

ACTA

A MAGYAR KÖRNYEZETJOG HÁROM ÉVTIZEDE
(UNORTODOX ÁTTEKINTÉS)

FODOR László
egyetemi tanár (DE ÁJK)

1. Bevezetés

A rendszerváltozás idején a magyar környezetvédelmi szabályozás számos, közismert hiányosságban szenvedett. Előírásai mai szemmel nézve rendkívül hézagosak voltak, s azok betartatása is alacsony szinten valósult meg. Időközben a környezetjogi normák tömege megsokszorozódott, ami tükröződik a bírói gyakorlatban és a szakirodalomban is. Dogmatikailag egységes, áttekinthető képet nehéz is volna festeni róla. Az eltelt bő 30 évben nem is készültek áttekinthető elemzések csak legfeljebb egy-egy rövidebb időszakról vagy kisebb részterületről. Az általam vázolt kép sem a teljesség igényével készült, a csomópontok kiválasztása is részben szubjektív, ugyanakkor bízom abban, hogy bizonyos tendenciák érzékeltetésére alkalmas lehet.

A vizsgált időszakot három szakaszra osztom, az egyszerűség kedvéért nagyjából az egyes évtizedeket tekintve egy-egy egységként. A korszakhatárok nem feltétlenül azonosíthatók valamilyen meghatározó jogalkotási fejleménnyel vagy döntéssel, s egy-egy ilyen 10 éves szakaszon belül is előfordultak jelentős váltások – például a második 10 év közepe táján is lehetne egy korszakhatárt vonni, amikor hazánk az EU tagjává vált, s ami után a képzeletbeli szabályozási inga mozgásiránya bizonyos szögből nézve megváltozott. Az első 10 évet túlnyomóan a rendszerváltás determinálta. A második 10 évre az uniós tagságra való felkészülés „hajrája” és maga a taggá válás nyomta rá a bélyegét. A harmadik szakasz – amelyet talán a mai napig sem tekinthetünk lezártnak – a gazdasági válság nyomait viseli magán, de egyúttal egy új típusú, mondhatni unortodox környezetpolitikai szemlélet is körvonalazódni látszik benne, amely leginkább a gazdaság és a környezet viszonyának változó felfogásában érhető tetten.

A hazai környezetvédelmi szabályozással harmadéves joghallgató koromban, csaknem 30 évvel ezelőtt kezdtem foglalkozni, s azóta is ez az elsődleges kutatási területem. Néhány esetben (például az Országos Környezetvédelmi Tanács tagjaként) formálódásának kulisszái mögé is beléphettem. Az alábbi gondolatok szubjektívek,

nemcsak a saját tapasztalatok, benyomások megjelenítése, illetve a már említett hézagosság miatt, hanem azért is, mert nincs bennük egy célzott kutatási projektre jellemző rendszer és egységes módszertan. Ezért a szöveg műfaja is inkább esszé, mintsem tanulmány.¹

2. Előttörténet

A tervutasításos gazdaságirányítás államkapitalista rendszerében a környezetvédelmi szabályozás csak „maradékelen,” komoly deficitekkel érvényesülhetett. Noha 1976 óta már rendelkezett az ország egy környezetvédelmi törvénnyel, a törvényi előírásokból a valódi kötelezettségek és szankciók hiányoztak.² A törvény a környezetvédelmet alárendelte a népgazdasági érdekeknek. Végrehajtási rendeletei, amelyek egy-egy környezeti elem vagy hatótényező előírásait tartalmzták, meglehetősen kiegyensúlyozatlan – hézagos és egyenetlen színvonalú – védelmet nyújtottak. A különféle elvárások nem voltak összhangban egymással (így például a szennyvizeket a határértékek betartása érdekében hígítani lehetett, a vízügyi és a természetvédelmi igazgatás gyakran került egymással szembe, az állami tulajdonosi és közhatalmi funkciók keveredtek) és fontos területek (mint számos hulladéktípus, a veszélyes anyagok, az ipari biztonság) szabályozása az objektíve azonosítható igények ellenére hiányzott.

Nemcsak a környezetjog belső integrációja (rendszereszerűsége, átfogó jellege), hanem a külső integráció (a „más ágazatokba” való beépülés) is hiányzott. A szabályozás csekély megbecsültsége mellett a korszerű elvek – például az elővigyázatosság – hiánya is meghatározó volt.

A gazdaság szerkezete, működési mechanizmusai (államilag forszírozott és dotált megaberuházások, a nehézipar erőltetése a természeti adottságok figyelmen kívül hagyásával, a mezőgazdaságban a nagyüzemi hegemonia és a monokultúra megteremtése) és tulajdonosi szerkezete (az állami illetve kollektív tulajdoni formák elsőbbsége) egyaránt a hatékony környezetpolitika ellenében hatottak.³ A környezetvédelem infrastruktúrája is csak töredezetten épült ki (lásd közműöllő, a települési hulladék-gazdálkodásban a lerakás szinte kizárólagos volta, megfelelő környezetvédelmi óvintézkedések nélkül). Talán pozitív ellenpéldaként vehető a természet sokféleségének a megőrzése, de ez sem csak a védett területek kialakítására, hanem amellet, például az iparfejlesztés területi aránytalanságaira, egyes vidéki területek háttérben maradására vezethető vissza.

Az úgynevezett végrehajtási deficit nemcsak a környezetjog, hanem a jogrendszer csaknem egészének a jelemzője volt, összefüggésben a jogállamiság követelményeinek

¹ A korszakos áttekintés ötlete az OstEuroparecht című folyóirat szerkesztőitől származik. A 2021/3. lapszámban a magyar (László, Fodor: Umweltschutzrecht in Ungarn. Osteuropa-Recht, 2021/3, 276–297.) mellett (amelynek jelen szöveg az átdolgozott, aktualizált változata) a cseh, lengyel, ukrán és orosz környezetjogról hasonló összegzéseket olvashatunk.

² Gyula BÁNDI: Development of Hungarian Environmental Law. In: András JAKAB – Péter TAKÁCS – Allan F. TATHAM (ed.): *The transformation of the Hungarian Legal Order 1985–2005*. The Netherlands, Kluwer Law International, 2007. 431.

³ BAKÁCS Tibor: *Magyar környezetjog*. Budapest, Springer Hungarica, 1992. 25.

az elhanyagolásával. A legtöbb normatív előírást a jogforrási hierarchia alsó szintjein bocsátották ki (miniszteri rendeletekben, amelyek a törvényeknek gyakran ellentmondtak, de a környezetvédelemben a titkos kormányhatározat sem volt ismeretlen, például a szennyvizek terén). Az 1949-s alkotmányba 1972-ben felvett, környezetvédelmi szempontból releváns élet- és egészségvédelmi rendelkezések (57. §) a deklaráció kategóriájában maradtak. Hiányoztak a társadalmi (közösségi) részvétel garanciái, de a különböző aktorok – gazdálkodószervezetek, hatóságok – érdemi együttműködésének a szabályai is.⁴ Tehát a jogállamiság és a demokrácia, a számonkérhetőség hiánya is rontotta a hatékony szabályozás esélyeit. A korszak legfontosabb tanulsága talán ezért az, hogy pusztán a környezetvédelmi szabályok megalkotása vagy módosítása önmagában nem elegendő. Másik oldalról: a környezetjog hatékonyságát az annak legszűkebb körén, szakpolitikai célrendszerén kívül álló intézkedések is ronthatják vagy javíthatják.

3. A kilencvenes évek (az első szakasz)

Visszatekintve nem véletlen, hogy a magyar társadalom demokráciával és környezetvédelemmel kapcsolatos igényei a nyolcvanas évek végén összekapcsolódtak egymással. Különösen a bős–nagygyarosi vízerőmű-projekt elleni megmozdulásokban s azok tovagyűrűző hatásain érhető ez tetten. A konfliktus közismerten hozzájárult a rendszerváltozásnak hívott átalakulási folyamathoz.⁵ Ez az összefüggés ugyanakkor korántsem jelenti azt is, hogy a rendszerváltozás maga jelentős fordulatot hozott volna az ország környezetpolitikájában. Akkoriban ugyanis a piacgazdaság helyreállításának céljának a környezetvédelmet is alárendelték, abból, a mai szemmel nézve szűk perspektívából indulva ki, ahonnan a két érdek közt mintegy magától értetődően inkább ellentét, mint a kölcsönös függés látszik. Amennyiben ez az időszak mégis bizonyos mutatók javulását hozta, az inkább a gazdasági visszaesésnek, egyes (jellemzően nehézipari) ágazatok megszűnésének a következménye.⁶

Jellemző, hogy bár már az 1989-es alkotmánymódosítás tükrözte a hatékonyabb környezetvédelem iránti elköteleződést (gondolva itt különösen az egykori Alkotmány 18. és 70/D §-aira),⁷ még évek kellettek ahhoz, hogy a törvényhozó elkezdje az alapjogi keretek, illetve a gazdasági és társadalmi viszonyok megváltozásának a konzek-

⁴ BÁNDI i. m. 432–433.

⁵ Így az sem véletlen, hogy utóélete, a Nemzetközi Bíróság ítéletének hazai fogadtatása kapcsán a rendszerváltás mélységére vonatkozó kérdések is felmerültek. Heiko FÜRST: Streit um den Strom: Ungarn im Konflikt über das Staudammprojekt Gabčíkovo-Nagygyaros. *Osteuropa*, 2003/8. 1098.; HERCZEGH Géza: Bős–Nagygyaros. *Valóság*, 2004/2. 1–20.

