezetvédelmi hatósági engedélyek vagy pályázatok elbírálásával kapcsolatban. Bár egyáltalán nem gondoljuk azt, hogy ez a jelenség a felügyelőségek és egyéb környezetvédelmi intézmények munkatársaira tömegesen jellemző volna, irodánk különösen fontosnak tartotta, hogy e témakör minél jobban bekerüljön a közbeszédbe, a közgondolkodásba, ezért a hatóságok és a civilek között kialakult közvetítő szerepét is felhasználva „Korrupció a környezetvédelem területén" címmel rendezett konferenciát 2010. június 15-én az Országgyűlési Biztos Hivatalában. A konferencián a Transparency International Magyaror-

[382] Ezt az elvet magunk is alkalmaztuk az októberben rendezett „A Duna ökológiai szolgáltatásai" konferenciánk programjának az összeállításában.

[383] A Yasuni kezdeményezés egy Észak-Dél megközelítésű környezetvédelmi program, mely az UNESCO által védett természeti területté nyilvánított ecuadori Yasuni Nemzeti Parkról kapta nevét. A program lényege, hogy a fejlődő ország lemond bizonyos értékes természeti területei fejlesztéséről, az ott található természeti kincsekéert (Ecuador esetében nagymennyiségű kőolajért) cserébe pedig fejlett országok meghatározott támogatásban részesítik.

[384] A programról bővebben a III.8. Jövőkutatás a jelenben: fenntartható közösségek alfejezetben olvashatnak

ság, a Levegő Munkacsoport, és Energia Klub mellett a Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetsége, illetve a Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézete munkatársai beszéltek a korrupcióról, az általa okozott károkról különböző nézőpontból. A rendezvényen irodánk három kollégája tartott előadást: az éghajlatváltozásról, a településfejlesztésről és a településrendezésről, valamint a kármentesítésről.

Irodánkban 2010 elején kezdődtek a zaj és a levegő jogi szabályozásával kapcsolatos kutatások. A hozzánk beadott panaszok vizsgálatainak összegzése alapján kidolgozott 8-10 kérdéssel fordultunk három megyében a környezetvédelmi felügyelőségekhez, megyei főügyészségekhez, valamint bíróságokhoz. A válaszokat összesítettük, szakirodalmi és joggyakorlati adatokkal egészítettük ki, majd erre alapozva a vizsgálatok zárásaként mind a zajvédelem, mind a levegővédelem témában egy-egy összefoglaló konferenciát rendeztünk 2010 őszén, ahol a különböző tudományágak képviselői és irodánk munkatársai közösen vitatták meg a tanulságokat, valamint a jelenlegi társadalmi gyakorlatban, jogi szabályozásban és a jogszabályok alkalmazásában tapasztalható rendszerhibákat.

Irodánk „A levegővédelmi szabályozás gyakorlati kérdései" című konferenciát 2010. október 4-én rendezte meg, amely a tervezett levegővédelmi jogszabálycsomag[385] kiadása előtt kiváló alkalmat biztosított jogalkotók, jogalkalmazó szervek, szakértők és civil szervezetek számára a közös gondolkodásra. A rendezvényre hetvennél is több érdeklődő érkezett. A konferencia célja a levegővédelmi jogszabályok kapcsán a jogalkalmazás kapcsán felmerült problémák feltárása, illetve jogalkotási javaslatok megfogalmazása volt.

A konferencián a Vidékfejlesztési Minisztérium képviselője bemutatta a tervezett új levegővédelmi szabályozás fő elemeit, illetve az alapul szolgáló európai uniós előírásokat. A Levegő Munkacsoport képviselője a levegő porszennyezettségének kérdéséről, annak egészségügyi veszélyeiről, illetve csökkentésének jogi eszközeiről beszélt. A levegő szennyezettségének mérési problémáiról, illetve a mérésekből levonható következtetésekről a Bálint Analitika Kft. ügyvezetője beszélt. Irodánk jogi főosztályvezető-helyettese a védelmi övezet jogintézményét elemezte, valamint előadásában kitért a levegővédelem és a településrendezés közötti összefüggésekre is. A levegővédelmi ügyek, ezen belül pedig különösen a bűzzel kapcsolatos panaszok tapasztalatairól, illetve a bűz polgári jogi vonatkozásairól munkatársunk tartott előadást.

A konferencia fontos eredménye volt, hogy fórumot tudott biztosítani a levegővédelmi szakemberek számára ahhoz, hogy megvitassák a hatósági jogalkalmazás során a gyakorlatban felmerülő vitás kérdéseket, valamint – tekintettel a tervezett jogszabályi változásokra – lehetőséget nyújtott az új szabályozás megismerésére. A konferencia előadásainak, eredményeinek felhasználásával készítjük el a levegőtisztaság-védelmi jog egészét áttekintő vizsgálatunkat.

Zaj- és rezgésvédelem, valamint zajterhelés témakörben 2010. október 6-án rendeztük meg zajvédelemmel kapcsolatos vizsgálatunkat[386] lezáró konferen-

[385] Lásd a II.2.1. A levegő minőségének védelme alfejezetben
[386] Lásd II.2.2. Zaj elleni védelem alfejezet

ciánkat, ahol a hatóságok és a szakmai szervezetek képviselőivel elsősorban a hatályos zajvédelmi jogszabályokat és az azok alapján kialakult hatósági joggyakorlat problémáit beszéltük meg. Irodánk célja ennek a konferenciának a megszervezésével is az volt, hogy a panaszok kivizsgálása, a felügyelőségi interjúk és a szakirodalmi kutatás során szerzett tapasztalatok, illetve a konferencián elhangzottak alapján megalapozott jogalkotási javaslatot tegyünk a jogalkotó számára a zaj- és rezgésvédelmi tárgyú jogszabályok módosítására.

A rendezvényen szó volt a szabadtéri rendezvények megítéléséről és a környezeti zajhatások mérési eredményeiről, a szabadtéri rendezvények zajvédelmi szabályozásáról, a légi közlekedés zajának jogi-műszaki szabályozásában fellépő problémákról, az intézkedési tervekkel kapcsolatos tapasztalatokról, valamint a vonatkozó jogszabályok hatósági értelmezéséről és alkalmazásáról. Kollégáink a megelőzés elvének hatékony érvényesítési lehetőségeiről, a zajproblémák településrendezéssel való összefüggéseiről, valamint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának szerepéről és lehetőségeiről tartottak előadást.

A biológiai sokféleség nemzetközi évéhez kapcsolódva rendeztük meg 2010. október 20-án „A Duna ökoszisztéma-szolgáltatásai"[387] című műhelykonferenciát a szakmai közönség részvételével. Az eseményen az előadók felhívták a figyelmet az ökológiai szolgáltatások gazdasági és egyéb értéktartalmára, sérülékenységére, valamint arra, hogy az ökológiai szolgáltatások egy egységes rendszert alkotnak, így a Duna használatáról, alakításáról hozott döntések során valamennyi érdekelt ágazat képviselőit meg kell hallgatni. Továbbá nem szabad olyan döntéseket hozni, amelyek bármelyik ökológiai szolgáltatást ellehetetlenítik vagy súlyosan károsítják.

A műhelykonferencia során az érintett szakmák képviselőinek lehetősége adódott a közös gondolkodásra, úgy építettük fel a programot, hogy a 17 szakterületről szóló előadások után az előadók és a résztvevők kisebb csoportokban vitathassák meg az adott témákat. A konferenciát megelőző napokban jelent meg a Duna hajózhatóságával kapcsolatos biztosi állásfoglalás[388], melynek részletes ismertetésére és megvitatására is lehetősége volt a résztvevőknek. A rendezvény záróeseménye az „Ez éltetőd... – gondolkodjunk a Dunáról" című kiállítás megnyitója volt, ahol Kalotás Zsolt fotóművész természetfotóiból, valamint az esztergomi Duna Múzeum „A folyó, ami összeköt" című kiállításának tablóiból készítettünk válogatást.

2010-ben két alkalommal szervezett találkozót a civil szervezetek képviselői számára a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája. Immár hagyományosnak mondható, hogy az év elején az iroda munkatervéről beszélünk, az év végén pedig az elvégzett munkáról. A fennállásunk óta ötödik alkalommal rendezett találkozót március 16-án, majd a hatodikat december 14-én tartottuk az Országgyűlési Biztos Hivatalában. Mindkét rendezvényen több mint 30 civil szervezet képviselője vett részt. Irodánk kiemelten fontosnak tartja a környezet- és természetvédelem civil szervezeteivel való találkozókat, ahol a résztvevőknek kötetlen beszélgetések során lehetőségük van arra, hogy megis-

[387] Bővebben a III.4. A Duna és a Duna-régió jövője alfejezetben

[388] JNO-536/2010. állásfoglalás a Duna hajózhatóságának javítására irányuló közlekedésfejlesztési tervek vonatkozásában, lásd a III.4. A Duna és a Duna-régió jövője alfejezetet

merjék az iroda működését, meghallgassák a vizsgálatok tapasztalatait, valamint kérdéseket tegyenek fel az iroda munkatársainak, és javaslatokat tegyenek akár az iroda munkamódszereit, akár pedig a vizsgált témaköröket illetően.

Együttműködésben szervezett rendezvények

Közösen szervezünk konferenciát azokban az esetekben, ha fontos partnereink (2010-ben például a REC vagy a Védegylet) olyan témával keresnek meg bennünket, ami egybevág a tevékenységi körünkkel. Ennek fordítottja is gyakori: közös konferenciákat kezdeményezünk minden olyan esetben, amikor számunkra egy téma nagyon fontos, ám látjuk, hogy az adott partner nélkül közel sem lehetne a rendezvény olyan sikeres, mint vele. A Közigazgatási Bírák Egyesületével szervezett két, bíróképzéssel egybekötött konferenciánk a legjobb példa az utóbbira.

A JNO és a Védegylet Egyesület közös szervezésében 2010. január 20-án nyitottuk meg a „Kis ország – nagy remények – Kinek segít a méltányos kereskedelem, azaz fair trade Gambiában?" című fotókiállítást, melynek hivatalos megnyitó beszédét Fülöp Sándor, illetőleg Suha György, Gambia tiszteletbeli főkonzulja tartotta. A kiállítás célja volt, hogy felhívjuk a figyelmet arra, hogy a méltányos kereskedelemből származó termékek vásárlása milyen mértékben járul hozzá a környezet védelméhez és a nemzetközi igazságtalanságok mérsékléséhez.

A REC és a JNO közös rendezésében szerveztünk Aarhus kerekasztal beszélgetést 2010. május 7-én, ahol az ombudsman „Közösségi részvétel az atomenergia ügyekben" címmel tartott előadást. Kifejtette, hogy a közösségi részvétel társadalmi fogadtatásában és jogi szabályozásában az utóbbi 10 évben komoly visszalépések történtek, elsősorban a beruházások gyorsításának rosszul felfogott érdekei miatt. Az Aarhusi Egyezmény ugyanakkor a nemzetközi környezetvédelmi jog soha nem látott sikerű eleme, elsősorban rendszerszemlélete miatt. Természetesen ennek az Egyezménynek is szüksége van további fejlesztésre, a környezeti demokrácia eszköztárának kreatív bővítésére.

A biodiverzitás éve és a hazai lápok veszélyeztetettsége kapcsán 2010. június 3-án helyet adtunk az ELTE Természettudományi Karán dolgozó kutatók által szervezett konferenciának. Megnyitó beszédében a Stratégiai és Tudományos Főosztály vezetője elmondta, hogy az Alkotmánybíróság számos határozatában rámutatott a természetvédelmi jog és az Alkotmányban szereplő egészséges környezethez való jog lényegi azonosságára. A konferencián a jogi főosztályvezető-helyettes is előadott és elmondta, hogy a konferencia idején a JNO előtt mintegy 50 természetvédelmi ügy van, ami azt jelzi, hogy az emberek számára fontos ez a téma. Ismertette az ex lege védettség különleges helyzetét a magyar jogi szabályozásban, azaz hogy a védettséget a törvény keletkezteti és nem miniszteri vagy önkormányzati rendelettel jelölik ki.

„Természet, innováció, profit, fenntarthatóság" címmel szerveztünk műhelykonferenciát Gunter Pauli professzorral, közgazdásszal, a Római Klub és a World Academy of Art and Science tagjával[389] 2010. szeptember 24-én. A belga

[389] Gunter Pauliról és a Kék Gazdaságról további információk találhatók a www.blueeconomy.de honlapon.

közgazdász professzor a Pécsi Tudományegyetem vendégeként érkezett Magyarországra. Gunter Pauli szerint a profitmaximalizálás és a környezet védelme nem ellentétes irányú folyamatok. A megoldás megtalálása érdekében szerinte a természetet kell figyelnünk és követnünk, hisz az megmutatja nekünk azt is, hogy hatékony termelési ötletek után milyen irányban kutassunk, sőt azt is, hogy milyen gazdaságot hozzunk létre, hogyan teremtsünk munkahelyeket.

