

Környezetjog – környezeti konfliktusok



Fülöp Sándor



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
BUDAPEST

Az eredeti kiadvány a **KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001**
„A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése”
című projekt keretében készült el és jelent meg.

Szerző:

© Dr. Fülöp Sándor PhD

Szakmai lektor:

Dr. Baranyai Gábor

Szakmai szakértő:

Dr. Boda Zsolt

A hatályosítást 2023-ban végezte:

Dr. Fülöp Sándor PhD

A hatályos kézirat lezárásának dátuma:

2023. június 19.

Második, hatályosított kiadás

Eredeti megjelenés éve:

2018

Kiadja:

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2023

Felelős kiadó:

Dr. Deli Gergely rektor
Címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

Bevezetés	5
1. A környezeti konfliktusok szociológiája	6
1.1. A környezeti konfliktusok fogalma, fajtái és fejlődési szakaszai	6
1.2. A modern kor gazdasági projektjeivel kapcsolatos környezeti konfliktusok	7
1.2.1. <i>A többség és kisebbség konfliktusa</i>	8
1.2.2. <i>Alternatívák hiánya</i>	8
1.2.3. <i>A kockázatok lebecsülése, tagadása</i>	9
1.2.4. <i>Az időtényező</i>	10
1.2.5. <i>Az önkormányzati konfliktus</i>	11
1.3. A környezeti konfliktusok megoldására javasolt módszerek	12
1.3.1. <i>A környezeti konfliktusok észlelése és értelmezése</i>	12
1.3.2. <i>A környezeti konfliktusok kommunikációja</i>	13
1.3.3. <i>Érdekiegyensúlyozó elméletek</i>	14
1.3.4. <i>A környezetvédelmi alapelvek szerepe a konfliktusok kezelésében</i>	16
2. A környezeti konfliktusok megoldásának kulcseleme: a közösségi részvétel	18
2.1. A NIMBY szindróma	18
2.2. Garé és a civil társadalom ereje	19
2.3. Kik a környezetvédők?	20
2.4. „Stakeholderek”	21
2.5. Milyen eszközökkel érvényesítik érdekeiket a környezetvédelmi civil szervezetek?	21
3. A közösségi részvétel joga	23
3.1. A közösségi részvétel mögött álló jogpolitikai megfontolások	23
3.2. A közösségi részvétel jogalapja	24
3.3. Hatóság – ügyfél – résztvevő konfliktus	24
3.4. A környezeti információ konfliktusa	26
3.5. A részvétel (véleménynyilvánítás) konfliktusa	27
3.6. A jogorvoslat konfliktusa	28
3.7. Részvételre képesítés	28
3.8. Részvételre képtelenítés – az úgynevezett SLAPP ügyek	30
4. A környezeti hatásvizsgálat horizontális jogintézménye	31
4.1. A környezeti hatásvizsgálat és anomáliái	31
4.2. Stratégiai környezeti vizsgálat	33
4.3. Telepengedélyezés	34
4.4. Társadalmi-gazdasági hatások vizsgálata	34
5. Konfliktusok az egyes környezetvédelmi ágazatokban	36
5.1. Természetvédelem	36
5.1.1. <i>A természetvédelem alapvető dilemmája</i>	36

5.1.2. Természetvédelem és településrendezés	37
5.1.3. Természet vagy a tulajdon tárgya; az ökológiai szolgáltatások koncepció a természetvédelemben	38
5.1.4. Szent tehének	39
5.1.5. Az időtényező a természetvédelmi jogban	40
5.1.6. A jogsértések nyílt felvállalása	40
5.2. Levegőtisztaság-védelmi jog	42
5.2.1. Egészség vs. városi lét	42
5.2.2. A lassan megfővő béka esete és a tehetetlenség egyéb megnyilvánulásai	42
5.2.3. Mennyi szennyezést kell elviselni egy város „normális működése” mellett?	43
5.2.4. Ki jött előbb?	43
5.2.5. Állattartás lakókörnyezetben	44
5.2.6. A bűz betartja a levegőszennyezési határértékeket	45
5.2.7. Közlekedésszervezés – a konfliktus áttolása más területekre	46
5.2.8. Eljárás-típusok, jogágak közötti kollízió – panaszjog vagy közigazgatási eljárás	48
5.2.9. Bizonyítás	49
5.3. Vízügy	50
5.3.1. A vízigényrel kapcsolatos konfliktusok	50
5.3.2. A vízierőművekkel kapcsolatos konfliktusok	51
5.3.3. Antropocentrikus vagy mélyzöld környezetvédelem: a Duna ökológiai szolgáltatásai	52
5.3.4. Illegális kutak	53
5.3.5. Hatásköri ütközések a kolontári vörösiszap katasztrófa esetében	54
5.4. Talajvédelem	55
5.5. Zaj	56
5.5.1. A zajkonfliktus fokozatos elmergése (béka 2)	57
5.5.2. Kevés ember zavarása sok érdekében: játszóterek, sportpályák	57
5.5.3. Szórakozás kontra pihenés	58
5.5.4. A „ki volt ott előbb?” kérdés a zajvédelemben	59
5.5.5. Szent tehének a zajvédelemben	59
5.5.6. A már határérték feletti terhelés melletti további zajszennyezés, az együttes zajszennyezés	60
5.5.7. Közlekedéstervezés	61
5.5.8. A zaj bizonyítása	63
5.6. Hulladékgyűjtés	63
5.6.1. Környezet vs. környezet	63
5.6.2. Lakossági hulladékgyűjtés	64
5.6.3. Bizonyítási nehézségek a hulladékgyűjtési ügyekben	65
5.7. Bányászat, energia	66
5.7.1. Bányászat és környezetvédelem	66
5.7.2. Környezetvédelem vs. környezetvédelem: megújuló energia	66
5.7.3. Nukleáris energia	68
6. Környezeti konfliktusok megoldása úgynevezett rokonterületi jogi eszközökkel	69
6.1. Településrendezés	69
6.1.1. A korlátozottan rendelkezésre álló területek használatával kapcsolatos konfliktusok	69
6.1.2. A településrendezés gyakorlatában alkalmazott trükkök, visszásságok	70
6.1.3. A településrendezési konfliktusok értékelése a jogforrások hierarchiájában	71
6.2. Termőföldvédelem	72
6.3. Világörökség-védelem, műemlékvédelem	72
7. Összefoglalás	74
8. Irodalomjegyzék	75

BEVEZETÉS

A könyv célja a környezeti konfliktusok megértéséhez, tartós kezeléséhez szükséges szemlélet ki-alkítása, fejlesztése. Az 1–2. fejezetben a társadalmi konfliktusok természetét általában vizsgáljuk, a 3–6. fejezetekben pedig egyes környezetjogi jogintézmények alkalmazása vagy éppen nem alkalmazása során létrejött konfliktusokat. A könyv interaktív, elektronikus változatát is elkészítjük, ezen kívül az NKE VTK Víz és Környezetpolitika Tanszékének honlapján rendelkezésre áll egy bővebb változat is, megfelelő szakirodalmi hivatkozásokkal.

Elsősorban a helyi szintű környezeti konfliktusokra koncentrálunk, de természetesen ezek szorosán összefüggenek a globális környezeti konfliktusokkal, azzal a ténnyel, hogy az emberiség meghaladta vagy rövidesen meghaladja azokat a fizikai határokat, amelyeket ez a bolygó biztosítani tud számunkra. Lányi András környezetfilozófus, szociológus sarkítottan fogalmaz, aligha ok nélkül: „a környezeti konfliktusok föltérképezése, természetének és lefolyásának vizsgálata a szociológia és a politikaelmélet sürgető feladata, hiszen sokak szerint civilizációnk, sőt fajunk jövője múlik azon, hogy miféle társadalmi választ találunk a globális környezeti válságra”.

Bár még mindig sokan igyekeznek tagadni vagy elbagatellizálni a jelentőségüket, a környezeti konfliktusok megoldása meghatározhatja egy-egy közösség, település, régió sorsát. Az országos írott sajtó ingerküszöbét évente 15-20 legalább regionális jelentőséggel bíró környezeti konfliktus éri el, a környezetvédelmi portfólióval (is) rendelkező ombudsmanokhoz pedig évente körülbelül 200 érdemi környezetvédelmi panasz érkezik. A kisebb, helyi környezeti konfliktusok jelentőségét sem szabad lebecsülni, továbbá azt a jelentős társadalmi terhet sem, ami az önkormányzatok, a környezeti és más hatóságok, illetőleg egyéb állami intézmények erőforrásaira nehezedik miattuk.

A nagyobb volumenű gazdasági tevékenységekkel, beruházásokkal kapcsolatos konfliktusok mintegy 40%-ában a tervezett beruházás többé-kevésbé véglegesen megghiúsul, a már folyamatban lévő tevékenységgel fel kell hagyni. A környezeti konfliktusok további 40%-a esetén a beruházás a tiltakozások ellenére is megépül vagy a tevékenység folytatódhat, de további elhúzódó konfliktusok magvait hinti el. A fennmaradó 20%-ban a felek még hosszú ideig egymásnak feszülnek, azaz az eredeti konfliktus állandósul. A környezeti konfliktusok megelőzése, megfelelő kezelése tehát alapvető gazdasági érdek is. Másfelől viszont a környezetvédelmi intézkedések tervezése és végrehajtása során is figyelembe kell venni a gazdasági és egyéb társadalmi érdekeket. Ellenkező esetben ugyanis vagy a gazdasági döntéshozók válnak ellenérdekeltté vagy pedig a társadalmi igazságosság sérül, aláásva a környezeti intézkedések megvalósíthatóságát. Voltaképpen a környezeti, társadalmi és gazdasági érdekek ilyen összefhangolását kísérli meg a fenntartható fejlődés fogalomrendszere.

1. A KÖRNYEZETI KONFLIKTUSOK SZOCIOLÓGIÁJA

1.1. A környezeti konfliktusok fogalma, fajtái és fejlődési szakaszai

(*A környezeti konfliktus meghatározása*) Konfliktusról akkor beszélünk, ha két vagy több, ugyanazon szociális keretek között szereplő fél olyan célokkal rendelkezik, amelyek egymást részben vagy teljesen kizárják és ennek tudatában is vannak. Az azonos szociális keretek nem minden esetben jelentik azt, hogy a konfliktusban résztvevők függenek egymástól, az pedig, hogy tudnak egymásról és a konfliktusról, nem mindig jelenti azt, hogy a konfliktus valódi természetével is teljesen tisztában lennének. Végül a konfliktus negatív oldalról úgy is leírható, mint egy olyan helyzet, amelyben egy csoport tagjai nem hajlandók/képesek egymással hatékonyan együttműködni. Ennek egyik esete a játékelmélethez ismert fogolydilemma, amelyről a természetvédelmi fejezet elején írunk majd részletesebben.

A társadalmi konfliktusok specifikus esetei a környezeti konfliktusok, amelyek jellegzetessége, hogy legtöbbször komplex (többszereplős és több vitapontot érintő), hosszú távú, akár visszafordíthatatlan hatásokkal járó döntések kapcsán alakulnak ki. Éppen ezért a környezeti konfliktusok általában elhúzódóak és makacsul ellenállnak a megoldásnak.

(*A környezeti konfliktusok típusai*) A társadalmi konfliktusok alapesete az érdekkonfliktus, amely javakért, eszközökért folyik a résztvevők között, akik úgy érzik, hogy érdekeiket csak a másik fél rovására érvényesíthetik. Emellett további konfliktusfajtákat is ismerünk:

- *Értékkonfliktus*: az egyik fél megpróbálja saját értékeit elfogadtatni a másikkal, vagy a másik számára elfogadhatatlan értéket kezd el képviselni.
- *Információs konfliktus*: információhiány, a rendelkezésre álló információk nem megfelelő közlése vagy értelmezése miatt kialakuló konfliktus.
- *Strukturális konfliktus*: a konfliktusban részt vevő felek által nem befolyásolt korlátozó tényezők (például távolság- vagy időkorlát, külső hatalmi nyomás stb.) miatt kialakuló konfliktus.

Ahogy a 3–6. fejezetekben szereplő példákban látni fogjuk, ezek a konfliktusfajták a környezetvédelem terén szorosan összefüggenek, az alapvető strukturális ok az erőforrások korlátozott rendelkezésre állása, amelyet természetesen az erről szóló információ is nagymértékben befolyásolhat, szemben álló érdekeket és értékeket határozhat meg vagy módosíthat.

(*A környezeti konfliktusok szintjei, fejlődése és költségei*) Csoportosíthatjuk, vizsgálhatjuk emellett a konfliktusokat aszerint is, hogy a felek milyen esz-közökkel élnek, mire hivatkoznak a vitájuk során. A kiinduló pont itt is az érdek, ez azonban nem mindig elegendő a konfliktus megértéséhez és lebonyolításához, a felek tágíthatják a viszonyt, bevonhatják a közösség véleményét és normáit vagy akár erőhöz is folyamodhatnak. Ennek megfelelően a konfliktusok a következő három szinten mozognak:

- a) az érdekek vizsgálata és egyeztetése,
- b) az igazságosság és jog szintje, illetve
- c) az erőviszonyok szintje.

A konfliktusok ezek szerint számos formában megnyilvánulhatnak, ami változhat a konfliktus fejlődési szakaszai során a konfliktus kialakulásától annak megjelenésén, a felek közötti véleménycserén keresztül a konfliktus elhúzódásáig, sőt öröklődéséig más szereplők részvételével. A konfliktus elő-rehaladtával azután a résztvevőinek indulati szintje, elszántsága általában fokozódik, hiszen egyre több erőforrást mozgósítottak és egyre jobban elköteleződnek a saját álláspontjuk mellett. Lehetséges, hogy először csak egy kritikai akcióban vettek részt, ami után azonban fokozott lobbizásba, tiltakozásba kezdhetnek, blokkolhatják a másik fél vagy felek törekvéseit perekkel, de élhetnek akár megfélemlítéssel, a konfliktus kitérítésével nemzeti vagy nemzetközi szintre. Mindenesetre, ahogy a konfliktus történetében haladunk előre vagy az egyes szintek között egyre mélyebbre, úgy kerül a konfliktus egyre többbe a résztvevőknek. Nőnek a tranzakciós költségek és veszteségek, senki sem lesz elégedett az eredménnyel, ráadásul a résztvevők kapcsolata megromlik és amint módjuk nyílik rá, ismét felmelegítik a konfliktust. Ugyanakkor a későbbi fordulóknak már felhasználhatják az előzőek tapasztalatait, jobban ki tudják számítani a másik fél lépéseit és azokhoz tudják igazítani a saját stratégiájukat.

A konfliktusok szintjeinek megítélése speciális a környezetvédelem területén. Az első szintű, érdekeltségi alapon történő tárgyalásos rendezés elsősorban a vitában közvetlenül résztvevő felek számára előnyös. A tárgyalások során sokkal jobban érvényesülhet a környezetvédelmi konfliktusokra jellemző sokrétűség, továbbá a különböző műszaki-tudományos, természetvédelmi, ökológiai tudományos megközelítések. Lehetőség nyílik továbbá számos alternatív megoldás kidolgozására és kipróbálására. Ezzel szemben tény, hogy egy jogvita során a felek álláspontja polarizálódik és a végén egy igen-nem döntéssel voltaképpen, hosszú távon, mindegyik fél rosszul járhat. A környezeti konfliktusokban azonban a konfliktusban közvetlenül nem érintett harmadik személyek részvétele is indokolt lehet, azaz érvényesíteni kell a közösségi, társadalmi érdekeket is. Erre olyan kényszerítő erejű jogelvek szolgálnak, mint az elővigyázatosság elve, a szennyező fizet elve, végső soron pedig az élet és a biodiverzitás védelme a visszafordíthatatlan változások kockázatával szemben.

Ha az érdekek szintjén történő konfliktus lebonyolítás társadalmi korlátokba ütközhet, különösen így van ez az erő alkalmazásával. Ahogyan Glied Viktor politológus tömören megfogalmazta: „A kölcsönös függésekre és kapcsolatokra épülő világot összefüggésekkel teli egységként kell elgondolni (...), a puszta erő használata már elavult az összetett társadalmi problémák kezelésében, a hálózatok diplomáciája lép tehát az erő dominanciájának helyébe.”

1.2. A modern kor gazdasági projektjeivel kapcsolatos környezeti konfliktusok

A környezeti konfliktusok alapvetően a rövid távú, korlátozott számú tényezőt figyelembe vevő gazdasági fejlesztési tervek és a hosszabb távú, rendszer szintű gondolkodás között keletkeznek. Nem egyszerűen arról van szó, hogy szűklátókörű, önző vállalkozók felélik a véges erőforrásokat, beszenyenezik a természetet, hanem egy egész világról, gondolkozási módszerről.

(*Ökonomizmus*) Tágabb történeti keretbe helyezve: a 200 évvel ezelőtti modernizációs kulturális fordulat eredményeképpen uralkodóvá vált a mérhető, igazolható, specializált tudás, amely szűkségképpen vezetett a nem számszerűsített összefüggések háttérbe szorulásához. Ez a megközelítés a környezeti konfliktusokban is jól nyomon követhető. Évekkel, akár évtizedekkel ezelőtti településrendezési döntések diktálhatnak egy konkrét fejlesztést, amely itt és most már senkinek sem jó. Szűklátókörű gazdasági számítások igazolhatják egy projekt jövedelmezőségét, jöllehet a számításokból kimaradtak a tetemes károk, amelyeket a telepítése és működtetése a környezetben, a természetben, következtésképpen más, működő vagy jövőbeni vállalkozásokban, a ma élő emberek és leszármazottaik egészségében, életkilátásaiban okoznak. Az ökonomizmus tehát a gazdasági szempontok eluralkodása mellett a rendszerszemlélet hiányával is jellemezhető. Következmenyei a környezetvédelmi konfliktusokban sokfélék, ezek közül tekintünk át néhányat a következő alpontokban.

1.2.1. A többség és kisebbség konfliktusa

A környezeti konfliktusok sajátos jellemzője egy adott kisebbség érdekeinek feláldozása a (vélt vagy valós) többségi érdekek mentén. Természetesen az esetek egy részében valóban elkerülhetetlen, hogy a többségi érdek miatt a kisebbség érdeke háttérbe szoruljon – ezekben az esetekben gondosan fel kell tárni az egyes érdekek és érdeksérelmek súlyát és a lehető legteljesebben kompenzálni kell azokat, akik érdeksérelmet szenvedtek, adott esetben az előnyhöz jutott többség erőforrásaiból. Nem okvetlenül történik tehát az ilyen esetekben visszaélés vagy igazságtalanság.

Ugyanakkor a többség azonban nem mindig valóságos többség. Adott esetben csak a társadalom egy önkényesen kihasított részében tűnik többségnek. Lehetséges, hogy csupán egy hangos és befolyásos kisebbség demagóg módon hivatkozik egy nem létező többségi érdekre vagy egyszerűen a közérdekre. Önmagában is ellentmondásos tehát, amikor a környezeti konfliktusokban a környezet védelme mint speciális, kisebbségi érdek jelenik meg, holott valójában minden ilyen ügyben mindannyiunk és utódaink életfeltételeiről van szó, tehát fogalmilag kizárt, hogy kisebbségi érdek legyen. A fenntartható fejlődés eszmerendszere azonban kiutat jelenthet ebből a feloldhatatlannak tűnő konfliktusból: csak környezetbarát, igazságos és megfizethető fejlesztési megoldások fogadhatók el, tehát a többségi és kisebbségi érdekeket, akárhogyan is fogalmazták meg azokat, egy rendszerben kell figyelembe venni.

1.2.2. Az alternatívák hiánya

A környezeti konfliktusok kiéleződésének visszatérő oka a tervezett beruházásokkal kapcsolatos valódi alternatívák hiánya, melynek következtében az érintettek számára csak a projekt teljes elutasítása, megakadályozása marad az egyetlen lehetséges cél.

(Az *alternatívák letagadása*) Ez azon beruházói attitűdnek a következménye, mely kizárólag egyetlen műszaki, pénzügyi megoldás megvalósításához ragaszkodik. A beruházások előkészítésének magas költségei okán a beruházók érhetően vonakodnak felhagyni az eredetileg tervezett projekt megvalósításával egy alternatíva kedvéért. Hosszú ideig az európai és a hazai környezeti hatásvizsgálati jog alapján bízhattak abban is, hogy erre a környezetvédelmi engedélyezési eljárások sem lesznek képesek rákényszeríteni őket valódi alternatívák kidolgozására és megvizsgálására. Következésképp, mire megindulnak a döntéshozatali folyamatok a területhasználatról vagy a környezeti hatásokról, valójában már nincsenek igazi alternatívák.

(Az *alternatívák európai és hazai megítélésének lassú változása*) Ez a szemlélet lehet, hogy változni fog, mivel az utóbbi években az Európai Bíróság joggyakorlata elmozdulni látszik az alternatívák kérdésében. Az Európai Bíróság C 461/17. sz. ügyében a Hatásvizsgálati Irányelv¹ 5(3)(d) pontját alapvetően a hatásvizsgálati eljárás jogalkotói célkitűzéséből kiindulva elemzi. Eszerint az eljárás célja az, hogy a tervezett projekteknek a környezetre gyakorolt hatását azonosítsák, leírják és értékeljék. Ebbe pedig beletartozik mind a kiválasztott változat, mind pedig annak a főbb alternatívái, amelyeket a beruházó (projektgazda) számításba vett, mégpedig azokban az esetekben is, amikor egyes alternatívákat a tervezés korai fázisában már elvetettek. Magyarországon például a H. úti lakosok a lakásaiktól 20-30 méterre futó vasútvonalak bővítése tárgyában alternatív útvonalak megfontolása végett indítottak pert, és a Fővárosi Törvényszék nekik adott igazat.²

¹ Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (OJ 2012 L 26, p. 1)

² A 2022. február 17-én kelt 110.K.703.194/2020/79. sz. ítéletében.

(*Álternatívák*) Az is előfordul ugyanakkor, hogy a konfliktus egyes résztvevői valódi alternatívák hiányában álalternatívákat mutatnak be, mint ahogy a Kámoni Arborétum egy darabját leszelve megtervezett elkerülő út ügyében történt. Itt az út nyomvonalával kapcsolatosan a következő alternatívát kínálták fel: az út kedvéért vagy egy értékes egyedülálló mamutfenyőt kell kivágni vagy egy kis kápolnát kell felszámolni... Az ilyen helyzetekben a környezeti konfliktus már csak egyetlen megoldás és elkerülhetetlen következményei körül csúcsosodik ki.

Ez a szemlélet és módszer a beruházóknak és a tervezőknek is veszélyes lehet. Számolniuk kell azzal, hogy ha nem biztosítanak a vita számára időben, megfelelő érdemi alternatívákat, akkor a folyamat dinamikája a beruházás teljes elvetését segíti elő. Az a vállalkozó tehát, aki mindent egy lapra (egyetlen megoldási lehetőségre) tesz fel, valódi piaci viszonyok között és érdemi demokratikus döntéshozatali mechanizmusok megléte esetén okvetlenül azt kockáztatja, hogy az egész projektje meghiúsul.

1.2.3. A kockázatok lebecsülése, tagadása

A modern életmód, fogyasztás és termelés a jelenlegi formájában összeegyeztethetetlen a földi élettel. Éppen az a legfőbb probléma a fogyasztói társadalommal, hogy nem vesz tudomást a természeti, társadalmi és gazdasági rendszer egészéről, mindig csak egy adott szempontot igyekeznek érvényesíteni ezek közül. Ha pedig nem látják a külső meghatározó tényezőket, annak szükségképpen következménye lesz a kockázatok lebecsülése, tagadása mind csoport, mind társadalmi szinten, illetve azok „jobb híján” alapon történő elfogadása.

(*A túl nagy, túl hosszán ható kockázati tényezők elfogadása*) A környezeti kockázatokkal szemben tanúsított struccpolitika példája a százhalombattai környezetszennyezés ügye, ahol két nagy nehézipari gyár folyamatosan súlyosan veszélyeztető légszennyező anyagokat (például nehézfémek, aromás szénhidrogének) bocsát ki a városra. Eleinte a lakosság egészségi állapotának, különösen a légúti megbetegedések arányának néhány ijesztő adatát felkapták a helyi szakmai (orvosi), politikai körök és a közvélemény és intézkedéseket követeltek, illetve helyeztek kilátásba, például a lakosság egészségi állapotának széles körű és mélyreható elemzését. Később, mivel a helyzet megváltoztatására sem egyéni sem közösségi szinten nem mutatkozott reális esély, lemondtak a tervekről. Egy másik példában szintén igen rövid életű volt a hírértéke az akkumulátor-bontással is foglalkozó budapesti Metallochemia gyárban és a gyár környékén kimutatott súlyos megbetegedéseknek. Hasonló a Győr-Bácsai veszélyeshulladék-égető ügye, ahol azt látjuk, hogy az ugyancsak a légúti megbetegedésekkel kapcsolatos riasztó adatok, statisztikák annak idején néhány nap alatt eltűntek a sajtóból, majd éveken át nem is foglalkoztak velük. Végül is, mit tehetnek? Ott élnek, ott van a házuk, lakásuk, amit úgysem tudnának értékén eladni senkinek, és valójában azzal is rendkívül nehéz már szembenézni, hogy olyan hosszú időn keresztül mindezt elviselték, ilyen veszélynek tették ki magukat és gyermekeiket. Jobb az egészséget nem bolygatni...

A kockázat értékelésének eltorzulásával kapcsolatban érdekes adatok merültek fel a szakirodalomban a paksi atomerőművel kapcsolatos veszélyek értékelésének eltéréséről különböző, az erőműtől kis távolságban levő városokban. A paksi lakosok lényegesen enyhébben ítélik meg a nukleáris energiával kapcsolatos kockázatokat, mint az országos átlag. Ezzel szemben az erőműtől valamivel távolabb elhelyezkedő Kalocsán az emberek véleménye legalább ilyen mértékben eltér az országos átlagtól, csakhogy az ellenkező irányban. A paksiak nagyobb bizalma alapulhat a szakszerű ismeretek nagyobb mennyiségén, az kockázatokkal kapcsolatos több évtizedes személyes tapasztalatokon, az iparváros jelleg miatt elterjedt technikabarátság szemléletén, de akár az üzem részéről kifejtett erőteljes propaganda tevékenységnek is köszönhető lehet. Nem zárhatjuk ki azonban az emberi lélektan védekező mechanizmusai közül talán a legradikálisabb, leghatékonyabb módszert, az elhárítást sem: ha túl közelinek, elháríthatatlannak érzékeljük a veszélyt, már nem nagyon van értelme mene-

külni, inkább meg kell tanulni vele együtt élni. Ugyanakkor a paksi példából az is látható, hogy a környezeti károk kockázatának megítélését egy sor más tényező is befolyásolhatja, az információ, a szakértelem szintje, egy adott közösségben elterjedt vélekedések, egy adott beruházással kapcsolatos személyes tapasztalat, a beruházóval szemben kialakult bizalom vagy bizalmatlanság, sőt gazdasági és egyéb érdekek is, például, hogy az adott településen kapnak-e megfelelő ellentételezést a kockázat vállalásáért, illetőleg, hogy mindezt igazságosnak találják-e.

1.2.4. Az időtényező

A környezeti konfliktusok időbeli mintázata sokszor kizárólag két részből áll: azt, hogy más érdekeltek beleszóljanak a konfliktusba, az első részben a beruházók és a döntéshozók túl korainak találják, a második részben pedig túl későinek. Glied szerint „mire a társadalmi párbeszéd kezdetét veszi, az események már a korábbi döntések, ígéretek, politikai-gazdasági megfontolások kényszerpályáján mozognak. A beruházó ekkor már nem a probléma megoldásában, hanem valamilyen adminisztratív megoldásban érdekelt és az elkészült környezeti hatásvizsgálatok elkészítésének költségeire, egyéb fejlesztésekre hivatkozik, továbbá a beruházás pozitív eredményeit hangoztatja.”

(Egyszer túl korán, egyszer túl későn) A közösségi részvétel előbb időelőttinek, majd elkésztnek minősítésére jó példa volt a kétezres évek elején a Levegő Munkacsoport pere az M0-ás autópálya káposztásmegyeri szakaszának ütügyi engedélyei ellen. A felperes civil szervezet állította, hogy a megemelt autópálya zaj- és levegőszennyezésével szemben semmilyen védelem nem lesz, hiszen a harmadik emeleti ablakok előtt mintegy ötven méterrel elzúgó forgalom elé semmilyen zajvédő fal vagy növényzet nem telepíthető. A bíróság azzal utasította el a keresetet, hogy a még tervezési fázisban lévő közlekedési létesítmény környezeti hatásaival kapcsolatban semmi biztosat nem lehet mondani, hiszen például forgalomszámlálási adatok sem állnak még rendelkezésre. Később, amikor megépült az autópálya, természetesen a létesítési, sőt a használatba vételi engedéllyel szemben sem lehetett már semmilyen jogorvoslattal élni, mivel ez már túl késő lett volna. A közelmúltban találkoztunk olyan kisajátítási üggyel, ahol szintén egy autópálya építése miatt a panaszos földjeinek bejelentett hároméves igénybevételére rendben megkapta a kártalanítást. Csakhogy az építkezés, mint az lenni szokott, egy további évvel elhúzódott, ezt az eljárást elején a panaszos nem kérhette, mivel idő előtti lett volna, amikor pedig nyilvánvalóvá vált a késedelem, mert bekövetkezett, az eljárás addigra lezárult, tehát a kérelmével elkészt...

(A felelősség elenyészik, a környezeti károk viszont nem) Az időtényező egy másik vetülete, hogy bizonyos beruházások üzemeltetőinek eleve csak néhány évtizedre kell felelősséget vállalniuk a tevékenységük ennél jóval tovább tartó környezetvédelmi következményeiért. Ilyen például a bányászat, a hulladéklerakás, a széndioxid földalatti tárolása vagy éppen a nukleáris létesítmények. Ha a döntéshozatali eljárásokban kellő súllyal értékelnék akár a közvetlenül utánunk következő generációk érdekeit, akkor ezeket és a hasonló beruházásokat egészen másként terveznék és valósítanák meg. Az Európai Bizottság megrendelésére 2020–21-ben az európai közérdekű jogászok hálózata (Justice and Environment) vizsgálatot végzett a felhagyott legjelentősebb hulladéklerakatokkal kapcsolatos felelősség érvényesítéséről. Mintegy 120 kiemelt ügyet vizsgáltunk meg és ezek egyikében sem találtuk azt, hogy a szennyezésért felelős nagy cégek a kár elhárításában vagy a károk megfizetésében részt vállaltak volna. Az ügyek 8-10 évig elhúzódtak, majd az államra és az önkormányzatokra, azaz az adófizetőkre maradt a károk felszámolása.

(„Átmeneti” környezetszennyezés) Az időtényező szerepét a konfliktusokban sajátosan világítja meg a szószóló 2016-os jelentésében leírt tipikus eset, amikor a panaszos sérelmezte, hogy a háza mellett folyó építkezés számára a környezet védelméért felelős hatóság – élve a zajvédelmi jog rendkívül beruházóbarát szabályozásával – felmentést adott a zajhatárérték betartása alól. Csakhogy sem a jogszabály, sem a hatóság az egyedi ügyben nem rendelkezett a felmentés ideje felől, ennek folytán

a panaszosnak hónapokig kellett elviselnie az éjszakai órákban a mintegy 20 dB-es zajhatárérték-túllépést. A zaj, ahogy a későbbiekben látni fogjuk, nagyon komoly egészségkárosodást okozhat, különösen, ha a hangnyomás 8-10-szeres növekedéséről van szó (a zaj mértékegysége logaritmikus skálán mozog, emiatt egy 50 dB-es határértékhez képest a 70 dB a fizikai terhelés sokszorosát jelenti). Az „átmeneti” zavarás, egy-egy nagyobb építkezés esetén, így például Budapesten a Keleti Pályaudvar környékén a 4-es metró építése során a hatalmas munkagépek forgolódása, cölöpverő gépek működése stb. akár 3-4 éven keresztül is tarthat (tartott is).

1.2.5. Az önkormányzati konfliktus

Az önkormányzatok a környezeti konfliktusokban többféle szerepet is játszanak, olykor akár ugyanabban a konfliktusban egyidejűleg. Ezek a szerepek azonban a legtöbbször egymástól elszigeteltek, sőt akár szemben is állhatnak.

(*Helyi népképviselő és gazdálkodó*) Az önkormányzat alapfunkciója a helyi népképviselő, a területükön élő lakosság érdekeinek az artikulálása, érvényesítése. A helyi népképviselői funkcióval elvileg összefügg (de attól még szembe is kerülhet vele), hogy az önkormányzat gazdálkodik is: a tulajdonosa számos külterületi és belterületi, közterületi és magánterületi ingatlan, ingóság, saját és állami bevételekkel rendelkezik, gazdálkodási tevékenységet végez, adott esetben beruház, profitszerzésre törekszik.

(*Közhatalom*) Az önkormányzat közhatalmat is gyakorol a területén, mint helyi jogalkotó és stratégiai döntéshozó meghatározza a terület gazdasági, infrastrukturális, szociális és környezeti fejlődésének főbb irányait és feltételrendszerét. Az önkormányzat alkalmazásában álló jegyző és hivatala közigazgatási hatósági jogkörben is eljár.

Egy felmerülő környezeti konfliktusban ennek megfelelően az önkormányzatokat megtalálhatjuk esetleg a beruházó szerepében, a beruházás településrendezési és egyéb helyi feltételeit meghatározó szerepben, szakhatóságként vagy éppen a beruházás, illetőleg valamilyen környezetszennyező tevékenység ellen tiltakozó ágensként is (általában ezek közül több szerepben vagy akár mindben).

(*Az egyes önkormányzati funkciók ütközése*) A környezeti konfliktusok hátterében nagyon sokszor az áll, hogy az önkormányzat forráshiányos, pénzhez kell jutnia akár nagyobb áldozatok árán is. Az önkormányzat gazdálkodása nagymértékben államfüggő. Mindezek miatt gyakran az önkormányzat nem lát más kiutat, mint hogy belterületbe vonja és piacra dobja értékes zöldfelületeit, közterületeinek egy részét pedig környezetkárosító, zavaró tevékenységek számára engedje át. Nehéz, ha nem lehetetlen ebben a helyzetben a település tiszta környezetéért és az ott lakók egészségéért következetesen, hatékonyan fellépni.

(*Önkormányzatok közötti konfliktus*) Az egyes önkormányzati funkciók a szomszédos vagy akár a távolabbi önkormányzatok feladatköreire is kihat. A településrendezési döntésekben például az önkormányzatoknak módja van a saját lakott területeiktől távolabbra elhelyezni a környezetet szennyező, zavaró tevékenységeket, azonban így ezek egy másik önkormányzat lakott területeihez kerülhetnek közel. Az önkormányzati konfliktusoknak a következő alfejezetben röviden ismertetett garéi ügy a mintapéldája: egy környezetszennyező beruházás adott esetben jelentős bevételt jelent egy önkormányzatnak, míg a szomszédos önkormányzatok csak a környezeti terhekből, károkból részesedhetnek. Hasonló volt a Zsáka-Vekerdi akkumulátorbontó ügye is, ahol szintén az egyik önkormányzat állapodott meg a beruházóval és húzta a megállapodásból jelentős hasznot, míg a beruházás lényegében a másik önkormányzat területét terhelte. A vácrátóti hulladéklerakó is nagy üzletet jelentett volna a befogadó önkormányzatnak, azonban Órbottyán és Váchartyán lakói hevesen elleneztek a tervet a lerakó fizikai közelsége, a szélirány és a szállítási útvonalak miatt. Az esetek egy részében az ilyen konfliktusok az adott projekt elhúzódsához, megghiúsulásához vezethetnek, arról nem is beszélve, hogy akadályozzák a települések közötti harmonikus együttműködést. Ha viszont egy önkormányzat

a tervező, gazdasági funkciói gyakorlása során nemcsak a saját, de a szomszédos önkormányzatok érdekeit is figyelembe veszi, adott esetben a velük való konzultációk eredményeképpen, akkor ezek a konfliktusok elkerülhetők.

(*Egyéni érdekek az önkormányzati konfliktusok mögött*) Az önkormányzati környezeti konfliktusok nagyon sokszor telekspekulációkkal is összefüggésben állnak. Egy hulladéklerakó beruházásról írják, hogy a jól értesültek igen jól jártak. Az egyik gazda sebtiben 300 ezer forintért vett földet a tervezett beruházás helyén, majd rövidesen 3 millió forintot kapott a kisajátítás folytán. A kevésbé szerencsések viszont, akiknek a földjeik lényegében ugyanott terülnek el, csak egy kicsit távolabb, igen rosszul járnak, hiszen földjeik a rossz szomszédság és a szennyezés miatt, esetünkben továbbá a beruházás földmunkáival összefüggésben a talajvíz szint süllyedése miatt értéktelenné, sőt használhatatlanná válnak.