⁶ E visszaesés és a Kiotói Jegyzőkönyvnek a gazdasági átmenet állapotában lévő országoknak biztosított, speciális szabályozás (a bázisív eltérő megállapítása) tette lehetővé Magyarország számára 2002 után, hogy kibocsátásait növelje, illetve „tartalékait” a nemzetközi piacon értékesítse. László FODOR – Franz-Joseph PEINE: Der Handel mit Emissionszertifikaten: Europarechtliche Grundlagen – Umsetzung in Deutschland und Ungarn 2004-2012. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, Vol. 8., Iss 14. (2013) 11.

⁷ FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Budapest, Gondolat–DE ÁJK, 2006. 43.

venciáit a szabályozási gyakorlatba ültetni. Az első évek mindössze két, érdeminek mondható változást hoztak: bevezették az üzemanyagok környezetvédelmi termékdíját (1992), illetve a környezeti hatásvizsgálat átmeneti követelményeit (1993). Konzisztens környezetvédelmi szabályozásról még mindig nem beszélhettünk. Ugyanakkor az erre való igény nyilvánvaló volt, s azt a saját környezetvédelmi követelményeket érvényesítő, s azokat tagjain is számonkérő OECD-hez, illetve Európai Közösségekhez való csatlakozás szándéka is erősítette. A számos alkalommal módosított, de mindmáig hatályos környezetvédelmi törvény – a környezet védelmének általános szabályairól szóló, 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) – elfogadásának előzményeihez ez is hozzátartozik.

A törvény megszületése előtt azonban fontos kérdéseket kellett tisztázni: Milyen védelmi szintet kell a jogalkotónak biztosítani? Hogyan tehetők jogszabályaink „környezetbaráttá”? Hungarikum, hogy a frissen felállított Alkotmánybíróságnak e téren már a jogalkotást megelőzően fontos szerep jutott.⁸ A miniszterelnök és az Országgyűlés Környezetvédelmi Bizottsága ugyanis az említett kérdésekkel a testülethez fordult. Bár a kérdések nem konkrét alkotmányjogi problémához kapcsolódtak, s ezért az AB megállapította hatáskörének a hiányát, s elvetette e jogalkotásért való felelősség átvállalását, mégis megfogalmazott néhány szempontot.⁹ Azok szerint az állam kétségkívül köteles kialakítani és működtetni a környezetvédelem intézményeit, s ily módon biztosítani az élet természeti alapjainak a védelmét, illetve biztosítani a polgárok környezeti információs és részvételi jogait.

Egy évvel később született meg a testület mérőföldkönek tekintett, úgynevezett környezetvédelmi alaphatározata, amely a természetvédelmi oltalom alatt álló erdők magánkézbe adásának a korábbiaknál szélesebb utat engedő szabályokat a visszalépés tilalmaként elhíresült követelményre támaszkodva semmisítette meg. A privatizáció nem önmagában idézte elő az alkotmányellenességet, hanem azon – megelőzést biztosító – előírások hiányára tekintettel, amelyek magántulajdon esetén a védelmi szint csökkenését megakadályoznák. A tilalmak és a szankciók erősítése nem elégséges, az államnak olyan szabályokat kell érvényesítenie, amelyek a magántulajdonba kerülés esetén ugyanazt a védelmi szintet biztosítják, mint amelyik az állami tulajdon esetén garantálható.¹⁰

A határozat tucatnyi elvi tételt rögzített a környezethez való joggal összefüggésben, amelyek közül a figyelembevétel kötelezettsége, illetve a visszalépés tilalma emelendő ki, amelyek később további jelentőségre tettek szert a gyakorlatban, amennyiben a testület újabb határozatai rámutattak a rendszerváltozás azon következményaira, mely szerint a környezetvédelmet már nem lehet alárendelni az egykori népgazdasági érdekeknek.¹¹

⁸ László FODOR: Der verfassungsrechtliche Rahmen für den Schutz der Umwelt im neuen ungarischen Grundgesetz. In: Lothar KNOPP – Heinrich Amadeus WOLFF (Hrsg.): Umwelt – Hochschule – Staat. Festschrift für Franz-Joseph Peine zum 70. Geburtstag. [Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1325] Berlin, Duncker & Humblot, 2016. 69.

⁹ 996/G/1990 AB határozat, indokolás 3.

¹⁰ 28/1994 (V. 20.) AB határozat indokolás V/2.

¹¹ Ld. különösen a 14/1998 (V. 8.), a 29/1995. (V. 25.) és a 27/1995. (V. 15.) AB határozatokat.

Visszatérve a Kvt.-re, annak alapelvei között immár helyet kapott az elővigyázatosság elve és a környezeti szempontok más szabályozási területekbe való beépítésének a követelménye is. Néhány előírását érdemesnek tartom felidézni, amelyek újdonságértéke, jelentősége meghatározónak tűnt. Ugyanakkor arra is igyekszem itt röviden kitérni, hogy az ekkor választott megoldások kiállták-e az idő próbáját.

- a) A nemzeti környezetvédelmi programot emlitem először, amelyet hatévente az Országgyűlésnek kell elfogadnia a Kvt. szerint.¹² Az egymást követő és egymásra épülő dokumentumok jelzik a hazai és az európai környezetpolitika prioritásainak változásait, a leglátványosabban talán a klímavédelem előtérbe kerülését. Az első programból két lényeges elemet emelek ki, amelyeknek jogi jelentősége van, és amelyek mind a mai napig időszerűek. 1) A program célkitűzéseit valamennyi kormányzati szinten meg kell jeleníteni és következetesen érvényesíteni kell. 2) A környezetvédelmi intézkedések hatékonysága, illetve az érintettek közötti kapcsolatok javítása és a megelőzés elvének az érvényesítése érdekében előre kell lépni a környezeti céloknak a különféle ágazati politikákba való bevonása terén.¹³
- b) A környezeti érdekeknek a nemzeti stratégiákban és a jogi szabályozás különféle területein való érvényesítése a törvény alapján igényli egy ún. vizsgálati elemzés elvégzését, illetve az Országos Környezetvédelmi Tanács közreműködését. A tudomány, a civil szféra és a gazdasági érdekképviseletek hármását megjelenítő tanács bevonásának elmulasztása a jogállamiság elvének sérelmével jár, ezért az AB 2000-ben elfogadott határozata szerint alkotmányellenessé teszi az elfogadott jogszabályt.¹⁴ Az egyes tárcák ettől függetlenül merőben eltérő intenzitással fordulnak a testülethez, s ebben időbeli hullámvás is megfigyelhető. A második ide kapcsolódó határozatot (2012) követően a testület munkaterhe jelentősen megnőtt, s a probléma inkább az lett, hogy van-e elegendő kapacitás az érdemi véleményezésre. A jogalkotás felgyorsult üteme mellett alig van lehetőség arra, hogy a tanács a törvényileg előírt 30 napos határidőben fejthesse ki a véleményét a nem egyszer hiányos, inkohérens elképzelésekről.¹⁵
- c) A környezeti hatásvizsgálat intézményét hazánk azzal a sajátossággal alakította ki, hogy egy kifejezetten környezetvédelmi eljárást épített rá, amelyben a hatóságnak nem feladata a konkurrens érdekek ütköztetése. Az eljárást eredetileg kettébontotta a jogalkotó előzetes és részletes szakaszra, amit az európai joggal való nyilvánvalóan ellentétes volta miatt is kritizáltam annak idején.¹⁶

¹² A legelső programot a 83/1997. (IX. 26.) OGY határozattal fogadta el a Parlament. A 2015–2020. közötti időszakra szól a negyedik program – 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat – amelynek lejártá óta e szöveg megírásáig (2022 februárjáig) az ötödik program még nem született meg.

¹³ Az ötödik környezetvédelmi program tervezetének környezeti vizsgálata. 2021. 20. <http://www.hermanottointezet.hu/nkp5skv> (2021. 12. 10.).

¹⁴ 30/2000 (X. 11.) AB határozat, 44/2012 (XII. 20.) AB határozat.

¹⁵ Számos állásfoglalás elérhető az oktt.hu oldalon.

¹⁶ FODOR László: *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*. Bíbor, Miskolc, 2000. 89–93.

A probléma lényege, hogy az előzetes szakasz alapján is engedélyt lehetett adni várhatóan jelentős hatással járó tevékenységekre. A 2005 óta hatályos hatásvizsgálati kormányrendelet már feloldotta az ellentmondást, s csak a teljes értékű hatásvizsgálati eljárás, illetve hatásvizsgálat lehet a megfelelő döntés alapja. Az EU-konformitás ettől függetlenül többször is megkérdőjeleződött azóta, például a döntések kellő nyilvánossága, illetve a hatásvizsgálathoz kötött tevékenységek köre tekintetében.