A professzor által vázolt „Kék Gazdaság" koncepció úgy teszi versenyképessé a gazdaságot, és fejleszti a vállalkozásokat, illetve azok láncolatát, hogy erőforrások elfogyasztása helyett újabbakat szabadít fel, és közben a társadalmi viszonyok harmonikus fejlődéséhez is hozzájárul. Gunter Pauli előadása után a konferenciánkon négy felkért hazai szakember kapott szót a kutatás és innováció, a kutatásfinanszírozás, a gazdaságfinanszírozás, valamint a felsőoktatás témakörben. A hozzászólások után a minisztériumokból, civil szervezetektől, egyetemekről és egyéb szakmai szervezetektől érkezett közel harminc résztvevőnek lehetősége adódott az elhangzottak megvitatásra. A műhelykonferenciát megelőzően minisztériumok magas rangú vezetőit hívta meg a biztos egy informális beszélgetésre lehetőséget adó ebédre, ahol a vendégek Pauli professzorral arról beszélgettek, hogy hogyan lehetne a magyar gazdaságban is megvalósítani a szakember által felvázolt gazdasági koncepciót. A fenti két rendezvénnyel az volt a célunk, hogy felhívjuk a figyelmet arra, hogy a jövő generációk méltó életfeltételeinek biztosítása érdekében meg kell találnunk azokat a lehetőségeket, melyek a környezeti és szociális feltételek javításával biztosíthatják hazánk gazdaságának dinamikus fejlődését.

A Zöld Pont Alapítvány által szervezett „Emberi dimenziók a fenntartható fejlődésben" című konferenciának 2010. október 13-án adtunk helyet. A fenntarthatósági tanulmányok elsősorban a gazdasági, jogi, ökológiai, illetve technikai megoldásokat vizsgálják, míg a pszichológiai vonatkozásokat korlátozottan veszik figyelembe. A konferencia elsődleges célja a fenntartható fejlődésen belül olyan emberi szempontok ismertetése volt, mint az egészség, a kulturális aspektusok, valamint különböző szociológiai és pszichológiai szempontok. A műhelykonferenciát Fülöp Sándor, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa nyitotta meg, majd előadásában a környezeti problémákkal kapcsolatosan tapasztalható társadalmi szintű elhárító mechanizmusokról beszélt.

A Tanuló Szervezetek a Fenntarthatóságért szervezésében Göran Carstedt vezetésével rendeztünk műhelymunkát[390] az oktatás és a tanulás jövőjéről 2010. november 19-én. Carstedt professzor arról beszélgetett a résztvevőkkel, hogy jelen világunk olyan átalakulásban van, melyben a tárgyakat, struktúrákat, hierarchiát középpontba helyező oktatási logikát felváltja az eszméket, folyamatokat, hálózatokat és a tanulást előtérbe helyező logika.

„Innováció fenntartható beszerzéssel" címmel rendezett szemináriumot a Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózata december 9-én, melyhez helyszínt biztosítottunk. A rendezvényen elsősorban önkormányzatok, közbeszerzésben érdekelt gazdálkodó szervezetek vettek részt. A szemináriumot az Bundesverband für Umweltberatung (BfUB) elnevezésű környezeti tanácsadó egyesület vezetője

[390] Lásd IV.2. Oktatás, nevelés, szemléletformálás alfejezet

tartotta, aki bemutatta az „Innováció Fenntartható Beszerzéssel (SMART SPP)" című európai projektet, mely elősegíti az új, innovatív, alacsony CO_2-kibocsátású technológiák és integrált megoldások elterjedését az európai piacon.

Irodánk a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületével közösen, az Európai Bizottság bíráival való környezetvédelmi jogi együttműködés programja keretében két szemináriumot szervezett 2010-ben.[391] Az első műhely 2010. január 11-én került megrendezésre „A környezetbe való beavatkozással járó beruházások engedélyezési problémái a közösségi jogban" címmel, a másodikat pedig 2010. szeptember 9-én tartottuk meg „Az uniós hulladékjog és a hulladékgazdálkodás jogalkalmazási problémái" címmel. Az eseményekre több mint 70 intézményből közel 200-an érkeztek, a résztvevők között környezetvédelmi joggal foglalkozó bírák, ügyvédek, ügyészek és hivatásszerűen környezetvédelemmel foglalkozó köztisztviselők voltak szerte az országból.

Szereplések hazai konferenciákon

A JNO különleges szervezettípusba tartozik a magyar és a nemzetközi államszervezetekben, emellett sok olyan ügyben foglal állást, amelyek közérdeklődésre és jelentős szakmai érdeklődésre tarthatnak számot. Nem csoda tehát, ha igen sok konferenciameghívást kapunk, azzal a megtisztelő felkéréssel, hogy osszuk meg tapasztalatainkat a résztvevőkkel. Természetesen csak azokra a konferenciákra megyünk előadni, ahol a munkánk során szerzett tapasztalatok valóban elegendő alapot adnak ahhoz, hogy valamit hozzátegyünk a rendezvényen folyó közös gondolkodáshoz. A leggyakoribb témák, amikben előadást tudtunk vállalni: természetvédelem, erdők, zöldfelületek védelme, biológiai sokféleség, alternatív gazdálkodás, településrendezés, közlekedés, energiagazdálkodás és környezeti nevelés. Külön kell szólni a lakossági fórumokról és az esetenkénti egyetemi előadásokról. Ezen alkalmakkor inkább csak a mi tapasztalatainkról esik szó, és kevesebb az eszmecsere, azonban ilyenkor is mód van arra, hogy a hallgatóság aktívan megvitassa a felmerült témákat.

A „Tetőtéri esték" című rendezvénysorozat 2010. január 15-i találkozóján Zlinszky János, irodánk stratégiai és tudományos főosztályvezetője a fenntarthatóság problémakörét a keresztény egyházak tanítása és hozzáállása szemszögéből mutatta be a résztvevőknek.

A Magyar Közgazdasági Társaság 2010. január 21-én a „Közlekedés és a környezetjog" címmel tartott rendezvényén, mely egyben nyilvános tévéfelvétel is volt, az ombudsman egy közlekedéstudományi és egy környezetgazdasági szakértővel vitatta meg a közlekedés és a környezetvédelem összefüggéseit, ellentmondásait, egyebek között a városi levegőtisztaság védelme és a zaj szempontjából.

A JNO munkatársainak külön meghívás alapján megtartott egyetemi előadásai közül megemlítjük a biztosnak a Pázmány Egyetemen 2010 februárjában a szerencsi ügy elemzéséről tartott előadását, „A közösségi részvétel elve, Aarhus

[391] Lásd részletesebben a II.3. Nemzetközi hatásköreinkhez kapcsolódó tevékenységünk alfejezetben

és a JNO" címmel márciusban tartott évfolyam-előadást az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, valamint egy előadást novemberben a Miskolci Egyetemen a nemzetközi környezetvédelmi politika és jog fejleményeiről.

A Magyar Urbanisztikai Társaság február 3-i konferenciáján az externáliák kezelésének jogi hátteréről beszéltünk. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a JNO tapasztalatai alapján területi, környezeti, illetőleg társadalmi-gazdasági externáliákat különböztetett meg. Az első csoportból a különböző szintű településrendezési tervek összehangolásának hiányosságait, a másodikból a Natura 2000-es területek csökkentésével, zavarásával, a harmadikból pedig a zajjal járó tevékenységeket emelte ki. A probléma kezelésében a barnamezős beruházások támogatásának, az önkormányzati döntéshozatali mechanizmusok fejlesztésének, az ökológiai szolgáltatások tudatosításának és szemléleti tényezőknek tulajdonított nagy jelentőséget.

Az ombudsman február 16-án a Budapesti Városvédő Egyesület kerekasztal beszélgetésén vett részt Ladányi Jánossal, Miklóssy Endrével és Ráday Mihállyal. Ügyeink kapcsán bemutatta, hogy a városi és városkörnyéki zöldfelületeket nem őrizzük meg, inkább a közlegelők törvényszerűségei szerint mindenki csak saját maga céljaira kíván kihasítani belőlük újabb és újabb részeket. Az érintett közösségek beleszólása az ilyen eredménnyel járó döntésekbe pedig az építési törvény, a stratégiai hatásvizsgálat és más szabályok alapján lehetséges volna.

A Magyar Sporttudományi Társaság február 18-án rendezte nagyszabású „Sport és környezetvédelem" konferenciáját. Ezen az eseményen Zombor Ferenc koordinációs főosztályvezető képviselte irodánkat. Beszélt a zöldfelületek védelmével, a sporttal kapcsolatos ügyeinkről (pl. kvadok, teniszpálya felszámolásának ügye), majd kiemelte, hogy a tiszta, jó levegőn végzett testmozgás a környezet védelmére is fogékonnyá teszi a sportot szeretőket. A sport és a környezetvédelem vállvetve küzd a jelen és a jövő generációk egészségéért, szemléletformájú erejük és törekvéseik is közel hozzák egymáshoz a két területet.

Az iroda stratégia és tudományos főosztályvezetője 2010. március 5-én az Árpád Gimnázium diákjainak tartott előadást, ahol bemutatta a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájának történetét és működését, valamint ismertette az iroda által elért legnagyobb eredményeket.

A Magyar Tudományos Akadémia és a Heti Válasz Kiadó által szervezett „Energia – másképp" konferencián szólalt fel Fülöp Sándor 2010. március 10-én, ahol előadásában a JNO Iroda bemutatása után a magyar kvótaértékesítési gyakorlatban tapasztalt visszásságokról és a Zöld Beruházási Rendszer kialakításának folyamatáról beszélt.

Az ombudsman 2010. március 18-án a solymári lakossági fórumon tartott előadást. A világ környezetállapotának legégetőbb problémái után ismertette irodánk tevékenységét, majd a megjelentek kérdéseire válaszolt. A kérdések legtöbbje természetesen a főváros és az agglomeráció kapcsolatával, ennek környezeti vonatkozásaival, elsősorban a folyton növekvő átmenő gépkocsiforgalommal volt kapcsolatban.

A Környezet- és Természetvédők Országos Találkozójának plenáris nyitó programján tartott előadást az ombudsman 2010. március 26-án, Hortobágyon. Fülöp Sándor az iroda képviseletében a gazdasági és a környezeti válság összefüggéséről, a tudomány szerepéről, a társadalmi tudatosságról és cselekvési lehetőségeinkről beszélt.

A Magyar Természetvédők Szövetsége (MTVSZ) április 9-én Vecsésen tartotta a Zöld Régiók Hálózatának településrendezési konferenciáját. Irodánkat két előadó is képviselte: Erdei Mónika csoportvezető és Fülöp Sándor nagy számú és komoly jelentőségű településrendezési ügyeinkről beszélt, valamint arról, hogy mennyire képesek a magasabb szintű rendezési tervek, elsősorban a budapesti agglomerációs törvény megakadályozni vagy legalább lassítani a nagyvárosok körüli utolsó zöldterületek eltűnését.

A Katolikus Pedagógiai Szervezési és Továbbképzési Intézet (KPSZTI) által a történelmi egyházak közoktatási intézményvezetőinek szervezett országos konferenciáján 2010. április 16-án irodánk egyik vezetője a „Teremtésvédelem – Boldogság és /vagy fenntarthatóság?" címmel adott előadást.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 2010. április 22-én részt vett egy lakossági fórumon Pakson, ahol a résztvevőknek részletesen bemutatta az irodát, valamint annak működését, és kifejtette véleményét az atomenergia használatáról és a jövő nemzedékek jogaival való összeegyeztethetetlenségéről.

„A jövő nemzedéke aktivitásának, tudatossága növelésének esélyeiről, szerepükről a gondolkodás- és életmódváltásban" címmel tartott előadást Fülöp Sándor a Piac és Profit által szervezett „Cégek a fenntartható világért" konferencián 2010. május 13-án.

A CSR Mátrix rendezvényen „Helyi környezetpolitika – a vállalkozások és az önkormányzat viszonya" címmel 2010. május 14-én tartott előadást a biztos. A településrendezés kérdéseiről beszélt, ami a beruházások helyét meghatározza, és arról, hogy a gazdasági szereplők és az önkormányzat nagyon sok, évekig elhúzódó konfliktust, pereket és tetemes kiadást előzhetnek meg, ha néhány hetet, hónapot rászánnak a környezetvédelmi szempontból is megfelelő helyszín kiválasztására, az érintett közösségekkel, illetőleg a környezetvédelmi hatóságokkal folytatott előzetes konzultációkra.

Kolundzsija Gábor és Ágh András „Rakpartok" című kiállítását 2010. június 2-án az iroda stratégiai és tudományos főosztályvezetője nyitotta meg a budakalászi Faluházban.