1.3. A környezeti konfliktusok megoldására javasolt módszerek

A környezeti konfliktusok természetrajzának tanulmányozása során azt találtuk, hogy ez a konfliktus fajta nagyon sokszor rendkívül élesen jelentkezik. A szemben álló felek szélsőségekben élnek meg és úgy tűnik, alapvető értékrendbeli különbségeik alapján a megoldásra, megegyezésre vajmi kevés az esély.

A továbbiakban tekintsük át azokat a lehetőségeket, amik a konfliktusban részt vevő felek kommunikációjának javítására rendelkezésre állnak! Mi kell ahhoz, hogy legalább egy nyelven beszéljenek, nagyjából ugyanazt értsék a fogalmak alatt, ahelyett, hogy indulatosan elbeszélnének egymás mellett? Az előző fejezetben ismertetett alapvető konfliktus szerkezeti modellből nyilvánvaló, hogy a konfliktus megoldására a legkézenfekvőbb megoldás az érdekek szintjén adódik, feltéve, ha valóban minden érdekelt fél részt vesz a tárgyalásokban. Az a konfliktus kiéleződésének a jele, ha a felek perre mennek vagy netán az erőviszonyok döntenek el, hogy kinek legyen igaza. A környezeti konfliktusok megoldásában is segíthet végül, ha harmadik, pártatlan fél, egy mediátor segíti ebben a résztvevőket.

A konfliktus megoldását a konfliktus felszámolásával definiálhatjuk: a kétoldalú viszonyból egyoldalút kell alkotni, azaz egy követelésből és annak megtagadásából egy egységes kimenetelt kell előállítani. Ugyanakkor erre csak akkor van lehetőség, ha a felek felismerik az érdekkonfliktus lényegét és meg tudnak maradni ezen a szinten.

1.3.1. A környezeti konfliktusok észlelése és értelmezése

„*Környezeti konfliktusok márpedig nincsenek*” – jelentette ki Lányi András, joggal, hiszen valóban senki sem akad, aki helyeselné a környezetszennyezést vagy kijelentené, hogy szívesen belenyugszik, hogy az összhangban áll saját érdekeivel. Ebből az következik, hogy magának a konfliktusnak az értelmezése is erősen ellentmondásos. A környezeti konfliktusokban a résztvevők már a köztük fennálló vita tárgyát is egymástól gyökeresen eltérő módon határozzák meg.

(*Közös értelmezés és bizalom*) A környezeti konfliktusok makacs elhúzódásának egyik legfontosabb oka tehát az, hogy az abban résztvevő felek eltérő fogalomrendszerrel, tudatossággal közelítenek ugyanahhoz a problémához. A résztvevő felek számára ezért szükséges a közös fogalomrendszer kialakítása, amely segít a probléma egységes megfogalmazásában és hosszabb távon való kezelésében. Az átfogalmazás segít továbbá, a nem szorosan a problémához tartozó, ráakódott elemek eltávolításában, ideértve akár az elhúzódó konfliktus indulati elemeit is. A kiinduló, tartósan éles szembenálláshoz és kölcsönös vádaskodásokhoz képest a feldolgozott, átfogalmazott konfliktus már a

megoldás irányába mutat, anélkül, hogy bármelyik álláspontot eltorzítaná, vagy akár csak jelentősen felpuhítaná. A közös fogalmi keret emellett valamiféle egységes közösségbe kovácsolja az annak előtte élesen szembenálló, egymás mellett elbeszélő érdekcsoportokat. A konfliktuskezelés témaköre így a társadalmi kohézió (social capital) tágabb kategóriájába illeszthető és kapcsolódik azokhoz az elképzelésekhez, amik a résztvevők közötti bizalom megerősítésére vagy újra-felépítésére, mint a konfliktus kezelésének alapvető feltételére tekintenek.

1.3.2. *A környezeti konfliktusok kommunikációja*

A helyes nyelvi megfogalmazás szerepét a környezetvédők nem mindig értékelik megfelelően, jóllehet ha egy bonyolult ökológiai problémához egy meghatározott megfogalmazás szorosan hozzátapad, annak rendkívül komoly következményei lehetnek. Gondoljunk például a militáns „invazív fajok” kifejezésre, aminek zászlaja alatt vonulva elég szép pusztítást végezhetnek jó szándékú laikus környezetvédők is bizonyos állat vagy növényfajokban. Egy különösen fájdalmas skóciai környezet-védelmi konfliktus zajlott a Külső Hebridák szigetcsoporthoz tartozó Benbecula, valamint az északi és déli Uist szigeteken, ahol rendkívül értékes, ám eredetileg természetes ellenségek híján a földön fészkelő tengeri madarak élőhelye található. 1974-ben az a néhány gazdálkodó, aki a szigeteken élt, betelepített néhány sündisznót, hogy segítsenek a kerti kártevők féken tartásában. Segítettek, de cserébe jól elszaporodtak és elkezdtek rájárnai a madárfészkekre. A természetvédő szervezetek az irtást javasolták, harcos sündisznóvédő szervezetek – mert ilyenek is vannak természetesen – viszont inkább az áttelepítést szorgalmazták, olyannyira, hogy hajlandónak mutatkoztak 20 Fontot (mai áron 8600 Ft) kifizetni minden élve elfogott állatért. A harc egyre élesedett, már az országos lapok is előszeretettel cikkeztek róla.

(*A konfliktusban használt kifejezések nyelvi elemzése és időSORA*) A kutatók három év alatt 466 újsághírt találtak a témában. Azt látták, hogy teljes mértékben eltért a két oldal nyelvhasználata és bár lényegében ebben az esetben mind a két oldal természetvédő, sőt állatvédő volt, a konfliktus dinamikája, nem utolsósorban pedig a sajtó részvétele miatt az álláspontok és az egész vita stílusa polarizálódott. A sündisznók (sic) inkább érzelmi húrokat pengettek és ennek megfelelően olyan szavakat használtak, mint „tömeggyilkosság”, ami a madárvédők kegyetlenségére utalt, a madárvédők pedig, akiknek az oldalán az intézkedést szorgalmazó szakértők és az azt elrendelő hatóság is helyet foglaltak, inkább a szárazabb szakmai érvekkel és ennek megfelelő stílusjegyekkel operáltak. Megjegyezzük, hogy egy konfliktus idői lefolyásában a szemben-álló felek szóhasználatában bekövetkező változások (durvább, általánosítóbb, vagy éppen finomabb, árnyaltabb kifejezések gyakoribbá válása) érzékenyen mérik a felek álláspontjának közeledését vagy éppen távolodását, ezt a tapasztalatot pedig akár a felek, akár egy mediátor hasznosíthatja a megfelelő beavatkozás megválasztásához.

(*Ígéretes és szakmaiság, helyi kezelés és regionális-globális kiterjesztés*) Egy másik éles környezeti konfliktust Equadorból, az Andokban levő Intag régió esőerdővel borított területéről jegyezték fel. A szembenálló felek bányászok és esőerdő védők („mineros” és „ecologistas”) álláspontja élesen szemben állt. A bányapártiak ékesszólóan ecsetelték, hogy a régió lakosai nélkülözik a modern egészségügyi és oktatási ellátást, a közlekedést és egyéb infrastruktúrát, következésképpen vállalkozási, üzleti lehetőségei behatároltak. A kistermelő farmer és fakitermelő foglalkozásokon kívül a rézbánya számos más lehetőséget hoz majd, a falusi környék életszínvonalát megemeli. A környezetvédők viszont arra hivatkoznak, hogy az esőerdők megóvásának globális, nemzeti és helyi jelentősége egyaránt óriási, ráadásul olyan pótolhatatlan ökológiai szolgáltatásokat nyújtanak, amelyek a helyieknek számos megélhetési forrást biztosíthatnak. A hatalmas területre tervezett külszíni bányák visszafordíthatatlan károkat okoznának, helyettük inkább védeni kellene a helyi életminőséget, minimalizálni kellene a helyi társadalmi szövődéket és a kisfarmerek jólétét fenyegető terveket. Figyeljük meg, hogy a bányapártiak jövő időben beszélnek, a fényes jövőt ígérik, amire bizony nagy kereslet lehet

egy elmaradott, deprivált régióban. A környezetvédők pedig inkább a móltra koncentrálnak, annak megőrzendő értékeit igyekeznek feltárni és persze ezzel együtt, azokból kiindulva szervesen felépíteni egy harmonikus és talán realisabb jövőt. A bányapártiak kommunikációs nyersanyaga a technika, a tudomány, a neoliberális közgazdaságtan nyelve. A környezetvédők, bár megpróbálhatnak ugyanezen a terepen küzdeni (aligha bújhatnak ki ez alól, hiszen ez az uralkodó nyelvezet a világban manapság), használják a maguk helyi tudásra, hagyományokra épített fogalom- és persze értékrendszerüket is. A tudomány oldaláról a nemzetközi természetvédelmi kutatások, konferenciák, államközi egyezmények nyelvezetéből a biodiverzitás fogalomkörére építhetnek, aminek ma már igen gazdagok a leágazásai az élet- és egészségvédelem, az esztétika, sőt olyan tudományok, mint a gyógyszerstan vagy akár a járványok keletkezésének és elterjedésének a tanulmányozása területén is. Ha pedig találtak egy ilyen fontos nyelvi kifejeződést, a helyi környezetvédők siettek használni is azt, mégpedig a világhálón keresztül egy spanyol-angol nyelvű honlap segítségével, amelyben az egész világ számára hírt tudtak adni ennek a fontos biodiverzitás-konfliktusnak a fejleményeiről. Érdekes megfigyelés, hogy ezzel szemben a bányászati cég honlapján csak igen szűkszavú, kizárólag angol nyelvű közlemények jelentek meg, holott egy helyi, chilei-ecuadori állami vállalkozásról van szó. Az elemzők szerint a cég igyekezett kerülni minden hírverést. Ha mégis foglalkoztak a környezeti érvekkel, igyekeztek azok jelentőségét lekicsinyelni, sőt nevetségessé tenni. Paradox módon, egy a környezet védelmét szolgáló jogintézmény, a környezeti hatásvizsgálat játszott ebben a leginkább a kezükre, hiszen az eljárás alapjául szolgáló hatástanulmányt itt is, mint csaknem mindenütt, maga a beruházó készíthette. Manapság a nagyobb anyagi erővel rendelkező fél sajnos könnyen meg tudja vásárolni azokat a szolgáltatásokat, amelyek a nyilvánosság, a sajtó és a döntéshozók meggyőzéséhez szükségesek, a különböző hírgyárak, trollseregek, sőt a mesterséges intelligencia szolgálatba állításával.

(*A kommunikációs harc téje: társadalmi elfogadottság, koalíciók, hálózatok, intézményesült, jogi, intézményi megoldások*) Amellett, hogy Ecuadorban számos szinten folyik a két erő közötti politikai küzdelem, például a helyi törvényhozás évente megújítja a régióról szóló határozatát, a harc egyik fontos, ha nem meghatározó színtere a kommunikáció. Döntő ugyanis, hogy kinek a világlátása, értékei, szemlélete érvényesül jobban a konfliktus megfogalmazásában, ezzel együtt megértésében, értelmezésében. Jóllehet a konfliktusban a környezetvédő oldalon rendkívül színes összetételű érdekeltel szerepeltek, különböző társadalmi rétegek, képzettségi szintek képviselői voltak, a közös nyelvhasználat és frazeológia egy táborba tömörítette őket és az összefogásuk hamar látható eredményeket hozott. A sikeres környezeti kommunikáció szabályok megváltoztatásához, új törvények elfogadásához és új intézmények létrehozásához vezethet – a jelentések megalkotása, megerősítése vagy akár elvetése révén.

1.3.3. Érdekiegyensúlyozó elméletek

Sajátos kommunikációs lehetőségeket vet fel az az alapvető konfliktuskezelési törvényszerűség, hogy a felek érdekei és ellenérdekei szinte sohasem azonos súlyúak: az egyik félnek a konfliktus bizonyos vonatkozásai életbevágóak, mások pedig a konfliktus más vonatkozásai miatt volnának hajlandók a lehető legkomolyabb erőfeszítésekre. Ha kellő gondossággal feltárják és súlyozzák ezeket az érdek-különbségeket, a megoldás hamar megjelenik a horizonton.

(*A megoldások értékelési szempontjai*) A konfliktusok megoldását Ury alapvetően négyféle szempontból értékeli:

- a) mennyibe került a feleknek a felhasznált erőforrások vagy éppen az elmaradt lehetőségek figyelembevételével;
- b) mennyire kielégítő az eredmény a felek számára, figyelembe véve azt is, hogy nem lehetséges mindig minden igény, követelés teljesítése (ettől még a felek elégedetten állhatnak fel az asztaltól, ha a megoldást és különösen a megoldáshoz vezető eljárást méltányosnak, igazságosnak találták);

- c) hogyan befolyásolta a felek kapcsolatát, megszilárdította-e vagy éppen aláásta; és végül
- d) mennyire tartós a megoldás, mennyire lehet számítani a konfliktus újjáéledésével vagy más-kor, más formában való felbukkanásával.

(Az ún. *stakeholder-erőtér*) Ahhoz, hogy a környezeti konfliktust megelőzhessük, vagy ha már felmerült, a fenti négy szempontnak megfelelően sikeresen kezelhessük, fel kell mérnünk, hogy a szereplőknek, érintetteknek (stakeholdereknek) mik az érdekeik és azt hogyan tudják a legjobban érvényesíteni. Az egyes érdekeket, törekvéseket egy mezőben, úgynevezett stakeholder-erőtérben (más szerzőknél etikai mátrixban) ábrázolva, ezek kölcsönös összefüggéseit is fel lehet tárni. Megfigyelhetők és kezelhetők a szövetséges és ellentétes érdekek, azok az érdekek, amelyek összehangolhatók, illetőleg azok, ahol valamilyen komoly változtatásra van szükség ahhoz, hogy az egész erőter konfliktusmentes lehessen. Fontos, hogy minden érdekelt véleményét belefoglalják a döntésbe, ne engedjék elsikkadni a kisebbségben maradt álláspontokat.

(Az *érzelmelek szerepe az érdekkonfliktus megoldásában*) Az érdekek összehangolásához azok mélystruktúrájának megértése, kreatív alakítása vagy éppen cserék és engedmények szükségesek. Ezeket a felek megtárgyalhatják, lebonyolíthatják magukban vagy erre kiképzett pártatlan harmadik személy, mediátor közreműködésével. A tárgyalásokról nem lehet teljesen kizárni az érzelmeket, a konfliktus megoldatlansága felett érzett csalódottságot vagy dühöt, ezeket azonban progresszíven, a megoldást szolgáló energiákként kell felhasználni, becsatornázni, nem pedig destruktív módon, a másik fél sértegetésével (azaz az 1.1. pontban említett szintek közül a második vagy rögtön a harmadik szintre történő eszkalációval). Megdöbbenő, de igaz, hogy sok esetben milliárdos beruházások esetén is meghatározó szerepe lehet a konfliktus kezelésében vagy éppen elmérgesítésében egy vezető vagy egy szűk csoport megfelelő vagy destruktív érzelmi beállítottságának. Utóbbira, azaz a csoportdinamika és a kommunikáció nem megfelelő kézbentartására szokták idézni az ún. Disznó-öböl-szindrómát, azaz a múlt század hatvanas éveinek elején a kubai konfliktusban az amerikai elnöki kabinet döntését a partraszállás mellett – semmilyen észszerű katonai szempont nem támasztotta ezt alá, csak a kabinet csoportos egója, „mi nem veszíthetünk” jelszóval. Környezetvédelmi konfliktusokban, amikor nagy cégek, adott esetben világcégek helyi csoportjai állnak szemben egy maroknyi lelkes helyi aktivistával, ez a fajta elbizakodottság sajnos igen gyakori.

(*Racionális, morális megközelítések*) Az érdekalapú konfliktusmegoldást, amennyiben az közvetlenül nem sikeres, kiegészíthetik vagy akár fel is válthatják a hasonló konfliktusok megoldására a társadalomban már létező „kitaposott ösvények”. A jogosultságok összemérése valamilyen jogszabályi vagy hatósági határozatban, esetleg szerződésben szabályozott jogosultságot jelent, de szerepet játszanak a társadalmi konvenciók, az általánosan elfogadott morál is. Ha minden kötél szakad, az adott ügyben egyedi morális megoldások alakíthatók ki például a kölcsönösség, a szokások, az egyenlőség vagy akár az érdemek alapján is. Csakhogy a jogosultságok összemérése nagyon ritkán vezet egyértelmű eredményre, a különböző szabályok homályosak, ellentmondóak lehetnek, gyakran ezért harmadik személyek (döntnökök, választott bíró stb.) vagy intézmények (hatóság, bíróság) segítségét is igénybe kell venni.

(*Harc*) Végül pedig, ha sem érdekegyeztetéssel, sem a jogosultságok alapján nem oldható fel a konfliktus, az dönt, kinek nagyobb a hatalma, ki tudja rákényszeríteni az akaratát a másik félre. Fenyegetés, erőfitogtatás, agresszió, bántalmazás, nevetségessé tétel, szabotázs, fizikai támogatás, a másik fél megfosztása valami számára fontostól és hasonló, barátságosnak nem nevezhető gesztusok állíthatók csatasorba. A kölcsönös függőségen alapuló kapcsolatokban döntő lehet, hogy ki függ jobban a másik féltől vagy, hogy mennyire kielégítő alternatívák állnak az egyes felek rendelkezésére. A hatalmi harcban (is) sok függ a szituáció helyes felmérésétől, nem csak attól, hogy látjuk-e, hogy mennyire erős a másik fél, de például attól is, hogy tisztában vagyunk-e a motivációival, elszántságával, azaz, hogy ténylegesen mekkora erőforrásokat képes és hajlandó mozgósítani a küzdelemben. Nyilvánvaló, hogy még a kisléptékű konfliktusok esetében is káros az ilyen agresszív kimenet, ha túl gyakran fordul elő, az gyengíti a társadalmi kapcsolatokat szövődését, a kölcsönös bizalom és együttműködés hálózatait, azaz csökken a társadalmi tőke nagysága, és azt bizony mindannyian megérezzük.

1.3.4. A környezetvédelmi alapelvek szerepe a konfliktusok kezelésében

A környezeti konfliktusok esetén az általános konfliktus-elmélet logikusan felépített szintjei, az érdek – jogosultság – erő hármasa nem mindig alkalmazható, vagy csak jelentős módosításokkal. Hasznos segítséget nyújtanak azonban a konfliktusok megértéséhez és kezeléséhez az ENSZ 1992-ben Rio de Janeiróban megtartott Környezet és Fejlődés konferenciáján elfogadott és azóta széles körben alkalmazott alapelvek. Az elvont elvekkel ugyanis a konfliktus minden résztvevője hajlamos egyetérteni, az pedig már csak technika kérdése, hogy levezessük, mi következik az adott alapelvből az adott szituációban. Láthatjuk, hogy az elvek az eddig tárgyalt konfliktusszintek közül az első és a második szintre egyaránt elhelyezhetők, olyan technikát kínálnak, amely mindkét szinten hasznos lehet.

A. A szennyező fizet elve

A társadalmi igazságosságból fakadóan a környezethasználónak állnia kell az általa felhasznált vagy elszennyezett természeti erőforrások teljes társadalmi költségét. A szennyező fizet elve gyökeres változtatást igényel azon a több évszázados szemléleten, ami szerint a tiszta levegő, a vizek és többé-kevésbé a környezet többi eleme is a szabad javak közé tartozik, amit „aki kapja marja” alapon bárki fel- és elhasználhat. Nem tartható tovább a szabad versenyes kapitalizmus hőskorából fennmaradt szemlélet, ami az adózott profitot teljes egészében a vállalkozónál tartja, a kockázatot, különösképp a környezeti kockázatot viszont mintegy társadalmasítja. A szennyező fizet elvére hivatkozik például a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája (a továbbiakban: JNO), illetőleg az alapjogi biztos jövő nemzedékekért felelős helyettese (a továbbiakban: szószóló) a közterületi kulturális rendezvények által keltett zaj, levegőszennyezés, hulladékok és egyéb környezeti terhelések kapcsán: a rendezvények megtartásában üzletileg is érdekelt vállalkozók anyagi felelősséget is kell, hogy vállaljanak a szennyezés korlátozásában, például a zaj tekintetében ideiglenes zajvédő falak felhúzásában. Az általában közvetve vagy közvetlenül is anyagilag érdekelt önkormányzatokkal szemben ezekben az ügyekben ugyancsak a szennyező fizet elv alapján felléphetnek az egészséges környezethez és a pihenéshez való jogukban sértett közösségek. Ezek a példák arra mutatnak, hogy a szennyező fizet elve a környezeti felelősség érvényesítésének az alapvető, gyakorlatilag a környezetvédelem összes ágazatára kiterjedő eszközévé válhat és egy sor környezeti konfliktust előzhet meg vagy járulhat hozzá a megfelelő kezelésükhöz.

B. A közösségi részvétel elve

Az alapelv 1992-es riói megfogalmazásának központi eleme, hogy a környezeti konfliktusok csak az összes érintett érdemi részvételével oldhatók meg. Valóban, a kihagyott vagy nem megfelelően kezelt résztvevők a döntések végrehajtása elé akadályokat gördíthetnek, a döntés legitimitása (tekintélye, elfogadottsága) hiányos lesz, ahogyan azt már az előző fejezetben is, de a következőkben bőséges példákkal illusztráljuk.

C. Az elővigyázatosság elve

Az elővigyázatosság elve valójában a bizonyítási teher megfordításáról szól a környezeti hatásokkal kapcsolatos bizonytalanság megfelelő kezelése érdekében. Ennek megfelelően, ha valaki a környezetet terhelő, veszélyeztető tevékenységbe kezd vagy ilyet folytat, vagy akár elmulaszt valamilyen szükséges intézkedést, nem hivatkozhat arra, hogy a környezeti károk valószínűleg elmaradnak majd. Ellenkezőleg, amennyiben bármilyen bizonytalanság merül fel a tevékenység vagy mulasztás környezeti hatásait illetően, a tevékenységet vagy korlátozni kell, vagy teljesen abbahagyni, a mulasztást pedig haladéktalanul pótolni kell. Nem szabad megvárni, amíg a beruházó vagy üzemeltető köny-

nyelmmű várakozásában csalódnai fog. Egy példával érzékeltetve az elővigyázatosság elvét: a természetvédelmi konfliktusokról szóló fejezetben tárgyalt egyik konfliktus során a tereprally szervezői azt állították, hogy a verseny nem jár majd maradandó természeti károsodásokkal. Akár előre is lehetett volna látni, mindenesetre kellő gondossággal számítani kellett volna arra, hogy a versenyautók letérnek majd az utak nyomvonaláról a jobb eredmény érdekében, a nézők pedig a jobb látvány kedvéért letaposnak olyan területeket, amelyekre nem is lett volna szabad bemenniük. Az ilyen ügyekkel összefüggésben az Európai Bíróság a Waddenzee-ügyben kimondta, hogy a Natura 2000 területekre vonatkozó jelentős hatás kockázatát akkor is meg kell állapítani, ha az objektív szempontok alapján nem zárható ki annak a lehetősége, hogy egy terv vagy projekt az érintett természeti területre jelentős hatást gyakorol.

D. Az integráció elve

A környezetvédelem a tudomány és a jog területén új ágazat. Sokáig mintegy karanténba zárva működött, azzal, hogy védje csak a környezetet az, akinek ez a feladata, a többiek pedig hadd tegyék a saját dolgukat az eddig szokásos módon. Ez a vélekedés a továbbiakban nem tartható. A környezet védelme az egész társadalom, minden gazdasági, politikai és állami-közigazgatási döntéshozó közös ügye. A legkülönbézetőbb ágazatokban merülhet fel, hogy a döntéseknek környezeti következményei lehetnek, azokat pedig figyelembe kell venni, és megfelelően kezelni kell. Az alapelv szokásos megfogalmazásaiból kiindulva ehelyütt azt emelnénk ki, hogy a különböző szakmai szempontok és társadalmi érdekek integrációja éppen az, ami egy környezeti konfliktus megoldásában döntő szerepet játszhat. Senki sem követelhet kizárólagosságot, azonban semelyik érdeket nem szabad teljesen vagy döntő mértékben figyelmen kívül hagyni. Láthattuk, hogy a környezeti konfliktusok kommunikációjában és az érdekegyeztetésben is ez a szemlélet érvényesül.

E. A gyakorlat által kimunkált további alapelvek

Az alapelvek listája sohasem végleges, a joggyakorlat, a társadalmi tapasztalatok és a környezet-tudományok időről-időre új elvek szükségességét veti fel, új elveket formál meg és alakít tovább. Példaként említhető az együttműködés elve, valamint a környezeti problémák összetett kezelésének elve. Részben ezzel összefüggésben említhető még a finalitás elve, ami a környezeti igazgatásnak a többi igazgatási ágtól némiképp eltérő szemléletét tükrözi. A környezeti problémák fenyegető súlya, az étellel, egészséggel való szoros összefüggése miatt a környezet problémákat nem elegendő kezelni, egyes ügyeket lezárni és irattározni, hanem érdemi és tartós megoldásokra van szükség. Az Alkotmánybíróság második környezetvédelmi alaphatározata egyebek között éppen ezt az elvet fogalmazza meg.

2. A KÖRNYEZETI KONFLIKTUSOK MEGOLDÁSÁNAK KULCSELEME: A KÖZÖSSÉGI RÉSZVÉTEL

Ahogy az előzőekben is már láttuk, a környezetvédelmi döntéshozatali eljárások sikeréhez, a konfliktusok elkerüléséhez vagy megnyugtató rendezéséhez elsősorban arra van szükség, hogy a résztvevők alapvetően bízzanak a hatóságokban és a többi résztvevőben. Ennek biztosítéka pedig elsősorban az eljárás igazságossága és méltányossága, így olyan eljárási biztosítékok, amelyek erősítik a hatóságok pártatlanságát és alapos, jó szakmai színvonalú döntését. A fair eljárás egyik legfontosabb biztosítéka azonban a közösségi részvétel. A környezeti konfliktusokkal kapcsolatos információ nyilvánosságra kerülése, az összes érdekelt közösség és szakma által történő alapos megvitatása, azaz a közösségi részvétel ennek folytán a környezeti konfliktusok megoldásában döntő szerepet játszhat.

2.1. A NIMBY-szindróma

A „not in my backyard” (rövidítve: NIMBY – magyarul: ne az én hátsó kertembe) jelenségéről Philip Shabekoff amerikai környezetvédelmi újságíró állítja, hogy a koncepciót magát *Ronald Reagan* elnök rendelte meg egy szociológus csoporttól. Állítólagos célja az volt, hogy ezzel lejáráthassa a zöldek, különösen pedig a helyi érdekvédő csoportok „önző, szűklátókörű” szemléletét, miszerint nem hajlandóak magukat (egészségüket, házaik értékét stb.) feláldozni egy nagyobb közösség számára esetleg hasznos környezetszennyező, károsító üzem, tevékenység kedvéért. Valójában az előző fejezetben leírt többség–kisebbség konfliktus sematikus alkalmazása, a környezetüket védő helyi közösségeket megszegyeníteni, elszigetelni kívánó gondolat ez. A szakirodalom mégis széles körben alkalmazza a NIMBY-jelenséget, mert egyszerűen leír bonyolult környezeti konfliktusokat. Egy akkumulátorbontókkal kapcsolatos kutatás például elsősorban a NIMBY-szindrómának tudta be az összes telepítési terv megghiúsulását, bár úgy vélte, hogy megfelelő ellentételezéssel (helyi adók, munkahelyek, egyéb, akár nem is nyilvános alkuk) ez a fajta sértődöttséggel, irigységgel is összefüggő ellenkezés legyőzhető.

A NIMBY-jelenségnek sokak szerint egy szélsőségesebb formája, mikor a lakosok már bármiféle új létesítmény jogosságát is megkérdőjelezzik, és a kezdeményezést elvi síkon is elutasítják. Ezt nevezhetjük BANANA (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anybody – azaz: ne építs egyáltalán semmit senki közelébe) jelenségnek. Kérdés, hogy ez vajon abszolút képtelenség-e vagy éppen egy rossz döntés bárkire való ráerőszakolásával szembeni logikus és következetes ellenállás. Lehetséges az is, hogy az ilyen esetekben a beruházó részéről a logikus válasz a terv gyökeres átalakítása, újrágondolása volna.

A NIMBY-viselkedés kialakulásának főbb okai a közösségek tiltakozását komolyan megvizsgáló kutatók véleménye szerint:

- bizalmatlanság a befektető céggel, vagy annak képviselőjével szemben;
- információhiány, titkolózásra utaló jelek;
- az, hogy a telepítés előnyei és esetleges negatív következményei nem egyenlítik ki egymást;

- helyi hagyományokban rejlő konfliktusosság;
- hasonló jellegű telepítések negatív emlékezete.

2.2. Garé és a civil társadalom ereje

A közösségi részvétel egy gyakorlati példáját a rendszerváltás utáni évtized végéről idézzük, amikor a civil társadalom rendkívüli mértékben felpozícionálódott, és nagyon komoly sikereket is fel tudott mutatni. A konfliktust megelőzően, a kilencvenes években a Budapesti Vegyi Művek (BVM) Garé községnek a szomszédos Szalánta községhez közeli részén az évek során 62 ezer klórtartalmú veszélyes hulladékot rejtő hordót rakott le. (Figyeljük meg ismét, hogy az ilyen típusú önkormányzati környezeti konfliktusokban igen gyakori, hogy a telepítés helyén lakók könnyebben beleegyeznek egy olyan szennyező tevékenységbe, ami voltaképpen nem őket, hanem a szomszédjaikat terheli). A garéi (vagy inkább szalántai?) hordókra földet hánytak, azonban a kotrógépek a domb tetején forgolódva számos hordót megroppantottak, illetőleg a hordókat a rozsdá is kikezdte, így veszélyes anyag került a talajba és a talajvízbe. A környékbeli vadászok, kirándulók egyre több eltorzultan született vadállatot találtak, a képek bejárták a sajtót, a botrány egyre dagadt. A BVM vezetősége vállalta, hogy rendezze a helyzetet, ezért közös vállalatot alapítottak egy nagy francia hulladékégető céggel és egy 8 milliárd forintos beruházást terveztek Garéba a hulladékok felszámolása végett. A garéiak elfogadták a tervet, amiben annak is jelentős szerepe lehetett, hogy konzorcium a 200 lelkes falu minden lakójának ajándékokkal kedveskedett. A szalántaiak viszont már kevésbé voltak lelkesek, mivel arra jutottak, hogy az új égetőmű néhány év alatt elégeti a Garén rekedt veszélyes hulladékot, azt követően pedig az ország, de az is lehet, hogy a világ minden tájáról érkeznek majd az égetnivaló szállítmányok. Az EU-csatlakozás előtt néhány évvel gyakori volt az ilyen spekulációktól való félelem.

A szalántai önkormányzat az 1.2.5. pontban említett önkormányzati funkciók közül a helyi érdekek felvállalását gyakorolta az ügyben, amiben jelentős szerepe volt annak, hogy a fiatal polgármester az 1998 őszi választás során eleve a garéi égető megépítésével szemben kampányolt. Az új szalántai polgármester azonnal széles körű figyelemfelhívó, hálózatépítő munkába kezdett, a helyi és a vidék neves bortermelő és üdülő községeit (Villány, Siklós, Harkány) is átfogó regionális mozgalmat szervezett a beruházás megakadályozására. Ezt követően meggyőzte a megyei döntéshozókat, majd a fővárosban keresett támogatókat, köztük olyan jogászokat, akik értettek az ilyen ügyekhez és elég távol voltak ahhoz, hogy esetleg ne féljenek egy ilyen ügyet felvállalni. A szalántai polgármester hadjárata azonban nem torpant meg az országhatárnál sem, az osztrák zöldektől és alapítványaiktól szerzett pénzügyi támogatást. Ez tulajdonképpen még csak a történet eleje, de a hosszú oda-vissza pereskedés részletezésétől most eltekintünk – a polgármester győzött, nem épült Garén hulladékégető.

Számos hasonló esetet lehetne említeni, ahol a helyi közösségek felháborodása egy igazságtalanul elosztott környezeti terhekkel járó beruházást megakasztott vagy teljesen ellehetetlenített. Ilyen volt például számos akkumulátorbontó projekt, ahol a beruházókat a telepítés helyszínének kiválasztásakor nem nagyon érdekelte, hogy az a szomszédos települések lakóira milyen hatással lesz, illetőleg, hogy ők mit szólnak a tervhez. Így nem lett jövedelmező hulladék feldolgozó beruházás Apcon (a zagyvaszántóiak tiltakozása miatt, akikhez a formálisan a szomszédos településre tervezett létesítmény fizikailag lényegesen közelebb lett volna), Monokon (a tokaji boros gazdák tiltakozása miatt), Komlón (Hosszúhetény és más települések ellenállása miatt), illetőleg Vekerden sem (ezt pedig a szomszédos Zsáka akadályozta meg).

2.3. Kik a környezetvédők?

(*Grassroots és mainstream*) Az előző alfejezetben szereplő garéi példában egy egész falu környezetvédő volt. A hulladék-égetőmű több tízmillió forintos környezeti hatástanulmány fejezetei közül egyeseket a helyi földrajztanár, má-sokat a kémia, fizika és biológia tanárok véleményezték. Mivel a szakmai háttérük eleve megvolt, vagy legalábbis volt mire felépíteni, a helyszínt és a tanulmány kiinduló adatait pedig jobban ismerték a hatástanulmányt jegyző akademikusoknál, elejétől a végéig partnerek tudtak lenni a jogvitában. A nemzetközi szakirodalom grassroots csoportoknak hívja ezeket a helyi konfliktusok talajából kinőtt alkalmi szerveződések, szemben az úgynevezett mainstream környezetvédelmi szervezetekkel, akik támogatásokból, pályázatokból, adott esetben szakértői munkából is erőforrásokat teremtenek és komoly intézményi háttért építenek ki maguknak. A kétféle civil szervezeti forma azután egy-egy kampány, ügy során szorosan együttműködik egymással. A környezetvédő civil szervezeteknek ezen kívül híresen jó nemzetközi hálózatuk is van, aminek keretein belül megosztják egymással a legújabb szaktudományos eredményeket, egyeztetnek a legszorítóbb környezeti krízishelyzetekről, támogatják egymást számos más módon is.

(*Az összes érintett*) A környezeti konfliktus környezetvédő oldalának megismerése azért is fontos, mert a résztvevők körének helyes meghatározása és következetes érvényesítése a döntéshozatali eljárásokban azok hatékonyságának alapvető feltétele. Ha eleve célszerűtlen vagy igazságtalan a résztvevők kiválasztása (például kihagynak olyanokat, akik esetleg kevésbé hangosak, de lehet, hogy valójában sokkal mélyebben érintettek), a részvételi folyamat nem lesz sikeres, csakúgy, mint amikor bevonnak ugyan mindenkit, de nem biztosítják az egyenlő részvételi jogait és lehetőségeiket. Egy adott környezeti döntéshozatali eljárásban a résztvevők kiválasztása, menedzselése mindezek miatt nem szabad, hogy véletlenszerű legyen. Kialakultak ugyanis már a kiválasztás egyes szempontrendszerei, ami hasznos segítséget jelenthet az egyes környezeti konfliktusok megelőzése, feltárása és megoldása során. A résztvevők tehát legalábbis a következő körből kell, hogy kikerüljenek:

- a hatásterületen élők, helyi közösségek;
- azok, akik elsősorban a területhasználat módjának megváltozása miatt érdekeltek, érintettek gazdasági-pénzügyi, életmódbeli, előszereteti vagy akár morális alapon például a hagyományok tisztelete és a jövő nemzedékek iránt érzett felelősség miatt;
- nem szabad arról sem megfeledkezni, hogy nem csak azokat kell bevonni a döntés előkészítésébe, akiket a döntés érinthet, de azokat is, akik a maguk részéről befolyásolhatják a döntést, illetőleg alakíthatják az annak nyomán előálló helyzetet;
- talán a legfontosabb a esete ennek a befolyásoló csoportnak azok a személyek, akik valamilyen okból fontos információval járulhatnak hozzá a döntéshozatali eljáráshoz (a szakértőket, tudósokat most nem ide számítva);
- továbbá a közösségek véleményvezérei, formális vagy informális vezetői, még akkor is, ha maguk közvetlenül nem is érintettek a döntésben;
- mindazonáltal a formális kategóriákból mindig kilóg valaki, ezért érdemes fenntartani egy „egyéb” kategóriát, azokat, akikről a döntést előkészítők egészen egyszerűen úgy érzik, hogy hiba lenni kihagyni őket; ez okból érdemes a már feltárt résztvevőket megkérdezni arról, vajon tudnak-e olyanokról, akiket be kellene még vonni.