- d) A környezetvédelmi igazgatás sajátosan önálló (részben ellenőrzésre, részben engedélyezésre irányuló) jogintézménye a környezetvédelmi felülvizsgálat. A jogintézményhez intézkedési és szankcionálási jogosítványok is kapcsolódnak. Szemben a hatásvizsgálattal, az érintett tevékenységek köre nincs előre meghatározva tevékenység típusok leírása (lista) formájában, ami mérlegelést biztosít a hatóságnak (az elrendelés kötelező esetei a védelmi szintet meghaladó – szennyező, károsító, veszélyeztető – magatartásokhoz kapcsolódnak). Első ránézésre komoly (erős) eszközről van szó, a tényleges alkalmazása azonban erősen függ a hatósági kapacitásoktól, ideértve a hatóság, mint szervezet tényleges mozgásterét is (ami a 2010-es években közismerten új értelmezést nyert a kormányhivatali integrációval vagy a személyzet változásaival, amelyekre alább még kitérek). A hatóságok képességeit az utóbbi években sokféle kritika érte, nem alaptalanul.¹⁷
- e) A rendszerváltozást követően a hatóságok szembesültek a gyakran áttekinthetetlen felelősségi viszonyok problémájával, ami részben a gazdaság alulszabályozott átalakulásának egyik kedvezőtlen mellékhatásaként jelentkezett. A környezetvédelmi törvénnyel bevezetett, új előírások erre is igyekeztek választ találni. A követelmények egyikét – amely a tevékenységgel érintett ingatlan tulajdonosának egyetemleges felelősségéről szól – nemrég az Európai Unió Bírósága is megvizsgálta.¹⁸ Figyelemre méltó, hogy a bíróság álláspontja szerint az előírás kiterjeszti a felelősséget a tulajdonosnak az ingatlant ténylegesen használó személy kiválasztására, illetve tevékenységének ellenőrzésére, ami az időközben elfogadott környezeti felelősségi irányelv céljának megfelel, s egyúttal ahhoz képest szigorúbb tagállami intézkedésként is értelmezhető.¹⁹
- f) A Kvt. eredetileg egy központi környezetvédelmi alapról is rendelkezett, amelyet 1999-ben megszüntettek. Az alap révén egy ideig a költségvetés környezetvédelmi bevételei és kiadásai elkülönültek. A felhasználást illető közttség felszámolásával párhuzamosan a bevételeket immár – mint különösen az időközben számos termékre kiterjesztett, s összegerszerűségében is jelentősen

¹⁷ Ld. pl. OECD Environmental Performance Reviews: Hungary. OECD, Paris, 2018, 88. https://read.oecd-ilibrary.org/environment/hungary-2018_9789264298613-en#page88.

¹⁸ C-129/16 Túrkevei Tejtermelő Kft. kontra Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség ügy, a Bíróság ítélete (második tanács), 2017. július 13. (ECLI:EU:C:2017:547).

¹⁹ FODOR László: Sötét vizeken? A környezetvédelmi felelősség helye a környezetpolitika eszköztárában (szabályozásmódszertani és alapvető kérdések). *Pro Futuro*, 2020/2. 57.

megnövelt környezetvédelmi termékdíjból származó bevételek túlnyomó részét – nem feltétlenül környezetvédelmi kiadásokra fordítják.²⁰

- g) A hazai környezetjog egyik innovációjaként tekinthetünk a hatósági közmeghallgatás intézményére, amelyet a Kvt. vezetett be, majd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény tett általánosan alkalmazhatóvá. E szabályozási megoldás utóéletéhez tartozik, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben már sajnos nem szerepelnek ilyen előírások, így az eszköz alkalmazása ismét teljes mértékben az ágazati törvényeken múlik. A Kvt. tartalmaz is idevágó tényállást (környezeti hatásvizsgálati eljárás).
- h) A sor végén a Kvt. egyik vitatható előírását említem, amelyik a települési önkormányzatokat hatalmazta fel az avar, kerti hulladék (mint sajátos hulladékok) égetésének a szabályozására, ezzel biztosítva mintegy kivételt a nyílt téri hulladékégetés általános – a levegő védelmének az egyes szabályait rögzítő, 21/2001. (II. 14.) kormányrendeletben előírt – tilalma alól. A helyi szabályozási gyakorlat azt a felfogást tette uralkodóvá, amelyik szerint a speciális törvényi előírás révén a generális tilalom az avarra, kerti hulladékokra vonatkozóan csak helyi rendelet hiányában érvényesül. Az önkormányzatok többsége szabályozta, mégpedig különböző tartalommal az avar és a kerti hulladék égetését.²¹ Később a katasztrófavédelem irányításáért felelős Belügyminisztérium, majd az ombudsman és civil szervezetek is vitatni kezdték ezt a megoldást, javasolva, kezdeményezve a Kvt. előírásának az eltörlését, s ezzel a tilalomnak a nevezett hulladékokra való kiterjesztését. Az uniós taggá válásunkat követően a levegőminőségi előírások – különösen a szálló por koncentrációjára megállapított határértékek – betartásának elmulasztása fontos érvvé vált, de ez sem volt elég a környezet védelméért is felelős Agrárminisztérium eltérő felfogása miatt, amely ősi tradíciókra és az önkormányzatok kompetenciáinak féltésére alapozott.²² Csak 2020-ban került végül sor a felhatalmazás eltörlésére, amikor a már folyamatban lévő kötelezettségsszegési eljárás állása és a pandémiás helyzet is ebbe az irányba terelte a jogalkotót (tudniillik, a szálló por magas koncentrációja rontja a felsőlégúti betegek állapotát). Az év végén azonban – a járványügyi veszélyhelyzetben élvezett felhatalmazásánál fogva a Kormány

²⁰ Az Országos Környezetvédelmi Tanács javaslatai a Termékdíj törvény korszerűsítésére, 2016. december. <https://oktt.hu/allasfoglalasok/hulladegkazdalkodas-es-termekdij> A 2021. évi XC. törvény Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről 85 Mrd forinttal számol a környezetvédelmi termékdíjakkból. Időközben a termékdíjjal kapcsolatban további problémaként azonosítható az EU által a körforgásos gazdaságról szóló csomag részeként, 2018/19-ben elfogadott jogszabályokkal való összeegyeztethetőség, tekintettel a gyártói kötelezettségvállalási rendszerekre, amelyekben az állam redistributív szerepe nem minden esetben fér meg.

²¹ FODOR László: *A falu füstje. A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon*. Budapest, Gondolat, 2019. 273–274.

²² FODOR (2019) i. m. 276.; illetve ld. még az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentését az A JB-1023/2018. sz. ügyben, 2018. 11. 14., 23.

felfüggesztette a végrehajtást a veszélyhelyzet végéig.²³ Azóta megszületett a hazánkat elmarasztaló ítélet.²⁴ Önkormányzatok tömege helyezte hatályon kívül vonatkozó rendeletét, majd alkotott – rövid időn belül – ismét újat a tárgykörben.²⁵ Aligha lepődhetünk meg, ha a közeljövőben ismét napirendre kerül majd a központi szabályozás kérdése.

A környezetvédelmi törvény megalkotásával természetesen a jogalkotó összetett feladata csak részben teljesült, számos további jogi aktusra volt szükség a környezetvédelem főbb ágazatainak korszerű szabályozása, illetve az uniós tagságra való felkészülés érdekében. Csak példálózó jelleggel: a vízgazdálkodás, a természet védelme, a vadgazdálkodás, az épített környezet védelme, a géntechnológia mind-mind ebben az időszakban kapott új törvényi kereteket. De az alacsonyabb szintű, illetve a végrehajtást szolgáló jogforrások köre is jelentősen gyarapodott, például a rég elavult kibocsátási határértékek felülvizsgálatát is biztosítva a vízvédelemben vagy a levegőtisztaság-védelemben. Egyre fesztöbb korlátot jelentett ugyanakkor az elavult technológia és infrastruktúra olyan területeken, mint az energiatermelés, a hulladékgazdálkodás vagy a víziközmű-szolgáltatások. Nem véletlen, hogy az uniós tagságra való felkészülés során folyamatosan jelentkeztek elmaradásaink a levegő- és vízvédelem, illetve a hulladékgazdálkodás terén.²⁶ S az sem véletlen, hogy a környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztésében kezdettől fogva jelentős szerepet kaptak az európai uniós források.

4. Az új évezred első évtizedének fontosabb fejleményei (második szakasz)

A taggá válás időpontjához közeledve a hazai jogalkotás fokozódó ütemben igyekezett behozni lemaradásait. 2000-ben született meg hazánk első, az ágazat egészére kiterjedő hulladékgazdálkodási törvénye.²⁷ Az új törvény már címében is szakított a Kvt. egyoldalú megközelítésével, amely még a hulladékok káros hatásaival szembeni védekezést állította középpontba. A törvény előkészítésében – egy a környezetvédelmi minisztérium által megbízott ügyvédi iroda fiaskója után – nekem is szerencsém volt részt venni, a Miskolci Egyetem munkacsoportjának tagjaként. Talán ennek ellenére nem tekinthető elfogultságnak, ha koherens és egyben korszerű törvénynek tekintem az egykori jogszabályt, amely – ha pusztán a környezetvédelmi megfontolásokat nézzük – a megfelelő módosításokkal akár ma is hatályban lehetne. A törvény keretei közt

²³ 549/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet.

²⁴ A Bíróság ítélete (hetedik tanács), 2021. február 3. a C-637/18 Bizottság v. Magyarország kötelezettségzegési eljárásban (ECLI:EU:C:2021:92).

²⁵ Egy egyszerű internetes keresés tükrében úgy tűnik, a gyakorlat korántsem egységes. Ennek megfelelően az egyes települések lakossága is eltérő tájékoztatást kapott. Van, ahol generális tilalom, van, ahol időszakos korlátozás érvényesül. Az ezzel okozott bizonytalanságok aligha tesznek jót a hazai lakosság környezettudatosságának.

²⁶ Ludwig KRÄMER: Zur Übernahme des EG-Umweltrechts durch die Beitrittsländer. In: R. HENDLER – P. MARBURGER – M. REINHARDT – M. SCHRÖDER (Hg.): *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts*, 2001. 455.

²⁷ 2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról.

egy új gazdasági ágazat jött létre és sokszereplős, működő közszolgáltatás, a nemzetközi tapasztalatok bevonásával. Az önkormányzatok rengeteget investáltak az ágazatba, igénybe vették az uniós forrásokat, együttműködések és cégek tömege jött létre. A közszolgáltatás tekintetében az önkormányzatok szabályozási mozgástere tág volt, kiterjedt a díjak meghatározására is.