A Humusz által szervezett „Megelőzés és fenntarthatóság" című konferencián 2010. június 30-án a „Megelőzés a környezetvédelmi jog alapelvei között" címmel tartott előadást a biztos. Az előadásban szerepelt a megelőzés és az elővigyázatosság elve a magyar és az európai jogban, valamint a közösségi részvétel jelentőségének bemutatása néhány panaszügyünkön keresztül.

A Közép-európai Egyetem (Central European University – CEU) nyári egyetemén tartott előadást az ombudsman 2010. július 7-én, ahol bemutattatta a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának intézményét, hatáskörét valamint az

iroda működését, azt, hogy milyen szerepe lehet a független panaszintézményeknek a világ környezeti problémáinak a kezelésében.

2010. július 8–9. között tartotta Budapesten a Levegő Munkacsoport az „Európai Zöld Költségvetés" konferenciát, melyen Fülöp Sándor a JNO iroda tapasztalatai alapján a környezetvédelmi pénzügyi szempontok kommunikációjáról tartott előadást. Bemutatta azokat az ügyeinket (pl. Vásárhelyi-terv, MÁV-szárnyvonalak), ahol a probléma megoldását megfelelő költségvetési intézkedések jelentették volna, és a környezeti vizsgálat intézményét, amellyel az ilyen makroszintű problémákat az érintettek bevonásával megfelelően kezelni lehet.

A Magyarok Szövetsége éves találkozóján Kunszentmiklós–Bösztörpusztán augusztus 13-án a „Megtalált falu" című rendezvényen adtunk elő. Munkatársunk a világ fenyegető környezeti krízisét bemutatva a globális és helyi megoldások közötti együttműködés lehetőségeit vizsgálta, illetőleg egy másik tengelyen a hatékony és méltányos megoldási lehetőségek közötti ellentmondást igyekezett feloldani. Utalt mindezekkel kapcsolatban a JNO Fenntartható helyi közösségek programjának néhány eredményére is.

Szeptember 20-án a Magyar Bioetika Társaság éves konferenciáján a Pázmány Péter Tudományegyetemen tartotta meg a biztos „Környezetegészségügy a JNO gyakorlatában" című előadását. A világ környezeti problémáinak megoldásában hasznos szerepet játszhatnak az úgynevezett katalizátor intézmények, amelyek aktívak a problémák feltárásában, és a megoldás kimunkálásának elősegítéséhez az érintett szervezetek hálózatához kapcsolódnak. A konkrét problémák ismertetéséhez bőven merített levegőtisztasági, zajos és természetvédelmi ügyeink tapasztalataiból. Az ország mezőgazdasági génkészletének megóvását mint sajátos bioetikai kérdést vetette fel.

A Kutatók éjszakája rendezvénysorozat keretében 2010. szeptember 24-én irodánk stratégiai és tudományos főosztályvezetője a jelenlegi környezeti kihívásokról és a fenntartható fejlődésről beszélt.

A számos környezeti neveléssel foglalkozó hazai és nemzetközi szervezet részvételével rendezte a HAND Szövetség idei Globális Nevelés konferenciáját szeptember 30-án. A megnyitót Fülöp Sándor, az egyik szakmai műhelymunkát pedig Czippán Katalin stratégiai és tudományos főosztályvezető-helyettes tartotta. Ezt az alkalmat is kihasználtuk arra, hogy a világot fenyegető környezeti krízisről beszéljünk, illetőleg arról, hogy a rendszerszintű megoldások között a környezeti nevelésnek is fontos szerepe van. Erősen szorgalmaztuk az iskolák kapcsolatteremtését a közvetlen és tágabb természeti, társadalmi, gazdasági és intézményi környezetével.

A CEU október 6-án rendezte a 6. Európai Környezetvédelmi Akcióprogrammal foglalkozó konferenciáját. Fülöp Sándor előadásában a felismert környezeti krízisnek megfelelő tervezési folyamatokkal, illetőleg azzal foglalkozott, hogy a terveknek megfelelő jogszabályok hogyan jelennek meg az európai jogban, illetve hogy az egyébként szintén kiváló tudományos alapossággal megírt magyar nemzeti környezetvédelmi tervek pedig hogyan nem jelennek meg még jogszabályi hivatkozásokban, utalásokban sem. A gyakorlati megvalósítás hiányát viszont már európai szinten is el kellett ismernie a 6. EAP félidős teljesülési vizsgálatának.

A jövő:re szabadegyetem 2010. november 17-i találkozóján irodánk munkatársa felkért előadóként „Az európai unió szerepe a világpolitikában és a globális politikák fenntarthatóságában" címmel tartott előadást.

„Panaszkezelés a JNO gyakorlatában" címmel tartott előadást a biztos 2010. november 18-án az MTVSZ által szervezett konferencián. Bemutatta, hogy melyek azok az alapvető döntéshozatali rendszerbeli hibák, amelyekre a panaszok rámutatnak. Így például az energiatermeléssel kapcsolatos (elsősorban szakmai civil szervezetektől származó) panaszok a klímaváltozás kérdéseit, a zöldfelületek fogyásával kapcsolatos (főként az agglomerációkban lakó közösségektől származó) panaszok pedig a biodiverzitás nagyrendszerének problémáit célozzák.

Az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottsága által november 19-én szervezett természetvédelmi konferencián Fülöp Sándor a civil és környezeti együttműködésről beszélt a biodiverzitás védelmében. A JNO gyakorlatából számos példát tudott felmutatni arra, hogy a civil szervezetek milyen fontos szerepet játszanak az egészséges környezetért, a természet kincseinek védelemért folytatott harcban. Ehhez képest, szomorú – mutatott rá a biztos –, hogy jogalkotásunk az elmúlt bő tíz évben folyamatosan visszavesz a civil szervezeteknek biztosított részvételi jogokból.

Az ugyancsak a Fenntartható Fejlődés Bizottság által november 24-én szervezett „Fenntarthatóság az Alkotmányban" konferencián szóltunk az emberi méltóság megjelenítésének lehetőségéről a preambulumban, valamint az Alkotmánybíróság kikristályosodott gyakorlatának és a környezetvédelem elmúlt évtizedekben kialakult interdiszciplináris alapelveinek megjelenítéséről a normaszövegben.

A Kerekerdő Alapítvány[392] rendezte meg az „Országos Erdőfórumot" 2010. december 2-án és 3-án Kőszegen. A rendezvény elsődleges célja az erdők ügyével hivatásszerűen vagy civilként foglalkozó szakemberek, társadalmi csoportok, szektorok és ágazatok közötti párbeszéd elősegítése és a konszenzuskeresés volt. A kétnapos szakmai rendezvényen az iroda képviseletében Jánossy László, a Természettudományi Osztály vezetője tartott előadást. Munkatársunk beszélt a természet és az erdők globális szintű veszélyeztetettségéről, az erdők területének csökkenéséről, a biodiverzitás pusztulásáról, valamint ismertette az erdők védelmére tett korábbi biztosi állásfoglalások javaslatait.

Külföldi programok, előadások

Kis létszámú szervezet lévén a JNO aligha engedheti meg magának, hogy gyakran vállalkozzon külföldi konferenciákon való részvételre. Ugyanakkor a JNO intézménye, annak működése, munkamódszerei, hatékonysága érdekli a nemzetközi szakmai közvéleményt is, így eleget tudtunk tenni a beszámolási évben egyebek között brit, francia, portugál, szlovén, izlandi, görög és több brüsszeli meghívásnak is.

Irodánk egyik vezető munkatársa 2010. február 22-23-án Brüsszelben tartózkodott, ahol részt vett a REC szervezésében rendezett „A GDP-n túl" konferencián, majd ezt követően a „Környezet és Egészség" szakmai rendezvényen.

[392] További információ a Kerekerdő Alapítványról: www.kerekerdo.org

2010. február 25-én Londonban az Igazságügyi Minisztérium, a Brit Környezetvédelmi Jogi Egyesület és az UKELA nevű szakmai civil szervezet vendégeként, kb. 80 meghívott előtt Fülöp Sándor a magyar JNO munkájáról beszélt. A minisztériumban megrendezett kb. 2,5 órás programon az egyetlen prezentációt tartottuk, amit kérdések, majd egy állófogadáson kötetlen megbeszélés követett. Az előadás kitért az úttörő magyar intézmény kialakulására, felépítésére, munkamódszereire, majd néhány ügy vizsgálatának részletein keresztül is bemutatta a JNO működését és társadalmi hatását. A programot követő szakmai és sajtójelzések alapján megállapíthatjuk, hogy a JNO az egyik minta lehet a jövő nemzedékek intézményes képviseletének bevezetéséhez Nagy Britanniában.

A szlovén ombudsman meghívására Fülöp Sándor 2010. május 19-én Ljubljanában tartott előadást. A JNO képviselője „A közösségi részvételi jog fejlődése Magyarországon" címmel tartott előadást, amelyben rámutatott, hogy a környezeti demokrácia ügye, a 90-es évek kiugrását követően, remélhetően csak átmenetileg, a kétezres években erősen visszaesett, elsősorban a beruházások támogatását és gyorsítását szorgalmazó, rosszul felfogott jogalkotási célkitűzések miatt. A találkozón a szlovén ombudsman asszonnyal és az egyik osztrák tartományi kormányzati ombudsmani iroda képviselőivel intézményeink szorosabb együttműködését határoztuk el, ennek keretében az év során fiatal kollégák gyakornoki foglalkoztatásáról kezdtünk tárgyalásokat.[393]

A World Future Council[394] (WFC) által Lisszabonban szervezett „A nemzedékek közötti igazságosság jogi megközelítései" című konferencián[395] tartott előadást Fülöp Sándor 2010. május 27-én, illetve 2010. november 4-7. között részt vett a szervezet éves közgyűlésén Hamburgban.[396].

A Bergenben 2010. augusztus 30. és szeptember 1. között megrendezett „Együttműködés és részvétel egy fenntartható holnapért: az ENSZ fenntarthatóságot szolgáló oktatás évtized folytatása" című konferenciára két munkatársunk is kapott meghívást a norvég oktatási minisztériumtól. Munkatársaink aktívan közreműködtek a műhelybeszélgetések levezetésében, illetve előadást tartottak a tanuló szervezet témakörben.

A Balaton Csoport éves találkozóját 2010. szeptember 13-18. között tartotta Reykjavíkban, melyen irodánkból az ombudsman és a stratégiai és tudományos főosztályvezető vettek részt. A rendezvényen két délutáni szeminárium megszervezését és vezetését vállalták.

A belga Biodiverzitás Kutatás Platform az uniós elnökség rendezvénysorozatának részeként november 16. és 19. között „Pozitív jövőképek a biológiai sokféleségért"[397] címmel rendezett rendhagyó konferenciát, melyre egyik munkatársunk is személyes meghívást kapott, akinek részvételi költségeit az IUCN

[393] A szlovéniai konferenciáról további információ a II.3. Nemzetközi hatásköreinkhez kapcsolódó tevékenységünk alfejezetben olvasható

[394] További információkat a szervezetről és munkájáról az alábbi linken találhatnak: www.worldfuturecouncil.org

[395] Társszervező: Fundacao Calouste Gulbenkian, www.gulbenkian.pt

[396] A rendezvényekről és a WFC-ről bővebben a II.3. Nemzetközi hatásköreinkhez kapcsolódó tevékenységünk alfejezetben is olvashatnak.

[397] www.positivevisionsforbiodiversity.org

Oktatási és Kommunikációs Bizottságával közösen fedeztük. A rendezvényen kutatók, szakpolitikai döntéshozók, művészek, kommunikációs szakemberek, politikusok és filozófusok keresték közösen azokat a célokat és kiemelt feladatokat, kutatási területeket, melyekre fokozott figyelmet kell szentelni 2050-ig, hogy a biodiverzitás állapota javuljon vagy legalább ne romoljon tovább.

Az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága a flamand környezetvédelmi minisztériummal közösen szervezett konferenciát „Az Európai Unió környezeti hatásvizsgálati irányelve életbe lépésének 25. évfordulójára" 2010. november 18-án és 19-én Belgiumban, melyen irodánkat Ambrusné Tóth Éva, a Nemzetközi Osztályunk vezetője és Radnai Anikó, a Stratégiai és Tudományos Főosztály munkatársa képviselte. A konferencián nagy hangsúlyt kapott a nyilvánosság bevonásának, a környezeti hatásvizsgálat kiterjesztésének, az eljárások elhúzódásának, az alternatívák kötelező vizsgálatának kérdése, a hatásvizsgálati folyamat és a hatásvizsgálati dokumentáció minőségének javítása. A konferencián elhangzottakat az irányelv módosítási koncepciójának kidolgozásakor a Bizottság figyelembe veszi.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa „Egy független intézmény felé? A jövő nemzedékek ombudsmanjának példája Magyarországról" címmel tartott előadást a Poitiers-i Egyetem és a Versailles-Saint-Quentin Egyetem közös szervezésében rendezett nemzetközi konferencián 2010. december 12-én. A biztos előadásában utalt a 2009-ben megjelent Planetary Boundaries (Bolygónk határai) cikk által felvázolt veszélyekre, röviden bemutatta a JNO kialakulásának történetét és az iroda működését, majd megemlítette a precedens értékű érdi génbank és a szerencsi szalmaégető kapcsán történt vizsgálatokat. Zárásként Fülöp Sándor az iroda nemzetközi kapcsolatainak fontosságáról beszélt, kiemelte a Balaton Csoporttal és a Római Klubbal való együttműködést, valamint WFC-tagságunkat.