Ezzel együtt, még a fejlett részvételi demokratikus kultúrával rendelkező országokban is a döntéshozók tipikus hozzáállása az, hogy ők bizony nem keresnek meg senkit, majd jelentkeznek azok, akik részt szeretnének venni. Ténykérdés, hogy azok, akik maguktól kapcsolódnak be egy részvételi folyamatba, nyilván motiváltabbak és jártasabbak, mint a „felkértek”, de a kétféle tábornak kiegyensúlyozottnak kell lennie, egyik kiválasztási elv sem alkalmazható önmagában, kizárólagosan.

(*Kiegyensúlyozott résztvevői kör*) Hasonlóan kiegyensúlyozott stratégiára van szükség annak meghatározásában, hogy a résztvevők szervezetek, közösségek vagy személyek legyenek. A mainst-

ream szervezetek professzionális résztvevők, megfelelő kapcsolatrendszerrel, tapasztalattal és szakmai háttérrel, ugyanakkor már megvannak a saját szervezeti érdekei és szempontjai is, ami torzíthatja a részvételt, egyfajta lobbis tevékenységbe fordíthatja át. A grassroots közösségek ezzel szemben kevésbé intézményesültek. Ez a spontaneitás azonban biztosíthatja a valódi és hosszú távú közösségi érdekek megjelenítését. Lehetséges, hogy a szervezeti fejletlenség miatt lesznek olyan fontos kisebbségi érdekek, szempontok, amit a közösség nem tud kezelni, vagy éppen elnyom. Ugyanakkor az egyéni résztvevők túlzott szerepeltetése szintén eltorzíthatja a vélemények és érdekek valós képét, erőforráshiányuk pedig adott esetben kiszolgáltatottá is teheti az ilyen résztvevőket. Mindenesetre a résztvevők helyes kiválasztása a kulcsa annak, hogy egyrészt tényleg a valódi konfliktust előzzük vagy oldjuk meg, másrészt a megoldás releváns és hosszantartó legyen.

2.4. „Stakeholderek”

A közösségi részvétel alanyainak van egy környezetvédő közösségeknél és civil szervezeteknél tágabb köre, amit a nemzetközi szakirodalom stakeholdereknek hív. Nem használjuk most a bevett „érdekelte, érintett” vagy más hasonló kifejezéseket, mivel vissza kell nyúlnunk az eredeti meghatározáshoz, ami szerint stakeholder *az a szervezet vagy magánszemély, aki egy döntést érdemben befolyásolni tud vagy a döntés érdemben befolyásolja a helyzetét, a céljainak az elérését.* Ennek megfelelően a stakeholdereket bizonyos társadalmi befolyás és legitimitáció jellemzi.

(*A stakeholderek köre*) Általában a stakeholderek az ügyekben részt vevő kormányzati szervek, az érintett helyi közösségek, a környezetvédelmi civil szervezetek, sőt ide sorolják még az ügy eldöntésében érdekelt gazdálkodó szervezeteket is. Nem zárhatók ki a stakeholderek közül azok sem, akik semmilyen módon nem érdekeltek az ügyben, legalábbis közvetlenül biztosan nem, csupán az általuk felfogott közérdeket igyekeznek érvényesíteni. A stakeholderek szerepe a legtöbb kormányzati döntéshozatali eljárásban intézményesített, megfelelő jogszabályi rendelkezésekkel alátámasztott, eljárási lépésekben realizált.

(*A stakeholderek eltérő legitimitációja*) A stakeholderek intézményes helyzetével összefügg, de nem azonos azzal a legitimitációjuk, azaz az a mérték, amennyire az őket körülvevő társadalom elfogadja a szerepüket, a célkitűzéseiket és az eszközeiket. A magunk részéről a stakeholder fogalmat túl tágan is találjuk a közösségi részvétel témakörében, sőt bizonyos veszélyeit is látjuk. Alkalmas lehet ugyanis arra, hogy elmossa a különbséget azon résztvevői kör között, amely a saját és utódai életfeltételeiért, környezetvédelmi, társadalmi meggyőződéséért lép fel a környezeti konfliktusokban és azok között, akik más gazdasági, szakmai, politikai érdekek vagy közigazgatási jogi kötelezettségeik miatt vesznek részt a környezeti ügyekben.

2.5. Milyen eszközökkel érvényesítik érdekeiket a környezetvédelmi civil szervezetek?

Egy-egy környezeti konfliktusban gyakorta szembeötlő a különbség az erőviszonyokban a környezetvédő civilek és a környezetszennyező oldal között. Utóbbiak nagyságrendekkel nagyobb erőforrásokkal rendelkeznek, ami a pénzt, a szakértőket, a médiabefolyást és még sok más területet illet. A civilek olykor mégis győznek, hogyan lehetséges ez?

Fontos tényező a civil oldal motivációja, kitartása. Főleg a grassroots szervezetek a saját „hátsó udvarukért” küzdenek, adott esetben egy élet munkájával felépített otthon és környezet élhetőségéért.

Befolyásukat meg tudja többszörözni a hálózatos működés, az információs társadalom meghatározó szervezeti, szerkezeti megoldása. Például az amerikai központú E-law elnevezésű nemzetközi környezetvédelmi szervezet hálózata több száz első rangú, elkötelezett környezetvédelmi szakértőhöz és jogászhoz biztosít lényegében azonnali hozzáférést több ezerre tehető szervezetnek és közösségnek világszerte. De, ahogyan a garéi és hasonló példákból láttuk, nem kell feltétlenül ilyen nagy léptékű együttműködés ahhoz, hogy egy helyi közösség komoly ellenlábasa lehessen egy környezetszennyezőnek. Elegendő lehet a helyi közösség hangadóinak és azután többségének a támogatása, amit falragaszokon, szórólapokon és leginkább internetes levelező listákon, közösségi oldalakon szerveznek meg és aláírásgyűjtésekkel, levélkampányokkal (például képviselőknek, sajtónak), közterületi demonstrációkkal, flashmobokkal mutatják ki az erejét.

3. A KÖZÖSSÉGI RÉSZVÉTEL JOGA

A környezeti konfliktusok természetét tárgyaló előző fejezetekben sok szó esett a közösségi részvételről, mint a konfliktusok kielégítő, hosszú távú rendezésének alapvető feltételéről. Ebben a fejezetben a közösségi részvétel jogának logikája mentén vizsgáljuk ezt a témakört, azaz a környezeti ügyekben, a döntéshozatalban való közösségi részvételről szóló, 1998-ban elfogadott Aarhusi Egyezmény által meghatározott három pillér szerint. Vizsgáljuk tehát az információhoz jutás, a beleszólási jog és a jogorvoslati jog gyakorlása során előálló tipikus társadalmi konfliktusokat.

3.1. A közösségi részvétel mögött álló jogpolitikai megfontolások

Természetesen szoros összefüggés van a közösségi részvétel szociológiai háttere, az ezzel kapcsolatos elemzések, tudományos megállapítások, valamint a kérdés jogi szabályozása között. A közösségi részvétel társadalmi előnyei vezettek a jogintézmény mind szélesebb elterjedéséhez:

- a. A döntéshozatali folyamatban feltárja, közelebb hozza, jó esetben pedig egyesíti a társadalmi értékeket, feloldja a szemben álló érdekek közti konfliktusokat.
- b. A résztvevők adatszolgáltatásával, szakmai hozzájárulásával, illetőleg a döntéshozók ellenőrzésével javítja a döntés minőségét.
- c. Növeli a közigazgatási intézmények iránti bizalmat és fokozza a döntések végrehajtásának az esélyeit.
- d. A környezetvédelmi kérdésekről tájékoztatja, képzzi az érintett közösségeket és a társadalmat.

A közösségi részvételt mindezek miatt a fenntartható fejlődés leglényegesebb megnyilvánulásának, gyakorlati megvalósítása eszközének tekinthetjük. Emellett a döntéshozók nem elhanyagolható általános közigazgatási eljárási jogi, és természetesen morális kötelessége is bevonni azokat, akiket a döntés következményei érinteni fognak.

A döntési hatalom megosztásából kiinduló közösségi részvétel fokozatai, az érdemi, tényleges vagy valódi részvételtől kezdve, a részlegesen át a látszólagos részvételig a következők:

- a. állampolgári ellenőrzés, megosztott döntési hatalom, partnerség;
- b. konzultáció, kompenzáció;
- c. tájékoztatás, egy bizonyos helyzet kezelése és a direkt manipuláció.

(Hatékony és igazságos közösségi részvétel) Egy másik lehetséges osztályozási, elemző szempont a közösségi részvétel, mint a hatékony és igazságos döntés eljárási oldalának minősége: eszerint a hatékony és igazságos részvétel az, aminek során a résztvevők a lehető legkompetensebbek, és aminek folytán a döntés az érintett közösségek érdekét a lehető legjobban szolgálja és a lehető legkiegyensúlyozottabb, legméltányosabb lesz. Az eljárás korrektsége alapvetően kihat a részvétel és ezzel a döntéshozatal színvonalára: a résztvevők reprezentativitása, függetlensége a (parciális) beruházási

érdekektől, a részvétel megkezdése a döntéshozatal korai fázisában, illetőleg az, hogy az egész folyamat minden érintett és külső követő számára átlátható legyen. Az sem elhanyagolható szempont persze, hogy mindezekkel együtt a részvételi folyamat költséghatékony és megfelelően időszerű legyen.

Számos forrás a közösségi részvételt az átlátható és elszámoltatható kormányzás (good governance) alapvető feltételének tekinti, sőt azonosítja azzal. A jó kormányzással összhangban kívánatos lehet a döntéshozatal olyan módja, amely az adminisztráció és a civil szervezetek és közösségek együttműködésén alapul és együtt jár az érdekek, értékek és vélemények pluralizmusának elfogadásával, sőt a sokszínűség kiaknázásával. Ily módon a az érdemi közösségi részvételt általában a mindenki számára elfogadható és hatékonyan végrehajtható döntések alapvető feltételének tekintik.

3.2. A közösségi részvétel jogalapja

A közösségi részvételt támogató jogpolitikai megfontolások évtizedek óta megmozgatják a nemzet-közi, regionális és nemzeti jogalkotás gépezetét. A környezetvédelmi ügyekben a közérdekű információhoz való hozzájutásnak, a vélemény-nyilvánításnak és a jogorvoslat keresésének hármasszögletű jogalapja van:

- a. egyrészt a környezeti demokrácia mindhárom pillére valójában megfelel az alkotmányokban (jelenleg az Alaptörvényben) régóta meglévő három alapjognak, az információs szabadságnak, a vélemény-nyilvánítás szabadságának és a jogorvoslati joghoz való jognak;
- b. másrészt a közigazgatás átláthatósága és elszámoltathatósága érdekében az állam működésének általános, alkotmányos szabályai között ugyancsak régóta részletes szabályok állnak rendelkezésre a közérdekű adatokhoz való hozzáféréssel, illetőleg a közigazgatási jogban az ügyfelek és egyéb érdekelték információhoz való hozzájutásáról, beleszólási és jogorvoslati jogairól;
- c. harmadrészt pedig legspeciálisabban a környezeti ügyekben való közösségi részvételről szóló Aarhusi Egyezmény, valamint az azt végrehajtó EU jog és annak alapján a magyar környezetjog közösségi részvételi joganyag szabályai.

Ez a szilárd jogi megalapozás sem tudja megakadályozni a közösségi részvétellel kapcsolatos konfliktusokat a környezetvédelmi ügyekben. Törvényszerű, hogy a közösségi részvétel jogintézményének minden elemének kialakulását és alkalmazását mind a mai napig rendkívül éles jogviták kísérik.

3.3. Hatóság – ügyfél – résztvevő konfliktus

(A közösségi részvétel arányai a környezetvédelmi közigazgatási ügyekben) A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy Magyarországon és a hasonló helyzetben levő országokban mindössze a környezetvédelemmel kapcsolatos ügyek néhány százalékában van egyáltalán valamilyen közösségi részvétel. Nem készültek ilyen statisztikák, de a közérdekű környezetvédelmi ügyvédek joggyakorlata, a JNO-hoz, valamint a közigazgatási ügyszakos ügyészekhez érkező panaszok száma és összetétele alapján megbecsülhetjük a részvétel egyes szakaszaival kapcsolatos arányokat. Ennek alapján megállapítható, hogy még a környezetvédelmi szempontból legjelentősebb ügyekben is az ügyfeleken kívüli egyéb személyek (azaz a közösségi részvétel alanyai) az ügyek kevesebb, mint 5%-ában kérnek valamilyen információt, kevesebb, mint 1%-ában nyilvánítanak valamilyen véleményt, javaslatot, fejeznek ki tiltakozást. A közösségi részvétel harmadik pillérének, a jogorvoslatnak az

alkalmazása pedig – mivel költséges, időrabló eljárásokról van szó – ezrelékekben mérhető csak. A környezetvédelmi közigazgatási ügyek lelassítása, költségesebbé tétele tehát semmiképpen sem írható a közösségi részvétel rovására.

Mindazonáltal visszatérő jelenség, hogy az eljáró hatóságok igyekeznek a részvételi jogok gyakorlását hátráltatni. Az alábbiakban néhány ilyen kirívó példát mutatunk be.

(A bírságolás nem környezetvédelmi ügy...) A JNO egyik ügyében a természetvédelmi hatóság azzal utasította el a panaszos társadalmi szervezet ügyféli jogállás iránti kérelmét, hogy az eljárás természetvédelmi bírság kiszabására irányult, amely nincs közvetlen kihatással a természet állapotára, ezért a Kvtv. 98. § (1) bekezdés alkalmazására nincs mód. Az ombudsmani álláspont szerint ez az érvelés nem csak nyilvánvalóan jogellenes, de irracionális is. Természetes, hogy a bírságolásnak ugyanolyan kihatása van a természeti tárgyak védelmére, mint a hatóság bármilyen más intézkedésének. A bírságolás célja a természetkárosító magatartástól való elrettentés, az ilyen magatartások visszaszorítása. Minél inkább híre megy egy ilyen eljárásnak, annál hatékonyabb, tehát a közösségi részvételt nemhogy visszaszorítani, inkább bátorítani kellene az ilyen esetekben.

(A helyi zöldfelületek elfoglalása nem környezetvédelmi ügy...) A törökbálinti Tükörhegy elnevezésű fejlesztési terület építési ügyében az építési hatóság elutasította a Tükörhegyi Közéleti Egyesület ügyféli részvételi jog megállapítása iránti kérelmét, azzal, hogy az adott ügyben nem volt szükség környezetvédelmi szakhatósági állásfoglalás beszerzésére, ezért a Legfelsőbb Bíróság korábbi jogegységi döntésének értelmében az ügyféli jogot ennek alapján nem kell biztosítani. Ezzel együtt, az ombudsman szerint megint csak észszerűtlen a környezetbe való nyilvánvaló beavatkozás (egy lakópark felépítése, a zöldfelületek sorsának meghatározása stb.) esetében a helyi környezetvédelmi civil szervezet kizárása az ügyből. A település hosszabb távú érdekét, ezzel együtt az építési hatósági eljárás mögött húzódó jogalkotói elvi megfontolásokat nyilvánvalóan az szolgálta volna, ha engedik, hogy a civil szervezet előterjessze azokat az adatokat, tényeket, amiknek birtokában van, kifejtse szakmai és társadalmi érdekekkel kapcsolatos érveit.

(A szembeszomszéd nem ügyfél...) Általánosságban is megállapíthatjuk, hogy a magyar építési jogban az utóbbi két évtizedben meglehetősen elszaporodtak a közösségi részvételt korlátozó jogalkotási és joggyakorlati változások. Ezek közül talán a legjellemzőbb az a megoldás, ami szerint az építendő ügyfélen kívül az építési eljárásokban csak az vehet részt bármilyen formában, akinek a telke határos az építkezéssel. Ha már a telkeket valamilyen tereptárgy, például egy út elválasztja, a joggyakorlat nem mindig látja megállapíthatónak a részvételi jog biztosítását, még akkor sem, hogy ha az általános közigazgatási eljárásjogi szabályok és elvek alapján nyilvánvalóan járna. A szomszédság jogviszonyaival szintén foglalkozó polgári jogi szabályok alapján ugyanis nyilvánvaló, hogy az építkezés és persze a megvalósult épület használata a távolabb lakók alapvető fontosságú, akár alkotmányos jogosultságait is érinteni fogja. Egészségére, tulajdonának értékére, használhatóságára, az esztétikai környezetére az építkezés hatással lehet egyebek között a forgalom megnövekedésével, az ott folyó tevékenységtől függően ezen túlmenően is, a zaj, levegőszennyezés által.

(Aki nem értesült az ügyről, az sem ügyfél...) Ahogyan a nagymányoki településrendezési terv és bányatelek fektetési eljárások ügyében az ombudsmani iroda rámutatott, az ügyféli és részvételi joggal rendelkezők körének feltárása, ezen személyek és szervezetek aktív megközelítése a hatóság feladata, ahelyett, hogy passzívan várnak és remélik, hogy az eljárásról minél kevesebben vesznek idejekorán tudomást, hogy minél kevesebb résztvevővel, minél egyszerűbben és gyorsabban lezárhassák az ügyet. A társadalmi konfliktusok megelőzéséhez, hosszútávra szóló megnyugtató kezeléséhez a probléma megoldására van szükség, ami viszont csak akkor elképzelhető, ha az összes érintett fél képes és hajlandó is részt venni az eljárásban. Ezzel szemben csak a JNO gyakorlatában több olyan, lényegét tekintve széles körű konzultációt igénylő településrendezési eljárás volt, amelyből az érintett közösségeket teljesen „kifelejtették”.

3.4. A környezeti információ konfliktusa

(*Az információ: hatalom és pénz*) A hálózatok korában (Manuel Castells) a hatalom és befolyás forrása az előző korokhoz képest még inkább az információ. Ugyan a környezetvédelmi információ közvetlenül általában nem vagyoni érték, a rendelkezésre állásától, birtoklásától, minőségétől egész területek lakosságának az egészsége függ. Emellett azért a pénzbeli értéke sem elhanyagolható, hiszen az nem véletlen, hogy a különböző összefüggő, sőt sokszor azonos tárgyú környezeti adatokat minden hatóság és intézmény más és más metodika szerint gyűjti és dolgozza fel. A hazai környezeti információs rendszerek átjárhatósága, összesíthetősége, kereszt-ellenőrzési lehetősége egyelőre igen alacsony szintű, de ez nem maradhat örökre így. Ezzel szemben a különböző állami, hivatali és magánérdekekből elrendelt titokvédelem szabályozása már most rendkívül gazdag a jogrendünkben. Gyakorlati tapasztalat, hogy az információ rendelkezésre bocsátása nemcsak az állampolgárok felé nehézkes, hanem egymás felé is: a hatóságok közötti úgynevezett adatátadás is csak kivételesen zajlik akadálytalanul és – ami a fő – költségmentesen. Erre az egyik legszembeötlőbb példa az, hogy számos hatóság, így a kulturális örökség védelmi és a természetvédelmi hatóság nem tudja nyilvántartani, közhitelesen minősíteni a hatáskörébe tartozó földterületeket, mert a szükséges földmérési alaptérképek vagy az ingatlan nyilvántartási feljegyzés szó szerint milliárdokat emésztene fel.

A szószóoló 2015-ös jelentésében szintén a környezeti információ vagyoni értékére és az azzal való felelős gazdálkodás szükségességére hívta fel a figyelmet, amikor rámutatott: „Az adatok és nyilvántartások jelentőségét nem tükrözi vagyoni értékelés, ami miatt az átszervezések esetén az azzal járó veszteség sem jelenik meg vagyonszökkenés formájában, és felelősség sem terheli azokat, akiknek tevékenysége miatt ez a vagyonszökkenés bekövetkezhet. A nyilvántartások és adatgyűjtések gazdasági és pénzügyi értékelése csak akkor jelenik meg, amikor meglévő információs rendszerek korszerűsítése, fenntartása vagy megszüntetése merül fel. A nyilvántartások tartalma mint önmagában való érték elismerése azonban még várat magára.”

(*Információdemokrácia*) Az információs korban joggal bízhatunk abban, hogy az állam és a hatóságok információmonopóliuma megszűnőben van. Erre kiváló példa Hollandiából, hogy állampolgári csoportok több területen hiányosnak és elégtelennek ítélték meg a környezeti információ állami begyűjtését és feldolgozását, ezért erőforrásaikat és tudásukat egyesítve maguk vették kézbe az információgyártást két nem éppen egyszerű területen, a gázkitermeléssel kapcsolatos szeizmikus adatoknál, illetőleg a Schiphol repülőtér forgalma tekintetében. A releváns környezeti információ terén a lakosok jelentős versenyelőnye, hogy internetes hálózataik révén rendkívül sok forrásból szereznek adatot/információt, ellenőrzik és megerősítik azt, illetőleg rendkívül sok felhasználóhoz juttatják el azokat. Más helyeken is elterjedt már a polgári hálózatok környezeti adatgyűjtése: Japánban 2011 óta széles körben gyűjtik és megosztják a radioaktív háttérsugárzás adatait, Spanyolországban civil szakértők kidolgoztak egy olyan egyszerű és olcsó levegőtisztaság mérő berendezést, ami az önkénteseik mobiltelefonjára csatlakoztatva azonnal nagy tömegben osztja meg az információt a hálózat többi tagjával és a nyilvánossággal. Ha belegondolunk, hogy a környezetvédelmi hatóságok és állami intézetek csak meghatározott helyeken és időközökben mérik ezeket az adatokat, ez a fejlemény még az ő számukra is jelentős előrelépést jelent, az így előálló „Big Data” fontos információforrás mindenkinek. A barcelonai kezdeményezéshez rövid időn belül hét másik európai város is csatlakozott és ezen kívül is számos hasonló kezdeményezés jelentkezett már. Mindezekben az esetekben nem csak arról van szó, hogy az állami-hatósági környezetvédelmi szervek által feltárt környezeti információ nem eléggé részletes vagy nem megfelelő minőségű (sok esetben ez is felmerül), hanem sokkal inkább arról, hogy nem eléggé elérhető minden érintett számára és főleg nem közérthető. Az alternatív közösségi környezeti információs rendszerek kidolgozói viszont például gondoskodnak arról is, hogy azonos idejű vagy csaknem azonos idejű információt tegyenek elérhetővé, megfelelő szemléltető bemutatással, ábrákkal, képekkel, térinformatikai eszközök alkalmazásával.

3.5. A részvétel (véleménynyilvánítás) konfliktusa

(*A részvétel első feltétele: tudjunk az eljárásról*) A közösségi részvételt, így különösen a véleménynyilvánítás gyakorlását akadályozza, ha az önkormányzat vagy más hatóság nem megfelelő helyen és eszközökkel vagy az érdemi részvételt kizáró, túlságosan késői időpontban értesíti az érintetteket. Az értesítés módjai mind a jogszabályokban, mind a gyakorlatban meglehetősen színesek. Nagyszámú érintettet, ami jellemző a környezetvédelmi ügyekben, értesíthetnek hirdetések (ami a hatóság hirdetőtábláján, illetőleg honlapján való feltüntetést jelent), közhírré tétel útján, aminek két alelete van, az egyik a helyben szokásos módon való közhírré tétel, ami számos megoldást jelenthet, illetőleg helyi lapban (ami adott esetben lehet például az adott szerv hivatalos értesítője, amit lényegében senki sem olvas a nyilvánosság részéről).

Általában az eljárás megindításáról, illetőleg lezárásáról, a megszületett döntésről, határozatról is értesíteni kell az érintetteket, a magunk részéről pedig nem látjuk akadályát annak sem, hogy ha a hatóság/önkormányzat valóban érdemi részvételt, ötleteket, támogatást vár a szóban forgó közösségektől, akkor az eljárás előkészítéséről, megtervezéséről is értesítést küldjön. Jó megoldásnak tartjuk a nagymányoki rendezési tervben tapasztalt önkormányzati gyakorlatot, ami szerint a képviselő-testületi ülések napirendjét előre meghirdetik, az üléseket pedig a települési zárláncú TV-csatorna élőben közvetíti. Ugyanakkor, a közösségi részvétellel kapcsolatos jogszabályi kötelezettségeinek az önkormányzat még az ilyen esetekben is csak akkor tesz maradéktalanul eleget, ha az érintettek figyelmét felhívja a véleménynyilvánítás lehetőségére és módjára.

Ugyancsak a JNO gyakorlatából, a törökbálinti tükörhegyi településrendezési ügyben az eljárás megindulásáról szóló értesítésben az önkormányzat elmulasztotta közölni a nyilvánossággal, hogy valójában melyik terület szabályozásáról van szó, milyen célból módosítják a településrendezési terveket és az várhatóan milyen hatásokkal jár majd. A budapesti XVII. kerületi Kucorgó téri településrendezési ügyben pedig az önkormányzat a kerületi újságban egy cikkben adott hírt a tér készülő átalakításáról, azonban hallgatott arról, hogy konkrétan a településrendezési terv módosításának eljárásáról van szó, amelyben az érintett közösségeknek részvételi jogaik volnának.

(*Részvétel, még időben*) A JNO átfogó telepengedélyezési vizsgálatában feltárta, hogy számos olyan, a környezet védelmével kapcsolatos ügy van, ahol az érintetteknek komoly nehézségeik vannak abban, hogy a véleményüket időben közölhessék a hatóságokkal. A különböző építési és egyéb létesítési típusú ügyekben az ügyfél fogalmat rendkívül szűkre szabták, az ügyek környezetvédelmi vonatkozásait pedig nem ismerik el, ezért közösségi részvételre sincs lehetőség. Az általános panaszjog alapján viszont a véleményüket, kifogásaikat az építkezésekkel érintett lakosok csak akkor terjeszthetik elő, amikor már van mit panaszkodni, egyébként azt a választ kapják, hogy a panaszuk idő előtti. Amikor viszont az építkezés már folyamatban van, a beruházó milliókat költött a projektjére, lényegében semmilyen változtatást nem lehet azon eszközölni. Marad az évekig tartó polgári pereskedés és az elmergesedett helyi konfliktussal járó egyéb eljárások, a kölcsönös becsületsértéstől, rágalmazástól, a zaklatáson keresztül a különböző jogosultságokkal való visszaélés, minden, ami a másik félnek kárt okoz vagy legalább a bosszantására alkalmas (azaz: az egyéb lehetőségek kimerülése folytán a konfliktus elérte az erő alkalmazásának a szintjét, amiért a résztvevők komoly árat fizetnek, elsősorban a felek közötti kapcsolat megromlása miatt).

(*Részvétel helyett lakossági akciók*) Az önálló állampolgári-közösségi környezeti adat-előállítás, feldolgozás és terjesztés témakörében az előző alfejezetben ismertetett holland tanulmány arra is rámutatott, hogy mindkét esetkörben (a földgázkitermelés és a földmozgások összefüggése, illetőleg a Schiphol repülőtér forgalma és levegőszennyező, zajkeltő hatása) jelentős sajtófigyelmet kaptak a lakossági kezdeményezések, a kormányzatot pedig lépéskényszerbe hozták. Mindkét ügyben új lendületet kaptak a környezet-védelmi-területi tervezési folyamatok, aminek alapján a közösségi kontrol révén a lakosság jelentős változásokat vívott ki magának a környezetük biztonsága és élıhetősége terén.

3.6. A jogorvoslat konfliktusa

(*A véleményezés nem vétőjog*) Egyértelmű, hogy az önkormányzat/hatóság számára a közösségi részvétel keretein belül is csak a vélemények figyelembevétele kötelező, nem pedig az elfogadásuk. A teljes elfogadás, ha belegondolunk, már csak azért is lehetetlen, mert nyilvánvalóan több vélemény is beérkezhet ugyanabban az ügyben. A véleményt adóknak azonban joguk van megtudni, hogy a döntéshozó hogyan értékelte a véleményüket, javaslataikat. A magyar hatásvizsgálati jog módszertanából kiindulva a legkielégítőbb értékelés kitér az észrevételek ténybeli, szakmai és jogi tartalmára és valamennyi szempontból egyértelművé teszi a döntéshozó álláspontját. Erősítheti az értékelést, ha a döntéshozó a többi észrevételezőtől érkezett véleményeket, javaslatokat is röviden ismerteti és közzéteszi valamilyen formában.

(*A véleményeket azonban a hatóságnak megfelelően mérlegelni kell*) Ha tehát a lakossági észrevételek, tiltakozás nem minden esetben és nem feltétlenül akadályoznak meg egy beruházást, azért jelentős változásokat érhetnek el azon. Nem zéró összegű játszmákról van tehát szó, még ha Magyarországon nagyon sok ügyben a beruházó jottányit sem enged az álláspontjából, mert az számára presztízsveszteséget jelentene, a panaszos lakossági körök vagy civil szervezetek pedig csak akkor elégedettek, ha a tervet sikerül maradéktalanul megakadályozni. A hatóságoknak tehát gondosan mérlegelniük kellene a közösségi részvétel eredményeit, de sajnos e tekintetben is általános tapasztalat, hogy ha a hatóság nem hajlik a javaslatok teljes elfogadására, kompromisszumos megoldást nagyon ritkán fog elfogadni. Mindezek miatt biztosítani kell a közösségi részvétel alanyai számára a jogorvoslat lehetőségét, mégpedig érdemi jogorvoslatét. A szigetvári SPAR áruház útügyi létesítményeivel kapcsolatban állapította meg a JNO, hogy az utólagosan elismert ügyféli részvételi jogok mellett a hatóságok nem függesztették fel az építkezéseket, ezért az ügyfelek részvétele formálissá vált, jogorvoslati jogaiktól pedig valójában megfosztották őket.

3.7. Részvételre képesítés

(*A részvételre képesítés, mint kiemelt állami, közigazgatási feladat*) A közösségi részvételi konfliktusok elemzésekor utaltunk arra, hogy sokszor a különböző állami szervek, hatóságok is elégedetlenek a közösségi részvétel színvonalával, okkal, ok nélkül. Mindenesetre az Aarhusi Egyezmény szerkezetében egyértelmű, hogy valahol ez a részvételi színvonal az állami szervek felelőssége is. Ha látják a résztvevők felkészületlenségét, lehetőségük, sőt kötelességük, hogy a megfelelő információt, tájékoztatást, segítséget a rendelkezésükre bocsássák, azaz képessé tegyék a közösséget a részvételre.

Jó példa erre a hulladékgazdálkodási fejezetben bemutatott eset, ahol a hatóság tájékoztatta a lakosságot az illegális lakossági tüzeléssel kapcsolatos közösségi részvételi lehetőségéről, és igyekezett mindenkit meggyőzni a lakossági aktivitás fontosságáról. A részvételre képesítés jogintézményei egyfajta indikátorként is szolgálnak egy adott állam, közigazgatási rendszer vagy akár csak egy hatóság egy hivatala attitűdjéről a közösségi részvétellel kapcsolatban.

Az adott esetben nem kielégítő színvonalú részvételt hatékonyabbá teheti megfelelő részvételre képesítési eszközökkel, például szisztematikus információ szolgáltatással az adott témakörben vagy az adott hatósági intézmény- és eljárás rendszerről, közvetítő intézmények támogatásával, egyedi ügyekben való ügyfél- és résztvevőbarát megoldásokkal stb. A részvételre képesítés szükségessége levezethető megfelelő alkotmányos elvekből és nemzetközi jogi (valamint európai uniós) jogi kötelezettségekből is, legelsősorban az Aarhusi Egyezmény 3. cikkének a rendelkezéseiből.

(*Részvételre képesítés civil hálózatok által*) A részvételre képesítéshez célszerű maguknak a civil szervezeteknek a segítségét is igénybe venni. A JNO 2011. évi jelentésében két nagyszerű példát is hoz olyan környezetvédelmi civil hálózatokra, amelyek rendkívül sokat tettek azért, hogy a kisebb civil szervezetek, illetőleg a helyi közösségek hatékonyan tudják megfogalmazni és érvényesíteni az

érdekeiket az egyes hatósági/önkormányzati eljárásokban. A Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózata (Kötháló) korábban (több mint egy évtizeden át) csaknem húsz területi irodát működtetett, már meglévő, tapasztalt, megbízható és folyamatosan minőségellenőrzött civil szervezetekkel, országsszerte. Meghatározott protokoll szerint és jól fejlett adatbankjukra támaszkodva láttak el telefonos, internetes és személyes környezeti tanácsadó szolgáltatást a környezetvédelem gyakorlati kérdéseiben a veszélyes hulladékká vált elemek és akkumulátorok leadási helyeitől kezdve a természetvédelmi területek kezelésének civil ellenőrzésén keresztül a helyi levegőminőségi panaszokig, gyakorlatilag minden környezetet érintő témában. A Kötháló 17 tagszervezete évi 40 ezer panaszügyet kezelt, az egyszeri tanácsadáson kívül számos ügyet hosszabb ideig nyomon követtek, gondoskodtak arról, hogy a hozzájuk forduló helyi közösségek megfelelő szakmai és (önkéntes, civil) jogi segítséghez jussanak. A Kötháló tagszervezetei évente több szakmai képzést, tréninget is tartottak egymásnak, jó kapcsolataik voltak a környezetvédelmi hatóságokkal, amelyek nagyra értékelték a munkájukat.

A másik példa a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület (MME), amely számtalan kis helyi tagszervezete révén kiterjedt természetvédelmi monitoring és adatgyűjtő tevékenységet lát el. Felbecsülhetetlen értékű munkát végeznek az országos természetvédelmi területek (például gyepek, nádasok, fokozottan védett fajok élőhelyei) fenntartásában és védelmében. A MME mintegy 800 aktivistája a Mindennapi Madarak Monitoringja program keretein belül egységes európai szabályok szerint tizenegy éven keresztül végzett felméréseket, amikből kitűnően nyomon lehetett követni az egyes állományok fogyását vagy növekedését, egészségi állapotukat, szokásaikat stb. Adataik pontosságát támasztja alá az a tény is, hogy a Központi Statisztikai Hivatal az Európai Unió felé fennálló adatszolgáltatási kötelezettségeit ezen adatok tekintetében az MME adatai alapján teljesíti.

A két röviden ismertetett szervezet és részvételre képesítési projektjeinek közös sajátossága, hogy országos hálózatban működött és hosszú időn keresztül segítette a közösségi részvételt a környezetvédelmi ügyekben, rendkívül hatékonyan. Nyilvánvaló, hogy a részvételre képesítés a környezetvédelmi közösségi részvétel színvonalának, hatékonyságának emelése érdekében alapjában véve célzott, tervszerű állami programok keretében kell, hogy megvalósuljon, ugyanakkor az ismertetettekhez hasonló civil hálózatok segítsége sem nélkülözhető.

A világban mindenütt terjedő önálló helyi kezdeményezések, amelyeket az internet egy valódi nagy világhálónak köt össze, talán a leghatékonyabb részvételre képesítési eszközök. A környezeti információs fejezetben leírt, európai nagyvárosok levegőszennyezési adatainak a hatóságok elnagyolt adatainál lényegesen pontosabb és elterjedtebb, önálló lakossági összegyűjtése, feldolgozása és megosztása talán a legjobb példa erre.

(A mediáció mint részvételre képesítési eszköz) A részvételre képesítés egyik eszköze lehet a szociológiai fejezetben már említett mediáció is. A JNO Szentendre, Pismány, Egres utcai belterületbe vonás ügyében az önkormányzat háromoldalú mediációs eljárást szervezett a civil szervezetek (Városvédő Koalíció), a fejlesztők (beruházók) és az önkormányzat részvételével. Az egyeztetések során megvitatták a beépítéssel, illetőleg a védett természeti értékek megóvásával kapcsolatos érdekeknek megfelelő megoldásokat, igyekeztek kompromisszumos, konszenzusos megoldást találni. A mediáció egyik kézzelfogható eredménye volt, hogy az önkormányzat a lakóterületi fejlesztések hatásait átfogóan feltáró tanulmány készíttetését vállalta (igaz, a mediáció végeztével a képviselő-testület előtt folytatódó viták során végül is ezt a vállalat visszavonták).