Ugyanakkor a fogyasztói magatartás terén a társadalom nem sokat haladt előre, a hulladékmennyiség folyamatosan növekedett, illetve az illegális hulladéklerakás és égetés problémáját sem sikerült megoldani. Utóbbi különösen az energiaszegénység miatt jelent mindmáig olyan társadalmi nehézséget, amelynek a megoldása aligha csupán a környezetvédelmi normák feladata (gondoljunk itt elsősorban a hulladékkal való fűtésre).

Ugyancsak az ezredfordulóra esett a felszín alatti vizek új, kormányrendeleti szintű szabályozása.²⁸ A rendelet mindössze három évig volt hatályban, mert az uniós csatlakozásra tekintettel újabb jogszabály váltotta fel. Ennek ellenére említésre érdemes az úgynevezett történeti károk kezelését célzó, a Kormány felelősségét megállapító és az újabb rendeletbe is beépített előírásai miatt (gondolok itt különösen a kármentesítés részletszabályaira), amelyek a Kvt. konkretizálását szolgálták.²⁹

2001-ben vezették be az egységes környezethasználati engedélyt, amely az EU integrált szennyezésmegelőzési szabályainak az átültetését szolgálta (a vonatkozó előírások jelenleg az ipari kibocsátási irányelv részei). Ez intézményesítette az érintett ágazatokban a technológiaközpontú, integrált környezetvédelmet (elérhető legjobb technikák), s ezen keresztül a megelőzés, illetve elővigyázatosság elveit. További újítása, hogy a számos (esetenként akár tucatnyinál is több) hatósági engedély közül, amelyek egy-egy beruházáshoz szükségesek, a környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartozókat egyetlen határozatban is összefoglalhatóvá tette. Ez azért is érdekes, mert az Európai Bizottság 2002-es országjelentésében az egyik kritikai megjegyzés épp a túlságosan bonyolult engedélyezési rendszerünket illette.³⁰ Véleményem szerint ugyanakkor a probléma lényege, hogy az engedélyezés és a kikényszerítés jogosítványai nem váltak el egymástól, s a jogalkotó a problémák megoldását gyakran újabb engedélyezési kötelezettségek bevezetésében látta, miközben az ellenőrzés nem kapott kellő figyelmet és erőforrásokat.

2003-tól az engedélyezési rendszer átalakulásának lehettünk tanúi. Az ekkor elfogadott autópályatörvény az eljárások egyszerűsítését és gyorsítását célozva meg elindította a különelőírások lavináját,³¹ amelyek rontják a joganyag integritását. Környezetvé-

²⁸ 33/2000 (III. 17.) Korm. rendelet. A ma hatályos előírásokat már a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet tartalmazza.

²⁹ BÁNDI i. m. 437.

³⁰ 2002 Regular Report on Hungary's Progress Towards Accession. Brussels, 9.10.2002, COM(2002) 700 final, 105.

³¹ 2003. évi CXXVIII. törvény a gyorsforgalmi utak fejlesztésének közérdekűségéről. Később különösen a nemzetgazdasági jelentőségű beruházások megvalósítását gyorsító és egyszerűsítő, a 2006. évi LIII. törvényben rögzített előírások tettek szert jelentőségre. Ennek, majd az általános eljárási törvény előírásainak az alapján főként a harmadik időszakban szaporodtak el az egyes beruházásokra vonatkozó kormányrendeletek.

delmi szempontból a következmények közt számontarthatjuk a környezeti közérdekek gyakori alárendelődését, a részvételi, illetve ügyféli jogosítványok csökkenését, a harmadik személyeknek biztosított jogvédelem visszaszorulását.³²

A korszak meghatározó jogalkotási termékei még a környezetügy terén a környezet-terhelési díjakról szóló, a termőföldvédelmi és az erdővédelmi törvény, s számos kormányrendelet, amelyek egyebek mellett a klímavédelem első jogi eszközeit vezették be hazánkban. Ekkor került sor a környezeti hatásvizsgálat újraszabályozására is. A gyarapodó törvényi rendelkezések mellékhatásaként egyre csökkent a települési önkormányzatok szabályozási kompetenciája, de már elindult az a folyamat is, amelyben (például az állattartással összefüggésben) a jogalkotó a közigazgatási jog felől a polgári jog eszköztára felé irányítja a jogkereső állampolgárokat.³³ Megjelent ugyanakkor a környezetvédelmi szakombudsman intézménye is, amely meglehetősen széles jogkört kapott, egyebek mellett a közigazgatás kontrollja körében.

Említésre méltó még, hogy e második időszakban is igen nagyszámú alkotmánybíróági határozat született a környezetvédelemmel kapcsolatban. Nem egy közülük arra is rávilágít, hogy az egyéni képviselői indítványok alapján zajló törvényhozás során nem érvényesülnek azok a garanciák, amelyek a környezeti hatások előzetes figyelembevételére irányulnak.³⁴

5. A 2010-es évek tendenciái (harmadik szakasz)

2010 egy erőteljes közjogi átalakulás kezdőpontja, amelynek során az alkotmánytól az eljárásjogon át a szervezetrendszerig minden az új kormányzat terítékére került. A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény számos, többnyire új környezeti rendelkezést tartalmaz. Ez nem egyértelmű jele a környezetvédelem erősödésének, amennyiben az elvárások egy része deklaráció vagy alkotmányjogilag egyenesen végrehajthatatlan, értelmezhetetlen szignalizáció (gondoljunk itt különösen a szennyező hulladékok behozatalának megálljt parancsolni kívánó szabályra).³⁵ Ugyanakkor különösen az új P) cikk, a természeti erőforrások védelmére, megőrzésére kötelező szabály kiváló hivatkozási alapot teremtett az Alkotmánybíróságnak (de más intézményeknek is), hogy a jogalkotón számonkérje a megfelelő védelmi szint biztosítását.

Az alaptörvény új előírásaihoz kapcsolódó AB határozatok közül elsőként a 16/2015 (VI. 5.) AB határozat említhető, amely mögött a két évtizeddel korábbi környezetvédelmi alaphatározatéhoz igen hasonló alkotmányjogi probléma állt: az állami tulajdonban lévő természetvédelmi területeknek a Nemzeti Földalapba kerüléséről, s azon keresztül akár magántulajdonba adásáról, tehát összességében a természetvédelmi érdekek háttérbe szorításáról volt szó. Ez a jogalkotási projekt sem mehetett teljese-
désbe, alaptörvényellenessége miatt. Még izgalmasabb talán az erdővédelmi törvény

³² FODOR László: Jog és környezet. Visszalépések a környezetvédelemben? *Valóság*, 2005/10. 18–35.

³³ FODOR (2019) i. m. 446.

³⁴ Ld. különösen a 106/2007. (XII. 20.) AB határozatot.

³⁵ FODOR László: Az Alaptörvény esete a szennyező hulladékokkal és az európai jog. *Magyar Jog*, 2012/11. 641–652.

2017. évi módosításának sorsa. A jogalkotó egyebek mellett a Natura 2000 területek és a helyi védettséget élvező területek rovására könnyítette meg a fakitermelést, illetve általában az erdőgazdálkodók helyzetét. Az utólagos normakontroll keretében az Alkotmánybíróság egy már csaknem hároméves gyakorlatra visszatekintő szabályozást nyilvánított alaptörvényellenesnek. Ennek tükrében feltűnő volt, hogy a határozatnak a magyar közlönybeli megjelenésére is viszonylag sokat kellett várni. A már jól ismert elvi tételeket a testület a *public trust* doktrínával gazdagította, amelynek lényege, hogy az állam mintegy bizalmi vagyonkezelőként köteles bánni a rábizott természeti és kulturális kincsekkel. A jövő nemzedékekre tekintettel a jelen nemzedéke számára a használat csak annyiban megengedett, amennyiben az a természeti és kulturális értékek hosszútávú rendelkezésre állását nem veszélyezteti.³⁶ Fontos döntés született még például a vízgazdálkodási jog változásai kapcsán, amely előtérbe állította az elővigyázatosság elvét, illetve az alkotmányosság mércéinek köréhez kapcsolta a nemzeti stratégiáknak való megfelelést.³⁷

Feltűnő mindemellett, hogy az Alaptörvény elfogadása óta kevesebb, mint tíz releváns döntés született, miközben a korábbi évtizedekben egészen más nagyságrendről beszélhettünk. Ez részben a testület hatáskörének, illetve a hozzá fordulni jogosult személyek körének a szűkítésére vezethető vissza.³⁸ Emellett a kontroll lehetősége esetenként nem megszűnt, hanem más kézbe került, mint történt az a helyi előírások jogszerűsége kapcsán a Kúriával.

A tágabb szabályozási környezethez hozzátartozik, hogy az új közjogi berendezésben szűkebb tér jutott a civilszervezeteknek is, amelyek a környezet- illetve természetvédelem hagyományos szereplői. A restriktív előírásokat kampányjellegű, civilel lenes kormányzati propaganda is kísérte. A részvételi lehetőségek is romlottak, például a közérdekű információkhoz való nehezebb hozzájutás, illetve a jogorvoslati rendszer átalakulása miatt. Mindezzel egyidejűleg egyre több kormányzati kezdeményezésű „civil szervezet” jött létre, akik a valódi civilekhez képest kevésbé kritikus hangot ütnek meg a kormányzat környezetvédelmi teljesítménye kapcsán, ugyanakkor jobb eséllyel pályázhatnak a kormányzati forrásokra.³⁹

Az Alaptörvény immár nem rögzíti a helyi önkormányzati autonómia elvét sem, miközben a törvényhozási aktusok gyarapodásával egyre szűkül azon életviszonyok köre, amelyeket még az önkormányzatok alakíthatnak. Környezetvédelmi szempontból is jelentős tárgykör még ezek közül a közterületek rendeltetésétől eltérő (például vásár-

³⁶ 14/2020. (VII. 6.) AB határozat. A doktrína kialakulására, nemzetközi vetületére ld. Katalin SÜLYOK: *The Public Trust Doctrine, the Non-Derogation Principle and the Protection of Future Generations. Hungarian Yearbook Of International Law And European Law*, Vol. 9., 2021. 359–375.