A biztos védnökségével szervezett programok

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa tíz olyan országos program, konferencia és rendezvény felett vállalt védnökséget 2010-ben, melyek a lakosság környezettudatosságának, felelős életvitelének fejlesztését tűzték ki célul. A témakörök között kiemelt hangsúllyal szerepelnek az energiatakarékosságra, a széndioxid-kibocsátás csökkentésére és a tudatos fogyasztási szokások kialakítására törekvő programok. Irodánk fontosnak tartja ezekben a programokban a fiatalok rendszerszintű tudásának, gondolkodásának fejlesztését, a jövőre irányuló gondolkodás segítését, valamint a társadalmi vitakultúra és a felelős részvétel erősítését is.

A jövő:re szabadegyetem[398] védnökségét Fülöp Sándor a program indulásakor, 2009 szeptemberében vállalta el. A havonta egy alkalommal tartandó rendezvényre 2010-ben is minden alkalommal körülbelül nyolcvan egyetemista gyűlt össze, hogy előadásokat hallgassanak a szakma legnevesebb előadóitól, és beszélgessenek, megoldásokat keressenek az ökológiai válság legégetőbb kérdéseire. A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájának több munkatársa

[398] A jövő:re szabadegyetemről bővebben: www.jovore.org

előadóként és beszélgető partnerként vett részt a programokban, valamint a szabadegyetem indulásakor jelentős szakmai támogatást nyújtottak a kezdeményező fiatalokból álló szervező csapatnak.

Az ombudsman elvállalta a KÖZÖD! program[399] keretében a Demokratikus Ifjúságért Alapítvány[400] hálózati programja által meghirdetett „Legyen a szó a Tiéd" című országos vitaverseny védnökségét is. Irodánk ezzel szeretné támogatni a fiatalok vitakultúrájának fejlesztését, mivel a vitás kérdések több oldalról történő megvizsgálása segít mások megértésében és az olyan bonyolult, összetett problémák megértésében is, mint a világ környezeti krízise, illetőleg előmozdítja a közös megoldások megtalálását. A vita felkészít az aktív állampolgárságra is, arra, hogy az ember emeljen szót a közügyekért. A kétnapos versenyre közel száz, 13–21 év közötti fiatal részvételével került sor Budapesten 2010. február 27–28-án, a Néprajzi Múzeumban, ahol 27 csapat vitázott a nyilvános helyeken való dohányzás jogáról és éppen a közügyekben való részvétel szükségességéről.

A Gyermekmédia Egyesület[401] és a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája közösen hirdetett fotó- és rajzpályázatot 6–14 éves gyerekek számára. A pályázat célja a családok jövőbeli szerepének megjelenítése, a környezetvédelem, a természet és a jövőbeli lakókörnyezet fantáziadús ábrázolása volt. A felhívásra közel 150 pályázat érkezett, melyből a díjátadó ünnepségen 2010. május 30-án 21 csapat kapott elismerést.

Az Iparfejlesztési Közalapítvány a Budapesti Corvinus Egyetemen belül működő Tisztább Termelés Magyarországi Központjával közösen szervezte az egyetemisták és főiskolások számára meghirdetett „Egy kör" című környezettudatossági vetélkedőt[402], amelynek szintén elvállaltuk a védnökségét. A többfordulós verseny 2009. szeptemberben indult és 2010. augusztus 31-én zárult. A szemléletformáló program elsődleges célja volt, hogy felhívják a hallgatók figyelmét a környezettudatosság jelentőségére, valamint az egyetemisták bővebb ismereteket szerezzenek a fenntarthatóság, illetve a környezettudatosság témakörében. A versenyben az ország felsőoktatási intézményeinek 3 fős csapatai vehettek részt, 6 régió 15 felsőoktatási intézményében több ezer hallgató mérte össze tudását. A biztos azért vállalta el a program védnökségét, mert a jövő értelmiségének óriási felelőssége van abban, hogy milyen környezetben nő majd fel a következő generáció. A jövő nemzedékének sorsa múlhat azon, hogy a felsőoktatásban tanuló fiatalok mennyire tájékozottak a környezettudatosság és a fenntarthatóság kérdéseiben.

A Greendependent Fenntartható Megoldások Egyesülete és a Nagycsaládosok Országos Egyesülete (NOE) kérte fel Fülöp Sándort, hogy vállalja el az általuk szervezett „Nagycsalád – kis lábnyom" című energiatakarékossági verseny[403] fővédnökségét. A program célja a családok környezet-, klíma- és energiahasználati tudatosságának növelése, valamint ezen keresztül a széndioxid-szegény

[399] A KÖZÖD! programról bővebben: www.kozod.hu
[400] A Demokratikus Ifjúságért Alapítványról bővebben: www.i-dia.org
[401] A Gyermekmédia Egyesületről bővebben: www.gyermekmedia.eu
[402] A versenyről bővebben: http://gyereegykorre.hu/site/global
[403] A „Nagycsalád – kis lábnyom" című energiatakarékossági versenyről bővebben www.kislabnyom.hu

életmód népszerűsítése. Az indító rendezvényen, 2010. október 21-én az ombudsman kiemelkedő jelentőségű programnak értékelte a versenyt, hisz csak komoly szemléletváltozással tudjuk az emberek által okozott károkat mérsékelni, és újabb visszafordíthatatlan változások bekövetkezését megakadályozni. A verseny által elsajátított ismeretek széles körű alkalmazása hozzájárulhat ehhez a szemléletváltozáshoz.

A „Carbon Detectives", azaz „Széndioxid Nyomozók" program jelenleg Európa tíz országában fut. A projekt magyar partnere a Magyar Környezeti Nevelési Egyesület[404] kérte fel Fülöp Sándort fővédnöknek. A program olyan könnyen felhasználható ötletekkel támogatja az iskolák munkáját, melynek eredményeképp aktív részvételükkel csökkenthetik az intézmény jelenlegi széndioxid-lábnyomát. A kezdeményezés céljából az Európai Bizottság támogatásával létrehoztak egy olyan honlapot[405], melynek segítségével a résztvevők folyamatosan rögzíthetik a megtakarításaikat és figyelemmel kísérhetik az elért széndioxid-csökkenés mértékét. A program rámutat arra, hogy sok kis lépésből összefogással, közösen nagy változást lesznek képesek elérni az iskolások.

A „Vegyél Vissza!" klímaváltozás elleni program, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa védnökségével esszépályázatot hirdetett 14-25 éves diákok számára. A pályázóknak 2020 karakterben kellett leírniuk azt, hogy mit gondolnak a 2020-as év, a jövő Magyarországáról. A „Helló holnap!?" címmel kiírt esszépályázatra[406] közel kétszáz pályázat érkezett, melyek alapján világossá vált, a diákok valós veszélynek, fenyegető jövőképnek látják a klímaváltozás várható hatásait, illetve tisztában vannak azzal a ténnyel, hogy a jelenben hozott globális és lokális gazdasági, politikai döntéseken felül, az egyén személyes felelőssége és cselekedetei is meghatározzák a későbbi életüket. Az ombudsman azért vállalta a program védnökségét, mert kiemelten fontosnak tartja, hogy a jövő generáció életkörülményeinek kialakításába bevonják magukat az érintetteket is.

A Védegylet Egyesület, a Magyar ENSZ Modell Diákegyesület és a Gödör Klub a cancúni tárgyalásokkal párhuzamosan, ENSZ-klímatárgyalás szimulációt szervezett 2010. december 3-án a Gödör Klubban. A rendezvényen civil szervezetek és diákok által reprezentált országok részvételével vitatták meg a cancúni tárgyalásokra bocsátott dokumentumok néhány pontját. A program védnökségét Fülöp Sándor vállalta el, arra tekintettel, hogy a szervezők fontos emberi tényezőkre mutattak rá a nemzetközi környezetvédelmi rezsimek létrehozásában és működtetésében.

Az Európai Bizottság 2010 szeptemberében indította el a „U4 Energy" című, energiatakarékosságot ösztönző versenyét[407] európai iskolák számára. A verseny egyedülálló oktatási lehetőség a tanárok számára, valamint különleges szórakozás azoknak a diákoknak, akiknek fontos a környezetvédelem, és szívesen takarékoskodnak az energiával, pénzzel és üzemanyaggal. A program

[404] A Magyar Környezeti Nevelési Egyesületről bővebben: www.mkne.hu
[405] A „Széndioxid Nyomozók" program hivatalos honlapja: www.carbondetectives.hu
[406] További információk: www.helloholnap.hu
[407] A verseny részleteiről bővebben: www.u4energy.eu

fővédnöke Fülöp Sándor, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa, a program magyarországi nagykövete Czippán Katalin, a Stratégia és Tudományos Főosztály főosztályvezető-helyettese.

A Magyar Katolikus Püspöki Kar (MKPK), a Iustitia et Pax Bizottság (JUPAX), a Konrad Adenauer Alapítvány (KAS) és a Hanns Seidel Alapítvány (HSS) szervezésében, Fülöp Sándor védnöksége alatt rendezték meg „A Duna, mely összeköt" című konferenciát 2010. november 11-én. A konferencián Fülöp Sándor a nemzedékek közötti igazságosságról, a jövő nemzedékek jogairól beszélt. Előadásában felvázolta, hogy hol tart ma a világ a környezetkárosítás szempontjából, valamint konkrét adatokkal alátámasztva modellezte a cselekvés lehetőségeit. Jánossy László, a JNO Stratégiai és Tudományos Főosztályának tudományos osztályvezetője a természeti sokféleség megőrzésének jelentőségéről tartott előadást, melyben felhívta a figyelmet arra, hogy egyetlen faj védelme soha sem elegendő, mivel „egyetlen faj elvesztésével elveszíthetünk sok másikat is." Irodánkból a program harmadik résztvevője, Zlinszky János, irodánk stratégiai és tudományos főosztályvezetője pedig elmondta, hogy a biodiverzitás csökkenését eddig nem sikerült megállítani, annak ellenére, hogy az EU elhatározta, hogy a tagállamok területén 2010-ig megállítja a természeti sokszínűség csökkenését. A JNO vezető munkatársa előadásában kitért továbbá az EU Duna-stratégiájára, valamint a korábban megjelent, a Duna hajózhatóságával kapcsolatos állásfoglalásunkra.

IV.4. MÉDIAKOMMUNIKÁCIÓ

témafelelős: Moldoványi Tibor

Az ombudsmani iroda a korábban megfogalmazott sajtóstratégiájának megfelelően 2010-ben is azt tartotta szem előtt, hogy az eljövendő nemzedékek érdekeinek szószólója legyen a jelenben. Törekedtünk arra, hogy a jövőt érintő döntések és folyamatok választási lehetőséget hagyjanak a következő generációknak, és munkatársaink ennek érdekében nyilatkoztak a médiumokban.

Irodánk leggyakrabban újságírói kezdeményezések nyomán szólalt meg, csak a legfontosabb ügyekben tartottuk szükségesnek közlemény közzétételét, illetve sajtótájékoztatót. Partneri kapcsolatra törekedtünk a médiával, az újságírók megkereséseinek kivétel nélkül eleget tettünk, és a kérésekre azonnal reagáltunk.

Egy-egy üggyel kapcsolatban kivételesen akkor is megszólaltunk, ha irodánk még nem zárta le vizsgálatát, ám a konkrét esettel összefüggő általános elvi közölnivalója volt. Ezzel a lehetőséggel azért is éltünk, mert az aktualitás adta közfigyelmet fel kívántuk használni.

Megjelenés a médiában

A nyomtatott sajtóban 2010-ben a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa és irodája 205 cikkben szerepelt. Napilapban 146, hetilapban 42, kéthetente megjelenő médiumban 3, havilapban 11, másodhavonta megjelenő kiadványban 2, időszakonként nyomtatott lapban 1 cikk közölt interjút az ombudsmannal vagy adott hírt irodája tevékenységéről. Területi eloszlás szerint az országos megjelenésű médiumokban való szereplés 140, a vidéki terjesztésűekben 58, a budapestiekében 7 volt. A nyomtatott sajtóban legtöbbször – 36 alkalommal – a Magyar Nemzet írt a JNO-ról. Az összes megjelenés lehetséges olvasói száma az Observer adatai szerint több mint 24 millió volt.