A szegedi élményfürdő ügyében maga a beruházó igyekezett már a hivatalos településrendezési eljárást, sőt a tervezési folyamatokat is megelőzően kapcsolatba lépni az érdekelt civil szervezetekkel és lakossági közösségekkel. Közvélemény kutatást végzett, lakossági fórumot tartott, információs zöld-számot tartott fenn. Mindezzel az volt a célja, hogy idejében feltárja és felmérje a projektjével kapcsolatos lakossági és civil ellenállás erejét és elejét vegye annak, hogy egy elhúzódó konfliktus miatt üzleti partnerei szétszédjenek, sőt esetleg az egész beruházás meghiúsuljon vagy évekig tartó pereskedésbe torkollik.

3.8. Részvételre képtelenítés – az úgynevezett SLAPP-ügyek

A részvételre képesítés jogi kötelezettségének elengedhetetlen része a részvételre képtelenítés tilalma, azaz, hogy a részvételi jogaikkal élő állampolgárokat emiatt semmilyen hátrány, üldöztetés vagy megkülönböztetés ne érhesse. A polgári jog, sőt a büntetőjog intézményeit ugyanakkor nem csak a kárt szenvedett helyi közösségek vagy az őket képviselő civil szervezetek alkalmazzák, hanem a másik oldal, a sérelmet, például késedelmet szenvedett gazdálkodó szervezetek is, avégett, hogy elejét vegyék a civilek további „alkalmatlankodásának”. Ezeket a jogi eljárásokat a nemzetközi szakirodalom SLAPP (Strategic Lawsuits Against Public Participation) ügyeknek, azaz a közösségi részvétellel szembeni stratégiai pereknek is nevezi.

2005 májusában a Levegő Munkacsoport elnöke „Az Auchan csodái” címmel a kereskedelmi lánc egyes beruházásainak törvényességét firtató cikket jelentetett meg a Népszabadságban. A véleményeknek helyt adó rovatban közölt írásban — amely az Interneten is elérhető volt — a szerző az engedélyezés anomáliáit foglalta össze, akit a cikk miatt, a jó hírnév megsértése okán a cég beperelt. Az elsőfokú bíróság a felperesnek adott igazat, és egymillió forint megfizetésére kötelezte a környezetvédőt, mert azt a látszatot keltette, hogy az említett beruházások korrupció gyanúsak. A döntést megfellebbezték, és 2006 szeptemberében a Fővárosi Ítéltábla kimondta, hogy a szerző a vélemény-nyilvánítás jogával élt, amikor hangot adott aggályainak az építkezések jogszerűségével kapcsolatban; nem tényeket közölt, hanem adatokkal alátámasztott személyes véleményt, ráadásul bizonyítható, hogy valóban történtek szabálytalanságok, amit a cég részben el is ismert.

Perbe fogták a Pusztázámorra tervezett szennyvíziszap szárító és égető ellen sikeresen fellépő civileket is, 2007 novemberében. A beruházást kezdeményező cég a 2007 márciusi eredményes, elutasító népszavazást követően azért nyújtott be keresetet az Egészséges Zámorért Értékvédő Társaság szóvivője ellen, mert mérgező technológiát alkalmazó, környezet- és egészségkárosító üzemnek minősítette a létesítményt, megsértve ezzel a cég jó hírnevét. Az ellenzők által közzétett tanulmány szerint a település már a Hulladékkezelő Központ megépítésével is óriási dolgot vállalt, hiszen annyi szemetet fogad be, amennyit a község több ezer év alatt sem termelne; nem értették, miért kell a főváros szennyvízproblémáját is a nyakukba venniük. Az alperesek úgy látták: csak az Alkotmányban biztosított szabad véleménynyilvánítási jogukkal éltek, amikor mindezekre a problémákra felhívták a figyelmet — a bíróság végül az ő javukra döntött.

4. A KÖRNYEZETI HATÁSVIZSGÁLAT HORIZONTÁLIS JOGINTÉZMÉNYE

4.1. A környezeti hatásvizsgálat és anomáliái

A környezeti konfliktusok kezelése szempontjából a környezeti hatásvizsgálat a környezetvédelmi jog legismertebb, legjelentősebb intézménye. Az integráció elvét megtestesítő hatásvizsgálati jog a jelentős környezeti hatással járó beruházások többoldalú megvizsgálásáról szól, az érintettek bevonásával. A hatásvizsgálat a környezeti konfliktusok megelőzésének az egyik legfontosabb eszköze, nem véletlen, hogy a jogintézmény maga is egy súlyos, összetett, világméretű konfliktus kellős közepén jött létre az Egyesült Államokban. A konfliktus része volt néhány jelentős tiltakozást kiváltó környezetvédelmi ügy (egy értékes területeken áthaladó autópálya és egy olajszenyezés), illetőleg a kormányzás átláthatatlansága, eltávolodása a kormányzás alanyaitól. Az 1970-ben életbe lépett a Nemzeti Környezetpolitikai Törvény (NEPA) először kötelezte a várhatóan jelentős környezeti hatással járó nagyberuházások tervezőit arra, hogy előzetesen egy összetett tanulmányban mérjék fel a következményeket és vitassák meg azt az érintett közösségekkel és civil szervezetekkel.

(A hatástanulmányok összeállításában megnyilvánuló konfliktus) A konfliktus általában még az eljárás megkezdése előtt megkezdődik, hiszen a beruházók a drága, időigényes és adott esetben a projekt megakadályozását is eredményező eljárást gyakran megpróbálják kikerülni, vagy legalábbis optimalizálni. A hatásvizsgálati kötelezettség határértékektől és egy sor más tényezőtől függ, ezért valóban nem lehet mindig egyértelműen beazonosítani azokat a projekteket, amelyek hatásvizsgálat kötelesek. Erre is tekintettel a beruházók visszatérően törekednek a projekt oly módon történő kialakítására, hogy a vizsgálati kötelezettség elkerülhető legyen.

A várhatóan jelentős környezeti hatásokkal járó nagyberuházások értékelése összetett, bonyolult feladat, annál is inkább, mert az értékelés a jövőre nézve történik. Általában sok szakmából érkező szakértő szoros együttműködésére van szükség ahhoz, hogy ezeket a hatásokat a maguk teljességében fel tudják mérni. A magyar, illetve az uralkodó nemzetközi gyakorlat szerint a hatásvizsgálat lefolytatása a beruházó feladata, amely erre piaci alapon működő szakértőket bíz meg. A témában végzett empirikus kutatások azonban azt mutatják, hogy a beruházó által készített környezeti hatástanulmányok rendszeresen alábecsülik vagy figyelmen kívül hagyják a várható környezeti hatásokat.

A magyar hatásvizsgálati gyakorlatban találtunk példát arra, hogy a szakértők a valóságosnál egy nagyságrenddel kevesebb vízkivétellel számoltak, mivel tisztában voltak azzal, hogy a tényleges vízfogyasztás feltüntetésével nem kaphatnák meg a környezetvédelmi engedélyt. Egy másik ügyben a szakértő nemes egyszerűséggel átrajzolta a térképet, hogy a beruházás hatásterülete ne nyúljon át a szomszéd megyére, állítólag kifejezetten egy ott működő, meglehetősen harcos civil szervezet rész-vételének az elkerülése érdekében. A vácrátóti hulladéklerakó ügyében pedig a szociológus kutatók azt tapasztalták, hogy a hatástanulmányt készítő szakértők számos olyan veszélyes anyagot „becsempészték” a lerakható hulladékok közé, amelyek lerakása a magyar jogszabályok szerint kizárt.

Ezzel szemben a nemzetközi joggyakorlatban kivételes, hogy a hatástanulmányokat a hatóság végzi el a beruházó költségére, amely pedig fontos garanciát jelenthetne a tanulmányok elfogulatlan-

ságára és jó szakmai színvonalára. Ezen megoldással szemben hangoztatott egyik érv éppen annak költségigénye, holott nincs akadálya annak, hogy a költségeknek a megelőlegezésére a beruházókat kötelezzék. Nehezen hihető továbbá, hogy a hatóságok szakértői drágábban dolgoznának a szabad szakértői, egyetemi, tudományos intézeti piacon kialakítható munkadíjnál, illetőleg, hogy ezt ne lehetne megfelelő vállalkozóbarát módon kontrollálni. A másik érv pedig az, hogy a hatósági szakértői megoldás könnyen korrupcióhoz vezethetne. Hivatkoznak a lengyel példára, ahol a kilencvenes években egy ideig a felügyelőségek szakértői készítették a hatástanulmányokat, de számos botrányos eset miatt visszatértek ahhoz a megoldáshoz, hogy a beruházó bízza meg erre a munkára az általa kiválasztott szakértőket. E tekintetben is kérdéses ugyanakkor, hogy miért lenne kevésbé befolyásolható az a szakértő, akit maga a beruházó választ ki, instruál és fizet, mint egy szabály szerint független, hatósági szakértő. Jó kompromisszumos megoldásnak látszik ugyanakkor a holland hatásvizsgálati rendszer, ahol az összetett, bonyolult hatásvizsgálati ügyekben és minden olyan ügyben, ahol állami szerv a beruházó, egy független szakértői bizottság vizsgálja felül a hatástanulmányt.

A környezeti hatástanulmányok torzítása nem csak magyar sajátosság. A közelmúltban egy tízennegy kilométeres stockholmi elkerülő út hatástanulmányát a tervező városi önkormányzat úgy készítette el, hogy az utólagos pártatlan szakmai kontrol egyértelműen kimutatta, hogy a keletkező torlódásokat, forgalmi dugókat, az üvegház gáz kibocsátási adatokat és egyéb környezeti hatásokat alábecsülték, az út hatékonyságát pedig, azaz azt, hogy mennyivel rövidíti meg az egyes elérhetőségeket, jelentősen felülbecsülték.

A szakértői felelősség érvényesítésének persze számos eszköze volna a magyar jogi és közigazgatási körülmények között is, egyebek mellett a szakértői kamara ellenőrzési jogosítványainak erősítése, a szakértői névjegyzékből való törlés, illetőleg akár a hamis szakvéleményadás büntette is, azonban ezek gyakorlati alkalmazása egyáltalán nem jellemző.

(*A hatásvizsgálati jog nem megfelelő alkalmazásából fakadó konfliktus*) A hatásvizsgálati eljárások során nemcsak a hatástanulmány egyoldalú tartalma lehet konfliktus forrása, hanem a hatástanulmány jogi előírásainak a nem megfelelő értelmezése is. 2022-ben és 2023-ban zajlott a h.-i nagy vasútfejlesztés előkészítése Magyarországon. A hatástanulmány készítői figyelmen kívül hagyták egyebek között a nyomvonalas létesítményekre vonatkozó alapvető és tulajdonképpen magától értetődő szabályt, nevezetesen azt, hogy nem lehet a nyomvonal egyes részeit kiragadni, míg más, nyilván adott esetben a nagyobb szakmai vagy közösségi konfliktusokat rejtő részeket későbbi eljárásra hagyni azzal, hogy az eddig engedélyezett és megépített szakaszok már amúgy sem tesznek lehetővé más nyomvonalvezetést, így a hatóságokat és az érintetteket kész helyzet elé lehet állítani. Tipikus hiba volt az ügyben, ahogy arra már a szociológiai fejezetben utaltunk, az alternatívákra vonatkozó egyre határozottabb európai bírósági gyakorlattól való eltérés: a beruházó egészen egyszerűen nem vett tudomást a több mint 10 éve asztalon heverő alternatív vonalvezetésről, amely sokkal kevesebb vagy akár semmilyen lakossági tiltakozást nem váltana ki. Nem foglalkozott továbbá az ún. társadalmi-gazdasági hatásokkal, azaz azzal, hogy a beruházás hogyan befolyásolja a vasút mentén élők egészségét, életkörülményeit és vagyoni helyzetét (ebben a körben elsősorban azt, hogy mennyivel csökken az ingatlanjaik értéke, ha egyáltalán el tudják majd azokat adni). Nem lehet csodálkozni azon, hogy az érintett lakosok és önkormányzatok közigazgatási bírósági eljárásokat kezdeményeztek, amelyek során a bíróság két alkalommal is megsemmisítette a környezetvédelmi engedélyt, és a környezet védelméért is felelős kormányhivatalt új eljárásra utasította. Ezáltal a beruházás legkevesebb másfél év késedelmet szenvedett, kétségessé vált a finanszírozási háttere. Ami még ennél is rosszabb, a konfliktus egyre inkább elmérgesedik, az álláspontok bemerevednek, a szemben álló felek érdemi párbeszéd helyett egyre inkább az erő, a nyomásgyakorlás és a színpalak mögötti manőverezés módszereivel élnek.

4.2. Stratégiai környezeti vizsgálat

A közösségi részvétel kapcsán tett megállapításunk, miszerint a részvételt a tervezési eljárás minél korábbi fázisában, akkor kell biztosítani, amikor az alternatívák még nyitottak, a hatásvizsgálatra is igaz. Ezzel összhangban a korai konfliktuskezelést szolgálja a stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) jogintézménye, amely még nem egyedi beruházásokról szól, hanem általában egy terület, iparág stb. hosszabb távú fejlesztési terveiről, programjairól, ágazati stratégiájáról. Az előző pontban írt h.-i vasútbővítés projektje nyilvánvalóan sokkal könnyebben megoldható konfliktushoz vezetett volna, ha egyáltalán felmerült volna nézeteltérés a mind környezetvédelmi, mind társadalmi-gazdasági szempontból kívánatos projekttel kapcsolatban, hogyha még a tervezés fázisában kiterjedt vizsgálatokat és konzultációkat folytattak volna az egyes tervvázlatokról, az összes érintett bevonásával. Nem elhanyagolható szempont, hogy a beruházó adott esetben nem költött volna el százmillió nagyságrendű forrásokat egy olyan projekt előkészítésére, amely az érintettek heves ellenállását váltja ki.

(Stratégiai környezeti vizsgálat a településrendezésben) Az SKV eljárás egyik legfontosabb területe az önkormányzatok településrendezési tervezése. A hatályos, 2026-ig szóló 5. Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP 5.) 2.1.3. és 2.1.4. pontjai szerint a hazai települések fejlesztési elképzelései elnagyoltak, a településrendezési eszközök nincsenek stratégiai vizsgálatokkal és döntésekkel megalapozva, például a barnamezős területek hasznosítása helyett a fejlesztéseiket zöldmezős beruházásokkal oldják meg, rövidtávú, ad hoc felmerült gazdasági igényeket elégítenek ki ahelyett, hogy a település közép és hosszú távú érdekeiből indulnának ki. Sérülnek a jelentős környezeti hatásokkal járó projektek korai megvitatásával kapcsolatos érdekek, egyebek között az is, hogy a beruházók ne kötelezzék el magukat teljesen egy megoldás mellett és ne költsenek százmilliókat egy olyan alternatívára, amelyről később kiderül, hogy tarthatatlan vagy az érintett közösségek számára teljes mértékben elfogadhatatlan. Rámutat továbbá az NKP 5., hogy a fejlesztési programokhoz készült stratégiai környezeti vizsgálatok elősegíthetik a tervek környezeti megfelelőségét, de nagyon sokszor elmarad a tervek részletes lebontása, megvalósítása, nyomon követése és a tapasztalatok feldolgozása. Emiatt kevés információ van arra vonatkozóan, hogyan alakult a beruházások környezeti teljesítménye, és a fejlesztések összességében milyen környezeti hatással jártak.

Ehhez képest a JNO iroda is azt állapította meg, hogy a településrendezési eljárásokban nagyon sok esetben akkor sem készül stratégiai környezeti vizsgálat, amikor erre pedig jogszabályi kötelezettség volna. A JNO több állásfoglalásában is rámutatott, hogy a településrendezési eljárás akkor tekinthető csak szabályosnak, ha az SKV-t elvégzik vagy a környezetvédelmi hatóság negatív döntést hoz az SKV szükségességéről. Szükség lehet SKV-ra még akkor is, ha a módosítás kis területre, akár csak egy háztömbre terjed ki, azonban a hatása szélesebb körű lehet. Ilyen volt a Bp. V. ker. Tüköry utcai rendezési terv, mivel a SKV kötelezettség kritériuma nem az érintett terület nagysága, hanem az, hogy az adott tervnek vagy programnak lesz-e jelentős környezeti hatása várhatóan. Fontos következtetése volt a vizsgálatnak, hogy nem volna megoldhatatlan feladat az SKV-t jobban integrálni a településrendezési folyamatba, hiszen eljárási lépései sok esetben hasonlóak. A két eljárás egyes lépései párhuzamosan lennének végezhetőek, így a különböző szakmai és lakossági egyeztetési folyamatok, sőt az SKV településrendezéshez képest többlet elemei, például a környezeti hatások jelentőségéről való döntés, monitoring intézkedések meghatározása sem lehet teljesen ismeretlen a tervezők számára, hiszen azok az építési-településrendezési jog alapján is kötelezőek egy bizonyos mélységig.

4.3. Telepengedélyezés, illetőleg a kisebb zavaró létesítményekkel szemben igénybe vehető polgári jogi konfliktusmegelőző, -rendező eszközök

A telepengedélyezés a hatásvizsgálati jogintézmény család „legkisebb tagja” a hatásvizsgálati eljárás-hoz nem elég nagy volumenű, összességében azonban jelentős környezeti hatást produkáló, általában kisiparos, vegyszerekkel végzett vagy jelentős zajjal, levegőszennyezéssel járó, kis és közepes vállalkozásokra (az ún. SME-problémára) szabott intézmény. A bevett utólagos ellenőrzéssel, szankciókkal járó ún. „csővégi” megoldásokkal szemben a telepengedélyezési eljárás közvetlenül a megelőzést szolgálja. Állami szinten hallatlan nagy erőforrás megtakarítást jelenthet, ha a tömegével jelentkező, helyi közösségek, a szomszédság életét megkeserítő fűrő-faragó, kopácsoló, bűzös, kisebb telephelyek (karosszéria lakatos, autófényező, műanyag fröccsöntő stb.) által okozott, tipikusan éveket, évtizedekig elhúzódó helyi konfliktusokat körültekintő telepengedélyezési eljárással meg tudják előzni. A telepengedélyezési eljárás során a jegyző megvizsgálja, hogy nem várható-e valamilyen környezetvédelmi határérték túllépése, illetőleg a lakókörnyezet olyan zavarása, amelynek az eltérése még városi, nagyvárosi környezetben sem várható el.

A zavaró létesítmények, tevékenységek ellen közvetlenül a zavarás megszüntetésére (birtokvédelem) és közvetve, a zavarással okozott kár megtérítésére (kártérítés, veszélyes üzemi felelősség) igénybe vehetők a polgári jogi eszközök is. A birtokvédelem, amennyiben a zavarás egy évnél nem régebben kezdődött, a helyi jegyző előtt lefolytatható, gyors, olcsó eljárás, ami az egyszerűbb esetekben alkalmas arra, hogy rendezze a kialakulóban lévő helyi környezeti konfliktust. A régebb óta húzódó konfliktusban ugyanakkor már polgári bíróságok járnak el.

A közigazgatási és a polgári jogi eljárások párhuzamosan, egymástól függetlenül folynak, azonban természetesen szorosan összefüggenek. A közigazgatási eljárásban elvégzett szakértői vizsgálatok, az ott megtett hatósági megállapítások adott esetben bizonyítékként használhatók fel egy polgári perben. Másfelől, az ombudsmani iroda a telepengedélyezéssel összefüggő állásfoglalásában azt javasolta a közigazgatási hatóságoknak, hogy amennyiben olyan panasz vagy kérelem érkezik hozzájuk, amely birtokvédelmi vagy kártérítési kérdéseket is felvet, tájékoztassák az ügyfeleiket a rendelkezésükre álló magánjogi lehetőségekről is. Ezt a tájékoztatást nyilvánvalóan anélkül kell megtenni, hogy a hatóság hamis reményeket támasszon az ügyfélben, így különösen nem szabad elhallgatni, hogy az egyszerű birtokvédelem kivételével a polgári jogi eljárások nagyságrendekkel hosszabbak, bonyolultabbak, és ami a legfőbb, költségesebbek, mint a közigazgatási eljárások.

4.4. Társadalmi-gazdasági hatások vizsgálata

Az Egyesült Államokban és Nyugat-Európában legalább 30 éves gyakorlata van már a különböző tervek, programok és ágazati politikák stratégiai környezeti vizsgálatának. Számos olyan ország van azonban, ahol a társadalmi-gazdasági hatások vizsgálatát kifejezetten kizárják ebből a körből, és olyan is, ahol beletartozik ugyan, de lényegében sehol sem áll a középpontban a környezeti hatásokkal összefüggő későbbi társadalmi-gazdasági hatások vizsgálata. Nyilvánvaló pedig, hogy a környezeti, gazdasági és társadalmi hatások együttes és egymásra tekintettel történő vizsgálata a fenntartható fejlődés alapvető követelményével jobban összhangban állna, és sokkal alkalmasabb lenne arra, hogy a tervezési folyamat során előálló, vagy annak eredményeképpen jelentkező konfliktusokat felmérje, megelőzze, orvosolja. A hatásvizsgálat eljárása, a maga iteratív, tanácskozó elemeivel önmagában is alkalmas lehet arra, hogy bizonyos mértékig egyeztesse a szemben álló érdekeket és egy mindenki számára elfogadható kompromisszumot produkáljon a szakértők által elvégzett környezeti hatáselemzések által megadott tartományon belül.

(*A társadalmi-gazdasági hatások vizsgálata és a fenntartható fejlődés*) A társadalmi-gazdasági hatások kötelező vizsgálata a magyar hatásvizsgálati jog egyik fontos, olykor kulcseleme, amelyre a nemzetközi szakirodalomban külön eljárásrendet és módszertant dolgoztak ki. A társadalmi hatásvizsgálat (SIA) egy tervezett projektnek az életminőségre és a jóllét érzésére gyakorolt hatásait vizsgálja a hatásterületén, illetőleg azt, hogy az egyes egyének és csoportok hogyan tudnak alkalmazkodni a projekt által kiváltott környezeti hatásokhoz. A társadalmi hatások eredhetnek közvetlenül a környezeti hatásokból, közvetve pedig egészségügyi vagy akár lelki hatásokból is, például a hatásterületen lakók fokozottabb sérülékenységből, frusztrációjából, életvitelük elnehezüléséből, elszigetelődésükből és hasonló tényezőkből. A hatások tehát lehetnek közvetlenek vagy közvetettek, olykor a konfliktus középpontjában éppen az utóbbiak állnak, mivel a felek nem értenek egyet a távolabbi következményekhez vezető folyamatok természetét illetően. Természetesen a hatások nem csak negatívak lehetnek, tipikusan a kibővült gazdasági lehetőségek, munkahelyek kedvezően is érinthetnek egyes társadalmi csoportokat.

Tekintettel arra, hogy a stratégiai és egyedi hatásvizsgálati eljárások a társadalmigazdasági hatásokat meglehetősen mostohán kezelik, a konfliktusok megelőzésében érdekelt tervezési folyamatok legelején SIA-eljárást folytatnak. Egy konkrét példa egy 120 ezres lakosságú finn város – Jyväskylä – Korteniitty nevű negyedének rendezési terve. A városi önkormányzat szeretett volna a ritkán lakott, de központi elhelyezkedésű városnegyedből egy kompaktabb, kisebb közlekedési igényvel járó városmagot kialakítani, ami egyebek között együtt járhatott volna egy színesebb, különböző életkorú és társadalmi helyzetű lakosság kialakításával, a szegregáció csökkentésével is. A tervnek, elsősorban a zöldfelületek csökkenésétől tartva számos ellenzője volt a már ott lakók körében. A SIA-eljárással felmérték, hogy hogyan változnának a lakossági szolgáltatások (például az egészségügyi ellátás, az iskolarendszer, az idősekről való gondoskodás, sportolási és szórakozási lehetőségek), milyen lenne egészen pontosan a lakosság összetétele (annak alapján, hogy kik költöznének a városnegyedbe, ha annak átalakítása a tervek szerint megtörténne) és hogyan változnának az egyes környezetvédelmi paraméterek (a zöldfelület, a levegőminőség, a közlekedés által keltett zaj és egyéb zavarás stb.). A szempontrendszer eleve már a helyi lakossági csoportok reprezentatív körével alakították ki. A SIA-projektet értékelő kutatók szerint a felmérés hozzásegítette a város vezetőit ahhoz, hogy pontosan feltérképezzék a konfliktus szereplőit, jobban megértsék a közösség struktúráját és azt, hogy a helyi fejlesztési kérdésekben kinek van szava és ők várhatóan milyen társadalmi-gazdasági szempontokat fognak felvetni. Ugyancsak kiderültek a SIA-eljárásban, hogy melyek azok a környezeti változások és környezetvédelmi hatások, amelyek különösen fontosak a helyi közösség számára. Ennek alapján a tervezők eleve módosítani tudták a tervük legelső változatát, mielőtt arról a társadalmi vitát elkezdték volna.

(*Gyorsított hatásvizsgálati eljárások*) A kedvezőnek ítélt társadalmi-gazdasági hatások érvényesítését célozzák a kormányzati intézkedések, hogy azokban a tervezett beruházásokban, amelyekhez fokozottabb gazdasági érdek fűződik, egyszerűsítsék, gyorsítsák a hatásvizsgálati eljárásokat. Különösen elterjedt a gyorsított eljárások szabályozása és gyakorlata a Covid-járvány idején, 2020 és 2022 között. Ezáltal viszont sérülhetnek más társadalmigazdasági és környezetvédelmi érdekek. A szószóló több ízben jelezte, hogy nemcsak az uniós, hanem az Alaptörvényből fakadó kötelezettség teljesítését is megkérdőjelezi az, ha a kiemelt beruházások esetén a környezeti hatások meghatározása nem kellő szakmai ismeret alapján történik vagy a hatásvizsgálati eljárás eredményeként kiadott engedély, illetve hatósági döntés végrehajtását a jogszabály a fellebbezésre tekintet nélkül lehetővé teszi. Ezekben a területeken az engedélyezett tevékenységgel a természeti környezetben visszafordíthatatlan változások következnek be, s így a jogorvoslati jog kiüresedik.

5. KONFLIKTUSOK AZ EGYES KÖRNYEZETVÉDELMI ÁGAZATOKBAN

A következőkben áttekintjük a környezetvédelmi joggyakorlatban, elsősorban a környezetvédelemért felelős ombudsmanok immár 15 éves gyakorlatában (évi kb. 200 érdemi ügyel), az ország egyetlen, 30 éve működő közérdekű környezetvédelmi ügyvédi irodájában, a Környezeti Management és Jog Egyesületben (EMLA, évi kb. 40 ügyel) és a szakirodalomban feltárt környezeti konfliktusokat, saját ágazatukra jellemző törvényszerűségeiket, ahol pedig lehet, azokat az általános vonásokat, amelyeket az előző fejezetekben a környezeti konfliktusokkal kapcsolatban elemeztünk.

5.1. Természetvédelem

5.1.1. A természetvédelem alapvető dilemmája

A természetvédelem konfliktusa az emberiség egyik ősi alapkonfliktusa: a természetet évezredekig legyőzni, kihasználni akartuk, és sosem jutott eszünkbe, hogy ez végül sikerülni fog és rendkívül súlyos következményei lesznek. Az emberiség természetes területekkel kapcsolatos szűklátókörűsége a szociológiából ismert „közös legelők tragédiája” segítségével, még általánosabban pedig a fogolydilemma koncepcióval is leírható. A fogolydilemma a játékelmélet egyik alapvető problémája, amely egymással nem kooperáló, egymás döntéséről általában nem is tudó szereplők viselkedését és az ebből eredő – sokszor egyikük számára sem kedvező – közös eredmény alakulását vizsgálja. A védett természeti területekkel is sokszor ez a helyzet: mindenki úgy érzi, ha ő most elvesz belőle egy kicsit, abból még nem lesz baj, feltéve persze, ha közben mások illendő módon tartózkodnak a természet pusztításától. A fogolydilemmák paradox jellegűek: elvben minden résztvevő szeretné a közös cél elérését, de saját maga részéről egyénileg a tétlenség vagy éppen a közös céllal szemben ható magatartás látszik számukra észszerűnek. Befolyásolja az ilyen helyzetek kimenetelét az, hogy mekkora az adott csoport, mennyire ismerik egymást, tudják-e ellenőrizni egymás együttműködési készségét, illetőleg vannak-e a csoportban olyan vezetők, akik akkor is végig tudják vinni a csoport célkitűzéseit, ha a tagok között potyautasok is vannak. Ha azonban a csoport nem képes önmagától a hatékony együttműködésre, akkor piaci vagy jogi-intézményi megoldásokra van szükség, ahogyan azt korábban az általános konfliktus elméleti fejezetben is láthattuk.

(*A norvég ragadozókonfliktus*) Sajátos természetvédelmi konfliktus a ragadozók kiirtásával vagy fenntartásával kapcsolatos vita, például Norvégiában, ahol sikerült egyes helyeken a medve-, farkas-, rozsomák- és hiúzpopulációkat újra meghonosítani. A konfliktus szerkezete ismert: vita résztvevői közül is a többség elvben elismeri a ragadozók szerepét a biodiverzitás és az ökológiai szolgáltatások fenntartásában, azonban a ragadozók túlélése óhatatlanul azzal jár, hogy az emberek uralta tájakon (jószerivel minden táj ilyen) is megjelennek. Előfordul, hogy a nyájak megdézsmálására vetemednek, károkat okoznak, és az emberek is joggal félnek tőlük, akár halálos támadásokra is sor kerülhet az ilyen rossz szomszédságban. A természetvédők, állatvédők természetesen mellettük emelnek szót, a kárvallott gaz-

dák pedig ellenük, és egy ősi természetes ellentétből máris előáll egy modern társadalmi konfliktus. Nem egyszerűen a kárról van szó, azt megtéríti a Kormány, hanem értékek ütközéséről, hagyományos világrépről és életmódról, amit az új helyzet kikezdehet. A helyi hagyományos gazdálkodás Norvégiában ráadásul a félszabad tartást részesíti előnyben, nemcsak a félvad jávorszarvasok, hanem néhány teljesen háziasított faj esetén is, ez viszont „terülj-terülj asztalkám” a ragadozók számára, ami mellett csak magasabb, akár globális szempontok és a tudományos rendszerszemlélet alkalmazásával lehet érvelni. Jellemző módon egy 1846-os kártevőirtási törvény volt hatályban egészen a legutóbbi időkig, aminek hatására a „dúvadak” szinte teljesen ki-vesztek az országból. Az irtás csak a kilencvenes években váltott át védelembe a vadászati és a természetvédelmi jogszabályok összehangolt átalakításával. A tét pénzben sem kicsi, mert az állam például 2012-ben 15 millió eurót fizetett ki 26.836 bárány és 19.704 rénszarvas elvesztéséért, amely esetek mögött esetleg ragadozók állhattak.

A norvég ragadozó konfliktusban a kutatók azt vizsgálták, hogy a szemben álló felek hogyan vélekednek a konfliktussal kapcsolatos anyagi (disztributív) és eljárási igazságossággal kapcsolatban. Azt találták, hogy eljárási szinten a ragadozó ellenes csoportok (helyi gazdálkodók főleg és az ezzel foglalkozó hivatalnokok jelentős része) úgy érezték, hogy a társadalom inkorrekt módon figyelmen kívül hagyja az érveiket (valójában a már hivatkozott értékkonfliktusban maradtak alul és ezt rosszul viselték). Elosztási szinten pedig elégtelennek minősítették a kártalanítást, illetőleg olyan sérelmeket is felsorakoztattak, amelyeket nem lehet egykönnyen pénzzel ellensúlyozni. A ragadozó párti (főleg környezetvédő szemléletű) csoport a ragadozók kiirtását az anyagi igazságosság sérelmének fogták fel, amivel megfosztanak a jelen és a jövő generációkat az egészséges természet által nyújtott szolgáltatásoktól. A kutatók ezzel együtt találtak a két meglehetősen antagonisztikusan szembenálló csoportban közös vagy legalábbis nem túl távol álló vélekedéseket, például azt, hogy a hatóságoknak és különösen a politikusoknak a jelenleginél jóval nagyobb figyelmet kellene szentelni a ragadozókkal kapcsolatos társadalmi konfliktusnak. Az álláspontok tisztázása, majd közelítése az érdekkonfliktusok körültekintő tisztázásával volt lehetséges, azzal, hogy közösen megállapították, valójában kinek, mekkora költséggel és haszonnal jár a ragadozók védelme, illetőleg, hogy ezeket a károkat és hasznokat hogyan kell elosztani a társadalom különböző szegmensei között.

5.1.2. Természetvédelem és településrendezés

A természetben a legnagyobb károkat nem is egyes állatok elpusztításával okozzuk, hanem az élőhelyeik fokozatos beszűkítésével. Az erdők, természetes állapotban lévő legelők, mezők helyét utak, lakónegyedek, zöldmezős ipari létesítmények, logisztikai központok foglalják el. A terjeszkedés jogi formája általában a településrendezési tervek módosítása – a természetes területek, élőhelyek kárára.

(*A természetvédelemre közvetett hatással bíró településrendezési döntések*) A településrendezés során elvben az építési-településrendezési jog és a természetvédelmi jog között voltaképpen semmilyen konfliktus nincs. Az Étv. és a Ttv. alapján is a természetvédelmi (holisztikus) szempontokat figyelembe kell venni, azonban a mechanikus jogalkalmazás nem megfelelő az ilyen esetekben. A JNO kifejti, hogy a Szentendre, Pismány rendezési tervben, bár a tények szempontjából igaz a tervező azon kijelentése, hogy „a tervezési területen sem országos sem helyi jelentőségű védett természeti érték nincs, a Natura 2000-es vagy az országos ökológiai hálózat övezeteit nem érinti, sőt, nem is határos velük”, azt nem lehet mondani, hogy ne lenne jelentős hatással védett területekre. A rendezési eljárásban résztvevő környezetvédelmi hatóság emiatt negatív véleményt fogalmazott meg, mivel a lakóterület alakítandó terület közvetlen közelében igen jelentős természetvédelmi területek vannak, azok feldarabolása, felmorzsolódása hosszabb távon eltűnésükhöz vezet. A védett területek és a lakott területek ugyanis egymástól teljesen nem szigetelhetők el, az emberek mozgása, a gépjárműforgalom olyan mértékű zavarást jelent, ami az ilyen esetekben sem egyeztethető össze a természet védelmével. Ezek a hatások különböző építési jogi korlátozásokkal, tilalmakkal nem szüntethetők meg.

(*Kettészelt élőhelyek*) Talán a leggyakoribb tervezési hiba, ami egy adott természeti területre végzetes lehet, valamilyen út átvezetése természeti védettség alatt álló vagy Natura 2000-es területen. Nehéz elképzelni, hogy a populációk egy jelentős részét kétfelé osztó, ezzel életképességüket csökkentő beavatkozásnak ne lenne jelentős hatása egy Natura 2000-es területre, ezért a hatásvizsgálati jogintézmény csoportba tartozó természetvédelmi hatásbecslést kell végezni az ilyen ügyekben. A JNO egy ügyében például a tehermentesítő út nyomvonalát a természetvédelmi hatóság ellenezte, az önkormányzat azonban azzal érvelt, hogy a védett területből összesen mindössze 200 négyzetmétert foglal el, ezért a rendezési tervét az eredetileg tervezett változatban fogadta el. Általános érvénnyel leszögezhetjük, hogy az önkormányzat saját maga nem minősíthet egy általa elkövetett jogszabálysértést kismértékűnek, és ha esetleg valóban kismértékű is egy jogszabálysértés, akkor sem fogadhat el a magasabb szintű jogszabályokkal szemben álló megoldást.

5.1.3. *Természet vagy a tulajdon tárgya; az ökológiai szolgáltatások koncepció a természetvédelemben*

Az ökoszisztéma-szolgáltatás a természetes és ember által módosított ökoszisztémák által a társadalom számára biztosított közvetlen és közvetett hasznokat jelenti. Ebből a definícióból kiindulva csoportosíthatjuk az ökoszisztéma-szolgáltatásokat. Megkülönböztünk

- a. termeléssel összefüggő szolgáltatásokat (például élelmiszerek, nyersanyagok, takarmányok),
- b. szabályozó szolgáltatásokat (például klímaszabályozás, árvizek elleni védelem, beporzás) és
- c. kulturális szolgáltatásokat (például oktatás, rekreáció, művészeti inspiráció).