³⁷ Ld. mindenekelőtt a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatot a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvény 1. §-a és 4. §-a alaptörvényellenességének megállapításáról.

³⁸ András JAKAB – Pál SONNEVEND: *Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2012. 97.

³⁹ GERŐ Márton – KERÉNYI Szabina: *A civil társadalom változó szerepei és a társadalmi integráció*. In: KOVÁCH Imre (szerk.): *Integrációs mechanizmusok a magyar társadalomban*. Budapest, Argumentum, 2020. 195–230.

tartás, vendéglátás céljára való) használatának rendje, de itt is megfogalmazódott már kormányzati körökben a törvényi szabályozás igénye.⁴⁰

Az alapjogvédelem sajátos intézményei közt kell említenem a jövő nemzedékek szószólóját, aki 2012 óta immár nem önálló országgyűlési biztos, hanem az alapvető jogok biztosának egyik helyetteseként látja el feladatát. Jogalkotási kezdeményezésein, állásfoglalásain, figyelemfelhívásain, alkotmánybírósági beadványain keresztül, hálózatteremtő, illetve közvetítői szerepkörében egyaránt hozzájárul a fenntarthatóság jogi kereteinek az alakításához.⁴¹

2010 óta számos területen születtek intézkedések, amelyek környezetpolitikai szempontból viták tárgyává váltak. Az építési ágazat szabályozásában, például az engedélyeztetési kötelezettségek jelentős mértékű visszaszorulása vagy a különféle jogcímen nyújtott támogatások is hozzájárultak az ágazat növekedéséhez, ami fejlődést nem feltétlenül jelentett, amennyiben – különösen az első években – romlott az ágazat erőforráshatékonysága. Környezeti szempontból releváns következmény a beépített területek gyarapodása a zöldterületek, termőföldek rovására.⁴² A zöldmezős beruházások iránti nosztalgia, illetve a barnamezők (korábban már ipari és egyéb célokra használatba vett, infrastruktúrával ellátott, esetenként szennyezett területek) részben tisztázatlan felelősségi viszonyai ugyancsak hozzájárulnak ahhoz, hogy a termőföldvédelmi előírások hatékonysága alacsony szinten maradjon. Ugyanakkor a konfliktuskezelés metodikája is átalakul, hiszen az államigazgatás által biztosított, előrehozott jogvédelem helyett gyakorta csak a magánjog eszközei maradnak a szomszédoknak, illetve károsultaknak. A felelősségi viszonyok nehezen áttekinthetők, a tervezési költségek – s mint 2021 második felétől tapasztalhatjuk, az anyagárak is, drasztikusan – emelkednek, így a célzott bürokráciacsökkentés mérlege messze nem tűnik kiegyensúlyozottnak.⁴³ Hozzátehetjük a közigazgatási eljárásjog, különösen a jogorvoslati rendszer átalakításának a járulékos költségeit is az említettekhez. Az, hogy az általános közigazgatási rendtartás előírásai révén a közigazgatáson belüli jogorvoslat (fellebbezés) lehetősége visszaszorult és a bírói jogorvoslat vált meghatározóvá, a beruházó, környezethasználó ügyfél számára egyszerűbb adminisztrációt jelent, ugyanakkor mindenki más hátrányosabb helyzetbe kerül, az „előrehozott jogvédelem” híján olyan konfliktusok alakulnak ki, amelyek utólagos orvoslása sokszor már lehetetlen, ugyan-

⁴⁰ Ld. Budapest Főváros Önkormányzata, illetve a Belváros-Lipótváros V. Kerület Önkormányzata rendeletének megítélésére a Kúria Önkormányzati Tanácsának Kéf.5033/2017/4. határozatát, valamint az alapvető jogok biztosának jelentését az AJB 1492/2018. számú ügyben. Budapest, 2018. 02. 13.

⁴¹ Érdemes felidézni az eddigi három ombudsman nevét is: Fülöp Sándor (2008–2012), Szabó Marcel (2012–2016), Bándi Gyula (2017–).

⁴² BARTUS Gábor: Az érdemi és hatékony környezetpolitika körvonalai: Miért nem képesek a társadalmak megfékezni a természeti környezet pusztulását? In: JAKAB András – URBÁN László (szerk.): *Hegymenet: Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2017. 444–446.

⁴³ SZAMEK Gabriella: Engedélyből bejelentés – szabályozási változások az építetők szemszögéből. *Közjogi Szemle*, 2020/2. 7–10.

akkor a jogorvoslat maga is költségesebb, hiszen a másodfokú hatóság szakértelmét valahogyan pótolni kell.⁴⁴

A harmadik vizsgált évtizedben többszöröződött azon beruházások száma, amelyeket a Kormány nemzetgazdasági szempontból kiemeltté minősített. Míg 2006 és 2010 közt évi 1-5 közt alakult ezek száma, 2010 után ennek ötszöröséről beszélhetünk.⁴⁵ Bizonyos (például autó-) ipari nagyberuházások mellett sportlétesítmények, emlékművek is tartják a képet, gyarapítva a nemzetgazdasági jelentőség megítélése körüli kérdéseket. Egyidejűleg minden esetben degradálódik valamilyen országos vagy helyi – igen gyakran környezeti – közérdek, követelmény. A Natura 2000 területek, magas aranykoronaértékű termőföldek, helyi védelmi előírások és fejlesztési elképzelések, illetve a kormányzati elképzelésekké transzformálódó gazdasági érdekek konfliktusából többnyire az utóbbiak kerülnek ki győztesen. Érdekességként említem a Modern Városok programját, amelynek keretében a Kormány egyebek közt zöldmezős beruházásokhoz (például ipartelepítéshez) biztosít területeket, illetve viseli a belterületbe vonás költségeit, ami egyúttal a földvédelmi előírások nivellálásával jár. Egyik minisztériumunk évente külön díjazza is a mindenkori legnagyobb zöldmezős beruházásokat.

Nem hagyhatók említés nélkül az erőteljesen átpolitizált, bizonyos értelemben tabuként kezelt rezsicsökkentés mellékhatásai sem. 2013-tól az állam számos közszolgáltatás lakossági díjait csökkentette vagy fagyasztotta be, általában az önkormányzatok korábbi ármegállapító hatásköre rovására. Bár e szektorban a lakosság, a fogyasztók védelme legitim cél lehet, de aligha kívánatos, hogy az érintett – sokszor önkormányzati tulajdonú – cégek költségei megtérülésének, az infrastruktúra karbantartási, fejlesztési költségeinek a rovására valósuljon meg, ami sajnos általában megfigyelhető (különösen a víziközműszolgáltatások és a hulladékgyűjtési közszolgáltatás terén). A szabályozási folyamatnak más elemei is vannak, amelyek együtt végeredményben az érintett ágazatok tulajdonosi szerkezetét is átalakították. Óhatatlanul is felmerül a kérdés, ez vajon mellékhatás vagy netán a valódi cél volt-e.⁴⁶ Nehéz helyzetbe került

⁴⁴ Tegyük hozzá, hogy a szervezeti és eljárásjogi normák reformjának hazánkban nagy keletje van olyankor, amikor a mélyreható, költségesebb változások – átfogó tervek – megvalósításához a kormánynak kevésbé fűlik a foga. Az ilyen típusú, közelmúltbeli reformok eredményessége, a közigazgatás hatékonyságához való hozzájárulása – bizonyos részeredmények elismerése mellett is – elmarad a kívánattól. HOFFMAN István: A közigazgatási reform és az állami beavatkozás eszközeinek módosulása. *Közjogi Szemle*, 2020/2. 22–27.

⁴⁵ A 2006. évi LIII. törvényre hivatkozással a Kormány minden egyes esetre hoz egy kormányhatározatot, amelyben dönt a beruházás jelentőségéről, majd egy-egy kormányrendelet születik, amelyek részletesen leírja az általános eljárási normáktól való eltéréseket. Hozzá kell tenni, hogy a bürokráciacsökkentés bizonyos mértékig az EU-nak a belső piaci szolgáltatásokról szóló előírásaival is összeeseng. Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról. *Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt zurückzuführen*. Az eljárási kötelezettségek leépítése ugyanakkor nem feltétlenül szolgálja a polgárok érdekeit. Vö. BARTHA Ildikó: Kinek a (köz)ügye? Háttérkép és további vitairányok. *Közjogi Szemle*, 2020/2. 28–31.

⁴⁶ Szemléletes áttekintést ad a rezsicsökkentés példájáról HORVÁTH M. Tamás: A fáraó varázsol. A rezsicsökkentés beágyazottsága. *Politikatudományi Szemle*, 2016/3. 135–146.

közszolgáltatók sora, elmaradó fejlesztések, a fogyasztás bővülése, a közszolgáltatások romló színvonala egyaránt az intézkedések árnyoldalához tartoznak.