Az online sajtó ebben az időszakban 474 cikkben számolt be az ombudsman tevékenységéről, illetve ismertette az országgyűlési biztosi iroda véleményét. A lehetséges olvasói szám 113 millió volt. A legtöbb beszámolóval a világhálón a Greenfo jelentkezett: 89 cikket közölt rólunk a zöld weblap. A rádiók és televíziós csatornák 2010-ben 279 adásban szóltak az országgyűlési biztosról és irodájáról. Kiemelten sokat tudósított az ombudsman állásfoglalásairól az InfoRádió, amely 67 műsorban, illetve hírben számolt be a JNO véleményéről.

Sajtórendezvények, sajtóközlemények

Az elmúlt évben négy rendezvényre hívta meg a sajtó képviselőit az ombudsman. Először 2010. január 20-án tartott sajtóreggelin a koppenhágai klímakonferencia munkájába bekapcsolódott munkatársaink számoltak be a találkozó tanulságairól. Az ombudsman a parlamenti pártok összefogását kérte a választásokra

tekintettel abban, hogy programjukban legyen egy olyan „zöld minimum", amelyből semmiképp sem engednek politikai vitáik során. Ennek a zöld minimumnak része kell hogy legyen hazánk üvegház-gáz kibocsátásának (1990-hez képest) 35%-kal való csökkentése 2020-ig és legalább 80 százalékkal való csökkentése 2050-ig, a fajok, élőhelyek pusztulásának megállítása és mezőgazdasági génállományunk megőrzése, valamint a természetes adottságainkra épülő vízkészlet- és vízminőség-védelem.[408]

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 2010. április 23-án ismertette a parlament napirendjére kerülő beszámolót, amely összegezte az ombudsman munkáját, tapasztalatait és a hozzá érkező panaszokat és állásfoglalásokat megválasztásától 2009 végéig. Az ombudsman rámutatott, hogy a stabilitás érdekében vissza kell állítani a természet és az emberi közösségek ellenálló, alkalmazkodó- és regenerálódó képességét. Összefoglalójáról kiadott sajtóközleményében a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa felhívta a figyelmet: az állam, illetve a helyi önkormányzatok felelőssége abban áll, hogy a fenntartható fejlődést biztosítsák.

A JNO, az ELTE Közös Örökségünk Kutatóműhely és az Új Reformkor Alapítvány közösen szervezett konferenciát 2010. május 18-án „A fenntarthatóság előőrsei"[409] címmel. A tanácskozás után a következtetéseket és a közösen kidolgozott állásfoglalást a szervezők sajtótájékoztatón ismertették.

A JNO munkatársai a Duna hajózhatóságának javítására irányuló tervekkel és ökológiai összefüggéseivel kapcsolatos állásfoglalást[410] 2010. október 20-án ismertették a sajtótájékoztatón megjelentekkel. Kijelentették, hogy ökológiai kockázatot rejt magában, hogy a Duna hajózhatóságával kapcsolatos hazai jogszabály sokkal szigorúbb követelményeket támaszt, mint amire Magyarországot a nemzetközi megállapodások kötelezik.

A sajtóesemények közvetlen tájékoztatásán kívül a fontosabb ügyekről, állásfoglalásokról vagy az országgyűlési biztos irodájában történt jelentős eseményekről rövid sajtóközleményeket adott közre az ombudsman.[411] Ezek közül a legfontosabbak:

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa bejelentette: hivatalból vizsgálatot indított annak figyelemmel kísérése érdekében, hogy az érdi génbank működtetése és a génkészlet jövő nemzedékek számára való megőrzése mennyiben biztosított.[412] (2010. március 5.)

Jogszabályellenes a pátyi önkormányzat golfpálya projekttel kapcsolatos eljárása – állapította meg a JNO.[413] (2010. március 28.)

---

[408] Lásd részletesen a III.2. Klíma, energia alfejezetben

[409] Lásd részletesen a III.8. Jövőkutatás a jelenben: Fenntartható közösségek alfejezetben

[410] Lásd részletesen a III.4. A Duna és a Duna-régió jövője és a II.2.6. Vizeink védelme alfejezetben a JNO-536/2010. állásfoglalást a Duna hajózhatóságának javítására irányuló közlekedésfejlesztési tervek vonatkozásában

[411] A sajtóközlemények szövege megtalálható a CD mellékleten

[412] Lásd részletesebben a II.2.11. Az emberiség közös öröksége és a nemzeti vagyon kiemelt védelme alfejezetben

[413] Lásd részletesebben a II.2.4. Településrendezés alfejezetben

A Red Bull Air Race repülőrendezvény olyan nagy zajjal jár, hogy az veszélyezteti az egészséges környezethez való jog érvényesülését – állapította meg a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája az állásfoglalásában.[414] (2010. július 12.)

A környezetvédelmi tevékenységet, így jellemzően a hulladékok ártalmatlanítását, hasznosítását, égetését végző vállalkozások sem mentesülhetnek a legszigorúbb környezetvédelmi előírások és fenntarthatósági követelmények alól – hívta fel a figyelmet a JNO annak kapcsán, hogy a másodfokú bíróság jogerősen megtiltotta a Sajókeresztúron évek óta komoly lakossági panaszokat okozó Borsodi Érc-, Ásvány- és Nyersanyag Feldolgozó Mű Zrt. (BÉM Zrt.) kifogásolt tevékenységét.[415] (2010. augusztus 11.)

Alkotmányos visszásságot okozott a Gyurcsány- majd a Bajnai-kormány azzal, hogy nem gondoskodott az átfogó nemzeti génmegőrzési program megalkotásáról és végrehajtásáról, továbbá nem gondoskodott a genetikai sokféleség megőrzésére vonatkozó állami feladat megfelelő intézményi és finanszírozási hátteréről. A génbankok finanszírozása és fenntartása így teljes mértékben bizonytalanná vált, az érdi génbank léte is súlyos veszélybe került – állapította meg vizsgálatában a JNO.[416] (2010. augusztus 12.)

Példák sajtóvisszhangra

A JNO álláspontjának sajtómegjelenéseit tanulságos két ügy kapcsán bemutatni. Az egyik a pátyi golfpályával foglalkozó vizsgálat[417] visszhangja, a másik a Red Bull Air Race repülőversenyt érintő ombudsmani állásfoglalás[418], illetve annak fogadtatása.

A pátyi golfpályával kapcsolatos állásfoglalásról szóló sajtóközleményt 2010. március 28-án adta ki az országgyűlési biztos irodája. A JNO megállapította, hogy jogszabályellenes a pátyi önkormányzat golfpálya projekttel kapcsolatos eljárása. Kezdeményezte, hogy 2010. március 30-ig az önkormányzat rendkívüli képviselő-testületi ülésen helyezze hatályon kívül a golfpálya projekt megvalósítását lehetővé tevő rendeletét.

A sajtóközlemény kiadását követő hét napon huszonhárom médium foglalkozott az üggyel, ötvenhét megjelenésben. Tévék, rádiók és nyomtatott sajtó: Duna TV, InfoRádió, Magyar Demokrata, Metropol, MR1, M1, Népszava, Szabad Föld. Online megjelenések: Duna TV, Hírextra, Hírszerző, Index, InfoRádió, Jogi Fórum, M1, Metropol, Magyar Nemzet, Népszava, Origo, RTL Klub, STOP.hu, TelePress.

A szerkesztők néhány cikkben az ombudsmani iroda állásfoglalása mellett ismertették a pátyi polgármester és egy önkormányzati képviselő véleményét. A megjelenések elsöprő többsége műfaja szerint hír volt, de számos, az

[414] Lásd részletesen a II.2.2. Zaj elleni védelem alfejezetben
[415] Lásd részletesen a III.3. A biológiai sokféleség megőrzése alfejezetben
[416] JNO-177/2010. állásfoglalás az érdi génbank tárgyában
[417] A vizsgálatot lásd a II.2.4. Településrendezés alfejezetben, a sajtóközleményt a CD mellékelten
[418] A vizsgálatot lásd a II.2.2. Zaj elleni védelem alfejezetben, a sajtóközleményt a CD mellékleten

ombudsmannal és munkatársaival készített interjút is közöltek. A szerkesztők többsége a hozzájuk közvetlenül eljuttatott sajtóközleményt dolgozta fel, illetve az MTI híradására támaszkodott. Az 57 megjelent cikk mindegyike arra törekedett, hogy a JNO álláspontjának lényegét részletesen, illetve a terjedelmi határokra figyelemmel ismertesse, az ellenkező véleményt képviselő álláspont pedig arányosan jelent meg.

A Red Bull Air Race repülőversennyel foglalkozó sajtóközleményt július 12-én adta ki az iroda. Az ombudsman a többi között megállapította: a repülőrendezvény olyan nagy zajjal jár, hogy az veszélyezteti az egészséges környezethez való jog érvényesülését. A sajtóközlemény megjelenését követő hét napban a nyomtatott és az elektronikus sajtóban, a rádiókban és tévékben negyvenegy híradás (több mint kilencvenötezer karakter terjedelemben) foglalkozott a témával.

A megjelent tudósításokat abból a szempontból vizsgáltuk, hogy a közlemény főbb megállapításait közvetítették-e a médiumok, illetve hogy kommentárban vagy szövegkörnyezetben fűztek-e hozzá negatív megjegyzést. Csupán egy esetben állapítható meg, hogy a szerkesztő ellenérdekelt hangot ütött meg a tájékoztatásban, kifejtve, hogy „úgy fest, az ott lakók egy részén kívül az emberek inkább rendezvény-, mint nyugalompártiak". A STOP.hu szerkesztője név nélkül idéz hozzászólókat, akik érvek nélkül kommentálták a JNO álláspontját.

A Blikk híradásában a zárómondat keltheti azt az érzést, hogy a JNO álláspontja megkérdőjelezhető: „A Red Bull-verseny letiltása azért is érdekes, mert 6 éven keresztül senkit nem zavart a Budapesten rendezett légiparádé." A negyvenegy híradás az alábbi médiumokban jelent meg: Blikk, Magyar Nemzet, Napi Gazdaság, Népszava, Metropol, Metro, Napi Ász, Klub Rádió, InfoRádió, Jazzy Rádió, MR1, Echo Tv, Lánchíd Rádió, Rádió Café, STOP.hu, Népszava online, Index, Origo, Hírszerző, 168 Óra, Magyar Online, Jogi Fórum, RTL Klub, Hír Tv, Hírextra, Privátbankár, Greenfo, Kisalföld, ZIPP.hu.

A szerkesztők legnagyobb része az ombudsmani állásfoglalás mellett ismertette a Nemzeti Közlekedési Hatóság határozatát, amelyben az elutasította a légtér kijelölésére vonatkozó kérelmet. A megjelenések elsöprő többsége műfaja szerint hír volt. A Klub Rádió a hír mellett párhuzamos interjút közölt munkatársunkkal és egy kulcsszereplő versenyzővel. A Népszavában megjelent publicisztika szerint „a viadal nem a versenyzőkről, a küzdelemről szól, hanem a reklámról, és még maguk a pilóták sem gondolhatták komolyan, hogy egy »igazi világbajnokság« szereplői." A szerző üdvözölte, hogy „a marketingesek manipulációja megbukott". A szerkesztők négy médiumban (Magyar Nemzet, Klub Rádió, MR1 Krónika, RTL Klub) idézték, illetve szólaltatták meg Babai-Belánszky Tamást, a Jogi Főosztály vezetőjét, aki lényegre törően és közérthetően nyilatkozott.

A terjedelmi határokat is figyelembe véve, általánosítva megállapítható: a médiumok korrektül, magas szakmai színvonalon ismertették az ombudsman álláspontját. Többségük a sajtóközleményt szó szerint idézte, támaszkodva a hozzájuk közvetlenül küldött közleményre, illetve hivatkozva az MTI-re vagy a Független Hírügynökségre.

IV.5. Magad légy a változás...

témafelelős: Kelen Gábor

... melyet látni szeretnél a világban – hangzik Gandhi közismert mondása. Meggyőződésünk, hogy minden intézmény, így a JNO is működésével példát mutat valamennyi partnere, ügyfele számára. Mivel irodánk az előzőekben felsorolt kommunikációs eszközeivel szeretne hozzájárulni a jövő iránt felelősséget érző, környezettudatos döntéshozatalhoz, a rendszergondolkodás elterjesztéséhez, az együttműködési kultúra fejlesztéséhez – magától értetődik, hogy ezeket saját működésére is alkalmaznia kell.