(*Vízvisszatartás természetvédelmi okokból – az ökológiai szolgáltatások mérlege*) Egy, a szakirodalomban ismertett esettanulmányban megfigyelhetjük az egyes ökoszisztéma-szolgáltatások közötti átválthatóságot. A Tiszához tartozó Alpári-öblötben egy korábban kiszárított agrárterületet újra elárasztottak, hogy a természetes körülményekhez közelítsenek. Ez egy sor ökológiai szolgáltatást eredményezett, amelynek a helyi lakosok és a természet egyaránt haszonélvezői voltak. Egyebek között az árvíz elleni védelem (szabályozó szolgáltatás), a halállomány gyarapodása (termeléssel összefüggő szolgáltatás), a biodiverzitás gazdagodása (szabályozó/támogató szolgáltatás), a folyó által időszakosan lerakott hordalékból talaj tápanyag-utánpótlás (szabályozó/támogató szolgáltatás) a réten gazdálkodók számára külön gazdasági haszonnal járt, csakúgy, mint a vízháztartás szabályozása (szabályozó szolgáltatás), nem beszélve a terület természetes szépségének helyreállításáról, ami által a pihenés és a turizmus számára alkalmasabbá vált (kulturális szolgáltatás). Mindezzel a gazdag listával szemben egyedül az állt, hogy a terület egyfajta közvetlen mezőgazdaság termeléssel összefüggő szolgáltatása, azaz a nagyüzemi szántóföldi termelés ellehetetlenült. Nyilvánvaló, hogy az európai közös agrárprogramból származó földalapú támogatások és a különböző belvív- és aszálykártérítések (többnyire egy éven belül mindkettő) is jelentős súllyal esnek latba, amikor egy tulajdonos foggal-körömmel ragaszkodik egy egyébként szántóművelésre alig alkalmas földterületéhez. Ugyanakkor, ahogyan a későbbi fejezetekben láthatjuk majd, a klímaváltozással további kényszerítő érvek sorakoznak fel a vízvisszatartás mellett.

Az Alpári-öblöt ügyében hiába egyértelmű, hogy a legtöbb résztvevő érdeke a vízvisszatartás, mégis konfliktus lett a dologból, mégpedig a tradicionális tudás, a helyi érdekek és értékválasztások figyelmen kívül hagyása miatt. A gazdag természetvédelmi hagyományokkal rendelkező, a természeti területekkel nemzedékek óta sikeresen együtt élő helyiek nehezményezték, hogy nem kérdezték meg a véleményüket. Alapjában véve tehát egy eljárási jellegű igazságtalanság mérgezte meg az egész projekt sikeres lefolytatását, anyagi oldalról pedig – ezt aligha lehet eltagadni – a kisajátítással járó konkrét pénzügyi veszteségek, amelyekkel pillanatnyilag nem lehetett szembeállítani az ökológiai szolgáltatások számottevő gazdagodásának nyereségét.

(*A természeti területek mint az állami vagyon kiemelt elemei*) Az ökológiai szolgáltatások koncepciójával rokon az az alkotmányjogi megközelítés, ami a természeti területeket az állami vagyon nélkülözhetetlen, kiemelten védett részének tekinti, nem utolsósorban az Alaptörvény P. cikkében szereplő generációk közötti igazságosság elve alapján. „A természeti tőkének mint az állami vagyon részének védelme” cím alatt a szószóló 2016-os jelentésében az áll, hogy a természeti erőforrásainkkal való bölcs és gondos gazdálkodás egyik alap-feltétele azok vagyónként való elismerése, megbecsülése és nyilvántartása. A szószóló a talaj védelmében hozott állásfoglalásában kiemelte, hogy „a természeti erőforrásaink és az ökoszisztéma-szolgáltatások megőrzésének elengedhetetlen feltétele a megújuló képesség figyelembevétele, a minőségi és mennyiségi változások folyamatos nyomon követése és éves szintű számadás készítése, amelyben a kármentesítésre váró területek várható költségterheit is fel kell tüntetni”. Amennyiben tehát a jövő nemzedékekért felelős közjogi méltóság progresszív szemlélete általánossá válna, az ökológiai szolgáltatások gyarapodását mindenki egyértelműen nyereségként fogná fel, aminek messzeható pozitív társadalmi-gazdasági és természetesen környezetvédelmi-természetvédelmi következményei lehetnének.

(*A természetvédelmi és a gazdasági érdekek elvi összeegyeztethetősége*) Ha a természetvédelem gazdasági hasznát az ökológiai szolgáltatások koncepció befogadásával a társadalom egyelőre nem könnyen látja be, a természetvédelmi és a gazdasági-tulajdonosi érdekek között konfliktusok hosszabb távon is fennmaradnak. A szószóló ezzel kapcsolatban a következőképpen fogalmazott: „A panaszosok egyik oldalról sérelmezik az értékek elvesztését, a másik oldalról megkérdőjelezzik az értékekre tekintettel hozott tulajdonosi korlátozások szükségszerűségét és arányosságát.” A konfliktus két oldala között jelentős különbség van, ami egyben a megoldás kulcsa is lehet: amíg a természetvédelem tárgyai általában nem vagy csak nagyon hosszú idő alatt pótolhatók, a tulajdonjog tárgyainak általában fogalmi eleme a piacképesség és ezzel együtt a csere lehetősége. Az Alkotmánybíróság szerint „az alkotmányosan védett tulajdon biztonságos hosszú távú használatának a korlátozását lehetővé tévő rendelkezés (...) akkor alkotmányos, ha (...) a tulajdonos érdeksérelmének alkotmányos orvoslása mellett más jelentős ugyancsak védett cél érdekében történik”. A JNO pedig ezzel összhangban megállapította, hogy a természeti értékek megőrzéséhez és gyarapításához, a természetben okozott jóvátételmentes és visszafordíthatatlan károk megelőzéséhez fűződő közérdek kellő okot szolgáltat arra, hogy az érintett ingatlanok tulajdonosi jogát korlátozzák, adott esetben védetté nyilvánítással. A védetté nyilvánítás ebben az esetben nem jelenti az elérni kívánt közérdekű célhoz viszonyítva aránytalan korlátozást, nem önkényes, viszont észszerű, amellet, hogy a tulajdonos a természetvédelmi jog alapján kártalanítást kap. Felmerül persze a kártalanítás számításának módja, hiszen álláspontunk szerint a védetté nyilvánítás esetében az értéknövelő tényezőket is be kell számítani, az ökológiai szolgáltatások elmélete alapján. Az ingatlanon található különleges természeti értékek szakértői felmérése és hatósági elismerése például turisztikai értéket jelenthet, vagy éppen olyan növényi hatóanyagok jelenlétét tárja fel, amelyeknek most vagy a jövőben komoly vagyoni értéke is lehet.

5.1.4. Szent tehenek

Nem csak gazdasági érdekekkel kerülhet konfliktusba a természetvédelem, hanem látványos, nagyhírű, általában nemzetközi rendezvényekkel is. A környezetvédelmi igazgatás viszonylagosan gyenge érdekérvényesítő képességéből és a társadalmi értékhierarchia torzulásaiból fakadóan mindig akadnak olyan projektek, amelyek, bár jelentős környezeti veszélyekkel vagy egyenesen károkkal járnak, a környezetvédelmi hatóságok mégsem tudnak nekik ellenállni. A természetvédelem terén ilyen volt például az ócsai filmforgatásról készült JNO állásfoglalásban leírt eset, amikor a világszerte jegyzett nemzetközi stáb igényelt és kapott engedélyt filmforgatásra kiemelten védett természeti területen. Az előírt magartási szabályok megsértése miatt a filmet készítő cégre a későbbiekben 500 ezer forintos természetvédelmi bírságot kellett kiszabni. Ebben a kérdésben felmerül az elővigyázatosság elvének nem megfelelő

alkalmazása is, illetőleg az Alkotmánybíróság második alaphatározatából a finalitás elve, azaz az, hogy a környezetvédelmi jogszabályokat úgy kell megalkotni és alkalmazni, hogy azok ne csak utólagosan szankcionálják a környezeti károk okozását, hanem nagy biztonsággal megelőzzék azt.

Hasonló mintázatú „szent tehén” konfliktust tapasztalhattunk egy nemzetközi autóverseny kapcsán is. Az afrikai kontinensen zajló zavargások miatt az évtized elején néhány évig nem tudták megrendezni a Párizs-Dakar rallyt a szokásos útvonalon, és felmerült, hogy a verseny egy részét Magyarországon lehetne megtartani, még hozzá részben az ősküi természetvédelmi területen. Az ezzel kapcsolatos JNO-állásfoglalás megállapította, hogy a környezetvédelmi hatóságok még a szokásosnál is erélytelenebbül jártak el, figyelmen kívül hagyták, hogy a sebtében kibocsátott engedélyük ellen fellebbezés érkezett, illetőleg a nyilvánvaló természetkárosítás észlelése után a verseny folytatását nem tiltották meg azonnali végrehajthatóvá nyilvánított határozattal.

A motorizált kikapcsolódás kiterjeszkedése a természeti területekre nem csak magyar probléma. Az USA Minnesota államának törvényhozása a természeti területek különböző motoros tevékenységekre való igénybevétele miatt megszorított konfliktusok láttán 2002-ben létrehozott egy vegyes bizottságot a probléma megoldására. A huszonkét tagú bizottságban a terepi motorsportot űzők, a természetjárók, az erdészek és más érintettek, így földtulajdonosok is képviseltették magukat. A bizottság legfontosabb feladata az lett volna, hogy mérje fel a tevékenységhez kapcsolódó természetvédelmi, talajvédelmi és zajszennyezési problémák jellegét, súlyosságát és kezelési módját. A természetvédők számára egyértelmű volt a védelmi funkciók elsődlegessége, az ezzel kapcsolatos javaslatokat majdnem egyhangúan el is fogadta a bizottság, ám mindig akadt egy-két ellenszavazat, ami megakadályozta a konszenzust. Ezzel együtt a minnesotai példa egy alapvető dologban különbözik az egyébként nagyon hasonló hazai esetektől: a döntéshozók és az összes résztvevő teljes mértékben tudatosították a konfliktus meglétét és legalábbis erőfeszítéseket tettek annak feltárására és megoldására.

5.1.5. Az időtényező a természetvédelmi jogban

A korábbiakban részletesen foglalkoztunk az időtényező szerepével a környezeti konfliktusokban. A közigazgatási jogban az időszerűség követelményét az Alkotmánybíróság a következőkben fogalmazta meg: „a közigazgatásnak (...) alkotmányos kötelezettsége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyekben az erre megszabott idő alatt érdemi döntéseket hozzon”. Különösen így van ez a környezetvédelmi jogban, tekintettel arra, hogy a természeti folyamatok általában visszafordíthatatlanok, ahogyan azt az Alkotmánybíróság híres első alaphatározata is kimondta. Ennek kapcsán a JNO egyik állásfoglalása is rámutatott, hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi közigazgatási ügyekben kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a károkozó jogellenes tevékenységeket az elkövetésük után a hatóságok a lehető leghamarább feltárják és a megfelelő intézkedéseket megtegyék, hiszen a környezetben és a természetben okozott károk nagyon gyakran helyrehozhatatlanok, így a késlekedés súlyos következményekkel járhat.

5.1.6. A jogsértések nyílt felvállalása

Ahogy arra a jelen fejezet bevezetőjében utaltunk, a modern kultúrában a természet legyőzendő, mi több, leigázandó, kizsákmányolható tényezőként szerepel. Nem lehet tehát csodálkozni azon, hogy még mindig akadnak olyan ügyek, ahol a természeti értékeket a lehető legnagyobb természetességgel veszik semmibe, még akkor is, ha ez ma már nyilvánvalóan jogellenes. A foktői Duna-sziget ügyében egy bányavállalkozó kavicsot termelt ki egy védett Duna-szigetből, azonban, hogy a dolgát megkönnyítse, még egy töltést is épített az illegális kitermelés helye és a part között. A sziget értékes

és ritka növénytakarója teljesen megsemmisült, a töltés miatt pedig megváltoztak az eredeti áramlási viszonyok, ami károsította a sziget körül élő gazdag halállományt. A környezetvédelmi hatóság 100 ezer forintos (!) természetvédelmi bírságot szabott ki az ügyben, ami a JNO állásfoglalása szerint nem volt arányban az okozott súlyos természeti következményekkel. Az ügyben büntetőeljárás is indult, természetkárosítás alapos gyanúja miatt, az illetékes rendőrkapitányság nyomozója azonban a helyszínt megtekintette, egyeztetett a környezetvédelmi, vízügyi és bányászati hatóságokkal, majd megállapította, hogy bűncselekmény elkövetésére utaló körülmény nem állapítható meg, ezért az eljárást megszüntette.

A Nagybereki Fehérvíz Természetvédelmi Terület ügyében a terület kezelője a természeti védettség alatt álló vizes élőhelyek fenntartásához nélkülözhetetlen vizet lecsapolta a területről, mivel jövedelmezőbbnek gondolta, hogy külföldi vadászok számára vadásztatást rendezzen, amihez viszont nagyobb kiterjedésű, száraz területre volt szüksége. Az ügy érdekessége, hogy pusztán saját ágazati szempontjait figyelembe véve a vízügyi hatóság a vízi munkálatokat engedélyezte, a súlyos természetvédelmi károk észlelése és jogi kezelése kizárólagosan a környezetvédelmi hatóságra maradt. Ebben az ügyben a környezetvédelmi hatóság tett büntetőfeljelentést természetkárosítás büntette miatt, a nyomozást azonban itt sem rendelték el.

Visszatérő környezetvédelmi konfliktus a különböző folyók medrének kotrása és az ezzel együtt járó kavicskitermelés. Bizonyos hajózási és természetesen az értékes nyersanyaggal kapcsolatos érdekek állnak itt szemben az egészséges kavicsréteg fenntartásában érdekelt természetvédelmi és adott esetben egy sor más, például vízvédelmi, ivóvízzel kapcsolatos egészségügyi érdekekkel. Szembetűnő, hogy az ilyen és ehhez hasonló nyílt és egyértelmű, esetenként rendkívül súlyos környezetvédelmi jogsértésekkel szemben a közigazgatási rendszer mennyire nem él a lehetőségeivel. Tipikusan egy alacsonyabb összegű bírság kiszabásával fejezi ki rosszallását, de még az ismételt bírságok kiszabásának lehetőségével sem él, nem beszélve a rendelkezésre álló további szankciókról:

- a természetvédelmi bírság;
- Natura 2000-es szabályok szerinti (adott esetben Európai Bizottság szintű) szankciók;
- egyéb környezetvédelmi;
- bányászati, vízgazdálkodási jog alapján kiszabható szankciók, így
- megelőzési és helyreállítási munkára való kötelezés;
- tevékenység korlátozása, felfüggesztése vagy megtiltása;
- az általános közigazgatási eljárásjog alapján a szükséges munkálatok elvégzése a károkozó költségére;
- polgári jogi kártérítési felelősség érvényesítése a Kvtv. felelősségi szabályai alapján
- és végül a szabálysértési és a büntetőjogi felelősség érvényesítésének megkísérlése.

(Szankciók párhuzamos alkalmazása a természetvédelmi jogban) Az itt felsorolt szankciók együttes alkalmazása kapcsán két elvi probléma merül fel: az ágazati jogellenesség elvének alkalmazása a közigazgatási jogon belül, illetőleg a kétszeres vagy többszörös jogkövetkezmények tilalma. Az ágazati jogellenesség tekintetében egyet kell értenünk a JNO érvelésével, miszerint nem csak a polgári jogi és a közigazgatási jogi jogellenesség kezelendő külön-külön, hanem a közigazgatási jogon belüli jogellenességek is, mégpedig az officialitás elvéből (a hatóságok eljárási kötelezettségéből) kiindulva. Tekintettel ugyanis arra, hogy a közigazgatási hatóságok kötelesek a rájuk vonatkozó jogszabályokat maradéktalanul alkalmazni, semmilyen indok nem szól amellett, hogy bizonyos ágazati normákat figyelmen kívül hagyhatnának csupán azért, mert az adott tevékenység más közigazgatási ágazatokban meghatározott normákat is sért.

Ami a többszörös jogkövetkezmények tilalmát („ne bis in idem”) illeti, ez a polgári és büntető eljárásjogokban kimunkált elv csak és kizárólag arra vonatkozik, hogy egyazon cselekmény miatt, egyazon jogszabályhely alapján két eljárás nem folytatható. A büntetőjog és a szabálysértési jog között például a kollíziót kizárja a jogrendszer, de ehhez a jogalkotó határozott és speciális rendelkezésére volt szükség, ami azt mutatja, hogy kivétlről és nem automatikusan érvényesülő általános szabályról

van szó. Ezt erősíti meg a Kvtv. és a Ttv. azon rendelkezése, ami szerint a környezetvédelmi és természetvédelmi bírságok nem mentesítenek az ugyanazon cselekmény miatt bekövetkező büntetőjogi, szabálysértési és kártérítési felelősség alól, illetőleg az egyéb közigazgatási szankciók alól sem, mint a tevékenység felfüggesztésére, megtiltására vagy a környezeti károk helyreállítására vonatkozó kötelezések.

Mindezzel együtt természetesen a közigazgatási jogágazatok a polgári joggal, a szabálysértési és büntetőjoggal rendszerbe foglalva kell, hogy működjenek, ami azt jelenti, hogy amennyiben erre lehetőség van, összehangoltan, egymásra tekintettel kell a lehető leghatékonyabb társadalmi eredményt produkálniuk. Ez a gyakorlatra lefordítva azt jelenti, hogy amennyiben az adott ágazati jogszabály lehetővé teszi a szankciók közötti méltányosság szerinti választást vagy a szankciók mértékének méltányos megállapítását, akkor figyelemmel kell lenni a már kiszabott egyéb szankciókra is, annak érdekében, hogy a jogkövetkezmény arányos legyen és a lehető legjobban elérje a jogalkotó által meghatározott célokat. Még egyszer hangsúlyozzuk ugyanakkor, hogy ennek alapján általában nincs mód egyes ágazati szankciók teljes figyelmen kívül hagyására, hiszen az *contra legem* intézkedés volna a jogalkalmazók részéről.

5.2. Levegőtisztaság-védelmi jog

5.2.1. Egészség vs. városi lét

Az Alapjogi Biztos 2016-os éves jelentésében a jövő nemzedékek szószólója hangsúlyozta, hogy „a döntéshozók nem fordítanak kellő figyelmet a környezet állapota és az emberi egészség közötti kapcsolatra. Ennek egyik legszemléletesebb példája a légszennyezettség, amely az egyik vezető halálózási és megbetegedési ok ma Magyarországon”. Ahogyan a szociológiai fejezetekben jeleztük, a környezeti konfliktusok egy része látens marad, mivel különböző társadalmi, csoport- vagy egyéni szintű elhárítási mechanizmusok miatt nem, vagy csak igen felszínesen tudatosul. Az egészség és a városi levegőszennyezés konfliktusa arra is érzékletes példa, hogy minél súlyosabb egy fenyegetés, az elhárító mechanizmusok annál erősebben működnek. Lelkiismeretes tudósok, intézmények időről időre jelzik a statisztikai adatokat és az összefüggéseket a levegőszennyezés és a légúti megbetegedések között, tisztességes újságírók pedig továbbítják ezeket a híreket az olvasóközönség felé. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2018-ban kiadott jelentése szerint például Budapest az európai fővárosok közül a második legrosszabb levegőminőséggel rendelkezik. Számításaik szerint pusztán az a tény, hogy valaki ezt a levegőt szívja be, átlagosan 8,6 hónappal rövidíti meg a várható élettartamát. Ezeknek a tanulmányoknak vagy a róluk szóló híreknek viszont semmilyen utóhatásuk nincs, lényegében senki sem kezdi el vitatni, megbeszélni őket.

5.2.2. A lassan megfővő béka esete és a tehetetlenség egyéb megnyilvánulásai

Hasonlóan a példabeszédben langyos vízbe tett élő békával, amelyik állítólag nyugodtan megvárja, míg alatta lassan felforr a víz és ő szépen megfő, a közlekedés által okozott levegőszennyezés miatt is általában csak akkor alakul ki lakossági tiltakozás, ha valamilyen jelentős változás következik be a forgalomban, a közlekedés rendjében. A budapesti XV. kerületi Szent Korona Általános Iskola és Óvoda esetében a szülők nem tiltakoztak amiatt, hogy a gyermekeiknek egy elhibázott önkormányzati döntés miatt még a korábbinál is rosszabb levegőt kellett szívniuk, és nagyobb zajt kellett elviselni-

ük. Az történt, hogy egy ingatlanfejlesztő beruházó szemet vetett arra a parkra, amelynek a közepén korábban az iskola-óvoda komplexum volt, és sikerült meggyőznie a képviselő-testületet, hogy módosítsák a vonatkozó rendezési terveket, és helyezték át az oktatási intézményeket a közeli M3-as autópálya másik oldalára. Ennek folytán a gyerekek még közelebb kerültek a hatsávós autópályához, egész napjaikat határérték feletti zajban és levegőszennyezettségben töltötték. A nappali zajszint 80 dBA volt, a levegőszennyező anyagok közül a nitrogénoxidok, a PM10 méretű koromszemcsék, valamint a talaj közeli ózon haladta meg a határértékeket. Konfliktus mégis inkább a szülők és a környezetvédők között keletkezett: a szülők nehezményezték, hogy utóbbiak „felfűjták” az ügyet. Hogyisne, hiszen ha igazuk van, a szülőknek szembe kell nézniük azzal, hogy mindezt szó nélkül eltűrték...

5.2.3. *Mennyi szennyezést kell elviselni egy város „normális működése” mellett?*

Nehezen kikezdhető az állampolgári jogok országgyűlési biztosának még 2002-ben született állásfoglalása, amiben a következő áll: „A helyi önkormányzatokról szóló törvény települési önkormányzati feladatként határozza meg a helyi tömegközlekedés biztosítását, ennél fogva a tömegközlekedés működtetésével óhatatlanul együtt járó zavarás szükségszerűnek mondható, azt a tulajdonosok túrni kötelesek. Több túrésra kötelezett esetén az észszerűség és igazságosság követelménye lehet irányadó. A szükségszerű zavarással kapcsolatos túrés kötelezettség magában foglalja a tömegközlekedési járművek megállóinak üzemeléséből adódó fokozott terheket is. Nem kifogásolható, ha valamennyi érintett számára elfogadható megoldás hiányában olyan intézkedés történik, amely az egyformán túrésra kötelezettek lakókörülményeinek összevetése eredményeként a legkevésbé rossz.” Nem nehéz felfedezni ebben az állásfoglalásban a polgári jogi gondolkodást, amely a polgári jogi jogviszonyokhoz hasonlóan a felek viszonyát egy zárt rendszerben vizsgálja, és az észszerűség és igazságosság mércéit alkalmazza. Ez a megközelítés azonban kínálja már a nézőpont tágításának a lehetőségét is, hiszen egyfelől az észszerűség és az igazságosság nemcsak egy kisebb közösség, hanem a társadalom vagy legalábbis az adott város szintjén is vizsgálható, másodsorban pedig az így kimunkált megoldásnak időtállóknak kell lennie. Abból kell tehát kiindulnunk, hogy a szóban forgó ügyben a tömegközlekedés az egész közösség, az egész város érdeke. Ez a megközelítés sem áthatja alá azt a követelményt, hogy a kiválasztott megoldásnak igazságosnak kell lennie, a közösség érdekében senki magánérdekét nem lehet aránytalanul vagy megfelelő ellentételezés nélkül csorbítani. Emellett a nagyobb közösségnek mindent meg kell tennie egyes kisebb közösségek aránytalan, igazságtalan terheinek a csökkentésére.

(*Kiegyensúlyozott döntés fair eljárásban*) Egy későbbi ügyben, a kecskeméti Dobó körút tömegközlekedési forgalomszervezési ügyben a JNO állásfoglalása javasolta a buszmegállóhoz kapcsolódó hangterelő fal tervek szerinti megépítését, továbbá a lakóházak előtti növényssáv három szintűvé alakítását, illetőleg a buszok megfelelő karbantartását és fejlesztését a levegőszennyezési mutatók további csökkentése érdekében. A materiális igazságosság mellett az igazságos, fair eljárás szempontjainak is érvényesülni kell: az önkormányzat a megoldási lehetőségeket a megfelelő szakmai szervezetek és hatóságok, valamint az érintett közösségek tájékoztatásával és meghallgatásával alakította ki, az egyéni lakossági észrevételeket is rendre megválaszolta.

5.2.4. *Ki jött előbb?*

A környezetszennyezők gyakran védekeznek azzal, hogy az ő üzemük települt az adott helyre előbb, legtöbbször jóval előbb, a levegőszennyezés és más ártalmak miatt panaszkodó lakók később költöztek oda, így hát magukra vessenek. A nyíregyházi „Özdomb” lakóparkkal kapcsolatban a JNO leszö-

gezte, hogy adott esetben a környezeti károkkal és az ingatlan értékcsökkenéssel kapcsolatos polgári jogi követeléseket csökkentheti az, ha valaki később költözött egy már szennyezett lakóhelyre, azonban a közigazgatási jogi környezetvédelmi határértékek betartásának követelményét ez a körülmény nem teszi semmissé, csakúgy, mint az emberi egészséggel kapcsolatos és az egészséges környezethez való alkotmányos jogokat sem.

(*Az időtényező a környezetjogban: korábban jogszerű lehetett, most nem az*) Könnyű felismerni ebben a konfliktusban a szociológiai fejezetekben tárgyalt időkonfliktus egyik megnyilvánulását. Megjegyezzük, hogy ugyancsak az időtényezővel függ össze az az eset, amikor a tudomány, a társadalmi-gazdasági, technológiai fejlődés és általában az internet korában az ismeretek gazdagodása és elmélyülése vezet oda, hogy egy korábban jogszerűnek tartott magatartást a továbbiakban környezetkárosítónak, egészségkárosítónak ismerünk fel, és emiatt jogszerűtlenné válik. Ilyen esetekben a közigazgatási jogi megközelítés hasonló az előzőekben említettekhez, viszont attól némiképp eltérően, a polgári jogi megközelítésben a körülmények mérlegelésével előfordulhat olyan ítélet is, amely szerint a környezethasználónak kötelessége nyomon követni a technológiai fejlődést, és a létesítményeit hozzáigazítani a legújabb ismeretek által megkívánt környezetvédelmi paraméterekhez.

5.2.5. Állattartás lakókörnyezetben

Néhány évtizede még jelentős különbség volt e tekintetben a városi és a falusi közösségek hozzáállása között, ez a különbség azonban mára elenyészni látszik, az állattartás és a vele járó zavaró környezet-szennyező hatások (bűz, legyek és más rovarok stb.) a falvakban is egyre kevésbé elfogadottak. Azt is látni kell ugyanakkor, hogy a nagyméretű, intenzív állattartó telepek szennyezése nagyságrendekkel nagyobb, bár azokat ritkábban telepítik lakott területek közelébe, illetőleg a lakott területek sem fejlődnek azok irányába. Ennek megfelelően az ilyen szaghatások nem minősülnek jogellenesnek, és megfelelő tervezési és hatósági eszközökkel azt is ki kell zárni, hogy egy ilyen tevékenység mások – a környezethasználó által nem befolyásolható – magatartása folytán váljon jogellenessé.

(*A helyen már korábban működő vállalkozó kártérítési igénye*) Ezzel az előző bekezdésben leírt fejlesztési trenddel ellentétes irányú volt azonban Nyíregyháza eljárása, amikor a településrendezési terv módosítása során az évek óta jogszerűen működő állattartó telep közvetlen közelébe lakóterületi funkciót tervezett. Az így előállt bonyolult polgári jogi helyzetben a területhasználat megváltoztatását kezdeményező vállalkozó és az önkormányzat osztozik a felelősségben, az állattartó telep tulajdonosa nem felelős, sőt, az eljáró ombudsman álláspontja szerint azokat a többletköltségeit is követelheti majd a felelősöktől, amelyek azáltal lépnek föl, hogy a környezetvédelmi közigazgatási szabályok betartása számára megnehezedik, vagy egyenesen ellehetetlenül.

(*Több szempont érvényesítése az állattartási ügyekben*) A kartali lótartás ügyében az állatvédelmi hatóság fogalmazott meg határozott véleményt: a jogszabályok és a többször is ellenőrzött hatósági határozatok betartása esetén a lakott területen a megfelelő mértékű állattartás sem állategészségügyi (élelmiszerbiztonsági), sem környezetvédelmi szempontból nem kifogásolható. A szakhatósági állásfoglalás tiszteletben tartása mellett a JNO álláspontja szerint az ilyen ügyeket nem csupán egy (a szakmai okokból érthetően az állatok javára elfogult) hatóságnak kellene megítélni, hanem az összes a környezetvédelemben (levegőtisztaság-védelemben, hulladékgazdálkodásban, felszín alatti víz védelmében), vízgazdálkodásban, valamint talajvédelemben érintett hatóság együttes részvételével. A konfliktusok rendezésével kapcsolatos általános szociológiai elvek is azt diktálják, hogy az összes érintettnek részt kell vennie a konfliktus feltárásában és megvitatásában. A kartali ügybe ugyanakkor a panaszos az építési hatóságot is igyekezett bevonni azzal, hogy az állatok tartására emelt építmények nem felelnek meg az építési jogi követelményeknek. Mindezekon felül az ilyen ügyekben természetesen kiemelt jelentősége van a helyszínt és az érintett közösséget legjobban ismerő önkormányzatoknak is.

A kartali ügghöz hasonló esetekből kiindulva, véleményünk szerint a szabályozásnak és a joggyakorlatnak adott esetben idővel változni is kell, ahogyan a közösségi együttélés, a települési higiéniaival és környezeti feltételekkel kapcsolatos társadalmi elvárások is változnak. A jelenlegi szabályozás a tartott állatok száma szerint telepíti egyik vagy másik hatóságtípushoz az állattartásos ügyeket, tehát eszerint változik az is, hogy a jogalkotó melyik ide kapcsolódó társadalmi érdeket tartja fontosabbnak. Az igen nagy létszámú, ehhez képest jelentős környezetterheléssel járó állattartás környezeti hatásvizsgálat-köteles is egyúttal (tehát itt a környezetvédelmi érdekek dominálnak), míg a másik oldalon a kis létszámú állattartás ellenőrzésével az önkormányzati hatóságok foglalkoznak (ami azt jelentheti, hogy a gazdasági érdekekkel több kompromisszumra kerülhet sor).

Vitatott egyébként, hogy az önkormányzatoknak mint helyi jogalkotóknak van-e kötelezettsége a kis létszámú állattartás helyi szabályainak megalkotására és ellenőrzésére. A JNO kifogásolta, hogy a nyíregyházi önkormányzat nem hozott rendeletet a helyi állattartás körülményeiről, nevezetesen arról, hogy milyen állatok tarthatók a település területén, illetőleg az egyes területhasználati egységeken, továbbá, hogy az ezzel kapcsolatos önkormányzati hatósági ügyekben ki jogosult eljárni. Az önkormányzat nem értett egyet az állásfoglalással, véleménye szerint nincsenek olyan problémák e téren, amelyeket ne lehetne állatvédelmi, állategészségügyi, környezetvédelmi vagy építésügyi intézkedésekkel kezelni, illetőleg a birtokvédelem eszközei is rendelkezésre állnak.

Álláspontunk szerint mind a két érvelés védhető lenne, azonban a tételes jog eléggé egyértelműen meghatározza az önkormányzatok kötelezettségeit ebben a témakörben. Az építési jogban utalás történik az önkormányzat szabályozási kötelezettségére (az állattartás céljára szolgáló építmények elhelyezése, védőtávolságok stb., sőt a helyi közegészségügyi, állategészségügyi és környezetvédelmi követelmények tekintetében is), továbbá a hulladékgazdálkodási jog is az önkormányzatokat kötelezi a közterületeken folytatott állattartás szabályainak a részletes kimunkálására. Továbbmenve, a felszín alatti vizekre vonatkozó szabályok is az önkormányzatok irányába mutatnak, a jó mezőgazdasági gyakorlat kapcsán.

Fontos figyelemmel lenni arra, hogy az önkormányzati rendeletalkotás kereteit általánosságban az Alaptörvény és az önkormányzatokra vonatkozó törvény állapítja meg. Ezek a jogforrások nem tartalmazzák a helyi állattartás kérdését a kötelező helyi jogalkotási tárgykörök között. Az Alkotmánybíróság viszont korábban több határozatában is foglalkozott ezzel a kérdéssel, és megállapította, hogy a közösség tagjai közötti jogviták megelőzése a helyi szintű jogszabályalkotás fontos tárgyköre, az állattartás pedig ennek az egyik legfontosabb kérdése, amit helyes, ha az önkormányzat a köz érdekének figyelembevételével, a lakosok békés együttélésének az érdekében szabályoz. Azt is megállapította a testület, hogy az állattartást ugyan sok magasabb szintű jogszabály szabályozza, azonban a kisebb létszámú állatok tartására vonatkozóan még így is vannak üresen hagyott területek, és előfordul, hogy egy adott településen bizonyos állattartási tevékenységre semmilyen jogi norma nem vonatkozik, viszont jelentős mértékben zavarja az ott lakók életét.

5.2.6. A bűz betartja a levegőszennyezési határértékeket

Az összes mérhető határértéket betarthatja adott esetben egy levegőszennyező forrás, mégis jogellenes lehet, mert a környezetét zavarja, attól függően, hogy milyen időjárási körülmények között, mennyi ideig áll fenn a szennyezés, illetőleg milyen társadalmi, kulturális közegben jelentkezik. Kiváló foratókönyv ez bonyolult környezeti konfliktusok kialakulása számára, ahol adott esetben mindegyik félnek igaza van. A Borsodi Érc-, Ásvány és Nyersanyag Feldolgozó Zrt. (BÉM Zrt.) ügyében a környezetvédelmi hatóság minden további nélkül megadta az üzemnek az egységes környezethasználati engedélyt, bár a JNO jogászai sérelmezték, hogy a bűzzel kapcsolatban elmulasztotta számonkérni a legjobb elérhető technika használatát. A közigazgatási perben a BÉM Zrt. azzal védekezett, hogy az általa kibocsátott füstgáz összes összetevőjét egyértelműen beazonosították, és

valamennyivel kapcsolatban betartják a kibocsátási határ-értéket. A JNO álláspontja ezzel szemben az volt, hogy a bűz fogalmi elemei között nem játszik döntő szerepet az, hogy feltétlenül ismeretlen összetételű anyagról legyen szó, ellenben az, hogy kellemetlen érzetet kelt, kulcskérdésnek minősül. Az ügyben polgári per is indult, amelyben az eljáró bíróságok egészen egyszerűen eltiltották a Zrt.-t a jelenlegi technológia alkalmazásával mintegy 25 ezer ember mindennapi nyugalma és jóérzését zavaró tevékenységtől, mint szükségtelen zavarástól.

Amennyiben módja van rá, a környezetvédelmi hatóság természetesen igyekszik a szubjektív bűzpanaszokat először is az objektív levegőszennyezettség határértékek segítségével kezelni. Az üllői nyomda által kibocsátott levegőszennyező anyagok ügyében azt tapasztalhattuk, hogy a hatóság kibocsátási határértékeket állapított meg az üzem mint helyhez kötött légszennyező forrás számra, továbbá az üzemeltetőt rendszeres adatszolgáltatásra is kötelezte. A helyszíni szemlék során azonban azt észlelte, hogy az oldószeres bűz nem szűnt meg. Álláspontunk szerint ilyen esetekben a probléma gyökereit mélyebben érintő intézkedéseket is kell hozni, az elérhető legjobb technológia alkalmazását is elő lehet írni, ha pedig azzal sem szűnik meg a bűz, a tevékenység korlátozását, felfüggesztését vagy végleges abbahagyását kell elrendelni.

5.2.7. Közlekedésszervezés – a konfliktus áttolása más területekre

A közlekedési szektort a gazdaság vérkeringésének is nevezik, biztosítja az erőforrások, termékek áramlását, összeköt szervezeteket és embereket, támogatja a mindennapi életet és a gazdasági fejlődést. Ugyanakkor kimerít bizonyos erőforrásokat és még a fejlett országokban is a levegő üvegházhatású gázokkal való szennyezésének legalább egyharmadáért felelős, nem beszélve arról, hogy igen nagy területeket foglal el és fed be szilárd burkolattal. Ezek a konfliktusok gyökeres megoldásokat igényelnek, nem pedig a probléma elfedésére alkalmas közlekedésszervezési látszatsmegoldásokat, amelyek ráadásul többnyire igen költségesek is.

A tét pedig nagy. Ahogyan egy müncheni felmérés nagy mintán (6000 gyermek vérvételi adataiból és betegségstörténetéből) végzett kutatás alapján megállapította, egy forgalmas főútvonal mentén 50, 250 és 1000 méter távolságban élők, bár némiképp csökkenő mértékben, jelentős egészségkárosodásnak vannak kitéve, csupán az 1000 méternél távolabb élő csoport volt szignifikánsan egészségesebb. Ennek a vizsgálatnak az eredményeit amerikai és holland kutatások is megerősítették.