Az ország legsúlyosabb környezeti problémái közé tartozik a vízellátás megoldatlansága, érte ezalatt az ország területének a századokkal ezelőtti vízszabályozások miatti, folyamatos száradását (több víz hagyja el az országot, mint amennyi befolyik, a földek vízmegtartó képessége drasztikusan lecsökkent, ugyanakkor egyre gyakrabban merül fel az öntözés igénye), amit a klímaváltozásnak való kitettség fokoz. A problémakör jelenleg elsődlegesen öntözési kérdésként való kezelése a mezőgazdasági lobbierdekek érvényesülését tükrözi. A mezőgazdaságnak adott vízgazdálkodási kedvezmények (a visszasajtolási kötelezettség eltörlése 2012-ben, a 2015-ben bevezetett mezőgazdasági öntözési díjnak⁴⁷ az állam részéről való átvállalása, vízhiányos helyzetben a mezőgazdasági termelők vízkészletjárulék-fizetési kötelezettségének a felfüggesztése stb. a szűkös természeti erőforrásra és nem mellesleg az Európai Unió vízügyi keretszabályozására tekintettel is komoly kérdéseket vet fel.⁴⁸ 2019-ben az öntözéshez szükséges vízjogi engedélyek korábban ötéves érvényességi idejét húsz évre emelték, majd végül külön törvényt fogadtak el az öntözéses gazdálkodás elősegítésére.⁴⁹ Úgy tűnik, a gazdasági érdekek e törvényben is egyoldalúan erősebbek a környezeti megfontolásoknál.⁵⁰

Nem mellékes körülmény, hogy a hazai kerti kutak mintegy 90%-a engedély nélkül létesült, így azokról, s a talajvizek használatának mértékéről a hatóságok semmilyen információval nem rendelkeznek, ami gyakorlatilag ellehetleníti, hogy a hazai vízgazdálkodás – az európai jognak megfelelően – tervszerűen folyjon. 2016-ban moratóriumot vezettek be a vízgazdálkodási törvény módosításával. Az akkor kitűzött határidő lejártával újabb és újabb évekkkel toltta el a kormányzat a nem csekély lakossági ellenállást, értetlenséget kiváltó⁵¹ előírás tényleges érvényesítését (a legutóbb tűzött határidő 2023 végén jár le). Hozzá kell tenni, hogy az intézkedés végrehajtását késlelteti a megfelelő szakemberek hiánya is, akik a szükséges tervek elkészíthetnék, de a hatóságok maguk sincsenek ellátva a szükséges erőforrásokkal. Rontja az összképet a hatósági jogkörök tisztázatlansága is: az adott vízbázis sajátosságaitól függően ugyanis a katasztrófavédelmi igazgatóság vagy a helyi jegyző adhat engedélyt, de utóbbinak nincsenek adatai a vízbázisokról, s a vízügyi szakadatbázishoz sem fér hozzá. Az Alkotmánybíróság legutóbb említett határozata is ezt a problematikát érintette, amikor tudniillik a Kormány elhatározta, hogy az engedélyeztetési kötelezettséget a nyolcvan

⁴⁷ SZILÁGYI János Ede: Aktualitások a mezőgazdasági vízjog köréből: A mezőgazdasági öntözés változó jogi szabályozása. In: GELLÉN Klára (szerk.): *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*. Szeged, Iurisperitus, 2017. 423–434. Ld. még az Európai Unió Bírósága 2014. szeptember 11-ei ítéletét a C-525/12 számú ügyben (ECLI:EU:C:2014:2202).

⁴⁸ BUDOS Ágnes: Agricultural irrigation in Hungary, with special regards to the water resources levy and agricultural water supply fee. *Pro Futuro*, 2020/4. 46–61.

⁴⁹ 2019. évi CXIII. törvény az öntözéses gazdálkodásról.

⁵⁰ SZILÁGYI János Ede – DOBOS Endre – SZÜCS Péter: Az öntözéses gazdálkodásról szóló törvény a tájsemléltű vízgazdálkodás tükrében. *Pro Futuro*, 2020/10. 62–66.

⁵¹ A szabályozás indokoltságát kiválóan foglalta össze PUMP Judit: A kutak felülvizsgálata a lakosságért. *Jegyző és Közigazgatás*, 2019/3. 9–10.

méternél mélyebb kutak esetén tartaná csak fenn a törvényben. Ez azonban a visszalépés tilalmába ütközés miatt alkotmányellenesnek bizonyult.⁵² 2020-ban a jövő nemzedékek szószólójának közvetítésével született „kompromisszumos” megoldás, amelynek alapján a nem veszélyeztetett vízbázisok esetén az öntözéshez szükséges kutak létesítése nem engedélyköteles.

A környezetvédelmi ágazatok közül a hulladékgazdálkodási szabályozás modellváltását érdemes kiemelni, amely 2012-ben kezdődött. Deklarált indokai közt szerepelt az egyre szigorodó uniós elvárásoknak való megfelelés igénye, illetve a hulladékgazdálkodás hatékonyságának a növelése. A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV törvény számtalan időközbeni módosítása jelzi, hogy a kormányzati elképzelések keresztülvitele korántsem történhetett egyszerűen, s a törvényi szabályozás kiszámíthatósága nem volt érdemi szempont. Különösen a települési hulladékgazdálkodás alakult át gyökerestől,⁵³ de a napjainkban is zajló folyamat immár több ezer hulladékkezelő céget is érint, akik eddig a magángazdaság részeként tevékenykedtek. Míg 2014-ig külföldi vállalatok (többnyire tagállami székhelyű cégek) is lehettek közszolgáltatók, azóta ők már csak alvállalkozók, majd 2018-tól már csak az alvállalkozók alvállalkozói lehetnek ebben az ágazatban. Csak többségi állami, illetve önkormányzati tulajdonú, nonprofit vállalkozások jönnek szóba, s 2019-től már csak az állam által megnevezett regionális szolgáltatókkal köthető erre szerződés.

A közszolgáltatási díjat 2016-tól az erre – és egyéb, koordináló, s részben különféle közhatalmi, illetve háttérintézményi feladatokra – létrehozott, állami tulajdonú vállalat szedi be és osztja vissza a szolgáltatóknak. Az EU által előírt visszagyűjtési, illetve lerakási arányok biztosításához, mint deklarált célhoz rendelve bevezették a hulladéklerakási járulékot, amely azonban a fogyasztókra nem áthárítható teher, így a szelektív gyűjtés hatékonyságának a növelésére kevésbé, míg az érintett szolgáltatók gazdasági helyzetének elnehezítésére (további intézkedésekkel együtt) inkább alkalmasnak bizonyult, végeredményben a közszolgáltatók száma néhány év alatt a töredékére csökkent.⁵⁴ 2021-ben a kormányzat egyébként a járulék jelentős mértékű emelését helyezte kilátásba.

2021-ben átfogó módosítás látott napvilágot, a kontúrosnak kevésbé nevezhető „Klíma- és természetvédelmi akcióterv” jegyében.⁵⁵ A hulladékgazdálkodás – nemcsak a települési hulladékok, hanem például a termékdíjjal érintettek, a gyártói kötelezettségvállalási rendszerbe tartozók esetén is – kizárólagos állami tevékenység lett, s egyetlen vállalat általi gyakorlásának alapja a koncesszió. Tőle függ a jövőben, hogy az eddig piaci alapon működő 2-3000 vállalat milyen mértékben működhet közre a feladatellá-

⁵² Ld. a már említett 13/2018. AB határozatot, illetve SZILÁGYI János Ede: Az elővigyázatosság elve és a magyar alkotmánybírói gyakorlat. Szellem a palackból, avagy alkotmánybírói magas labda az alkotmányrevízióhoz. *Miskolci Jogi Szemle*, 2018/2. 76–91.

⁵³ Brigitta GYURKÓ: Issues of Local Waste Management in Hungary. In: Mihály FÓNAI – János K. MURÁDIN – Ferenc PÉNZES (ed.): *Local Environmental Problems and Answers in Hungary and Romania*. Scientia, Cluj Napoca, 2018. 127–140.

⁵⁴ 2018-ban a szószóló számos anomáliára hívta fel a jogalkotó figyelmét. AJB-4685-1/2018, 2018. 11. 06.

⁵⁵ A szöveg írásakor a dokumentumot a kormányzati portálokon nem sikerült megtalálni. Ld. <https://zoldbusz.hu/files/KTA.pdf> (2022. 01. 10.).

tásban. Egyidejűleg a kormányhivatalok keretei közt hulladékgazdálkodási egységeket hoztak létre egy új, a környezetvédelmiről leválasztott hulladékgazdálkodási hatóság feladat- és jogköreinek gyakorlása érdekében. A szankciórendszert szigorították (ideértve a büntetőjogi felelősséget is), az illegális hulladéklerakás terén a települési önkormányzatokat terhelő kötelezettségeket ugyancsak szigorították stb. Kérdés, vajon mindezek elvezethetnek-e egy hatékonyabb hulladékgazdálkodáshoz,⁵⁶ illetve hogy a többféle belsőpiaci szabadság, illetve alapjog korlátozásával járó előírások kiállhatják-e az uniós és a nemzetközi bírói fórumok tesztjeit. Mindenesetre az Alkotmánybíróság hozott már egy döntést, amelyik legalább azt az intézkedést megakadályozta, amelyik a magántulajdonú hulladékgazdálkodási cégek tulajdonjogának a megfelelő ellentételezés nélküli elvonását eredményezte volna.⁵⁷

Az évtized áttekintése nem lenne teljes, ha végül azokat a további tárgyköröket, amelyekben fontos jogalkotási aktusok születtek, legalább ne említeném meg. Így 2011-ben megszületett a katasztrófavédelmi törvény és a környezetvédelmi termékdíj új szabályozása. Immár törvényi szintre került a kibocsátáskereskedelem szabályanyaga (2012), több éves késlekedéssel megszületett az energiahatékonysági törvény (2015) és van klímavédelmi törvényünk, még ha nyúl farknyi is (2020). A kormányrendeletek közül pedig a levegővédelem (2010) és a veszélyes hulladékok joganyagát (2015) érdemes megemlíteni.