Munkatársak, szervezet

Fiatal, 2008-ban létrejött irodánk életében a 2010-es év igen jelentős változásokat hozott. A 34 fős létszám harmada lecserélődött: 11-en távoztak és 13 új munkatárs érkezett. Előfordult az is, hogy valaki 2010-ben lépett be és még abban az évben el is ment tőlünk. Jelentős feladat volt ennyi új munkatárs kiválasztása, és hasonlóan komoly munka volt – és még ma is az – ennyi új kolléga bevezetése tevékenységünkbe. A változásokat túlnyomó részben a parlamenti választás – pontosabban az új kormány hivatalba lépése – okozta. A tőlünk távozók többsége az újonnan alakult vagy átalakult intézményekbe került, nagyrészt vezető beosztásba (egy helyettes államtitkárt, egy miniszteri biztost, három kabinetfőnököt és több főosztályvezetőt neveztek ki volt kollégáink közül). 2010 végén így tehát a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának munkáját 33 kolléga segítette.[419]

Az ilyen mértékű átalakulás lehetőséget adott, sőt kikényszerítette, hogy értékeljük eddigi működésünket, tanuljunk eddigi eredményeinkből és hiányosságainkból, és közösen fogalmazzuk meg a továbbfejlődés lépéseit. Kétéves tapasztalatunkra alapozva átgondoltuk, tovább finomítottuk a struktúrát, a vezetői döntési szinteket, a motivációs rendszert. Átalakítottuk a Jogi Főosztályt, melyben létrehoztuk a Jogi Elemző Osztályt, és a Nemzetközi Jogi Osztályt az eddig önálló Nemzetközi Főosztály helyett. A Stratégiai és Tudományos Főosztályon belül is történtek változások: megalakult a Természettudományi és a Társadalomtudományi Osztály.[420]

Az elmúlt év során a szervezeti megújulással párhuzamosan az arculatunk átformálásán is dolgoztunk. Jobban beazonosítható, mandátumunkat jobban kifejező új logóra írtunk ki pályázatot, és a nyertessel elkészíttettük az arculati elemeket.[421] Ehhez kapcsolódóan megjelenésünk (kiadványaink, előadásaink, honlapunk) megújulását és az új arculat bevezetését a 2011-es év első felére tervezzük.

[419] Az év folyamán irodánknál dolgozók listája megtalálható a mellékletek között.
[420] A szervezeti ábrát lásd a mellékletek között
[421] Új logónkat lásd a mellékletek között

Működés, szervezeti tanulás

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának alapfeladata az állampolgárok egészséges környezethez való jogának védelme. E küldetéssel összhangban hangsúlyt fektetünk arra, hogy kollégáink számára is messzemenően biztosítsuk az egészséges, barátságos, „zöld" munkahelyi környezetet. A környezetbarát munkahely szempontjából feltérképeztük irodánkat, és az eredményeket figyelembe véve folyamatosan igyekszünk javítani a munkavégzés körülményeit, és átgondolni, hogy a környezetbarát munkahely kialakítására tett lépéseink miként járulhatnak hozzá általában a közszféra környezetbarát működéséhez.

Az előző beszámolási időszakban kialakított irodáinkba fenntartható erdőgazdálkodásból származó fenyőbútorokat választottunk. Újrahasznosított papírt használunk, a munkafolyamatok és a támogató (informatikai) rendszerek megfelelő kialakításával jelentősen csökkenthető a felhasznált papír mennyisége. Így csak annyi papírt használunk, amennyire feltétlenül szükség van. Az irodaszerek közül is törekszünk környezetbarát eszközöket választani. Az irodákban párologtatókat helyeztünk el, zöld növényekkel frissítjük a levegőt. Azt a hulladékot, melyre már van szállítási, tárolási kapacitás, szelektíven gyűjtjük, és tárgyalásokat folytatunk arról, hogy miként lehetne bővíteni a szelektíven gyűjthető hulladékok körét. Energiatakarékos izzókkal világítunk.

Azon túl, amit magunk megcselekedhetünk, törekszünk az Országgyűlési Biztos Hivatalának (OBH) működésére is hasonló hatást gyakorolni: tájékoztatjuk a többi biztost és kollégáikat a nálunk folyó Zöldiroda Programról, javaslatokat teszünk az egész hivatal „zöldítésére". Az OBH épületének tervezett felújítása kapcsán is szeretnénk elérni, hogy környezetbarát megoldásokat alkalmazzanak a kivitelezők.

A JNO elképzelései szerint Ennek az országos környezetbarát épületfelújítási program része és jele lehetne az Országgyűlési Biztos Hivatala (OBH) belvárosi műemléképületének energiahatékony módon történő felújítása. Ez a projektünk a lokális hatáson túl (az OBH energiahatékonyságának növelése, CO_2-emissziójának csökkentése) is mintaértékű lehetne az állami tulajdonú középületek energetikailag optimális felújítása számára. Az OBH épületfelújítása során számos olyan megújuló energetikai műszaki megoldást kívánunk alkalmazni, mint például napelem, napkollektor felszerelése, energiatakarékos, mozgásérzékelő LED világítás, hőenergia visszanyerését lehetővé tevő szellőztetés, ahol ezt az épületüzemeltetés szükségessé teszi. Ezek az „aktív" energiahatékony megoldások az adott épület esetében, a belvárosi környezet és műemlék jelleg miatt csak korlátozottan alkalmazhatók, de a JNO fontosnak tartja, hogy beépítésükkel példát mutasson más középületek felújításához, ahol ezek az épületgépészeti, energetikai megoldások korlátozás nélkül alkalmazhatók. Természetesen az OBH épületének felújításakor olyan egyéb energiahatékony megoldásokat is szorgalmazunk, amelyeket nem korlátoz az épület műemlék jellege. Ilyen épületgépészeti megoldások például az energiahatékony fűtéskorszerűsítés, egyedi szabályzást lehetővé tevő intelligens épületüzemeltetés, árnyékolás, szigetelés az épület azon részein, ahol azt a műemlékvédelem lehetővé teszi.

Kívánatosnak tartjuk, hogy ne csak az ombudsmani hivatal, hanem minden állami tulajdonban lévő ingatlan felújítása vagy építése a legszigorúbb klímavédelmi és környezetvédelmi szempontok figyelembevételével történjék. Reméljük, hogy az illetékes minisztériumok, a Magyar Államkincstár, a Nemzeti Vagyonkezelő példát fognak mutatni ezen a téren.

Az irodai környezet barátságossá tétele mellett emberileg is igyekszünk minél motiválóbbá alakítani a munkavégzés körülményeit. Meggyőződésünk, hogy a munkafeltételekre, a munkatársakra való figyelés növeli a szervezet és a célok, feladatok iránti elköteleződést. Többek között családbarát munkahellyé szeretnénk válni, ennek érdekében például szükség esetén lehetővé tesszük munkatársaink számára a távoli (otthoni) hozzáférést az informatikai rendszerhez, így segítve egy-egy irodán kívüli elengedhetetlen elfoglaltság esetén is a felelős munkavégzést. Rendszeresen szervezünk kiállításokat a hivatalban, ahol a munkatársak bemutathatják saját alkotásaikat – sőt gyermekeik munkáit is. Hagyományaink közé tartozik a kisgyerekesek Mikulás ünnepsége és a kollégák karácsonyi megemlékezése is. A hivatal könyvtára mellett irodánk saját könyvtárat is fenntart, így biztosítjuk a könnyű hozzáférést a legfrissebb szakmai információkhoz. Munkatársaink szakmai fejlődésének segítése érdekében jogász kollégák számára a szakjogászi diploma megszerzését támogatjuk, és vezetői döntés alapján munkaidő-kedvezményt biztosítunk a továbbtanuláshoz.

A hazai kapcsolatainkat bemutató alfejezetben hangsúlyoztuk, hogy a jövő generációk érdekeit csak másokkal együttgondolkodva, együttműködve lehet képviselni. Ezt az intenzív hálózati működést csak úgy lehet megvalósítani, ha a szervezeten belül is kialakítjuk az együttműködési, közös gondolkodási lehetőségeket. Ezért rendszeresen áttekintjük saját működésünket, a munkatársakkal közösen alakítjuk munkahelyi szokásainkat, működésmódunkat, belső szervezeti működésünket, igyekszünk szervezetként is tanulni. A főosztályok évente legalább egyszer elvonulnak valamilyen gondosan kiválasztott, kiemelkedő természeti értéket képviselő környezetbe saját feladataikat áttekinteni és esetleges problémáikat feldolgozni. Minden év végén az összes munkatárs részt vesz egy kétnapos elvonuláson, ahol a csapatépítésen túl (melyre – a sok személyi változás miatt – most fokozottan szükségünk volt) az eltelt esztendőt is értékeljük. 2010-ben elvonulásunk helyszínéül Mátrafüredet választottuk.

Annak érdekében, hogy munkatársaink a jogszabályok ismerete, dokumentumok vizsgálata mellett személyes tapasztalatokat is szerezzenek a biológiai sokféleségről, hogy a rendszerek működését az ökológiai rendszereken keresztül is érzékelhessék, terepgyakorlatot szerveztünk. A Magyar Tudományos Akadémia Ökológiai és Botanikai Kutatóintézete munkatársainak vezetésével a fóti Somlyó-hegyre látogattunk. Az egész napos programban az iroda dolgozóinak mintegy fele vett részt, az intézet biológusainak iránymutatása alapján bejártuk a különleges természeti szépségekkel bíró terepet és különböző, az ökológiai értékek felmérésével kapcsolatos feladatokat oldottunk meg.

Kollégáink egy része a vörösiszap-katasztrófa után önkéntes segítő munkát végzett Devecserben. A közösség számára is hasznos tevékenységen keresztül megvalósult csapatépítés mellett a program legnagyobb hozadéka a 10 fő résztvevő számára a személyes élményszerzés volt. A katasztrófa sújtotta te-

rületen tett látogatás növelte személyes elköteleződésünket a jelen esemény következményeinek csökkentésében, és a hasonló méretű környezeti katasztrófák elkerülésében való közreműködéshez.

Kollégáink szakmai fejlődését, tanulását szolgálja az úgynevezett „batyus ebédek"[422] hagyománya – rendszeresen rendezünk ebédidőben szakmai kiselőadást izgalmas, fontos témákról, ilyenkor munkatársunk vagy meghívott szakértő segítségével ismerkedünk az adott kérdésekkel. Ez a kezdeményezés a számunkra oly fontos szemléletformálást, a nálunk találkozó kétféle (jogászi és stratégiai, tudományos) gondolkodás- és látásmód egymáshoz közelítését is szolgálja.

Talán eddig is érzékeltetett szerepvállalásunk részének tekinthető az is, hogy rendezvényeinken, konferenciáinkon mindig igyekszünk a lehető legteljesebb mértékben figyelembe venni a környezetvédelmi szempontokat. Így méltányos kereskedelemből származó (Fair Trade) termékekkel (kávé, tea) kínáljuk vendégeinket, továbbá eldobható csomagolású üdítők helyett csapvizet kínálunk szomjoltásra, a messziről szállított kávé, tea mellett rendszeresen tálalunk fel hazai gyümölcsöket, és az aprósüteményt is helyi cukrászdából vásároljuk. Több vendégünk megjegyezte már, hogy nagyra értékeli ezt a törekvésünket, többek között ezért is vállal örömmel közreműködést rendezvényeinken.

Díjak, kitüntetések

Az országgyűlési biztosok évente ítélhetik oda a Magyar Köztársaság „Iustitia Regnorum Fundamentum" díját „annak, aki az emberi és állampolgári jogok, kisebbségi jogok védelme, az információs szabadság és az adatvédelem, illetve a környezetvédelem terén kivételesen magas színvonalú, példaértékű eredményt ért el, vagy jelentősen hozzájárult ilyen eredmény eléréséhez". Fülöp Sándor, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa első ízben, 2010. június 30-án Kindler József professzornak adományozta a jövő generációk érdekében végzett kiemelkedő munkát elismerő kitüntetést. Kindler József professzor az üzleti tudományok és az alternatív közgazdasági gondolkodás egyik legrangosabb magyar képviselője 2010 utolsó napjaiban végleg eltávozott közülünk. Fájdalmunk mellett egy kis elégtétellel szolgált, hogy még lehetőségünk adódott e díjjal életében megtisztelni őt. A kitüntetett méltatása megtalálható a mellékletek között.

A Stratégiai és Tudományos Főosztály vezetője, ifj. dr. Zlinszky János, több évtizedes egyetemi oktatói, kutatói, környezetpolitikai elemző és tanácsadó tevékenységéért, valamint az iroda működtetésében végzett kiemelkedő munkájáért megkapta a Magyar Köztársasági Ezüst Érdemkereszt kitüntetést, a magyar állam által adományozható magas kitüntetések egyikét. Az Érdemkereszt átadásakor felolvasott méltatás megtalálható a mellékletek között.