A közlekedési átszervezési, városmag-tehermentesítési és hasonló ügyek egyik fontos következtetése, hogy önmagában a forgalom áthelyezése nem eredményezi a környezet állapotának javulását, ha a gépjárműhasználat, a közlekedésben részt vevő gépjárművek száma nem csökken. A forgalom volumenét nem csökkentő közlekedésszervezési megoldások ugyanis nem tesznek mást, mint újraosztják a környezeti terheket. Mivel azonban a közlekedésszervezéssel szinte mindig új beruházások is járnak, a végső hatásuk még több út, még több gépjárműóra és még több szennyezés.

(*Miért közúton?*) Fontos adalék még a közlekedésszervezés témaköréhez az egyéni és a szállítási célú közlekedés társadalmi-gazdasági hátterének a különbözősége. Az egyéni közlekedés társadalmi, gazdasági és környezeti szempontból is fenntarthatatlan, technológiai szempontból észszerűtlen (egy hetvenkilós súly mozgatása érdekében tonnányi fémet és egyéb anyagokat mozgatunk), jelenlegi volumenének fenntartásában kényelmi és presztízsszemponatok játszanak szerepet. A szállítási célú közlekedés szintén észszerűtlen szintjének fenntartásában általában elhibázott makrogazdasági (például a káros állami támogatások) és mikrogazdasági döntések (például a szervezési kapacitások elégtelensége) állnak. Amíg az egyéni és a szállítási célú gépjárműhasználat általános hátterét nem tárjuk fel megfelelően, addig véleményünk szerint a közlekedésszervezési megoldások jó esetben is csak tüneti kezelésnek bizonyulnak.

A személyes gépjárműhasználatról való fokozatos lemondás, az alternatív és a közösségi közlekedési módok tömeges elterjedése a jelenlegi helyzetben az egyetlen módja annak, hogy a városi lét

önmagában ne vegyen el éveket az átlagos várható élettartamból. Lehetséges, hogy az egyre tökéletesebb égéssel gyártott motorok egyre kevesebb káros anyagot bocsátanak ki, azonban ezek lényegesen bonyolultabb, összetettebb kémiai vegyületek, amelyek sokkalta veszélyesebbek a korábbiaknál. Ráadásul, amikor kisebb fogyasztású, környezetbarátabb típusokhoz jutunk, több gépjárműhasználatot engedünk meg magunknak, és ezenközben összességében még az előző helyzethez képest is nagyobb környezetszennyezést végzünk (ezt hívják a környezetvédelmi közgazdászok Jevons-hatásnak).

(A vízi és vasúti áruszállítás alternatív lehetőségei) A nagy állami egyedi projektekkel kapcsolatban mindenképpen elvárható lenne a megfelelő közlekedéstervezés. A JNO az M4-es metró szállítási műveleteivel kapcsolatos állásfoglalásában rámutatott, hogy legalább az áru- és teherszállításban kulcsfontosságú lenne a kevésbé szennyező szállítási formákra való áttérés. A vízi szállítás kapacitása például lényegesen meghaladja a közútiét, ezért aztán jóval olcsóbb is. Az uszályok káros anyag kibocsátása fajlagosan sokkal kisebb, a zaj- és porterhelése elhanyagolható, kivéve a be- és kirakodást. Ugyanakkor nyilvánvaló korlátai a vízi szállításnak, hogy csak meghatározott útvonalakon, általában csak a szállítási igények egy részét tudja kielégíteni. A vasúti szállításra az említett előnyök szintén vonatkoznak, míg a hátrányok kevésbé jelentkeznek. Mindezek miatt a módközi szállítás intelligens tervezése szükséges. A logisztika terén különböző közlekedési hálózatok integrációja és átjárhatósága az információs korban ma már mindenképpen elvárható, még a különös kihívásnak számító forgalmas nagyvárosokban is.

(A helyi önkormányzatok felelőssége a közlekedés szervezésében) A helyi közlekedési rend kialakítására az önkormányzatoknak elégséges felhatalmazást biztosít, egyúttal pedig kötelezettséget is keletkeztet az Alaptörvény, az Önkormányzatokról szóló törvény, a Közlekedési törvény, valamint annak végrehajtási rendeletei. Fontos, hogy a közlekedésszervezés mellett az épített és természetes környezet védelme is az önkormányzat feladatai között szerepel, így a közlekedési koncepcióban hosszú távú, rendszerszintű megoldásokra kell törekedni. A rövid távú, parciális érdekek kiegyensúlyozása végett az ilyen tervek kialakításában a széles körű és a folyamat kezdetétől megvalósuló közösségi részvétel elengedhetetlen. Ráadásul az ilyen esetekben az egyes érintett közösségek érdekei szemben állhatnak, ezért a közösségi részvétel hatékony megszervezése, közvetítése különösen bonyolult feladat. Ezzel összhangban a kecskeméti Dobó körutat érintő ügyben a JNO a magán gépjármű közlekedés visszaszorításának nemzetközi példák alapján adódó módszerei (például forgalomcsillapítás, dugódíj, kommunikációs eszközök) mellett a közösségi közlekedés fejlesztését, illetőleg környezetterhelésének csökkentését javasolta például forgalomszervezési, racionalizálási, jármű-karbantartási eszközökkel. Álláspontunk szerint a közösségi közlekedésben megnyilvánuló környezetvédelmi morál példaként szolgál és hat a magánautósok magatartására is, másfelől előkészítheti a feltételeket a közlekedéssel kapcsolatos környezetvédelmi követelmények további szigorítása számára is.

(Álmegoldások és valódi forgalomcsillapítás) Ami az egyik közösség számára enyhülést hoz, az egy vagy akár több másik közösség számára a környezeti terhek súlyosbodásával járhat. A Budapest II. kerület Lövház utca egy része átalakításának ügyében azt láthattuk, hogy az önkormányzat a sétálóutca kialakításával akart szerves kapcsolatot kialakítani a Millenáris Központ, a Mammút üzletházak, a könyvtár és az önkormányzat épületei között, és egyúttal megakadályozni, hogy ezen a korábban forgalmas útvonalon gépjárművek közlekedjenek. A terv összhangban van továbbá az említett két új nagyberuházás környezetvédelmi engedélyében a környezetvédelmi hatóság által tett szennyezéscsökkentési előírásokkal is, továbbá egy, a kerület által megpályázott uniós támogatás feltételeit is kielégítette. A terv megvalósításával egyidejűleg azonban az önkormányzat elmulasztott egy sor levegőtisztaság védelmi és zajcsökkentő intézkedést azokban a környező utcákban, ahol a környezetterhelés megnövekedett. Egyebek mellett nem végzett méréseket a Fény utcában, és nem tett további forgalomcsökkentő intézkedéseket a Széll Kálmán tér átépítése során a helyben lakók érdekében. Nem lépett fel továbbá kellő eréllyel az említett nagyberuházások környezetvédelmi engedélyeiben ugyancsak szereplő szigetelési, forgalomcsillapítási, fapótlási és többszintes zöldfelület-kialakítási kötelezettségek érvényesítése érdekében.

Meg kell különböztetnünk az ilyen eseteket a valódi forgalomcsillapítástól, amire jó példa a Belváros Főutcája-ügy, ahol az önkormányzat mint útfenntartó a célforgalmat kivéve behajtani tilos

táblákat helyezett el, amelyeket megfelelő tájékoztató táblákkal előre is jeleznek az arra hajtó autósoknak. Az intézkedés célja a tranzitforgalom teljes kizárása volt, amely sikeresnek mondható. Az ilyen projektekkel szemben is felvethető persze, hogy csupán áttolta a környezeti problémát más, szomszédos területekre, ez azonban nem teljesen igaz, mivel ebben az esetben egy egész kerület összehangolt szabályozásáról volt szó, aminek révén az autósok egy része eleve teljesen más útvonalat választ. Nyilvánvaló azonban az is, hogy az ilyen forgalomcsökkentő intézkedések akkor számítnak valódi problémamegoldásnak, ha még ennél is nagyobb léptékben tervezik és hajtják végre azokat, hogy a közlekedők ne egyszerűen alternatív útvonalakat válasszanak, hanem komolyan fontolóra vegyék alternatív közlekedési eszközök használatát is. Megjegyezzük, hogy a budapesti dugódíj már az akkori Vidékfejlesztési Minisztérium 2011-ben kiadott ágazatközi PM10 (szálló por) csökkentési intézkedési programjában is szerepelt, amelyet a kormány határozattal fogadott el még abban az évben. Ugyanakkor a komoly konfliktussal járó intézkedést mind a mai napig nem merete felvállalni egyetlen önkormányzat sem, a környezetvédelmi és közegészségügyi szakembereknek már annak is örülniük kell, hogy a téma egyáltalán még napirenden van, szakmai viták folynak, alternatív, kompromisszumos javaslatok merülnek fel (például a kilométer- és szennyezésarányos dugódíj).³

Nézzünk meg egy külföldi példát! A svéd kormány úgy döntött, hogy 2030-ra uralkodóvá teszi az elektromos gépjárműveket az országukban, ami azt jelenti, hogy azok legalább 80%-a elektromos meghajtású lesz, alig több mint 12 év leforgása alatt. Az alapvető koncepció megtervezésére, az összes érintett közösség és szakmai kör véleményének begyűjtésére és összehangolására egy egyetemi intézetet és egy civil szervezetet kértek fel. Magának a közlekedésszervezési elhatározásnak az alapját az képezi, hogy a svéd önkormányzatok többsége elkötelezte magát a környezetbarát közlekedés mellett és komoly intézkedéseket hozott már most például a tömegközlekedés fejlesztésében.

Számos szerző figyelmeztet ugyanakkor, hogy a közlekedéstervezésben is átfogó, komplex programokra van szükség: a kis lépések politikája ugyanis ahhoz vezet, hogy az adott településen vagy régióban relatíve nagy ráfordítással megvalósított tervek hosszabb távon nem váltják be a hozzájuk fűzött reményeket. Ugyancsak fontos elvi tervezési szempont volt, hogy miközben egy fenntartható közlekedési modellt dolgoznak ki és valósítanak meg, nem szabad, hogy más szektorokban a környezeti vagy társadalmi-gazdasági terheket növeljék egyúttal. Mindezek alapján a svéd közlekedési koncepcióban négy alapvető szempont körvonalazódott:

- a. erőforrás-takarékosság (a mezőgazdaság, erdőszet, bányászat, valamint az energifolyamok által nyújtott erőforrások észszerű felhasználása);
- b. területhasználat korlátozottsága (ahol megfelelően osztozni kell a természettel, az élelmiszer-termeléssel, az energiatermeléssel és anyagnyeréssel, valamint más infrastrukturális elemekkel), melynek során a bioszféra működőképességének fenntartása, mégpedig nemcsak helyi, hanem globális szinten is, minden más feltételt megelőző;
- c. technológiai szempontok (példaként említhető a bioüzemanyagok technológiai zsákutcája, hiszen a fotoszintézis a napenergia alig 3%-át hasznosítja, szemben a jobb napelemekkel, amelyek 30%-os hatékonyságig is felmehetnek, emiatt pedig az elektromos autók perspektívái sokkal ígéretesebbek);
- d. kormányzati szempontok (a fenti A–C. szempontokat érvényesíteni is kell valahogyan, megfelelő koordinációval, kommunikációval, döntéshozatali eljárásokkal, végrehajtással és monitoringgal).

5.2.8. Eljárástípusok, jogágak közötti kollízió – panaszjog vagy közigazgatási eljárás

Levegőtisztaság védelmi ügyben találkoztunk az ún. jogági kollízióval, amely tulajdonképpen többféle notórius, kisebb helyi környezetvédelmi konfliktus gyakorlatában tipikusnak mondható. A bajai

³ A vita egyes állomásai nyomon követhetők például a dugódíj.hu c. honlapon.

Tajga Depo szárítókazán levegőszennyezési ügyében az ombudsmani iroda arra a megállapításra jutott, hogy az alkotmányjog területére tartozó panaszjog csak azon jogsérelmek orvoslására szolgál, amelyek egyetlen hatóság hatáskörébe sem tartoznak, sőt adott esetben még csak konkrét jogszabály sincs, amelybe ütköznének. Eképpen bírósági eljárás sem volna igénybe vehető, a panasz tárgyát adó jelenségek egyértelműen egyéni vagy társadalmi érdekeket sértenek, és a közhatalom fellépésére van szükség. Ezzel szemben bármely környezetvédelmi jogszabály kikényszerítése a környezet védelméért felelős hatóságokhoz tartozik, ezért jogellenes, ha ezek vagy más hatóságok általános panaszként bírálják el az ilyen ügyeket. Arra tekintettel azonban, hogy a panaszügyek elintézése egyszerűbb (például teljes mértékben figyelmen kívül hagyhatók az ismételt bejelentések, amik pedig a krónikus környezeti konfliktusok esetén gyakoriak), közösségi részvételi, illetőleg jogorvoslati megoldásai az eljáró hatóság számára biztonságosabbak, sokszor előfordul, hogy a hatóságok hajlanak inkább a panaszjogot alkalmazni ilyen esetekben is. Az is előfordul, hogy a környezetvédelmi hatóság a panaszoktól független eljárásban, ám tartalmában azoknak megfelelően „hivatalból” hoz megfelelő intézkedéseket.

A probléma, úgy látszik, tartósan fennmaradt, mivel a 2015. évi ombudsmani beszámolóban is foglalkoznia kellett vele. „Mostani jelentésükben a biztos és a biztos helyettes felhívták a figyelmet arra, hogy a hatóságok a hozzájuk érkező beadványok kivizsgálása során az esetek többségében a Panasztörvény szerint járnak el. Rámutattak, hogy a Panasztörvény⁴ rendelkezései nem alkalmazhatók annak érdekében, hogy azok a hatósági ellenőrzés, a Ket. szerinti eljárás lefolytatását kiváltsák. Amennyiben fennáll a beadvány alapján a Ket., illetve az ágazati jogszabályok alkalmazási kötelezettsége, a hatóság azt nem jogosult a Panasztörvény rendeltetésellenes alkalmazása folytán figyelmen kívül hagyni.”

5.2.9. Bizonyítás

A nagyttényi Chinoin gyár bűzkibocsátásának több mint két évtizedes története⁵ során az egyébként környezettudatos cég nem fordított jelentős összegeket a probléma megoldására, inkább csak látszatszerű megoldásokkal, gesztusokkal kezelte azt. Erre azért volt lehetőség, mert a szagok kiszámíthatatlanul, lökésszerűen árasztották el a környéket. Így az, hogy egy-egy lakossági panaszt, bejelentést az önkormányzat vagy a környezetvédelmi hatóság előtt igazolni tudjanak, a véletlenül múltott. Ez is azt igazolja, hogy a levegőtisztasági ügyek bizonyítási eljárásai nehezek, mivel a jogsértés bizonyítása konkrét mérésekkel nem mindig megoldható. Gyakori, hogy csak időszakosan kibocsátott káros anyagokról van szó, amelyek gyorsan eloszlanak, így a mintavétel lényegében lehetetlen. Segítség lehet viszont az ilyen esetekben az ellenőrzött üzem tevékenységének, anyagmérlegének, fűtési költségeinek, illetőleg azok változási mintázatának az ellenőrzése. További bizonyítékokként jöhetnek szóba a kiülepedés adatai, az üzemben, telephelyen felhalmozott tüzelőanyag jellege és a tüzelőberendezések szakértői vizsgálata is. Arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy a közigazgatási eljárásokban a személyi észlelés is bevett bizonyíték, az illegális égetéssel kapcsolatos konfliktusokban a hatóságok általában számtalan tanút hallgathatnának meg.

⁴ Megjegyezzük, hogy a 2013-as panasztörvényt 2023-ban új törvényi szabályozás váltotta fel, ez azonban a szövegbeli, eljárásjogi konfliktus lefolyását nem változtatta meg.

⁵ 2022-ben például a gyár területén keletkezett tűz okozott levegőszennyezési problémát.

5.3. Vízvédelem

5.3.1. A vízigénnyel kapcsolatos konfliktusok

A vízigénnyel kapcsolatos konfliktusok egyfelől természeti eredetűek, másfelől, ezekhez hozzáadódva, társadalmiak. A két tényező természetesen nem választható el mereven egymástól. Ami a természeti feltételeket illeti, a Nemzeti Vízstratégia (Kvassay Jenő-terv) megállapítja, hogy Magyarország vízföldrajzi adottságait egyrészt jelentős viszonylagos előnyök, másrészt ezzel egy időben nagymértékű kiszolgáltatottság jellemzi:

- az egy főre jutó *víz készletünk* az egyik legnagyobb a kontinensen, ugyanakkor a csapadékból származó saját felszíni víz készletünk a legkisebb;
- felszíni *víz hálózatunk* az igényekhez képest ritka, eloszlása pedig egyenetlen: víz készleteink háromnegyed része a Duna és a Dráva medrében összpontosul, az ország mintegy felét kitevő Tisza vízgyűjtőjére mindössze a víz készlet negyede jut;
- jóllehet kiváló minőségű és bőséges *felszín alatti vizekkel* rendelkezünk mind ivóvízellátási, mind gyógyászati és üdülési célra, a túlhasználat helyenként már mutatkozó jelei okoznak konfliktust;
- a medencejelleg miatt az árvizek által fenyegetett területeink aránya Európában a legnagyobb;
- termőföldjeink közel fele *belvízjárta*, amiben az adottságainkon túl szerepe van a kedvezőtlen földhasználatnak és agrotechnikának is;
- az ország klimatikus adottságai miatt nagy az *aszályveszély*;
- a természeti környezetből adódó konfliktusokhoz a Nemzeti Vízstratégia alapján főként a következő társadalmi, szakmai, igazgatási tényezők járulnak;
- az árvizek kockázata nem csak a természeti folyamatok változása miatt nő, hanem az emberi beavatkozások hatásainak következtében, főként a következők miatt:
 - »» a gyakran szűk hullámterek,
 - »» akadályok a nagyvizek (árhullámok) lefolyásánál,
 - »» a folyók nagyvízi levezető képességének romlása, az árterek feliszapolódása, »» a fakitermelések után elmaradt erdőfelújítások a felső vízgyűjtőkön,
 - »» a természetes árvíz-visszatartási képesség területhasználat miatti csökkenése,
 - »» az árvízvédelmi művek fenntartásának gyakori ellehetetlenülése, illetőleg
 - »» a kockázatnak kitett vagyoni értékének, illetve sérülékenységének növekedése az ártéren (a mentett árteret sokan teljesen veszélymentesnek tekintik);
- a belvízlevezető rendszerek elvezetés-centrikus kialakítása és az üzemeltetésük rugalmatlansága miatt a természetvédelem, a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás, a gazdaságosság és víz készlet-gazdálkodás követelményét nem tudják kielégíteni, mint ahogy a jelenlegi területhasználati igényeket és a gazdálkodók sokszor irreális elvárásait sem (a konfliktushoz hozzájárul a területi adottságokat nem ismerő új gazdálkodók megjelenése, illetve az állami szerepvállaláshoz megszokásból ragaszkodó gazdálkodók elvárásai is);
- a vízvédelmi, *víz gazdálkodási szektor és a társadalom kapcsolatának gyengesége* is konfliktust okoz, emiatt az érintettek nem veszik kellőképpen figyelembe az ökológiai, természetvédelmi, kulturális és gazdasági szempontok teljességét;
- a vízi *infrastruktúrák elöregednek*, a technológia idejétmúlttá válik, az ellátórendszerek felkészületlenek a változó igények kielégítésére, a környezeti kihívások, a folytatódó urbanizáció, a klímaváltozással együtt járó kockázatok kezelésére;
- a víz gazdálkodási döntésekhez rendelkezésre álló *adatok* hiányosak: a víz jogi engedélyezéshez általában hiányoznak a készletekre és a vízkivételek környezeti hatására vonatkozó alapozó munkák, a vízkivételek engedélyezési és nyilvántartási rendszere pontatlan, az adat szolgáltatás bizonytalan, a víz készletek állapotának monitorozása nem kielégítő, így az állapotértékelés és a hasznosítható készletek meghatározása is bizonytalan alapokon nyugszik;

- a felügyeleti *ellenőrzés* gyenge, az engedély nélküli vízkivételeknek gyakorlatilag nincsen következménye, ami a nem ellenőrizhető vízhasználatok veszélyét rejti magában, különösen nehéz gazdasági helyzetben vagy szárazság idején;
- a *területhasználatok* (mezőgazdaság, ipar, rekreáció, természetvédelem, településfejlesztés) vízgazdálkodási szempontokat figyelmen kívül hagyó fejlesztései nehezítik az igények kielégítését;
- a területhasználati hibák kiemelt területe, hogy Magyarországon olyan földterületek is szántóföldi művelésben vannak, amelyek arra *nem alkalmasak*, a vízkárok oka tehát igen sok helyen a vízrajzi adottságokhoz nem igazodó földhasználat,

Ezek a konfliktusok nagyléptékűek, ritkán érik el a közösségek, civil szervezetek látókörét, emiatt az ombudsmani és más környezeti konfliktusokkal közvetlenül foglalkozó szervek gyakorlatában is csak közvetetten, esetleg bizonyos részterületeivel jelennek meg. A vízvédelmi-vízgazdálkodási fejezetben a következőkben tárgyalt néhány konfliktustípus ezért csak a jéghegy csúcsa, miközben ezeket megismerjük és kezeljük, tisztában kell lennünk az ország vízstratégiájában összefoglalt nagyobb, strukturális problémák adta keretekkel is.

5.3.2. A vízierőművekkel kapcsolatos konfliktusok

A vízenergia a világ villamos energia termelésének 16%-át adja, egyes kontinenseken belül, illetőleg egyes országokban ennél jóval többet tesz ki. Európában ez az arány 53%, Ausztria például az áramtermelésének 68%-át vízierőművekből fedezi. Ez az egyik legrégebbi megújuló energiaforrás majdnem teljesen karbon neutrális és egyébként is számos előnye van a fosszilis vagy a nukleáris energiával szemben. Tekintettel arra, hogy bizonyos időjárási határok között állandó energiaforrás (a mi éghajlatunk alatt a tavaszi és őszi csúcsidőszakhoz képest nyaranta általában 70-80%-ot, telente 50-60%-ot produkál), kiválóan egyensúlyozza az illékony (volatile) is nevezett nap- és szélenergia ingadozásait. Ez az ellensúlyozó hatás a csúcsidőben mesterségesen felduzzasztott tározókkal még tovább fokozható. Ugyanakkor az erőművekkel együtt járó vízlépcső építése, a víztömeg megállítása síkvidéki, alacsony esésű folyók esetén komoly károkat okozhat, és bárhol előfordulhat konfliktus a lakosság más területigényeivel, már meglévő területhasználatokkal, kulturális örökséggel, illetőleg az Európai Víz Keretirányelvben (VKI) lefektetett felszíni és felszín alatti vizekkel kapcsolatos minőségi követelményekkel, valamint természetvédelmi értékekkel.

Az előrejelzések szerint például emiatt Ausztria 2021-ig biztosan nem fogja tudni teljesíteni a VKI által előírt vízminőségi értékeket, mégpedig elsősorban az olyan terhelések miatt, mint a rendkívül sűrűn megépített makro- és mikroerőművek láncolata, holott Ausztriában a folyók gyors folyásúak, az oxigénháztartásuk a vízlépcső után gyorsan helyreáll (a hordalékhiány viszont természetesen lassabban). Nem csak arról van szó azonban, hogy a folyók folytonosságának megszakítása eleve káros az élővilágra és a vízminőségre, hanem arról is, hogy az erőművet üzemeltető cégek mesterségesen alakítják és az üzemeltetési igényeknek megfelelően sűrűn változtatják is a vízszintet, olykor jelentős mértékben és hirtelen. Ezek a jelentős mesterséges beavatkozások, az időszakos karbantartási munkálatokkal együtt a vízi élővilág életfeltételeit és ezzel együtt természetesen a vízminőséget is károsítják. Végül pedig magán az energiaszolgáltatási szektoron belül is konfliktusokat okozhat, hogy a nagyobb volumenű és viszonylag állandó energiaforrások más jellegű elektromos hálózatokat igényelnek, mint a többi, decentralizált és ingadozó teljesítményű megújuló forrás.

5.3.3. *Antropocentrikus vagy mélyzöld környezetvédelem: a Duna ökológiai szolgáltatásai*

Az ökológiai szolgáltatások koncepciója – amint arra már a természetvédelmi fejezetben utaltunk – abból az elképzelésből született, hogy egy piacgazdaságban, ahol szinte mindennek pontosan meghatározott pénzbeli értéke van, miért szenvedjen hátrányt a környezet védelmének érdeke csak azért, mert nem lóg rajta árcédula. Nosza, határozzuk meg (például az előállítás, helyreállítása költségei révén vagy a belőle nyert hasznok gondos összeírása alapján) azt a pénzbeli értéket, amelyet a természet egyes tárgyai, élőlényei jelentenek! Így jutunk el oda, hogy a környezetet szennyezők, rongálók, kihasználók-kimerítők nem csupán embertársaiknak vagy más vállalatoknak okoznak anyagi természetű kárt, hanem a környezetnek okozott kárt is „forintosítják”, amit az egyes közösségek, hatóságok, kormányok, sőt esetleg nemzetközi szervezetek is jogosultak rajtuk számonkérni. A magyar környezetvédelmi törvény ennek a lehetőségét már 1995-ben megteremtette.

Az antropocentrikus környezetvédelmet elutasítók ugyanakkor veszélyesnek gondolják ezt a gondolatmenetet, hiszen ha pénzben fejezzük ki a környezet értékeit, akkor ugyan „forintra, fillérre” számonkérhető a veszteség a környezetszennyezőkön, azonban, ha ki tudják fizetni, akár felhatalmazva is érezhetik magukat a szennyezésre. Álláspontunk szerint a vita nem dönthető el önmagában, csak nagyobb rendszerekbe helyezve. Ami a probléma jogi-igazgatási kezelését illeti, véleményünk szerint a megelőzés közigazgatási jogi eszközeivel, más felelősségi formákkal, abszolút tilalmakkal, adminisztratív ellenőrzéssel és korlátozásokkal kiegészítve azonban az ökológiai szolgáltatások koncepciója hasznosan szolgálhatja a környezethasználatok tervezését, a környezethasználók fenntartható gazdálkodását és szükség esetén elszámoltatását.

A Dunával kapcsolatos egyoldalú fejlesztési elképzelésekkel szembeni konfliktusokban például azt láttuk, hogy meggyőzően lehet érvelni az ökológiai szolgáltatások felsorolásával. Számos olyan fontos társadalmi érdek fűződik ugyanis a folyóhoz, amelyek ökológiai szolgáltatásként való felsorolása teljesen egyértelművé teszi, hogy ezeknek együtt, egymásra tekintettel kell érvényesülniük, és egyik érdek sem lehet annyira jelentős, hogy a többi kizárásával valósítsák meg. Nem tekinthető tehát a Duna pusztán egy olcsó és tiszta energiaforrásnak, sem pedig kizárólagosan egy olcsó és célszerű nemzetközi vízi útnak, csak addig a mértékig, ameddig ezek a felhasználási módok nem zárják ki vagy nem korlátozzák aránytalanul a folyó más fontos használati lehetőségeit. Melyek tehát a Duna alapvető ökológiai szolgáltatásai?

- Közvetlen ivóvíz-szolgáltatás: Európában már rendkívül ritka a parti szűrésű ivóvízvezeték közvetlen felhasználása minden további fizikai-kémiai esetleg biológiai tisztítás nélkül, azonban Magyarországon a Duna mentén ez még több helyütt lehetséges;
- a felszín alatti ivóvízbázisok táplálása: ezzel a hosszú távú, lassan megújuló ivóvízforrásokat biztosítja;
- vízkészlet-szabályozó (tározó, levezető) funkció, a talajvíz szintjének fenntartása, a talaj nedvességtartalmának biztosítása egy széles sávban a folyó mentén;
- szennyezésmegkötő funkció, elsősorban a kavicságy és a mederfenék biológiai szűrőrétegei segítségével;
- bennszülött (endemikus) fajok élőhelye, sokat közülük kizárólag a Dunán és vízrendszerén lehet ma már csak fellelni;
- az árterek és mellékágrendszerek sajátos élővilágának a fenntartása;
- természetvédelmi funkció: a Duna négy nemzeti parkkal áll összefüggésben, hozzájárul azok biológiai sokféleségének fenntartásához;
- ártéri gazdálkodás: a nagy hagyományokkal rendelkező, bár jelenleg alig kihasznált kiváló adottságok az ártereken bizonyos erdő-mezőgazdasági (például legeltetés, gyümölcsstermesztés), vadászati tevékenységeket tesznek lehetővé;
- a folyó kinetikus energiájának hasznosítása;
- hajóútvonal a személy- és teherszállításban;

- tömegsport és rekreáció;
- turizmus, azaz a Duna egyszerűen csak szép, az emberek vonzódnak a közelségéhez, nagyon sok idegenforgalmi attrakciót eladhatóvá tesz, ha valamilyen formában a folyóhoz kapcsolódik.

Ezeket az ökológiai szolgáltatásokat mára jelentősen megtépázta a több évtizedes ipari és mezőgazdasági, illetőleg kommunális vízszennyezés, a túlzott mértékű kavicskotrás, illetőleg a csupán az árvizek gyors lefolyását elősegítő, de már az ökológiai szempontokat figyelmen kívül hagyó folyamatszabályozás. Mindezekon kívül pedig szerepet játszik ebben a Duna felső szakaszán a számos vízlépcső kiépítése, ami megállítja a hordalék útját, amit a folyó a magyarországi mederszakaszból tud csak elragadni, ezzel azonban az ivóvíz szűrésére szolgáló kavicsréteg elvékonyodik, a meder mélyül, következésképpen a környező terület talajvíz szintje is süllyed, annak minden következményével a mezőgazdasági és egyéb vízhasználatokra. További súlyos veszély az ökológiai szolgáltatások egyensúlyozására az időről időre jelentkező újabb vízlépcsők terve, illetőleg a tengeri hajók közlekedését is lehetővé tévő átalakításokkal kapcsolatos mederszabályozási elképzelés. Ezeket a tényezőket összegezte a Dunával kapcsolatos állásfoglalásában a JNO iroda, és figyelmeztetett a Duna-völgy jövőjének rendszerszintű tervezésének szükségességére, arra, hogy az elképzelések középpontjába az ökológiai szolgáltatások egyensúlyát kell állítani. Minden, a Duna sorsát lényegesen befolyásoló döntést az összes érdekelt szakma bevonásával, megfelelő társadalmi részvétel biztosításával kell előkészíteni, illetőleg eleve el kell vetni minden olyan megoldást, amely valamelyik ökológiai szolgáltatás teljes ellehetetlenüléséhez vagy aránytalan meggyengüléséhez vezetne. További szempont, hogy az egyes ökológiai szolgáltatások eltérő mértékben újulnak meg, nyilvánvaló, hogy ha már mindenképpen le kell rontani egy ökológiai szolgáltatást, az inkább megújuló alternatívákat kell választani.

5.3.4. *Illegális kutak*

A szociológiai fejezetekben tárgyalt közlegelők tragédiája (kölesönös sorskontroll, fogolydilemma) „szép” példája az, hogy az Alföld egyes területein már vészesen fogyatkozó felszín alatti vizeket egyes gazdák (valójában igen sokan) igyekeznek minél jobban a saját hasznukra fordítani, tekintet nélkül a többi gazda, a természetvédelem és az utánuk jövő területhasználók érdekeire. A jövő nemzedékek szószólójának 2014-es helyzetelemzése már kimerítően tárgyalja az illegális kutak témáját. Az alapvető baj velük az, hogy a felszín alatti vizekre ellenőrizhetetlen, kontrollálhatatlan veszélyt jelentenek, ugyanis a vízgyűjtő-gazdálkodási terv megfelelő végrehajtását és az engedélyezési rendszer korrekt működését akadályozzák. A szószóló aláhúzza: „Az illegális kutak egyrészt önmagukban, másrészt összességükben hatnak a vízkészletre. Egy működő vagy akár felhagyott kút is alkalmas lehet arra, hogy egy adott terület felszín alatti vízkészletét elszennyezze, ugyanakkor a vízminőség romlásához az is vezethet, ha egy területről több kúton keresztül termelik ki a vizet, és a nem megfelelő létesítés, illetve üzemeltetés miatt a kutak a felszín alatti vizek áramlási, keveredési viszonyait vagy más fontos jellemzőit megváltoztatják.” Mindez komoly természetvédelmi és mezőgazdasági károkat okozhat. A vizekkel kapcsolatos hatósági munkával kapcsolatban a szószóló kifejti: „Az illegális kutakból nyert vízmennyiség ismeretének hiányában a felszín alatti vízbázisok mennyiségi és adott esetben minőségi változását a hatóságok az engedélyezési rendszeren keresztül nem tudják figyelembe venni, így nem képesek megteremteni az összhangot a vízigények és a vízkivételek között, s nem biztosítható az adott területeken a vízbázis megújuló képessége.” A szószóló jelentése azt is megállapította, hogy az illegális kútfúrások okozta további probléma, hogy a már bekövetkezett szennyeződések okozta károk elhárítását akadályozhatja, mivel a kármentesítés műszaki beavatkozásának tervezésekor nem tudják figyelembe venni azt, hogy a felszínről a vízbázissal milyen kapcsolatok létesültek, hiszen az illegális kutak miatt ez az ismeret hiányos.

Prof. Szabó Marcel szószóló figyelmeztetése sajnos hiábavaló volt, mert a jogalkotó a Vízgazdálkodási törvény (Vgtv.) 2018-as módosítása során az illegális kútfúrásokkal kapcsolatos jogi konfliktust úgy kívánta megoldani, hogy a jogi követelményeket igazította az életbeni realitásokhoz. A törvényjavaslathoz fűzött indokolás szerint a javaslat célja „olyan szabályozás kialakítása, amely 80 méteres kútmélységig nem teszi szükségessé sem engedélyezési, sem bejelentési eljárás lefolytatását. Ennek megfelelően engedély és bejelentés nélkül létesíthető a 80 m-nél sekélyebb és házi vízigényt meg nem haladó vízkivételt biztosító vízilétesítmény. Az engedélyezési kötelezettség fenntartása szükséges azonban a) a hideg és termálkarszt készletekbe (víztestekbe) történő beavatkozás (mélységtől és vízmennyiségtől függetlenül), valamint b) mélységtől és vízmennyiségtől függetlenül a gazdasági célú vízkivételek esetében”. Erre tekintettel a következő szószóló, Prof. Bándi Gyula is szót emelt a természet, a felszín alatti vízkészletek és a jövő nemzedékek védelmében, és eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróság előtt a Vgtv. módosításának megsemmisítése érdekében. Kezdeményezéséhez számos szakmai és civil szervezet csatlakozott, a Magyar Tudományos Akadémia, sőt a Köztársasági Elnök Hivatala is támogató állásfoglalást bocsátott ki. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság kimondta a Vgtv.-módosítás Alaptörvény-ellenességét az egészséges környezethez fűződő alapjogokra és a jövő nemzedékek jogaira tekintettel.

(*Kompromisszumos megoldás az illegális kútfúrások ügyében*) Az Alkotmánybíróság ítélete nyomán a Parlament a Vízgazdálkodási törvény kútfúrásokra vonatkozó részét a következő szöveggel fogadta el: „Előzetes bejelentést követő jóváhagyás után létesíthető mezőgazdasági öntözési célú kút, ha a következő feltételek együttesen teljesülnek:

- a) a kutat a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízilétesítmények védelméről szóló kormányrendelet szerint kijelölt, kijelölés alatt álló, illetve előzetesen lehatárolt belső, külső és hidrogeológiai védőidom, védőterület, valamint karszt- vagy rétegvízkészlet igénybevétele nélkül, továbbá a hatósági nyilvántartásban szereplő talaj- vagy talajvízszennyezéssel nem érintett területen létesítik,
- b) a kút talpmélysége az 50 métert nem haladja meg, és az első vízzáró réteget nem éri el,
- c) a kúthoz kapcsolódó öntözőrendszer kizárólag a létesítő, üzemeltető művelése alatt álló területek öntözését szolgálja,
- d) a kutat a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló kormányrendelet szerint a hatósági nyilvántartásba a létesítő előzetesen bejelentette, továbbá a bejelentés jóváhagyását követően a létesítés során a víz mennyiségének mérését biztosító digitális kútvízmérővel felszerelte.”

Látható, hogy az új szabály is igyekszik könnyíteni a mezőgazdasági termelők helyzetén, de eközben figyelembe veszi a vízgazdálkodás és a természetvédelem tágabb körű szempontjait is.