6. Néhány látható trend a környezetvédelmi igazgatás szervezetének alakulásában

A környezetvédelmi igazgatásban több minisztérium, háttérintézmény, dekoncentrált szervek, a helyi önkormányzatok, gazdasági társaságok egyaránt feladatokat töltenek be, e téren az elmúlt három évtized változások egész sorát hozta el. Már a három évtizednyi korszak közepe táján megállapítást nyert, hogy a változások gyakorisága önmagában is olyan bizonytalansági tényező, amely rontja a hatékonyságot.⁵⁸

A rendszerváltást követően fontos volt egy polgárokhoz közeli szervezet felállítása és az újonnan létrehozott települési önkormányzatok szervei, tisztviselői közül többen is fontos környezetvédelmi feladat- illetve hatáskört kaptak a központi szabályozás révén, de emellett a helyi közügyek köre is viszonylag széles körben alakult. Az építésügy, állatvédelem, levegő- és zajvédelem, hulladékgazdálkodás, növényvédelem stb. egyaránt ezekhez tartoztak. Természetesen az önkormányzatok és hivatalaik ké-

⁵⁶ Az Országos Környezetvédelmi Tanács észrevételei, javaslatai és véleménye az illegális hulladéklerakás felszámolásáról és a hulladékgazdálkodási ágazat racionalizálásának első lépéseként a hulladékgazdálkodási hatóság felállításáról, továbbá egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról, Budapest, 2020. május 18.; Az Országos Környezetvédelmi Tanács Állásfoglalása az illegális hulladéklerakás felszámolásáról és a hulladékgazdálkodási ágazat racionalizálásának első lépéseként a hulladékgazdálkodási hatóság felállításáról, továbbá egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló előterjesztésről, Budapest, 2020. november 5. <https://oktt.hu/allasfoglalasok/hulladeggazdalkodas-es-termekdij>.

⁵⁷ 5/2021. (II. 9.) AB határozat.

⁵⁸ JÁVOR Benedek – NÉMETH Krisztina: Reformok, megszorítások és a környezetvédelem hatósági rendszere. *Politikatudományi Szemle*, 2008/3. 35–60.

pességei, forrásai és kapacitásai nagyon eltérően alakultak és ez a környezetvédelmi feladatok ellátására is rányomta a bélyegét. Különösen a megyei jogú városokban külön szervezeti egységeket hoztak létre a környezetvédelmi feladatokra, míg a legkisebb településeken gyakran nehézségekbe ütközött a kötelező feladatok ellátása. A 2000-es évek közepén már történtek intézkedések az államigazgatási jogkörök visszatelepítésére például az állategészségügyi és állatvédelmi igazgatásban. Figyelemre méltó, hogy ekkor a kormányzati kommunikációban, a törvényjavaslatok miniszteri indokolásaiban megjelent egy olyan elgondolás is, amelyik a közigazgatási eszközök csökkentésére, s azoknak részben polgári jogi eszközökkel (mint amilyen a birtokvédelem) való kiváltására irányult. Azóta számos további területen kerültek vissza a járási, illetve megyei kormányhivatalokhoz korábbi jegyzői hatáskörök, és számos intézkedés történt a „bürokrácia csökkentése” érdekében.⁵⁹ A közszolgáltatások terén is jelentős központosítás (államosítás) zajlott le, így végeredményben az önkormányzati szervek egyre kevésbé tudnak hatást gyakorolni a helyi konfliktusok alakulására, a helyi igények kielégítésére.⁶⁰

A környezetvédelemnek a kormányzaton belüli elhelyezése gyakran még kormányzati cikluson belül is változik. A rendszerváltozás óta volt már önálló környezetvédelmi minisztérium, s olyan minisztériumok is, amelyek a környezetvédelmet valamely más – esetenként azzal nehezen összeegyeztethető érdekű, például vízügyi, területfejlesztési – ágazattal együtt irányították. Sohasem került azonban sor a környezetvédelmi ágazat teljes integrációjára, azaz mindig több minisztérium közt oszlottak meg a feladatok. 2010 óta a környezetvédelem már eltűnt a minisztériumok nevéből, s az addig együvé tartozó feladatok közül többet is leválasztottak. Jelenleg például a zajvédelem, természet- és tájvédelem, levegőtisztaságvédelem az Agrárminisztériumhoz, míg a hulladékgazdálkodás és a klímavédelem az Innovációs és Technológiai Minisztériumhoz, a vízvédelem és az ipari biztonság a Belügyminisztériumhoz tartozik. A sugárvédelem, az épített környezet védelme további tárcákhoz került. Összességében erősen széttagoltnak tekinthető az ágazat irányítása.

A kormányzati szintű változásokat a dekoncentrált területi szervek szervezeti, illetve ágazati irányításában bekövetkezett változások ingaszerű kilengései követték, aminek a mellékhatásaként rendszeresen felmerült az ügyfelek gyakran elnehezülő eligazodása, illetve a hatásköri összeütközések, de még az elsőfokon eljáró szerv és a másodfokú hatóság azonosságának a problémája is. A hatásköri összeütközések, például a vízvédelem terén, a vízügyi és a környezetvédelmi ágazat viszonyában, illetve a jogellenes hulladékégetéssel szemben fellépés terén, a hulladékgazdálkodás és a levegőtisztaságvédelem, illetve szervezeti szempontból az egykori környezetvédelmi hatóságok és a települési jegyzők viszonyában jelentkeztek. A – negatív – hatásköri összeütközések korszakos hatású, sok tanulsággal járó példája volt 2010-ben a vörös-

⁵⁹ A túlzott bürokráciacsökkentés nem feltétlenül tartja szem előtt a közérdek alakulását. Ld. ROZSNYAI Krisztina: Ügyféli jogosultságok a hatósági eljárásban – több vagy kevesebb? *Közjogi Szemle*, 2020/2. 11–16.

⁶⁰ FODOR (2019) i. m. 471.

iszap-katasztrófa, amit a vízügyi, bányászati, környezetvédelmi és építési hatóságok egyikének sem sikerült megakadályoznia.

A 2000-es évek kedvező, a jogállamiság, illetve a törvényesség szempontjából tovább nem odázható reformintézkedése volt a közhatalmi és a tulajdonosi funkciók elválasztása, vagyis a szervezeti háttér biztosítása ahhoz, hogy az állami beruházói (engedélyesi) és közhatalmi (engedélyező) szerepek elváljanak egymástól (igazgatóságok – felügyelőségek). A 2000-es évek közepéig, gyakorlatilag az európai uniós taggá válásig számos intézkedés történt a hatósági szervezet megerősítésére (például személyzeti oldalról). 2005-re tehető a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi igazgatási területeket átfogó zöldhatósági rendszer felállítása.⁶¹

2007 óta ez a trend lassulni majd megfordulni látszik, miközben a feladatok mennyisége folyamatosan nőtt. 2015-ig beszélhettünk területi szinten önálló környezetvédelmi hatóságokról (zöldhatóságok, illetve felügyelőségek), 2017-től a kormányhivatalokba olvadt korábbi zöldhatóságok már elvesztették szakigazgatási szervi státuszukat is, és sajátos illetékességi szabályait is – a vízrajzi viszonyokat követő területi beosztást ekkor szüntette meg a „megyésítés.” A környezetvédelmi hatósági feladatok ellátása kapcsán felmerült problémák közé a személyzetet érő többféle jogszabályi változás és azok begyűrűző hatásai (létszámcsökkenés, a helyismeret és a szakmai tapasztalat értékének csökkenése, az ágazat sajátos eszközigényeinek figyelmen kívül hagyása a feladatellátás során), de a környezetvédelmi közérdek degradációja (a döntési szempontok közt való elsikkadása, más érdekeknek való alárendelése), a társadalmi részvétel garanciáinak csökkenése egyaránt sorolhatók.⁶²

A leszűkített értelemben vett környezetvédelmi igazgatást és a szorosan hozzákapcsolódó területeket egyaránt érintették azok a 2019-ben elhatározott – csaknem száz törvény és kormányrendelet módosításával megvalósuló – bürokráciacsökkentő intézkedések, amelyek a csökkenő képességekkel bíró hivatalok működésének „egyszerűsítését” célozták, s számos engedélyezési tényállást számoltak fel, általában bejelentési kötelezettséggel váltva fel azokat.⁶³ Nemcsak a hatósági kontroll, de a környezeti hatá-

⁶¹ PÁNOVICS Attila: A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi intézményrendszer egységesítése. *Jogtudományi Közlöny*, 2007/5. 205–215.

⁶² Az Alkotmánybíróságnak, pl. ki kellett mondania, hogy a hatóságok számára elő kell írni a jogszabályban a környezetvédelmi ügyek megjelölését, vagy hogy a környezetvédelmi szempontok nem rendelhetők alá másoknak. 4/2019 (III. 7.) AB határozat. Alkalmazhatatlanná váltak a szakhatósági közreműködésre, a társadalmi részvételre vonatkozó előírások, ideértve a 4/2010 KJE határozatot is. E problémakör átfogó bemutatására ld. a következő kötet tanulmányait: FODOR László – PUMP Judit (szerk.): *Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben. A részvételi jogok uniós és hazai jogi védelme*. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2016. <http://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok> (2021. 12. 10.). A kötetből különösen: PUMP Judit: Dilemmák a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek kormányhivatali integrációja után, 49–62.; TÓTH Kincső: Gyakorlati kérdések a környezetvédelmi ítékezésben. 63–67.; BÁNDI Gyula: Társadalmi részvétel a környezeti ügyekben – Múlt és lehetséges jövő. 75–83.; FODOR László: A környezetvédelmi ügyekben való társadalmi részvétel a tudomány és a gyakorlat tükrében (összefoglalás). 99–113.