[422] A nyugat-európai és amerikai intézményekben divatos „brownbag lunch" rendezvényekhez hasonlóan: az előadást délben rendezik, a résztvevők fesztelen körülmények között elköltik az ebédjüket, ezt az időt is szakmai konzultációkkal, tanulással hasznosítva.

V. ZÁRSZÓ HELYETT

pillanatkép a jövő nemzedékek védelmének kilátásairól

„Elfogadhatatlan, hogy az új Alkotmány tervezete szerint megszűnik az egészséges környezethez való jog és ezzel együtt az e jog érvényesítéséhez szükséges egyik intézmény, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának tisztsége. Elfogadhatatlan, mert a környezet valódi védelméhez pusztán az alkotmányos deklarációk nem elegendők. Intézményi garanciák nélkül semmilyen alapjog, így az egészséges környezethez fűződő alapjog érvényesítése nem biztosított – állapította meg Fülöp Sándor, a jövő nemzedékek ombudsmanja.

Az országgyűlési biztos megütközéssel fogadta a Fidesz–KDNP alkotmánytervezetét, amely az egészséges környezethez való alapjogot többé nem biztosítja, csupán az egészséges környezetre vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti és emellett felszámolja a környezetvédelmi ombudsman intézményét is, amikor úgy rendelkezik, hogy a jövőben csak az „alapvető jogok biztosa" működik majd. Mindezek alapján, egyértelmű, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek képviseletére, a fenntartható fejlődés melletti kiállásra, a környezetvédelmi ügyek kiemelt ombudsmani elbírálására a továbbiakban nem lesznek meg a feltételek – állapította meg Fülöp Sándor.

A zöld ombudsman szerint ha a kormányzó pártok ismertté vált Alkotmányszövege alaptörvénnyé válik, akkor a környezetvédelmi ügyekben az általános biztos vizsgálódik majd. Ez esetben felrémlik annak veszélye, hogy a különböző rövid távú gazdasági vagy szociális érdekek elsőbbséget kapnak az egészséges környezethez fűződő jogokkal szemben. Így a jövő nemzedékek érdekei törvényszerűen háttérbe szorulnak.

Fülöp Sándor sajtóközleményében úgy fogalmazott, az új Alkotmányban a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának megnevezése mellett elengedhetetlen az egészséges környezethez való jog kimondása és az ebből következő legfontosabb alapelvek rögzítése. Nem elég a természeti erőforrások közös nemzeti örökségnek nyilvánítása, és egy megőrzési kötelezettség deklarálása a jövő nemzedékek számára. Garanciát csakis a konkrét jogi korlátok megfogalmazása, így legelső sorban a visszalépés tilalmának kifejezett kimondása jelenthet, amely a hatályos alkotmányjog része.

Az országgyűlési biztos felhívja a figyelmet: a levegő, amit belélegzünk, a víz, amit megiszunk, a termőföld minősége, amin az élelmünket termeljük veszélybe került. A környezeti katasztrófák civilizációnk fennmaradását, az életünket fenyegetik. A 2011-ben megalkotott alkotmány nem feledkezhet meg minderről.

Az elért védelmi szinttől való visszalépés tilalma nagy nemzetközi megbecsülést szerzett Magyarországnak, ugyanúgy, mint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa intézményének felállítása. Mindkettő nemzetközileg úttörő lépés volt. Az új Alkotmány tervezete sajnálatos visszalépés a környezet, a fenntarthatóság és jövőnk védelmének mai szintjétől. Ezzel Magyarország nemcsak vezető szerepét adja fel ezen a területen, de jelentős presztízsveszteséget is elszenved a környezeti értékek háttérbe szorításának nyílt felvállalása miatt.

2011. március 13."

(A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának sajtóközleménye a Fidesz-KDNP 2011. március 9-i alkotmánytervezetével kapcsolatban)

VI. MELLÉKLETEK

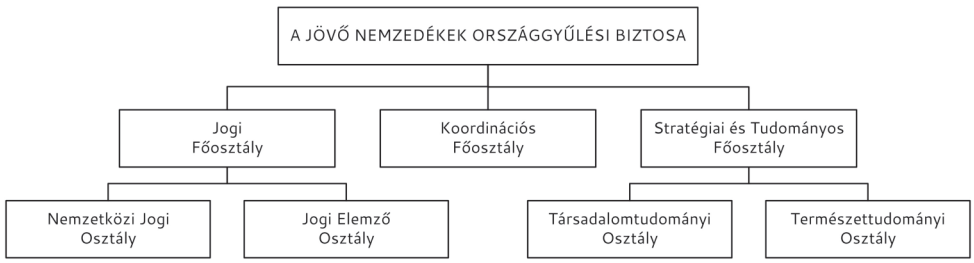
VI.1. MUNKATÁRSAK

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának munkatársai voltak 2010-ben: (*dőlt betűvel az időközben más munkahelyre távozott kollégák*)

Ábrók Ildikó dr.
Ambrusné Tóth Éva dr.
Babai-Belánszky Tamás dr.
Bajzáth Orsolya dr.
Baranyai Gábor dr.
Barta Eszter dr.
Báthory Mónika dr.
Bérczi Anna dr.
Biczó Imre László dr.
Boródi Andrea
Csernus Dóra Ildikó (tartósan távol)
Czippán Katalin
Erdei Mónika dr.
Feiler József
Friedrich Ábel Pál dr.
Garaguly István dr.
Gyűrű Attila Zsolt dr.
Horváth Luca Kornélia dr.
Horvátth Sarolta dr.
Jánossy László dr.
Kajner Péter
Kelen Gábor
Kiss Kornél
Kovács Anikó dr.
Králl Attila
Krómer István dr.
Kuslits Béla dr.
Lányi András Imre dr.
Menyhárt Judit
Mogyorósi Dorottya Eszter dr.
Mohos Edit dr.
Moldoványi Tibor (külső munkatárs)
Monostori Zsolt
Pálvölgyi Ákos Mátyás dr.
Radnai Anikó
Rigó Anett dr. (tartósan távol)
Sárközy István dr.
Sinkáné Tóth Noémi
Szabó Viktória
Szüts Korinna Mária dr.
Temmelné Rodé Eszter
Teszár László dr.
Trombitás Gábor
Ujvári Viola dr.
Zlinszky János dr.
Zombor Ferenc dr.

VI.2. Szervezeti ábra és logó

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája az alábbi szervezeti felépítésben működött 2010-ben:



Új logónk:

JNO jövő nemzedékek országgyűlési biztosa

VI.3. GAZDÁLKODÁSUNK ADATAI

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájának kiadásai 2010-ben az alábbiak szerint alakultak (a számok forintban értendők):

Személyi kiadások összesen		193.038.000
Illetmény	158.384.000	
Jutalom	20.340.000	
Keresetkiegészítés	1.497.000	
Napidíj	411.000	
Megbízási díj	2.094.000	
Költségtérítés	7.923.000	
Egyéb juttatás	2.389.000	
Munkáltatót terhelő járulékok		51.111.000
Dologi kiadások összesen		20.492.000
Külföldi kiküldetés	2.044.000	
Reprezentáció	1.557.000	
Készletbeszerzés, telefonköltség	1.137.000	
Nyomdaköltség	1.017.000	
Fordítás, lektorálás	663.000	
Szellemi számlás megbízás	5.299.000	
Sajtófigyelés	1.508.000	
Egyéb szolgáltatási kiadás	1.848.000	
ÁFA	2.172.000	
SZJA, rehabilitációs hozzájárulás	3.247.000	
Összes kiadás*		**264.641.000**

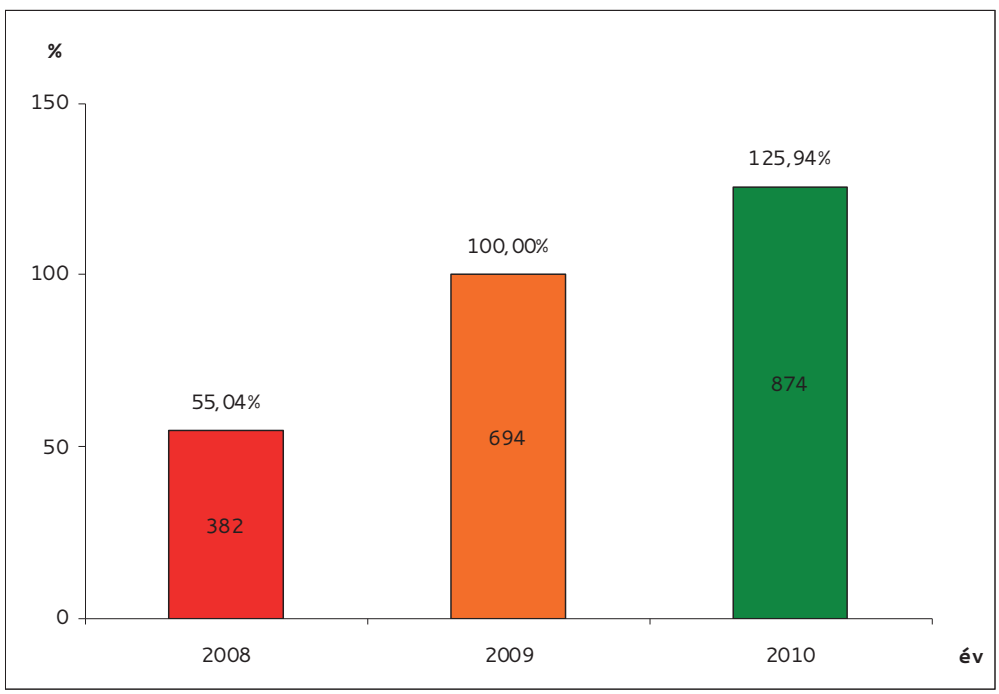
* Az összes kiadás nem tartalmazza az iroda általános üzemeltetési és beruházási kiadásait, melyek az országgyűlési biztosok közös hivatalának költségvetésében jelennek meg.

VI.4. STATISZTIKAI ADATOK

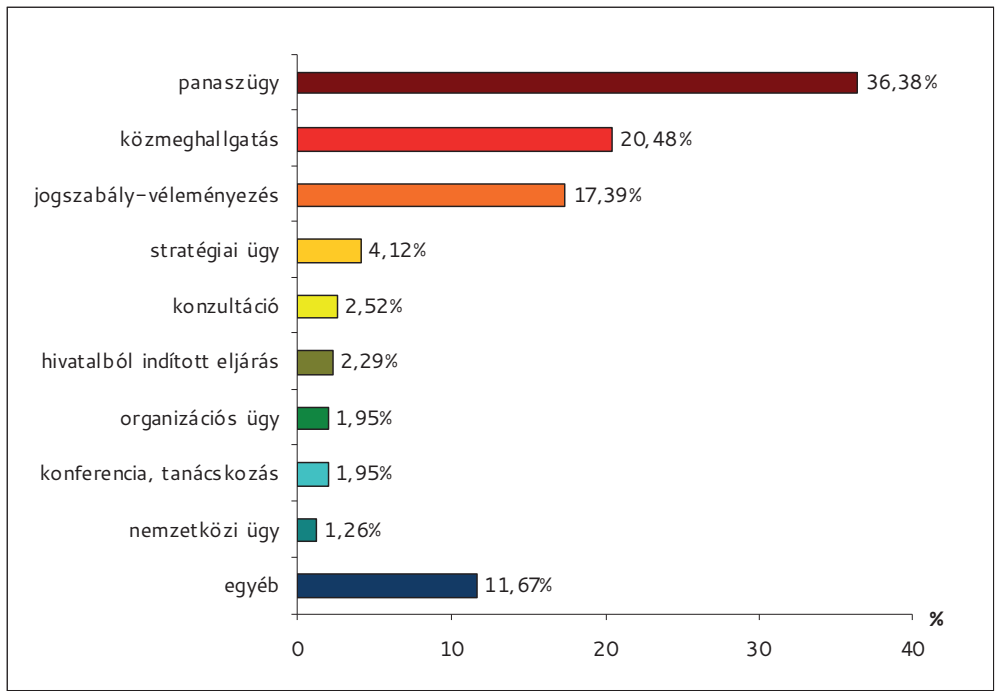
Alábbiakban található a működésünket jellemző néhány alapvető adat, táblázat. Statisztikai rendszerünket folyamatosan fejlesztjük, az elmúlt évben is bevezettünk több változtatást, így idén több, részletesebb adatot tudunk közölni. Egyben ez magyarázza azt is, hogy a korábbi időszakról közölt adatok idén más képet mutatnak.