5.3.5. Hatásköri ütközések a kolontári vörösiszap katasztrófa esetében

Sok év eltelt már 2010. október 4. óta, azonban a kolontári vörösiszap-katasztrófa tanulságai mind a mai napig hatnak. A legerősebb maró hatású lúggal oldott nagy tömegű vörösiszap tározója egy nagyobb esőzés után átszakadt, és a tartalma a Torna patak medrét követve rázúdult a falura, és tíz ember halálát okozta szörnyű körülmények között. Ha ugyanez nem nappal, hanem éjszaka történik, amikor mindenki otthon tartózkodik, az áldozatok száma ennél jóval magasabb lett volna. A kolontári ügy legmélyrehatóbb szakmai tanulsága a konfliktus összetettsége volt, az, hogy számos szakma és jogág területét érintette – éppen emiatt nem kapta meg a kellő figyelmet, és kerülhetett sor a katasztrófára. A probléma összefüggött először is a vízgazdálkodással és az építési joggal: a JNO iroda szerint, ha egy építmény befolyásolja a vizek áramlását, lefolyását, vízi létesítménynek minősülhet. Ugyanakkor az állékonyságára, statikájára vonatkozó követelményeket nyilvánvalóan inkább az építési hatóságoknak kellene meghatározni és ellenőrizni. A bányászati, a hulladékgazdálkodási joggal

és a kémiai biztonsági joggal pedig azért függött össze az ügy, mert a vörösiszap egyszerre volt bányászati hulladék, termelési hulladék (az iszap szilárd anyag része) és a termelésbe visszaforgatott veszélyes vegyi anyag (a vivőanyagként használt erős lúg). Továbbá minden olyan esetben, amikor megfelelő műszaki szigetelés nélkül helyeznek el vagy tárolnak különböző anyagokat a talajon, ezzel egyúttal a felszín alatti vizek védelmére vonatkozó jogi normákat is aktiválják. Nagyobb léptékű, kiterjedt szennyezés veszélye esetén a belügyi igazgatáshoz tartozó katasztrófavédelem kompetenciája is felmerül. Megjegyezzük, hogy a tározó ügyében hatásköre volt, vagy inkább lehetett volna a természetvédelmi jogi és egyéb jogágazatok alá tartozó hatóságoknak is.

A JNO a kolontári vörösiszap-katasztrófával kapcsolatban több állásfoglalást is kiadott. Az ügyben feltárták az összes releváns ágazati jogi vonatkozást, és megállapították, hogy ha ezek a hatóságok egymással összhangban valamennyien gyakorolták volna a jogköreiket, a katasztrófa nagy valószínűséggel nem következett volna be. Sajnos ehhez képest a katasztrófa bekövetkezésekor éppen több negatív hatásköri összeütközési jogvita is folyt e hatóságok között, volt, amelyet a Legfelsőbb Bírósághoz is felvittek, de egyik hatóság sem akart engedni az igazából. Mindenesetre a tározó megépítésekor, 1993-ban, majd 1996-ban, sőt még 2002-ben is a vízügyi hatóságtól kapott létesítési és használatbavételi engedélyeket. A legutóbbi engedély egyébként határozott időre szólt, 2012 január 31-ig. A JNO iroda álláspontja szerint tehát „egészen eddig a határidőig terjedt ki a létesítmény téves koncepció alapuló vízjogi kontrolja, tényleges ellenőrzés nélkül persze, mert azt vízügyi szakmai szempontok valóban nem tették szükségessé, viszont a vízjogi engedély mintegy »elfoglalta a helyet« az egyéb, sokkal inkább releváns közigazgatási ágazatok engedélyezési és, ami a legfontosabb, ezzel járó ellenőrzési hatáskörei előtt.”

5.4. Talajvédelem

A nemzetközi szakirodalomban számos példa ismert arra, hogy a talajok nem megfelelő használata konfliktusba kerül a termőföld, a talajvíz minőségével és a talaj hosszabb távú fenntartható használatával. Világszerte gyakran előfordul, hogy a földhasználók figyelmen kívül hagyták az adott talaj szükségleteit és adottságait, és ezáltal, anélkül, hogy bármilyen szabálytalanságot elkövettek vagy baleset történt volna, az adott területen a talajvíz elszennyeződött, annak minden hosszabb távú és szerteágazó következményeivel. Ugyanakkor olyan példákat is találni, amikor pusztán a megfelelő művelési ágra való áttéréssel a talaj és a felszín alatti vizek szennyezési értékei akár egy évtizeden belül is megközelítették a normális értékeket.

(*A talaj mint nem megújuló erőforrás*) Magyarországon elsősorban a jövő nemzedékekért felelős szószóló 2014-es átfogó vizsgálata az, amellyel az ország talajvédelmi joggyakorlatáról átfogó képet nyerhetünk, illetőleg a kérdés hazai jelentőségét felmérhetjük. „A tudományos konszenzus szerint a talaj szerves és szervetlen anyagok, gázok, oldatok és élőszervezetek dinamikus rendszere, amelynek alkotóelemei a rendszeren belül, illetve a környezettel állandó kölcsönhatásban állnak. A talaj hő-, víz- és tápanyagraktár, amely tompítja a szélsőséges időjárási viszonyok hatásait, és amely megújulása révén biztosítja az emberi élet természeti alapjait. A talaj mással nem helyettesíthető, helyhez kötött érték, amelyből 10 cm vastag réteg ezer év alatt képződik, ezért olyan, sajátos védelmet igényel, ami biztosítja a különböző talajfunkciók megőrzését. A talaj mennyiségének és minőségének megőrzése a jelen és a jövő nemzedékek számára a választás lehetőségének megőrzését is jelenti, ideértve a tájhasználatok közötti váltást.” A talajjal kapcsolatos környezeti konfliktus elsősorban a jelenlegi és a rákövetkező nemzedékek között feszül. Azok a mezőgazdasági technológiák, amelyek rövid távon a legnagyobb mennyiségű (de messze nem a legjobb beltartalmú) termést hozzák, a talaj bonyolult élő szerkezetét néhány év alatt tönkre teszik. Ahogyan a szószóló is rámutat: „Kiváló és jó minőségű termőföldjeink területe folyamatosan csökken, a talajfedés, illetve a talajdegradációs folyamatok

megállítása és megfordítása eddig a gazdasági ösztönzők ellenére is elmaradt. A településeken a talaj funkcióvesztésének megelőzésére a településrendezési, településfejlesztési eszközök csak korlátozott mértékben alkalmasak.” A szószóló vizsgálatainak eredményeképpen javasolja többek között a kiváló és jó minőségű termőföldjeink védelmének szigorítását, a művelésből való kivonás teljes tilalmát, új felszíni bányászati tevékenységek lehetőségének megszüntetését, továbbá zöldmezős beruházások engedélyezésének tiltását mindaddig, amíg barnamezős területek állnak rendelkezésre.

(*A fenntartható és minőségi élelmiszertermelés feltételrendszere*) A talajvédelem döntő jelentőségű lehet a gazdaság és a társadalom jóléte szempontjából, első-sorban az élelmiszerek rendelkezésre állása és a megfelelő élelmiszer minőség biztosítása miatt. A szószóló a talaj védelmében kiadott állásfoglalásában a fenntartható fejlődés célkitűzéseivel összhangban felhívta a figyelmet a talaj tápanyagtartalma, illetve az élelmiszerbiztonság és az egészség közötti közvetlen kapcsolatra. A talajvédelmi és az éhezéssel kapcsolatos összefüggésekhez közegészségügyi szempontok is járulnak, hiszen a mikroelem-hiányos élelmiszerfogyasztás is táplálkozási rendellenességnek minősül, ami az úgynevezett relatív éhezéssel vezet. A szószóló egy negyedik lényeges szempontot is felvet: „A talaj egészségének megőrzése ugyanakkor nemcsak a fogyasztók, hanem a földművelők legalapvetőbb érdeke is, hiszen a növénytermesztéshez szükséges tizenöt tápelem közül bármelyik hiánya termés-csökkenéshez is vezet.” A talajvédelem esetében tehát tipikus, sokoldalú környezeti konfliktussal állunk szemben: a társadalom egyáltalán nincs tisztában a téma jelentőségével és azazal, hogy elhanyagolása milyen környezeti, egészségvédelmi és gazdasági kockázatokkal jár. Azok, akik hallanak valamit, inkább lekicsinylik vagy eltagadják a konfliktust, mivel túl nagy struktúrákat kellene gyökeresen átalakítani a kezeléséhez. Akadnak ugyanakkor olyan alternatív mezőgazdasági, közösségi kísérletek hazánkban is, amelyek meg tudják valósítani a hosszú távon is fenntartható, egészséges termelést, például a somogyvámosi vagy a Galga-menti közösség, illetőleg az Élő-Tisza Szövetség által felkarolt közösségi kezdeményezések hálózata.

5.5. Zaj

A különböző környezeti panaszokkal foglalkozó testületekhez a legtöbb megkeresés a zajjal összefüggő konfliktusokban érkezik. A zaj környezeti, egészségügyi zavaró hatásait általában alulértékelik, mert múlandó, időszakos, ráadásul szubjektív a megítélése (például beigazolódott, hogy ugyanolyan intenzitású közúti forgalomra jóval többen panaszkodnak, mint a vasút zajára, mert utóbbihoz pozitívabb társadalmi és egyéni megítélés társul). Ahogyan azt a környezeti konfliktusok kapcsán általában is látjuk, a zaj esetében még inkább lekicsinyeljük, alábecsüljük az ártalmait. Ennek egyik oka, hogy igazából nem is eléggé széles körben és nem megfelelő mélységben ismertek a hatásai, egyebek mellett a belső fül károsodása, alvászavarok, a szellemi teljesítmény csökkenése, a vérnyomás emelése vagy az immunrendszer károsodása. A zaj tehát nem csupán környezeti, hanem közvetlenül egészségügyi konfliktus forrás is. Kezelését különösen nehézé teszi, hogy a zajkonfliktusok nagyobb hányada zárt létesítményekben történik, ami nem a környezetjog hatálya alá tartozik, hanem a munkavédelem és az egészségügy határterülete (munkaegészségügy).

A zajkonfliktusok sajátossága, mint sok más esetben, hogy nagyrészt éppen azok az ártalom okozói, akik elszenvedik azt: agglomerációba települt ingázók, ipari üzem köré települt dolgozók, lakóházak közelében dolgozó kisiparosok stb. Sok esetben azonban a zajártalomért felelős személyek és intézmények nagyon is eltérnek az azt elszenvedőktől, például az éjszakai vendéglátóhelyek, kulturális rendezvények, fesztiválok, autóversenyek esetén.

5.5.1. *A zajkonfliktus fokozatos elmérgesedése (béka 2)*

A már megidézett, langyos vízbe tett (és lassan megfőtt) béka helyében érezhették magukat a Hungaroring környékén lakók, több ezren is. Először csupán a Forma 1-es versenyt rendezték meg ott, mindenki büszke volt erre (vesd össze a szent tehén jelenséggel), és senkinek sem jutott eszébe megkérdőjelezni a zajhatárértékek betartását. Később az üzemeltető rájött, hogy a versenypályában ezen kívül is jelentős üzleti potenciál van, úgyhogy mára egymást érik a kisebb-nagyobb versenyek, sőt alkalmi rendezvények is (gépjárműtesztelés, élményautózás, egyéb szórakoztató események). A zajterhelés ilyenkor a 100 dBA-t is meghaladja. Egy kapcsolódó panaszügyben a JNO iroda megállapította az egészséges környezettel kapcsolatos alkotmányos jogok sérülését. A környezetvédelmi hatóság nem volt képes felvállalni a konfliktus megoldását, először nem is reagált a panaszokra, majd évekig húzta az eljárást. A 2005-ös tiltakozások nyomán végül 2012-es határidőt szabtak a versenypálya fenntartóinak a határértékek betartására (vesd össze a környezeti konfliktusok időbeli dimenzióiról szóló fejezettel), azonban a későbbi szószólói panaszokból ismert, hogy a konfliktus mind a mai napig fennáll.

Hasonló mintázatot mutatnak országsszerte egyes közterületi rendezvények, városi fesztiválok, amelyek közül a legtöbb csak évi egy-két napos rendezvényként indult, később viszont akár többször több hetes rendezvénysorozattá is kinőheti magát.

5.5.2. *Kevés ember zavarása sok érdekében: játszóterek, sportpályák*

Egy konkrét ügyben érintett játszótér a község teljes lakosságának szabadidős tevékenységekkel, mozgással, sportolással, egészséggel kapcsolatos jogait szolgálta. Mivel fiatalok éjszakánként is használták, a közelben lakó egyetlen család, a panaszosok életét megnehezítette. Annak ellenére, hogy felismerhetjük benne a környezeti konfliktusok általános elemzése során tárgyalt, a „kisebbség áldozza fel magát” mintázatot, valójában tipikus álkonfliktussal állunk szemben: a játszótér nappal senkit sem zavar, éjszakai használatra pedig nem is tervezték, azt egy kerítéssel meg kellett volna akadályozni. Ehelyett táblát tettek ki a nyitvatartási időről, és a polgárőrök gyakrabban járőröztek arra, de ezek az intézkedések nem vezettek eredményre. A JNO állásfoglalása a birtokvédelmi jog logikáját alkalmazta, a szükséges és szükségtelen zavarás bírósági gyakorlatban részletesen kidolgozott kettősségével. Mivel tehát az éjszakai használat nem a létesítmény rendeltetése szerint való, továbbá a terület megfelelő lezárásával kizárható, a zavarás semmiképpen sem volt szükségesnek vagy akár elháríthatatlannak minősíthető.

Egy hasonló ügyben a szószóló az alábbiakat állapította meg: „A beadvány szerint a pálya mindössze néhány méterre van a háztól, ezért az ott játszó hangoskodása, a labdapattogtatás nagyon zavaró, gyakran éjszaka is tart. Általánosságban kijelenthető, hogy a sportpályákon folyó tevékenység zajhatással jár együtt: a résztvevőktől és a nézőktől származó hangoskodás mellett egyéb zavaró hatások is jelentkehetnek: a labda pattogása, kapufának, palánknak, kerítésnek ütődése. Az érintett önkormányzat a sportpálya megépítésével a gyermekek testi és lelki egészséghez való jogát hatékonyan és széles társadalmi körben hozzáférhető módon szolgáló létesítményt hozott létre. Tulajdonosi intézkedésekkel igyekezett a zavaró hatásokat csökkenteni, így meghatározta a nyitvatartási időt, a létesítményt zárják, valamint ellenőrzik a zárási rend betartását, továbbá a házirendről a bejáratokon elhelyezett információs tábla tájékoztat. Az alapjogi biztos hivatala a házirend szerinti időpontban történő zárást a panasz szempontjából kiemelt fontosságúnak ítélte, ugyanakkor a helyszín megtekintésekor a létesítmény két alkalommal azt követően is nyitva volt. A vizsgálattal érintett alapvető jogok sérelmének veszélyét idézi elő, ha a sportlétesítmény a zárás elmaradása miatt a nyitvatartási időn túl is használható”.

(*Érték- és érdekkonfliktusok a zajos sportpályák esetében*) Véleményünk szerint a fenti esetben érdek- és értékkonfliktusról egyaránt szó van: a zavaráson és a nyilvánvaló szervezési hibákon túl ugyanis a részt vevő felek közül az egyiknek, azaz az önkormányzat egyes hivatalnokainak mások az elképzelései egy civilizált, kulturált település mindennapjairól, mint az ott lakóknak. Ha ezt a konfliktust nem lehet az érdekek feltárásával és elismerésével megoldani (ami a legnyilvánvalóbb és a legkisebb tranzakciós költséggel járó lehetőség), akkor a második szintre kell emelni, vizsgálni kell a jogosultságokat, ahogyan azt egyébként a jövő nemzedékekért felelős intézmények a fenti esetekben tették is. A konfliktusok egyszerű érdekstruktúrái miatt azonban a jogosultsági szintre emelésük az erőforrások pazarlását jelentenék, nem beszélve a harmadik szintről, ha a helyi közösségek, érdekcépviseletek vagy magasabb szintű állami szervek erődemonstrációjára kerülne sor.

5.5.3. Szórakozás kontra pihenés

Az előző konfliktusfajta ellentettje ez némiképpen: a különböző zajos közterületi rendezvények esetében éppenséggel a zajt és zavarást elszenvedők vannak jóval többen. A környezetjog és gyakorlata mégis meglehetősen tehetetlen ezzel a dilemmával szemben (is), amit a definíciós problémák azonnal jeleznek. A jogkereső alig tud eligazodni a különböző fogalmak között: szabadidős rendezvények, tömegrendezvények, közterületi rendezvények, szabadtéri rendezvények, kulturális rendezvények, fesztiválok. Külön szabályok érvényesek a nem közterületen rendezett kulturális fesztiválokra a zajvédelmi és a kereskedelmi jog területén.

(*Az önkormányzatok mozgástere a zajkonfliktusokban*) A szabályozásban jelentős szerepe van az önkormányzatoknak, amelyek azonban új határértéket csak bizonyos keretek között határozhatnak meg. Szabályozhatják viszont a rendezvényekre vonatkozó kérelem tartalmát, benyújtásának határidejét, az elbírálás eljárását, különös tekintettel az érintett közösségek részvételi jogaira, továbbá minden olyan tényt és körülményt, amelyből a várható hatások megítélhetők, így például a terület igénybevétele az idejét, időtartamát, területigényét, felelős szervezőjét, várható létszámát, hulladékkezelési, egészségügyi (például toalettek) feltételeit, valamint technikai feltételeit (például hangárnyékolás, erősítők teljesítménye és iránya).

A JNO általános állásfoglalása rögzíti, hogy a kultúra művelése, a társas szórakozás, kikapcsolódás nem más, mint a pihenéshez és a kultúrához való alkotmányos jogok gyakorlása, ami azonban ütközhet az egészséges környezethez fűződő jogokkal. Kulcsmozzanatnak tartja a kétféle jogosultság összeegyeztetése szempontjából azt, hogy a zavaró tevékenységet meghatározott és azzal érintettek számára egyértelműen ismert korlátok közé szorítsák, naptári napok, napokon belüli időtartam, területhasználat, illetőleg a különböző zajforrások intenzitása szempontjából. Egy korábbi ombudsmani állásfoglalás pedig azt javasolja, hogy a túlságosan nagyra nőtt rendezvénysorozatokot osszák meg több terület között, illetőleg éves viszonylatban határozzák meg az engedélyezhető maximális rendezvényszámot és -időtartamot.

(*Vendéglátóipari konfliktusok*) A szórakozás kontra pihenés konfliktus másik nagy területe a vendéglátóipari egységek üzemelése. A Time Café szórakozóhely ügyében a panasz szerint az üzemeltető az ablakokba rakatta a hangszórókat, hogy ezzel is minél több vendéget csábítson az üzletébe. A konfliktus megoldása az önkormányzatok számára meglehetősen fájó: mindenki bevételtől esik el, ha korlátozzák az ilyen szórakozóhelyek működését, egyes esetekben az éjjeli bezárás is tűrhetetlenül korainak tűnik, míg a 11 órás üzleti szempontból egyenesen lehetetlen. Másfelől viszont ugye a 11 órás elalvás nem tűnik eltúlzottan korainak...

A szószóló is sokszor találkozott a problémával, és a versengő jogosultságok összemérése során egyértelművé tette, hogy az egészség és a környezet védelme az elsődleges: „Sokan a vendéglátóhelyek működése miatt emelnek szót. A panaszosokat általában a hangos zeneszolgáltatás, az érkező és távozó vendégek utcai hangoskodása, kulturálatlan viselkedése és a megnövekedett gépjárműforga-

lom zavarja. A kereskedelemről szóló törvény alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete a helyi sajátosságok figyelembevételével rendeletben szabályozhatja az üzletek éjszakai (22 és 6 óra közötti) nyitvatartási rendjét, míg a kereskedelmi hatóság a lakók egészséges életkörülményeinek és pihenéshez való jogának biztosítása érdekében a külön jogszabályban meghatározott veszélyes mértékű zaj esetén korlátozhatja azt. A korlátozás keretében a kereskedelmi hatóság a jogsértő állapot megszüntetéséig kötelező éjszakai zárva tartási időszakot rendelhet el. A probléma jogi szempontú megközelítése mellett figyelembe kell venni, hogy a lakosság éjszakai nyugalmanak, zavartalan pihenésének biztosítása az elsődleges szempont, és ehhez kell »igazítani« a mások számára szórakozást, kikapcsolódást, kellemes időtöltést biztosító vendéglátóhelyek működését.”

Figyeljük meg, hogy az ombudsmanok alkotmányjogi alapú fejtegetéseiben az általános konfliktustan szerinti jogosultságalapú megközelítések és az érdekalapú megközelítések keverednek, volta-képpen az érdekek súlyának összemérése történik, alkotmányjogi és környezetvédelmi elvek (értékek) és eljárások keretein belül.

5.5.4. A „ki volt ott előbb?” kérdés a zajvédelemben

A veszprémi Házgyári út-ügy zajvédelmi vonatkozásai kapcsán a JNO iroda leszögezte, hogy a később odatelepült lakókra sem vonatkoznak más környezetvédelmi határértékek, még akkor sem, ha az ingatlanjaikat éppen a zajszennyezésre tekintettel olcsóbban vették meg. Egyrészt ez tisztán polgári jogi kérdés, nyilván adott esetben egy kártérítési ügyben szerepet játszhatna. Másrészt a *volenti non fit iniuria* elve (a régi római jogban kialakult nézet, ami szerint a hátrányos helyzetet önként vállalókkal szemben az a helyzet nem lehet jogellenes) a közigazgatási jogban nem alkalmazható, különösen nem az olyan közigazgatási ágazatokban, ahol alapvető alkotmányos jogokról kellene lemondaniuk a jogalanyoknak. A jogrend az ilyen lemondást nem fogadhatja el. Mindezekre tekintettel a JNO felhívással fordult Veszprém város önkormányzatához és jegyzőjéhez, hogy egyrészt a jövőben a településrendezési döntéseik, illetve építésügyi engedélyezési eljárásaik során legyenek figyelemmel arra, hogy zajtól már eleve határértéket meghaladó mértékben terhelt területeken ne létesítsenek zajtól védendő létesítményeket, másfelől pedig a közútkezelő bevonásával vizsgálják meg azon forgalom-szervezési intézkedéseket, amellyel az érintett terület környezeti terhelése csökkenthető.

5.5.5. Szent tehenek a zajvédelemben

A Red Bull Air Race repülő rendezvény ügyében a JNO iroda a 2008 és a 2009 évi versenyeket vizsgálta. A hatályos szabályozás szerinti zajhatárértéket sem tudták teljesíteni 2008-ban, így aztán 2009-ben a hatóság már nem is mérte. A több tekintetben is rendkívül kedvezményes, enyhe elbírálás mögött alighanem az állt, hogy a rendezvény igen jelentős hírértékkel bírt, rengeteg turista és bármérszklodó tekintette meg. Megjegyezzük, hogy a szervezők súlyt helyeztek arra, hogy gyönyörű, műemléki környezetben rendezzék meg a versenyüket-bemutatójukat, azonban több európai nagyvárosban erre nem kaptak lehetőséget. Magyarországon a 150 éves Lánchidunk alatt viszont számtalanszor átrepülhettek, és csak nagyon kevés embernek jutott eszébe, hogy a felbecsülhetetlen értékű műemlék megrongálása is túlzott kockázatnak tűnik. De a magyar környezetvédelmi hatóságok, ahogyan azt más fejezetekben is láttuk, tehetetlenek a nagy nevek, márkák, nagy csinnadrattával járó felhajtás és más szent tehenek ügyében.

A JNO és az azt követő szószólói állásfoglalások, valamint az egyre környezettudatosabb városvezetés végül a 2010-es években távol tartotta ezt a kereskedelmi jellegű rendezvényt Budapesttől, bár a visszatérést különböző formákban újból és újból felvetik. A légi bemutatóra vonatkozó javaslatokban

érdekes kompromisszumokat láthatunk, amelyek akár az ilyen konfliktusok kedvező kimenetelére is példákul szolgálhatnak. Felmerült más helyszín (Balaton), ahol jóval kevésbé koncentrálódik a zavarás, és műemlékek veszélyeztetéséről sincs szó. Még ígéretesebb, ha a reklámot összekapcsolják a környezetvédelemmel és a technikai haladással, azaz elektromos meghajtású sportrepülőket bemutatójára kerül sor. 2022-ben egy érdekes változata jelent meg a rendezvénynek: ezúttal saját tervezésű, sokszor inkább vicces, mint röpképes modellekkel vágtak neki a levegőnek a vállalkozó szellemű versenyzők, hogy aztán néhány méter megtétele után a vízbe zuhanjanak – megfelelő védőfelszerelésekkel persze.

Annak igazolására, hogy a „szent tehének” jelenség a környezetvédelemben és a zajvédelemben is állandóan jelen van, álljon itt egy idézet a szószóló egyik néhány éve kiadott állásfoglalásából egy régóta húzódó környezeti konfliktus ügyében: „A Hungaroring versenypálya zavaró működésével kapcsolatos ügyben a biztos az előzmények ismertetése mellett a hatósági zajmérések elvégzésének és a zajvédelmi bírság kiszabásának elmulasztását állapította meg. Különösen aggályosnak tartotta a bírság kiszabásának mellőzését arra tekintettel, hogy a rendelkezésre álló dokumentumok szerint az üzemeltető eddig nem valósított meg a pálya működéséből eredő zajterhelést érdemben csökkentő intézkedést, beruházást.”

A különböző társadalmi érdekek és értékítéletek összeütközésének (és általában a zajvédelemmel kapcsolatos érdekek háttérbe szorításának) jogi kifejeződése a zajvédelmi jogban a különböző kivételek és alkivételek szövevényes rendszere. Az M4-es metró építésével járó zajjal kapcsolatos állásfoglalásban a JNO kifejezetten érdekösszemérésre hívott fel azzal, hogy a jogalkotó sem rendezett egy sor fontos garanciális kérdést, például, hogy milyen mértékű határérték túllépésre adhat engedélyt a környezetvédelmi hatóság, mennyiben terjedhet ki a túllépés például az éjszakai időszakokra, valamint a hétvégékre és az ünnepnapokra. Az érdekösszemérés természetesen az objektív bizonyítékokra alapozott tényállás mérlegelésével kellene, hogy történjen, a felmentés körülményeinek szűkítő értelmezésével, például a tekintetben, hogy a felmentés egyáltalán elkerülhetetlen-e, szükséges-e.

5.5.6. *A már határérték feletti terhelés melletti további zajszennyezés, az együttes zajszennyezés*

Zajszennyezők gyakran érvelnek azzal, hogy egy adott területen a zaj már amúgy is jóval meghaladja az egészségügyi határértéket, tehát az őáltaluk kiadott zaj már nem jogellenes. A JNO két hasonló ügyben eltérő álláspontra jutott: egy nagy új bevásárlóközponttal és egy kis belvárosi pizzázó motoros futárjaival kapcsolatban hasonló szerkezetű volt a panasz: a már meglévő zajhoz hozzájárulva fokozták azt. Az első esetben igazat adtak a panaszosnak, mivel az új üzletközpont beruházója a környéken az egész forgalmi helyzetet átalakította, arányaiban változtatta meg a közlekedő autók volumenét, ezért önálló jogi felelőssége megállapítható volt. A második esetben viszont tájékoztatták a panaszost, hogy bár a panasza megalapozott, nem a megfelelő jogalany ellen fordult, hiszen a pizzázó többel hozzájárulása a forgalmas belvárosi utca zajkibocsátásához aligha lenne mérésekkel kimutatható, ellenben az útfenntartó önkormányzaton jogosan lehet számonkérni, hogy megfelelő közlekedésszervezési intézkedésekkel csökkentse a forgalmat és a zajt. A második eset tulajdonképpen a közlekedési zajszennyezési ügyek alapvető konfliktushelyzetére vezethető vissza: a számos autó által együttesen okozott zajért nem lehet az ahhoz külön-külön csak igen kismértékben hozzájáruló egyes autókat felelősségre vonni, hanem alapvetően a forgalom szervezéséért felelős útfenntartót kell szankcionálni, illetőleg kötelezni a megfelelő intézkedésekre.

(*A zajhelyzet lényeges és tartós megváltozása*) A szigetvári SPAR áruház üzleti létesítési engedélyezési eljárásban az eljáró hatóságok álláspontja az volt, hogy nem megállapítható az építkezések eredményeképpen a forgalmi viszonyok lényeges és tartós megváltozása, ami zajcsökkentő létesítmények, berendezések előírásához vezethetett volna. A jogszabály nem határozza meg, hogy mi mi-

nősül lényeges és tartós változásnak, ezek a fordulatok a jogalkalmazóra való hagyatkozást jelölik. Mindenképpen lényegesnek és tartósnak kell tekinteni a változást, ha annak nyomán egy út jelentősen túllépi a kibocsátási határértékeket, még akkor is, ha már azt megelőzően is ez volt a helyzet, tehát a túllépés egy már jogellenes helyzeten rontana jelentősen. A JNO állásfoglalása szerint: „Ebben az esetben ugyanis eleve jogszabályból eredő kötelezettség irányul a hatóság felé a zajterhelés csökkentésére. A határérték túllépése tehát környezetjogi szempontból kiélezett helyzetet teremt, ahol már minden változtatásnak, sőt a változás lehetőségének is kiemelt jelentőséget kell tulajdonítani. A »lényeges« jelző tehát nem pusztán mennyiségi kritérium, nem is csupán a növekedés relatív mértékének van jelentősége a mérlegelés során, továbbá nem egydimenziós változóról van szó, hanem inkább egy szituáció teljes, rendszerszerű értékeléséről”. Mindezek alapján az áruháza felépítését egy olyan helyen, ahol a zajhatárértékeket már egyébként is jelentősen túllépték, lényeges, jelentős változtatásnak kell minősíteni.

5.5.7. Közlekedéstervezés

Az új utak további forgalommal járnak. Rövidtávon azért, mert vonzóbbá, kényelmesebbé tehetik az adott régiót az autósok számára (és ezáltal csökkentik a közösségi közlekedést használók arányát is), hosszabb távon pedig azért, mert a jobb elérhetőség és a megnövekedett forgalom további olyan gazdasági fejlesztéseket vonz a régióba, amelyek a forgalom növekedésével járnak.

Az alapjogi biztos helyettesének közelmúltban kiadott állásfoglalása így látja ezt a kérdést: „Viszszatérő problémát jelent a közúti közlekedésből származó környezetterhelés. A beadványokban leginkább az ebből eredő zaj jelenik meg, de sokan aggódnak a levegő minősége miatt is. A kibocsátások alakulása összefügg a motorizáció növekedésével: a statisztikai adatok szerint 1990-hez képest 2010-re a közúti közlekedés járműállománya 60%-kal, a személyközlekedési teljesítmény 11%-kal, az áruszállítási teljesítmény pedig több mint 100%-kal növekedett. A Nemzeti Környezetvédelmi Program megállapítja, hogy az elmúlt két évtizedben a városi agglomerációk növekedése, a város-vidék közötti ingázás, az intézményi centralizáció a közlekedési, szállítási igények növekedéséhez járult hozzá, ugyanakkor gyakori a helytelen szemléletből, viselkedésből adódó felesleges mobilizáció is. A növekvő mobilitási igények kielégítéséhez szükséges közlekedési és szállítási teljesítménynövekedést teljes egészében a közúti közlekedés szolgáltatta. A közúti személy- és áruszállítási volumenek – különösen a nagyvárosokban és agglomerációikban – számos kedvezőtlen környezeti hatással járnak, többek között a helyi levegőminőség, zaj, emberi egészség, az épített környezet állapota vonatkozásaiban, közvetetten szennyezhetik a talajt, a felszíni és felszín alatti vizeket, továbbá jelentős infrastruktúra-fejlesztési igényeket is támasztanak, amely az élőhelyek feldarabolódását, degradációját eredményezheti. A közlekedési eredetű levegőszennyezés több mint 90%-áért a közúti közlekedés felelős, a koncentrálnó forgalom révén a városok levegőminőségében is meghatározó tényező a közlekedés.”

(*Integrált Városfejlesztési Stratégia és egyéb közlekedéstervezési eszközök*) A közlekedési konfliktus tipikusan olyan környezetvédelmi konfliktus, amelynek mind a két oldalán többségében ugyanazok az emberek foglalnak helyet. Mégsem kell ezt a problémát megold-hatatlan sorscsapásként felfogni, egyebek között az EU jogban tükröződő, kétségkívül magasabb szintű környezettudatosság átvétele is hasznos lehet. Az Integrált Városfejlesztési Stratégia bizonyos uniós támogatások feltétele, ha másért nem, ezért felbukkan a hazai gyakorlatban is. Forgalomszámláláson, a közlekedési igények modellezésén, alakíthatóságának mérlegelésén, számos ide vonatkozó szakterületről szakértői véleményeken alapul az az átfogó helyzetértékelés, amit az uniós normák szerint lakossági megvitatás során kell kialakítani, erre pedig sajtókampány, honlap, bemutatószoba, személyes konzultációk segítségével kell a lakosság támogatását megnyerni. Azokban az ügyekben, ahol ilyen magas színvonalú tervezési eljárást folytattak le, az eredmény is magáért beszél, ha olykor mégis

vannak lakossági panaszok, az azért lehet, mert az autósok megszegik a gondosan kidolgozott és csak feltétlen szükségesség esetére meghatározott tilalmakat is.

Jelentős környezeti hatásai lehetnek a nagyobb egyedi beruházáshoz kapcsolódó szállítás tervezésének is, nem véletlen, hogy a hatásvizsgálati eljárásokban a kapcsolódó tevékenységek kiemelt vizsgálati szempontként szerepelnek. A beruházók sajnos gyakran figyelmen kívül hagyják a közlekedési környezetterhelést, ez pedig mindenképpen konfliktushoz vezet, különösen, amikor csak olyan útvonalak állnak rendelkezésre, ahol a hangnyomásszint mind éjjel, mind nappal már egyébként is meghaladja a határértékeket.

(*A közúti szállítás alternatívái*) Így például az M6-os autópálya Szekszárd-országhatár közötti beruházás tervezése során evidenciaként kezelték a közúti szállítást, a vasút lehetősége fel sem merült, holott a kijelölt közúttal végig párhuzamosan fut egy vasútvonal.

A Fővárosi Önkormányzat rendeletben szabályozza a város területére való behajtást egy meghatározott ösztömeget meghaladó nehézgépjármű forgalom számára, azzal, hogy ehhez egy kijelölt cégtől kell engedélyt beszerezni. Az engedélyt megtagadják, ha a szállítmány megbontható, vagy ha – a közútkezelő szerint – az adott közút teherbírása nem alkalmas a terhelés elviselésére. Ezek tehát alapjában véve technikai, gazdasági szabályok, de az útfenntartó a közlekedési törvény szerint felelősséggel tartozik az általa kezelt közutak használata által előidézett környezeti hatásokért is. A jogszabály szerint erre a célra forgalomszabályozási eszközöket (lezárás, elterelés, forgalomkorlátozás), illetőleg várakozási díjakat kell alkalmazni. Ennek figyelembevételével a környezetvédelmi hatóság és a JNO álláspontja szerint a behajtási engedélyek kiadása során az egyéb közútkezelői szempontokkal egy sorban figyelembe kellett volna venni a települési környezeti érdekeket is.

Végül az M2-es gyorsforgalmi út létesítése során is rendelkezésre álltak volna alternatív közlekedési módok, így például tény, hogy a Budapest és Vác közötti vasútvonalon kiemelkedő gyakorisággal és színvonalon szállítják az utasokat, a vonatok félóránként közlekednek és 25–42 perc alatt elérik a fővárost. Objektívan szemlélve ez lényegesen gyorsabb és kényelmesebb utazási forma, mégsem egyértelmű, hogy az egyéni és az országos döntéshozatali folyamatokban bármiféle előnyt élvezne.

(*A közösségi közlekedés és a zajvédő falak sem mindig konfliktus mentesek*) A közösségi közlekedés által okozott zajjal foglalkozott a szószóló egyik ügye, ahol a többség-kisebbség konfliktus is megjelent: „A beadvány szerint a budapesti 2-es villamos vonalon közlekedő, a végállomásról induló, épületek között haladó járművek zaja zavarja a lakók nyugalmát, különösen kora reggel és késő este. A közúti közlekedés zajterhelésének csökkentésében a személyszállítási közszolgáltatás jelentős szerepet tölthet be, ezért az egészséges környezethez való jog érvényesítését szolgálja, hogy minél több helyen jelenjen meg, és minél többen vegyék igénybe, ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy amíg a közösségi közlekedés az egész település lakosságának javát szolgálja, az abból származó zajterhelés a menetrend szerinti útvonal mentén lakókat érinti közvetlenül és elsődlegesen. A fenntartható városi közlekedés egyik alappillére a rendszeres, modern, jól kapcsolt hálózattal rendelkező közösségi közlekedés, azonban annak a közlekedés egészében betöltött, az egészséges környezethez való jogot szolgáló szerepe mellett is törekedni kell arra, hogy a lehető legkisebb mértékű zavarással járjon.”