⁶³ A környezetpolitikai következményeket, illetve nem egy esetben az alkotmányos követelmények sérülését felvető álláspontokra ld. Az Országos Környezetvédelmi Tanács állásfoglalása, a 2019 májusában kelt, „A fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítéséről” szóló

soknak kitett harmadik személyek beleszólási lehetősége (ügyféli pozíciója) is változik ezzel, kedvezőtlen irányban.⁶⁴

7. Zárógondolatok

Egy folyóiratcikk keretei között nem lehetséges a környezetvédelmi szabályozás három évtizedének minden területére, jogintézményére, változására kiterjedő elemzés. Az általam adott áttekintésből azonban talán így is kirajzolódik néhány – részben a magyar jogrendszer egészét jellemző – tendencia. Ezek részben hullámzást, vagy méginkább egy ingára jellemző mozgást mutatnak, részben igazodva az európai uniós szabályozási környezethez.⁶⁵

- 1) A jogrendszer szerkezetét, a jogkereső polgárok eszköztárát érintő jelenségként beszélhetünk az egyes szabályozási módszerek, illetve az azokkal jellemezhető jogterületek hangsúlyváltozásáról. Míg a rendszerváltást követően egyértelműen a hagyományos közigazgatási eszközök voltak hangsúlyosak, addig a második szakaszban egyre több gazdasági jellegű eszköz került az instrumentáriumba, s a közigazgatás egyes részterületeken visszább lépett, a harmadik szakaszban a közigazgatás szerepének tendenciaszerű csökkenése látszik.⁶⁶ A közigazgatás által biztosított, előrehozott jogvédelem visszább szorul, a konfliktusok a bíróságra kerülhetnek, de a bíróságok a közigazgatást nem pótolhatják minden tekintetben, és úgy vélem, a magyar társadalom erre nincs is felkészülve.
- 2) Jóllehet a környezetvédelem gazdasági eszközeinek, különösen az ökoadóknak a köre a rendszerváltás óta gyarapodott, máig nem került sor egy olyan, átfogó költségvetési reformra, amely a környezetvédelmi szempontból káros támogatásokat kiiktatná. Sőt, a 2008-as gazdasági válság óta az ilyen hatással bíró támogatások köre is nőtt.
- 3) Miközben a jogi előírások szövege, tartalma környezetpolitikai szempontból, illetve a nemzetközi és uniós követelmények szempontjából egyre korszerűbb, a magyar környezetvédelem helyzete több tekintetben is emlékeztet a három évtizeddel ezelőttire. Így különösen:
 - a) Az állam redisztribúciós beavatkozása igen jelentős mértékű, ami különösen a hulladékgyártási szabályozásban rontja a szennyező fizet elvének – így például a gyártói felelősségnek – az érvényesülési esélyeit.

előterjesztésről. Budapest, 2019. június 7., illetve Az Országos Környezetvédelmi Tanács észrevételei és véleménye a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő kormányrendeletek módosításáról. Budapest, 2020. február 28. <https://oktt.hu/allasfoglalások/kornyezetpolitika> (2021. 12. 10.).

⁶⁴ PUMP Judit: A közigazgatási reform hatása a környezetjogi szabályozásra. *Közjogi Szemle*, 2020/2. 17–18.

⁶⁵ Az uniós környezetpolitika hangsúlyeltolódásainak érzékeltetésére ld. BARTHA Ildikó – BORDÁS Péter – HORVÁTH M. Tamás: Hős és antihős: Környezeti politika és pénzügyi szabályozás. *Pro Futuro*, 2020/2. 128–155.

⁶⁶ PUMP (2020) i. m. 17–21.

Az állam erőteljes jelenléte ugyanakkor nem feltétlenül párosul hatékony környezetpolitikával. Konkrétan is fel fog merülni ez a kérdés, amikor Magyarországnak számot kell majd adnia arról, hogy az EU körforgásos gazdasággal kapcsolatos, 2018 óta elfogadott jogszabályaiban felvázolt gyártói kötelezettségvállalási rendszerek hogyan épültek ki. Több hulladéktípus esetén ugyanis az EU gyakorlatilag kizárja az állam szerepvállalását.

- b) A jogszabályok gyakorlati érvényesülése terén kedvezőtlen tendencia látszik, nem csak a környezetvédelem terén. A hatósági közérdekérvényesítés feltételei – a hulladéktörvény legutóbbi módosítását kivéve, amely az államnak nem csak a közhatalmi szerepét hangsúlyozza – romlottak.⁶⁷
 - c) A közösségi részvétel feltételei is kedvezőtlen irányban változtak.
- 4) Az uniós előírások átvétele révén a szabályanyag egyre korszerűbbé, átfogóbbá vált. A folyamat árnyoldala, hogy a hazai környezeti, gazdasági és társadalmi sajátosságokat, igényeket nem mindig sikerült tekintetbe venni.
- a) A sajátos településhálózatra (nagy számú kistelepülésre) tekintettel például a környezetvédelmi infrastruktúra (mint a szennyvízhálózat) kiépítésének a környezeti hasznai és negatív hatásai (területfoglalás, a felszíni vizek tisztított szennyvízzel való terhelése) közti arány nem mindig a legkedvezőbb, ráadásul az uniós források felhasználásával megvalósult létesítmények teljesítménye elmarad a szigorodó előírásoktól (például a szennyvíztisztítókra vonatkozó kibocsátási határértékektől, vagy a hulladékválogatás esetén az energetikai hasznosításhoz szükséges minőségi követelményektől).⁶⁸
 - b) Bizonyos uniós előírások érvényesítésére vonatkozóan a magyar társadalom igénye alig mutatkozik. Még a magas mortalitási adatokkal jellemezhető légszennyezettséggel, a lakossági hulladékégetéssel kapcsolatban sincs közmegegyezés, de nálunk el lehetett lopni egy egész Natura-2000 hálózathoz tartozó erdőt is (Sajóládi erdő). Az EU közös környezetvédelmi terméktanúsítási, illetve vállalati teljesítményértékelési rendszereiben alig néhány hazai vállalat vesz részt. De gyakran a közösségi részvétel garanciái is kihasználatlanul maradnak, miközben a partneri viszony kultúrája sem sokat fejlődött (a beruházók többnyire ma is inkább a kész terveiket szeretnék elfogadtatni, mintsem a tervezés folyamatába a társadalmi partnereket, akiknek az életét a tervezett beruházások megváltoztatják majd, érdemben bevonnai).
- 5) A jogközelítés, transzpozíció során tömegesen fordult, illetve fordul elő, hogy az uniós elvárásoknak való megfelelés az indokolás formális részévé vált, az

⁶⁷ Vö. BORDÁS Péter: Egy vita margójára: a közösségi érdek(nem)érvényesítésről. *Közjogi Szemle*, 2020/2. 3–6.

⁶⁸ A csatornázással kapcsolatos anomáliákra ld. különösen KERÉKES Sándor: *A környezetgazdaságtan alapjai*. Budapest, Aula, 2007. 202.

alternatívák feltárása és megvitatása nélkül. Ez a módszer ugyanakkor azt nem zárja ki, hogy lobbierdekek kevésbé transzparens módon szerephez jussanak. Talán nem véletlen, hogy az Európai Bizottság több esetben is a diszkriminációra, a versenytorzító hatásra és az alapszabadságok korlátozására hivatkozással firtatta egyes megoldások (például a környezetvédelmi termékdíj) jogszerűségét.⁶⁹

A jelenlegi magyar környezetvédelmi szabályozásra erőteljes hatást gyakorolnak a nemzetközi, illetve az uniós elvárások, különösen a hulladékjogi, illetve víz- és levegőtisztaság-védelmi szakterületen látható új szabályozási koncepciók érvényesülése. Ahogyan azonban a hulladékgazdálkodási szabályozás példája jelzi, az uniós szakpolitikai elvárások jegyében nem mindig az uniós környezetjognak, illetve a belső piaci szabályokról szóló szerződési jognak teljes mértékben megfelelő megoldások születnek. Időbe telhet azután, amíg – a Bizottság és a kormányzat eredménytelen egyeztetései nyomán – esetleg elmarasztaló döntés születik, amely a kormányzatot álláspontra módosítására rávehetné. Amint azonban például a civil szervezetekről szóló szabályozás („civiltörvény”) példája mutatja (tudniillik a kormányzat az elmarasztaló döntést követően egyáltalán nem igyekezett orvosolni a problémát)⁷⁰ ez nem mindig jelent kellő visszatartó erőt a remélt gazdasági, illetve belpolitikai előnyök ellenében. Az időszakos problémák közül a hulladékgazdálkodási ágazat helyzete emelhető ki, amelyben a szereplők és szerepek körének átszabása mögött gazdasági érdekek is sejthetők, s egy esetleges bírói döntés időpontjában az intézkedések visszavonása a megváltozott valóságra már aligha fejtheti ki helyreállító hatását.

⁶⁹ A termékdíj 2004-ben és 2011-ben bevezetett változásai nyomán is kötelezettségzegési eljárások indultak. 2017-ben pécsi kutatók mérleget készítettek az uniós jognak való megfelelésünkről. Ebből kiderül, hogy Magyarország ellen egyedül a környezetvédelmi szabályozás kapcsán száznál több eljárás indult 2004 és 2017 között. Keresetindításra ugyanakkor csak a hulladék keretirányelv – az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről – átültetése kapcsán került sor (C-310/12 sz. kötelezettségzegési eljárás). HORVÁTH Zsuzsanna – KOMANOVICS Adrienne – PÁNOVICS Attila: Az Európai Unió környezeti jogának hazai végrehajtása. In: TILK Péter (szerk.): *Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya*. Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2016. 121–134.

⁷⁰ Az Európai Unió Bírósága C-78/18. számú Bizottság v. Magyarország ügyben hozott ítélete, 2020. június 18. (ECLI:EU:C:2020:476). A kifogásolt törvény hatályon kívül helyezésére csak közel egy évvel később került sor.