1. Az ügyek számának alakulása

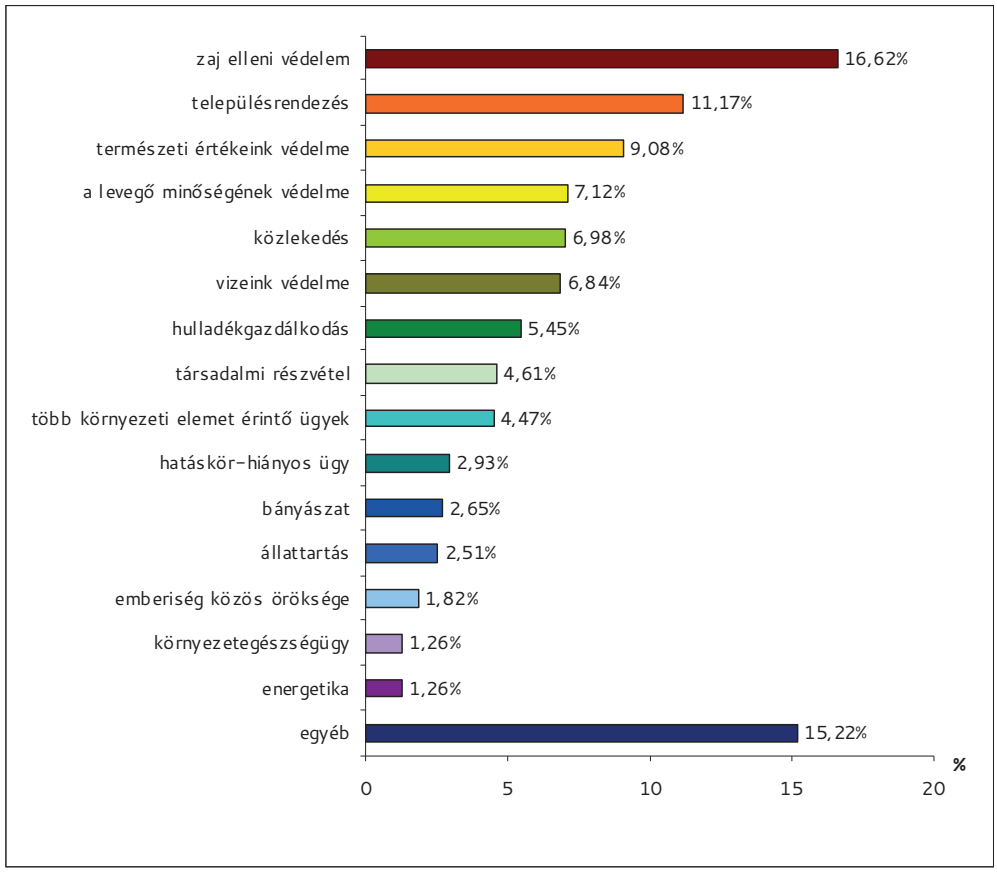
(2009=100%)



2. Ügytípus szerinti megoszlás



3. Ügycsoport szerinti megoszlás



VI.5. A HIVATKOZOTT JOGSZABÁLYOK RÖVIDÍTÉSE

Alkotmány	A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény
Aarhusi Egyezmény	A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosság döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény, melynek magyarországi kihirdetéséről a 2001. évi LXXXI. törvény rendelkezik.
BATrT	A Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény
Btk.	A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény
Díjtörvény	Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény
EUtv.	Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény
Éfor.	Az éghető folyadékok és olvadékok tárolótartályairól szóló 11/1994. (III.25.) IKM rendelet
Étv.	Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény
Fás rendelet	A fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII.30.) kormányrendelet
Jat.	A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény
Ket.	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
Khvr.	A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) kormányrendelet
Kvtv.	A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
Lr.	A levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II.14.) kormányrendelet

NaturaR.	Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X.8.) kormányrendelet
Obtv.	Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény
OTÉK	Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) kormányrendelet
OTrT	Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény
Ötv.	A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
Ptk.	A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény
Pp.	A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény
SKV-rendelet	Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I.11.) kormányrendelet
Tftv.	A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény
Tvt.	A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény
Vgtv.	A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény
Zr.	A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X.29.) kormányrendelet

VI.6. JOGI ANYAGOK LISTÁJA

(Az itt felsorolt dokumentumok teljes szövege megtalálható a CD mellékleten.)

1. Alkotmányozással kapcsolatos anyagok

JNO-473/2010.	Javaslatok az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottságának
	Javaslatok az új alkotmány koncepciójának kidolgozásához
	Vélemény az országgyűlési biztosi struktúra működésével kapcsolatban

2. Állásfoglalások

JNO-3651/2009.	Budapest Főváros Közgyűlésének 32/1999. (VII.22.) önkormányzati rendelete
JNO-4/2010.	A Mohácsi Farostlemezgyár működésével kapcsolatos vizsgálat
JNO-20/2010.	Szigetvári SPAR áruház építésével kapcsolatban állásfoglalás kérése
JNO-32/2010.	Pilisszentkereszt folyamatban levő településrendezési eljárás
JNO-37/2010.	A Magyar Honvédség 25. Klapka György Lövészdandár szomódi lőterén folytatott lőgyakorlatok zajhatásai
JNO-49/2010.	A balatonszepezdi ivóvízhálózat állapotával kapcsolatos vizsgálat
JNO-53/2010.	Az Anker-ház pincerészének átalakításával és az épület védelmével kapcsolatban lefolytatott vizsgálat
JNO-56/2010.	A leányfalui vízbázis belső védőövezetével kapcsolatos vizsgálat
JNO-59/2010.	A Nitrokémia Zrt. papkeszi telephelyén zajló kármentesítésekkel kapcsolatos panasz
JNO-63/2010. és JNO-141/2010.	Szegedi élményfürdő
JNO-69/2010.	Pátyi Golfpálya projekt településrendezési eljárás
JNO-83/2010.	Gyula-Városerdő településrészének ivóvíz-szolgáltatását érintő panasz
JNO-92/2010.	A szennyvízszikkasztás következményei kivizsgálásának elmaradásával kapcsolatban lefolytatott vizsgálat
JNO-93/2010.	Üllő 2005-2009 között lefolytatott – különös tekintettel a 2007. évben elfogadott Ferihegyi Ipari Park területére vonatkozó szabályozási terv – településrendezési eljárása

JNO-116/2010.	Ferihegyi reptér
JNO-131/2010.	A környezetbe való beavatkozással járó beruházások engedélyezési problémái az európai uniós jog tükrében, különös tekintettel a nyomvonalas létesítményekre
JNO-177/2010.	Az Érdi Génbankkal kapcsolatos vizsgálat
JNO-188/2010.	Budakeszi ingatlanok más célú hasznosítása
JNO-200/2010.	Szellőzőberendezés bűzhatása, miskolci Pannónia szálló
JNO-224/2010.	Kemenesszentmárton határától ötszáz méteren belül lévő sertéstelep környezetvédelmi hatósági engedély nélküli működése
JNO-236/2010.	Szegedi repülőtér bővítése, illetve a működésből eredő zajhatások tárgyában lefolytatott közigazgatási hatósági eljárások
JNO-267/2010.	A Time Café zajos működése
JNO-273/2010.	Budapest XV. kerületi Szent Korona Általános Iskola és Óvoda
JNO-319/2010.	A regionális vízművek átszervezésével kapcsolatos vizsgálat
JNO-333/2010.	Adács, Gyöngyvirág utcában szarvasmarhák szabálytalan tartása és az erre vonatkozó hatósági eljárás
JNO-353/2010.	Másodfokú szakhatósági állásfoglalás kiadásáért kiszabott igazgatási szolgáltatási díj jogszerűségével kapcsolatos panasz
JNO-355/2010.	Dunaszentpáli szennyvízátemelővel kapcsolatos vizsgálat
JNO-370/2010.	A Gyöngyösi Városi Bíróság mint elsőfokú és a Heves Megyei Bíróság mint másodfokon eljáró bíróság által birtokháborítás megszüntetése tárgyában hozott, 7.P.20.747/2006/16. és 2.Pf.25.760/2007/4. számú ítéletben foglaltak végrehajtása érdekében lefolytatott eljárás
JNO-398/2010.	Nyíregyházi állattartással kapcsolatos panasz
JNO-420/2010.	Visnyeszéplak területének helyi védetté nyilvánítása
JNO-429/2010.	Ügyféli jog – földhivatal
JNO-436/2010.	Építéshatósági eljárásban ügyféli jog elutasítása miatti panasz
JNO-443/2010.	Red Bull Air Race repülőrendezvény
JNO-452/2010.	Tigris utcai teniszpályán elhelyezett hulladék és a Budapest I. kerületi önkormányzat 2007. évi helyi építési szabályzat módosítása
JNO-463/2010.	Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény módosításával kapcsolatos jogalkotási javaslat
JNO-492/2010.	Autóvillamossági műhely zavaró működése
JNO-535/2010.	M6 autópálya építésével kapcsolatos panasz
JNO-536/2010.	Duna hajózhatóságának javítására irányuló közlekedésfejlesztési tervek vonatkozása
JNO-544/2010.	Közép-Európai Rally
JNO-545/2010.	Botykapeterd területén működő sertéstelep működésével, és az új telep létesítésével összefüggő eljárások vizsgálata

JNO-549/2010.	Kismaros-Börzsönyliget 2586 hrsz-ú ingatlanon történt illegális hulladék elhelyezése
JNO-550/2010.	Építkezés zavaró hatásai - Szeged, Londoni krt.
JNO-560/2010.	Hungaroring
JNO-603/2010.	Budapest, XVIII. ker. Petőfi utca (Üllői út és Gilice tér közötti szakasz) gépjárműforgalmának növekedése miatti panasz
JNO-648/2010.	Nagykanizsa, Thúry városrész „U2" jelű gyűjtőútja
JNO-692/2010.	Budapest I. kerületi önkormányzat 2008. évi helyi építési szabályzat módosítása
JNO-715/2010.	Nagymányoki bányanyitással kapcsolatos panasz
JNO-880/2010.	Játszótér miatti zajpanasz

3. Alkotmánybírósági indítványok

JNO-42/2010.	Kérelem Dunakeszi ügyében
JNO-69-39/2010.	Indítvány előterjesztése Páty Község Önkormányzatának 17/2006. (IV.27.) kt. sz. rendelettel elfogadott hatályos szabályozási terve; a hatályos településszerkezeti tervet módosító – 2010. 02. 22-től hatályos – 90/2010. (II.22.) kt. határozata; és a még hatályba nem lépett, a hatályos szabályozási terv módosításáról szóló 7/2010. (II.22.) önkormányzati rendelete alkotmányellenességének vizsgálata érdekében
JNO-360/2010.	Indítvány előterjesztése a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008 (XII.3.) KvVM-EüM együttes rendelet 2. § (4) bekezdése vizsgálatának érdekében

4. Peres iratok

BÉM

JNO-4730-16/2009.	Előkészítő irat 2009.12.21.
JNO-21-8/2010.	Előkészítő irat 2010.02.22.
JNO-21-19/2010.	Fellebbezési ellenkérelem 2010.06.30.
JNO-21-35/2010.	Felülvizsgálati ellenkérelem 2010.12.03.

Dunakeszi láp

JNO-35-54/2010.	Előkészítő irat 2011.01.21.
JNO-42-2/2010.	Beavatkozás iránti kérelem 2010.01.26.

Nagymányok

JNO-290-3/2010.	Beavatkozás iránti kérelem 2010.06.08.
JNO-377-5/2010.	Előkészítő irat 2010.09.08.
JNO-377-11/2010.	Felülvizsgálati kérelem 2010.12.11.

5. Jogszabály-véleményezések

JNO-82/2010.	Vélemény a repülőtér létesítésének, fejlesztésének és megszüntetésének, valamint a leszállóhely létesítésének és megszüntetésének szabályairól szóló 159/2010. (V.6.) kormányrendelethez
JNO-448-3/2010.	Vélemény a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény (BATrT) felülvizsgálatához
JNO-482-3/2010.	Vélemény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint az azokkal összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvényhez
JNO-559-2/2010.	Vélemény a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII.23.) kormányrendelethez
JNO-613-1/2010.	Vélemény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.), valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról
JNO-656-2/2010.	Vélemény a katasztrófavédelmi rendszer javításáról és fejlesztéséről szóló koncepcióhoz
JNO-670-3/2010.	Vélemény a hulladékképződés megelőzéséről és a hulladékgazdálkodásról szóló törvény tervezetéhez
JNO-671-2/2010.	Vélemény a polgári célú pirotechnikai tevékenységekről szóló kormányrendelethez

6. Egyebek

JNO-382/2010.	A társadalmi szervezetek ügyféli jogállásával és közigazgatási perbeli jogállásával kapcsolatos álláspont a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma részére
JNO-594-3/2010.	Észrevételek az Aarhusi Egyezmény 10. cikk (2) bekezdése alapján készítendő nemzeti beszámoló tervezetével kapcsolatban