Egyes esetekben, paradox módon, konfliktushoz vezethet az is, ha az útfenntartó végre rászánja magát, és előkeríti a forrásokat a megfelelő zajszigeteléshez. A szószóló az erről szóló ügyet a következőképpen összegezte: „Magyarország legforgalmasabb útszakaszai közé tartozik az M3-as autópálya fővárosi szakasza. A panaszosok azt sérelmezték, hogy az autópálya kivezető szakaszának egy részén nem épült meg a zajvédő fal. Ennek okaként – a vizsgálat során megkeresett hatóságokkal egybehangzóan néhány vállalkozó ellenállását jelölték meg. (...) A vállalkozói érdekek ebben az esetben erősebbnek bizonyult, mint a fallal nem védett szakasz hatásterületén élők, ott dolgozók, tanulók egészséges környezethez, valamint testi és lelki egészséghez való joga. Az elvégzett vizsgálatok jelentős határérték-túllépést mutattak, különösen az éjszakai túllépés mértéke aggasztó. A vállalkozáshoz fűződő alapjog korlátozását indokolhatja az egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosítása.”

5.5.8. A zaj bizonyítása

A budapesti XI. kerületben egy autóvillamosági műhely zaja évek óta zavarja a környéken lakók nyugalma. A jegyző több esetben helyszíni szemlét végzett, ugyanakkor sohasem talált kirívóan zajos tevékenységet. Nyilvánvaló, hogy az iparos előzetes értesítése, tudomása mellett végzett zaj nem lesz zavaró mértékű, az ilyen esetekben a lakók által megjelölt helyen és időpontban kellett volna műszeres mérést végezni. A műszeres mérésnek nem feltétlenül kell a legdrágább, akkreditált berendezésekkel és szakértői intézetekkel történnie, elegendő a kereskedelemben kapható néhány tízezer forintos műszerek használata is, hiszen amennyiben azokkal egyértelműen szignifikáns határérték túllépést mérnek, a kibocsátó kötelezhető lesz a szakszerű mérés ellenőrzött körülmények között történő lebonyolítására vagy a költségek megelőlegezésére is akár a zajvédelmi jog, a hatásvizsgálati/településrendezési vagy az általános közigazgatási eljárásjog szabályai alapján.

A környezeti ártalmak és a környezetkárosítás-veszélyeztetés bizonyításával a következő fejezetben is foglalkozunk a hulladékgazdálkodási ügyek kapcsán, ugyanakkor már most jelezzük, hogy a hazai környezetvédelmi közigazgatási eljárási joggyakorlat meglehetősen egyoldalú, sőt szegényes eszköztárral él, holott a személyi, tárgyi és szakértői bizonyítás széles skáláját alkalmazhatná.

5.6. Hulladékgazdálkodás

A hulladékgazdálkodás még a környezetvédelmi szakmán és igazgatáson belül is sajátos, keresztbefekvő terület. Amellett, hogy megvannak a külön ágazati törvényszerűségei, rendkívül szorosan összefügg a levegőtisztaság védelemmel, a vízgazdálkodással és vízvédelemmel, azon kívül a rokon területek közül pedig különösen a bányászattal, a veszélyes anyagok kezelésével foglalkozó kémiai biztonsággal, illetőleg a katasztrófavédelemmel. A könyv más fejezeteiben emiatt már több helyen felbukkantak a hulladékgazdálkodásra is vonatkozó konfliktus típusok, például az akkumulátor bontó üzemek hazai elhelyezésével kapcsolatos hosszú történet, a közösségi részvétel, a sikeres lakossági összefogás mintapéldájaként említett garéi veszélyeshulladék-égető üggye, valamint természetesen az alapvetően bányászati hulladék kezelésével kapcsolatos kolontári vörösiszap-katasztrófa üggye.

5.6.1. Környezet vs. környezet

A hulladékgazdálkodási létesítményekkel szemben nagyon komoly ellenérzés van a lakosság körében. Ha hulladékról hallanak, nem értékes anyagok visszanyerése, hanem szenny, az egészségre ártalmas anyagok kiáramlása merül fel mindenkiben. Magyarországon például 1985-től kezdve egyetlen településen sem sikerült akkumulátorbontó üzemet telepíteni. Valóban, a hulladékkal kapcsolatos környezetvédelmi problémák megoldása közben sokszor ugyanolyan vagy akár még súlyosabb környezetvédelmi problémákat okoznak az ezzel foglalkozó vállalkozások.

(*Körkörös gazdaság – kicsit másképp*) A budapesti Fortuna közben elhelyezett hulladékgyűjtő sziget ügyében azt láthattuk, hogy a helytelenül használt szelektív gyűjtőhely undort, ellenérzést váltott ki a környező lakosokból, pedig a megfelelő használat mellett ezeknek a helyeknek gyakorlatilag semmilyen környezeti hatása nem volna. Az önkormányzatok a megfelelő tájékoztatás és felügyelet helyett olykor a könnyebbik megoldást választják, amikor egy helyen a lakossági tiltakozás hullámai már túl magasra csapnak, egyszerűen fogják a konténereket és lerakják egy másik utcában. Ez történt a kérdéses ügyben is, a Fortuna köz egyik végéből a másik részébe telepítették át a hulladékgyűjtő

szigetet, ráadásul a szolgáltató hajnalonként üríti a konténereket, ami miatt a lakossági panaszok újból elkezdődtek. Az önkormányzat további költöztetést ígért.

Hasonló volt a gombai hulladékgyűjtő konténer ügye is, ahol az önkormányzat mint megrendelő és a helyi hulladékgazdálkodási közszolgáltatások felelőse nem ellenőrizte a hulladékgazdálkodókkal kötött szerződések végrehajtását, illetőleg a jegyző kormányrendeletben rárótt közigazgatási feladatai körében elmulasztotta ellenőrizni a konténerek rendszeres fertőtlenítését, valamint azt, hogy a szolgáltató gondoskodott-e a megfelelően gyakori ürítésükről.

(Ha pedig túl messze teszik le a szelektív konténereket, senki sem fogja őket használni) A község egészének köztisztasága, sőt egy magasabb szintű szelektív hulladékgyűjtéssel kapcsolatos érdekeket szolgáló létesítmény ütközött egyetlen család érdekeivel, akiknek a háza előtt a csúnya, bűdös és ráadásul a szokásos hajnali ürítés miatt zajos létesítmény állt. Az önkormányzat mint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás gazdája megtehetette volna ugyan, hogy időről időre más házak elé teteti le a konténereket, ami talán igazságosabb lett volna, sőt azt is, hogy keres a közterületen olyan helyet, amely nincs közvetlen szomszédságban egyetlen magáningatlanal sem. Ebben az utóbbi esetben viszont nyilvánvalóan azt is mérlegelnie kellett, hogy milyen területen milyen mértékű lesz a konténerek kihasználtsága, azaz az eredeti hulladékgazdálkodási cél milyen mértékben valósul meg. A konfliktus azonban a résztvevők érdekeinek bármilyen csorbitása nélkül is igen egyszerűen megoldható lett volna: a konténerek kulturált kezeléséről történő gondoskodással, annak rendszeres ellenőrzésével.

5.6.2. Lakossági hulladékégetés

Szegénységből, tudatlanságból a lakosság egy része, kistelepüléseken, városok külső kerületeiben lényegében bármi éghetőt eltüzel, kezdve a vegyes háztartási hulladékkal (amelyben például sok klór tartalmú műanyag található, ami égetés közben súlyosan mérgező dioxinná alakul), a ház körül található fahulladékon át (nem akadály, hogy vastag festékréteg fedi, ezért a veszélyes hulladékok kezelésére vonatkozó eljárás járna neki) egészen a különböző ipari hulladékokig, mint például autógumik, bálás ruha stb.

(A lakossági hulladékégetés során felszabaduló veszélyes anyagok) Számos veszélyes légszennyező anyag kibocsátása közül például ma már a súlyos légúti panaszokat és szív-érrendszeri betegségeket okozó szálló por (korom) kibocsátás 30%-áért az illegális lakossági hulladéktüzelés a felelős. A leggyakrabban előforduló műanyagok a polietilén és a polipropilén. Ezekből készül a háztartásban használt eszközök jelentős része, valamint számos csomagolóanyag, zacskó, üdítő flakon és még a papírdobozok belső burkolata is. Égésükkor a vízen és a széndioxidon kívül az egészségre súlyosan ártalmas rákkeltő anyagok is keletkeznek, például benzol és toluol. Szintén elterjedt a poliamid (nejlon) tartalmú hulladékok égetése – ez az anyag megtalálható például ruházati termékekben, használati tárgyak sorában. Égésekor ammónia, hidrogén-cianid, aldehidek (formaldehid és acetaldehid), ketonok, karbonsavak és benzol keletkeznek. Végül a PVC (poli-vinil-klorid) alapanyagú termékek, csövek, padlóburkolatok, háztartási eszközök) égetésekor foszgén, rákkeltő dioxinok szabadulnak fel. Ezek az anyagok azután egymás hatását felerősítve támadják meg az emberi szervezetet, daganatos megbetegedésekhez, a termékenység csökkenéséhez, magzatkárosodáshoz, máj- és vesekárosodáshoz, a hormonrendszer felborulásához, továbbá légúti megbetegedésekhez, krónikus tüdőgyulladás-hoz vezetnek.

(A helyi hatóságok intézkedési kötelezettsége) A lakossági hulladékégetéssel kapcsolatban a jegyzőnek mint helyi levegőtisztaság-védelmi hatóságnak van eljárási lehetősége, azon kívül a környezetvédelemért felelős hatóság hulladékgazdálkodási jogkörében is végezhet ellenőrzéseket, akár egy lakott település egészére vagy meghatározott kerületeire nézve, kampányszerűen. A fokozatosság elve figyelembevételével a konfliktus megelőzésében, kezelésében a tájékoztatás, felhívás, kötelezés,

tilalom, bírságolás eszközeivel csak szükség szerint és arányosan kell élni, a lényeg az ellenőrzések rendszeressége és kiterjedtsége. Ennek érdekében az ellenőrzést a természetvédelmi őrszolgálatokhoz hasonlóan részben társadalmasítani is lehetne.

(*A lakossági tüzelés szerepe a szálló por szennyezésben*) A szálló por elnevezés nem teljesen pontos, mivel a porszemcséknél lényegesen kisebb, 10 vagy 2,5 mikron átmérőjű koromszemcsékről van szó, amelyek felszínén sokféle más szennyező anyag, nehézfémzsemcse, baktérium stb. megtapad. A probléma kezelésében sajnos nem sok előrehaladás történt, ezért 2016-ban a szószóló is kiemelten volt kénytelen foglalkozni vele, önálló elvi állásfoglalást adott ki a háztartási tüzelőberendezésekből származó légszennyezettség riasztó mértékéről és csökkentésének szükségességéről. „Magyarország levegőminőség szempontjából európai és világviszonylatban is az elmaradott országok közé tartozik. Egyes földrajzi régióinkban a kistelepülések levegője – különösen az őszi-téli fűtési szezonban – kirívóan szennyezett, ami súlyosan és közvetlenül hat az itt élők egészségére. Mindez sajnálatosan tükröződik a hazai halálozási, illetve megbetegedési adatokban is. Míg 2000-ben a kisméretű szálló por kibocsátásában a lakossági fűtés részesedése 24% volt, 2013-ra ez az arány már 45%-ra emelkedett. Friss adatok szerint (az alacsony fűtőértéke és magas károsanyag-tartalma miatt) a legrosszabb minőségű lignit háztartási, lakossági fűtés célú használata 2007-hez képest négyszeresére emelkedett; ráadásul lignitet leginkább az amúgy is kirívóan rossz levegőminőségű régiókban használnak lakossági fűtés céljára. A háztartási tüzelőberendezésekre Magyarországon ma – az általános kibocsátási határértékek elvi előírásán túl – semmilyen jogszabály nem vonatkozik, így megfelelő jogi eszközök hiányában a lignit és az egyéb, rossz minőségű, szilárd tüzelőanyag eltüzelése teljességgel ellenőrizetlen és ellenőrizhetetlen.” 2022-ben az Európai Bizottság átfogó kutatást kezdeményezett a lakossági tüzelés egészségügyi hatásait illetően, és azt találta, hogy még az ártalmatlannak tűnő fatüzelés is súlyos egészségügyi kockázatokat rejthet, ha nem megfelelő állapotú a tüzelőanyag, vagy nem jó a kandalló, kályha stb. szellőzése. Újabban a figyelem a 0,1 mikronnál is kisebb szemcsékre irányult, amelyek akadálytalanul hatolnak be az emberi szervezet minden sejtjébe, és ma még nem is teljesen feltárt egészségkárosodást okoznak.

5.6.3. Bizonyítási nehézségek a hulladékégetési ügyekben

Számos esetben találkozunk az illegális lakossági hulladékégetés kapcsán olyan kifogásokkal, hogy az égetés befejezése után lehetetlen bizonyítani azt, hogy ki és mit égetett. A jegyzők sokszor hivatkoznak arra, hogy nem rendelkeznek a megfelelő mérőeszközökkel a levegő minőségének mérésére, a környezetvédelmi hatóságoknak pedig a megfelelő erőforrásai nincsenek meg az ilyen tömegesen jelentkező feladatok elvégzésére, ezért nemes egyszerűséggel rendre átteszik a panaszokat a jegyzőhöz. Egy ideális világban ez a körkörös folyamat inkább éppen ellenkező irányban haladna: mivel a környezetvédelmi hatóság rendelkezik a megfelelő mérőeszközökkel és számítási kapacitással, ki tudná jelölni, hogy egy adott településen hol sértik meg a legtöbben és a legsúlyosabb következményekkel a hulladékégetésre vonatkozó tilalmakat, a jegyző pedig a helyismeretét és a szennyezést elszenvedő lakosság mozgósításának a lehetőségét kihasználva el tudna járni ezeken a helyeken. Attól pedig, hogy a hatóság képviselői éppen nincsenek jelen a hulladék égetése során, a felhalmozott hulladék tényét megállapíthatja, és ezért a hulladék termelőjének beazonosíthatóságától függetlenül az ingatlan tulajdonosa felelősségre vonható. Az illegális égetés ténye továbbá megerősíthető az égéstermékekből, az égetőtér állapotából, illetőleg az égésből származó füstöt és bűzt észlelő szomszédok tanúvallomásaiból is. A hulladékégetési konfliktus megoldásának a kulcsa, hogy az állampolgárok rendelkezzenek az egészségüket súlyosan fenyegető illegális hulladékégetéssel kapcsolatos összes információval, kezdve az egészségügyi hatások mechanizmusaival a jogi kezelési módok hatósági és eljárási rendszeréig. Az önkormányzatoknak ebben a felvilágosító munkában döntő szerepe lehet, csakúgy, mint a konfliktusok megelőzésében és más csatornába terelésével, például olcsó tűzifa

juttatásával azoknak, akik erre rászorulnak (láttuk ugyanakkor, hogy a tűzifa sem mindig kielégítő megoldás). Van példa olyan önkormányzatokra, amelyek a közmunkaprogram keretében erdősítést, erdőgazdálkodást folytatnak, és ezt kapcsolják össze az egészségesebb fűtési programok megvalósításával a településeiken, elsősorban a kisebb hálózatokra kiterjedő távfűtés megszervezésével vagy akár a lakossági energiaközösségek kialakításának az elősegítésével.

5.7. Bányászat, energia

5.7.1. Bányászat és környezetvédelem

(*Külszíni fejtés*) A külszíni bányászat talán a környezet szempontjából a legvitatottabb tevékenység a világon, alig van más olyan iparág, amely több konfliktust váltott volna ki a területhasználattal kapcsolatban. Rövid és középtávon a nyersanyag-kitermelő ágazat és az ahhoz kapcsolódó társadalmi és gazdasági infrastruktúra bizonyos gazdasági előnyöket jelent a nemzeti gazdaság és a helyi társadalom és gazdaság néhány szektora számára. Viszont a felszíni bányászat a környező társadalmi és gazdasági közösségeknek károkat okoz a természeti erőforrások elpusztításával és azzal, hogy különböző intézményeket is magával hoz, utakat, lakótelepeket, kiszolgáló infrastruktúrát, amely változások gyakran további természetierőforrás-veszteséggel, a helyi megélhetés aláásával jár. A bányászati tevékenységekből eredő konfliktusokat Gyulai Iván két csoportra bontja. „Az egyik csoportba a megszűnt bányászati tevékenységek okozta utóhatások tartoznak, ezek általában tájsebek, rekultiváció nélkül maradt bányaudvarok, bányatavak, meddőhányók, hulladéklerakók, mélyművelésű bányák esetén a felszíni használatot hátráltató földmozgásveszélyek. A másik csoportba a jelenleg is folytatott bányászati tevékenységek sorolhatók.” Ez utóbbiak közül a szerző a levegő portterhelését, a zajt, a szállítás okozta környezeti hatásokat, valamint a térségi szintre kiterjedő vízháztartási konfliktusokat említi. Paradox módon tehát a bányászati tevékenységekhez kapcsolódó rekultivációs tevékenység is lehet környezeti konfliktus forrása. A régóta felhagyott bányagödrök, bányaudvarok rekultivációja káros lehet környezetére azáltal, hogy a természet által már újra elfoglalt, beerdősült értékes élőhelyet pusztít el.

(*Kavicsbányászat*) A bányászati igazgatásnak és jognak a természetvédelmi és a vízvédelmi ágazatokkal határos témaköre a folyókon végzett kavicskitermelés. A foktői Duna-szigeten engedély nélkül végzett kavicskitermelés ügyében a Szolnoki Bányakapitányság jogosulatlanul végzett bányászati tevékenység miatt 100 ezer forint bányászati bírsággal sújtotta a vállalkozót, továbbá a szóban forgó tevékenység folytatásától is eltiltotta. Jóllehet a pénzbírság az okozott természeti kárhoz képest szinte csak jelképesnek mondható, azonban a tevékenységtől való eltiltás olyan szankció, amelyet környezetvédelmi hatóság aligha tudott volna alkalmazni. Ez a példa is mutatja, hogy a rokonterületi jogok adott esetben jobb helyzetben vannak a környezeti konfliktusok kezelésében.

5.7.2. Környezetvédelem vs. környezetvédelem: megújuló energia

Mindenki számára nyilvánvaló, hogy az emberiségnek inkább előbb, mint utóbb át kell állnia a megújuló energiák használatára. Egyes országok ezt a kézenfekvő igazságot teljes mértékben komolyan vették, mások halogatják a választ. A hezitálás egyik oka éppen az, hogy az új energiafajták is számos új környezeti-társadalmi konfliktussal járhatnak, azok felmérése és kezelése rendkívül nagy apparátust és tudást igényel. Tekintsünk át néhány sikeres példát!

Dél-Korea 1988-ban (!) fogadta el az Alternatív Energia Fejlesztés Támogatása Törvényt és azóta ez az iparág fokozatosan fejlődik az országban. Tizenegy megújulóenergia-területet támogatnak, ideértve a nap- és szélenergiát, a hidrogén- és energiasejtet, a bioüzemanyagokat, a hulladékból nyert energiát, a vízi energiát, és külön hangsúlyt fektetnek a tengerrel kapcsolatos energianyerési lehetőségekre, így a tengeráramlatokból nyerhető energiára, az ár-árpály energiára, a hullámok energiájára, az óceáni hőenergia átadásán alapuló energianyerési lehetőségekre, és ide sorolják külön a tengerparti szélerőműveket is. A világ legnagyobb, 245 MW teljesítményű ár-árpály erőműve szintén Dél-Koreában van. Ezen túlmenően a kormány egy 3668 MW-os, három átlagos méretű atomerőmű kiváltására alkalmas szélerőmű-komplexumot tervezett a Csedzsü-szigeten. Ezen a ponton azonban egy újfajta környezeti konfliktust kellett megoldani, a projektet ugyanis nem tudták elindítani különböző környezetvédelmi szakmai ellenvetések és lakossági tiltakozások miatt. A Csedzsü-sziget turistaparadicsom, ezért tájvédelmi szempontból az ehhez kapcsolódó szervezetek tiltakoztak először, és rövid úton elérték, hogy a projekt ne kapjon központi támogatást. A projekt vezetői, ahelyett, hogy mindössze ezzel az egy érdekcsoporttal kezdtek volna egyeztetni, átfogó kutatást rendeltek az összes szóba jöhető társadalmi-gazdasági hatással kapcsolatosan. A látképpel kapcsolatos aggályokat eredetileg úgy kívánták kezelni egy skót kutatásra hivatkozva a szélerőműveket a tengerparttól minimum 32 kilométerre javasolták telepíteni, ezzel viszont az a probléma adódott, hogy gondosan el kellett volna kerülni a hajózási útvonalakat, a kőolaj- vagy földgázkitermelő szigeteket, illetőleg a környezetvédelmi vagy éppen katonai szempontból jelentős területeket (ideértve a rádió- és radarfolyosókat is), a turisztikai vagy halászati szempontból jelentős területeket úgyszintén. Egy dán felmérésből ehhez járultak még a tengeri homokbányászat, a víz alatti kábelek és a tengeralattjáró-útvonalak, egy kínai felmérésből pedig érdekes módon az előzőeken kívül még a tengeri archeológia is. Nyilvánvalóan a tervezésnél elsősorban a szűkebb értelemben vett energiakitermelési és felhasználási szempontok játszanak szerepet, így például a 80 méter magasban mért szélsőségek, továbbá a parttól való minél kisebb távolság, a forgalmasabb helyekhez, például kikötőkhöz való közelség, a technikailag könnyebben és olcsóbban kezelhető minél kisebb vízmélység és a természeti veszélyek gyakorisága és intenzitása. A technológiai szempontok közül némelyik az előzőekben felsorolt környezetvédelmi és társadalmi szempontokkal konfliktusba kerülhet. Jóllehet Magyarországnak nincsen tengerpartja, az ismertetett ügy, például a vízvédelmi fejezetben ismertetett Duna ökológiai szolgáltatásai témakörrel összevetve, számunkra is rendkívül tanulságos. A koreai tanulmány egyik legfontosabb összefoglaló megállapítása az, hogy ez a módszertan széles körben alkalmazható tematikailag, térben és időben eltérő tervezési konfliktusok felméréséhez és megoldásához, ugyanakkor az egyes kitermelési-gazdaságossági, társadalmi, mellérendelt érdekekkel és a környezeti-természeti érdekekkel kapcsolatos tervezés során mindezeket kulturálisan, országonként eltérő súlyozását is figyelembe kell venni, ami a lehető legkorrektebb természettudományos, statisztikai elemzések korlátait is messze meghaladja. Végül a projektet a parthoz közel valósították meg, oly módon, hogy az egyébként egyhangú tengeri látképet kiegészítse. Jelenleg a szélerőműsorral kiegészített tengerparti sétányt érdekes módon építéssel a turizmusszektor karolta fel, nagy erővel propagálják, és immár évek óta valóban jeles turistalátványosságnak számít, amit sokan felkeresnek és üdülőhelyek, szállások sokasága települt rá.

Egy szlovén–osztrák–olasz kutatás az Alpokban vizsgálta a megújulókkal kapcsolatos társadalmi konfliktusokat, ami szintén eltér a hazai viszonyoktól, de a társadalmi konfliktusok alapszerkezete és megoldási módja mégiscsak általánosítható. „A megújuló energiatermelés terjeszkedésével egyidejűleg új ellentmondások jelentek meg, mivel egyebek között a területhasználat miatt a társadalmi elfogadottsága nem egyöntetű, a biodiverzitás védelmével a megújulók valóban könnyen konfliktusba kerülhetnek” – írják. A magas hegyek felső régióiban kiválóak a szélviszonyok az energianyeréshez, míg a mély, keskeny völgyek közül néhányat esetleg egyesek feláldozhatónak vélnek, hogy ezzel megoldják az ingadozó intenzitású megújuló energiatermelés egyik alapvető gondját, a víztározókra épülő energiátárolást. Ehhez képest a nagyeesű hegyi folyókon elhelyezett kisméretű erőművek, az erdészeti biomasszatermelés, továbbá az épületeken elhelyezett napelemek lényegében nem okoznak társadalmi konfliktusokat. A szélerőművek viszont veszélyeztethetnek ritka madár- és denevérfaj-

kat, az alkalmazásukhoz szükséges infrastruktúra területfoglalása is jelentős lehet, esztétikai és zajszempontok miatt is elutasítással találkozhatnak. Evégett a szárazföldi szélturbináknál a német szabvány szerint lakott területeken a körülményekhez képest 500-1000 méter a minimális védőtávolság. A kutatók szerint a megújuló energia termelése és az ökoszisztéma-szolgáltatások egy multidiszciplináris szakmai megközelítéssel általában jól összehangolhatók. Az újtól idegenkedő közvéleményt megfelelően be kell vonni a tervezési és döntéshozatali eljárásokba, és akkor bátran kiaknázható lesz a megújuló energiaforrásokban rejlő gazdasági-társadalmi, illetve környezetvédelmi (például klímavédelmi) potenciál.

5.7.3. Nukleáris energia

Speciális környezeti konfliktust jelent a nukleáris energia termelése, hiszen egy oldalról a veszély számokban is alig kifejezhetően alacsony valószínűségű, viszont a tét rendkívül magas, ha a bal eset bekövetkezik, nemcsak az adott generáció, hanem utódaik élete is ellehetetlenül, sok közülük elmondhatatlan szenvedések között éli az életét és hal meg, a környezetet ért kár pedig visszafordíthatatlan, és a mi fogalmaink szerint örök időkre szól. A konfliktus másik oldalán az általában rendkívül magabiztos, bőséges anyagi forrásokkal és szinte kikezdzhetetlen állami-jogi státussal rendelkező nukleáris ipar áll, amely a kockázatot közvetlenül elvállaló közösségeket rendszerint busás kompenzációban részesíti.

A konfliktus alapkérdése: vajon megéri-e? A nyolcvanas évek végén Ófalu és Mecseknádasd lakossága és vezetői megvesztegetési kísérletnek ítélték és kategorikusan elutasították az atomerőmű vezetői által felajánlott kompenzációt. A paksi atomhulladék elhelyezésére tett kísérlet azért is bukott meg, mert a csernobili katasztrófa kapcsán a nukleáris iparral szemben a társadalmi bizalom a mélyponton volt, illetőleg a felbomlóban lévő államszocialista rendszer keretei között az erőmű először hatósági úton, a nyilvánosság kizárásával akarta megvalósítani a lerakót. Mindazonáltal, 1993-ben az Országos Atomenergia Bizottság koordinációjával egy új program indult, amelynek első fázisa egy végleges lerakó befogadására alkalmas telephely kiválasztása volt. A program nem széles körű társadalmi vita eredményeként kristályosodott ki, hanem néhány érdekelt minisztérium alkotta meg, amiről utólag tájékoztatták az érintett politikusokat, szakértőket és civil szervezeteket. A következőkben azonban mégiscsak kénytelenek voltak számolni a társadalmi realitásokkal is, ahogyan Vári Anna szociológiai kutatása megállapítja. Az első lépésben az ország egészére kiterjedő szűrés alapján a szakértők lehatároltak két nagyobb területet, amely geológiai lerakó telepítésére alkalmasnak látszott. Ezeket a területet összesen negyvenkilenc objektumot vizsgáltak meg a geológiai lerakó számára. A második lépésben a fentiek által érintett településeken lakossági közvélemény-kutatásokat tartottak, illetve az önkormányzatok véleményét tesztelték. Végül a kiválasztott három-három hellyel kapcsolatban súlyozták a kritériumokat, és a legnagyobb súllyal a helyi elfogadottságot vették figyelembe. Láthatjuk, hogy a konfliktusszegény telepítési lehetőségek feltárására ebben az ügyben is a nemzetközi példákhoz hasonlóan összetett, a fizikai telepítési lehetőségeket és a társadalmi fogadtatást egyaránt felmérő módszertant alkalmaztak. Szembetűnő különbség azonban, hogy a magyar példában lényegesen kevesebb feltételt vizsgáltak, lényegében megkísérelték a hosszú, fáradságos kutatást rövidre zárni azzal, hogy alapvetően csak arra összpontosítottak, hogy bármi okból is, de hol mutatkozik befogadási hajlandóság a tervezett létesítményre. Ahol azután ilyen helyet találtak, igyekeztek megfelelő tájékoztatással tovább erősíteni a nukleáris létesítmény elfogadottságát sajtóközleményekkel, szórólapokkal, a helyi havi folyóirat és videós híradó igénybevitelével, sőt környezetvédelmi tábort, vándorkiállítást, tanulmányi versenyt, telephely-látogatásokat is szerveztek. Mindezek eredményét közvélemény-kutatások sorozatával igyekeztek kontrollálni.

6. KÖRNYEZETI KONFLIKTUSOK MEGOLDÁSA ÚGYNEVEZETT ROKONTERÜLETI JOGI ESZKÖZÖKKEL

Rokonterületi ágazatoknak azokat az igazgatási és jogterületeket nevezzük, amelyeket a környezetvédelmi ügyek megoldása során rendszeresen felhasználnak, anélkül, hogy az ezeken a területeken dolgozó hatóságok és a rájuk vonatkozó jogszabályok kifejezetten környezetvédelmi jellegűek lennének. A rokonterületi koncepció az integráció elvéből következik, hiszen a környezet védelme a társadalmi és gazdasági élet szinte valamennyi területével összefügg.

6.1. Településrendezés

6.1.1. A korlátozottan rendelkezésre álló területek használatával kapcsolatos konfliktusok

A területi tervezésnek, azaz a településrendezési terveknek a leggyakrabban használt definíciója a társadalmi gazdasági igények összehangolt, térbeli megvalósítása. A településrendezés központi feladata a helyi politika és a társadalmi–gazdasági–környezeti konfliktusok megelőzése és megoldása. Egyes kutatók szerint a településrendezést a legcélszerűbb úgy definiálnunk, hogy egy olyan eljárás, amiben a helyi kormányzat valamilyen módon megpróbálja elsimítani a területének használatával kapcsolatos konfliktusokat. A konfliktusok elkerülhetetlenek, hiszen egy korlátozottan rendelkezésre álló erőforrás, azaz a még szabad, fejlesztésekre vagy más célokra felhasználható területek elosztásáról vagy újrafelosztásáról van szó, még hozzá egymással versengő célokra, amelyek egymással többnyire összeegyeztethetetlenek. Ráadásul a településrendezés még harmadik felek tulajdoni és egyéb érdekeit, helyi identitás érzését és nem utolsósorban a környezetvédelem érdekeit is alapvetően befolyásolhatják.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának irodája egy mondatban összegzi a településrendezési konfliktusokkal kapcsolatos véleményét: “A településrendezés problémaköre társadalmi csapdahelyzetekből és jogi anomáliákból áll össze.” Összeütközések tapasztalhatók az önkormányzati jogszabályok, illetőleg a magasabb szintű rokonterületi és környezetvédelmi jogszabályok között. Különösen gyakran kerülnek konfliktusba a tényleges településrendezési eljárások a településrendezési jogszabályokban meghatározott eljárási szabályokkal, legelsősorban az érdekeltek bevonásával, a véleményezési eljárással kapcsolatos szabályokkal. A stratégiai hatásvizsgálat alkalmas lenne ezen összeütközések korai tisztázására és rendezésére, de amint a hatásvizsgálattal foglalkozó fejezetben láthattuk, erre az eljárás fajtára ritkán kerül sor. A jogszabálysértések rendre orvosolatlanok maradnak: a településrendezési eljárások felülvizsgálatának lehetőségei, a felelősség kérdései viszonylag ritkán tárgyalt témakörök, nagyobb figyelmet érdemelnének. Ugyanakkor arra is rá kell mutatnunk, hogy a településrendezés csak másodlagosan jogi jellegű eljárás, elsődlegesen helyi politikai döntés-hozatali folyamat, ahol a jog által ugyan szabályozott, de alapjában véve jogon kívüli eszközök, a helyi politikai erőviszonyok, a közelet fejlettsége, a közösségek érdekérvényesítő képessége játsszák a főszerepet.

6.1.2. A településrendezés gyakorlatában alkalmazott trükkök, visszasságok

A településrendezés legfontosabb problémája mögött egy tipikus strukturális konfliktus áll: a települések elégtelen forrásaik pótlása érdekében rákényszerülnek minden adódó jövedelemszerzési lehetőség elfogadására. Éppen ebből ered jórészt az ad hoc, mozaikszerű helyi településrendezési szabályozás az esetlegesen felmerülő igények szerint. Ez a hosszú távú, átgondolt tervezés elvének, az integráció elvének, valamint a helyi rendezési tervek belső hierarchiájának a sérelmét eredményezi, de akár súlyosabb jogszabálysértések is gyakran előfordulnak.

(*Felaprózott, áttekinthetetlen területi tervezés*) A törvényes eljárást követve először egy adott település településfejlesztési koncepciójának megfelelő településszerkezeti tervnek (a továbbiakban: TSZT) meg kellene határozni a terület-felhasználási egységeket és az ebben meghatározott kereteken belül azután a helyi építési szabályzat (a továbbiakban: HÉSZ) és a szabályozási terv (a továbbiakban: SZT) alakítaná ki az építési övezeteket. A gyakorlatban ez teljesen másként van. Egy dunakeszi ügyben például a JNO iroda munkatársai azt találták, hogy a Dunakeszi, Liget utcában mindösszesen hét telek vonatkozásában alkottak SZT-t és HÉSZ-t, úgy, hogy egyébként a TSZT módosítására, részben egymással területileg átfedésben, több eljárás is folyamatban volt. A párhuzamosan, egymástól függetlenül folyó településrendezési eljárások más ügyekben is előfordultak. Ez a környezet védelme és a törvényesség szempontjából azért aggályos, mert a külön futó eljárásokban külön bírálják el a várható környezeti hatásokat és társadalmi következményeket, azok együttes hatását (például a városi forgalomra, levegőszennyezésre, zajra) tehát teljes mértékben figyelmen kívül hagyják. A tartalmi vonatkozásokon kívül természetesen eljárási szempontból is tarthatatlan ez a gyakorlat, hiszen jelentősen megnehezíti, ha éppen nem zárja ki, hogy az érintettek nyomon követhessék a településükön folyó összes fejlesztési terv alakulását.

A település egyes részeire a településfejlesztés-rendezés rendszeréből kiszakítva történő szabályozás azért is jogellenes, mert a sorozatos kisebb HÉSZ-SZT változtatásokkal bújtatva az egész település fejlesztési koncepcióját vagy legalábbis a szerkezeti tervét fölülírják. Erre volt jó példa a szentendrei Tófenék és Kőhegy-alja településrendezési terv, ahol világossá vált, hogy az adott területen rendkívül sérülékeny természeti értékek találhatók. Mivel a település más területén folyó fejlesztések, építkezések, közlekedési rend és intenzitás változása stb. kihatnak rá, ezért szabályozása csak a település egészének az átgondolt szabályozásával együtt lehetett volna megnyugtató. A mozaikos településrendezés természetesen más érdekek szempontjából is káros, így az egészséges környezethez való alkotmányos jog, valamint a településrendezés elvei és célkitűzései szempontjából egyértelműen jogellenes következményekkel járhat, hiszen általában véve is igaz, hogy az elszigetelten megvalósított terv változtatás döntő mértékben kihat a település más területeinek használatára, használhatóságára is.

(*A rendezési terv módosítása – akár az eljárás alatt is*) Egy törökbálinti ügyben a városnak hosszabb ideig két, a teljes közigazgatási területét lefedő hatályos HÉSZ-e volt, az egyiket 2001-ben fogadták el, és 2011-ig tizenkilenc alkalommal módosították, a másikat pedig 2002-ben fogadták el, és ezt is még három alkalommal módosították 2011-ig, amikor az ombudsmani állásfoglalás nyomán a két HÉSZ-t „egységes szerkezetbe foglalták”.

A mozaikos településrendezés mellett gyakorta alkalmazott trükk a tervezők részéről egy semmitmondó terv teljes mértékben szabályos eljárásban történő elfogadtatása, majd lényeges módosítása az utolsó pillanatban. Az érdekelt közösségek, szervezetek, hatóságok korábbi nyilatkozatait egy megváltozott tervvel kapcsolatban vagy változatlan tervvel, de megváltozott jogi környezetben használják fel. Ez történt például egy dunakeszi rendezési terv ügyben: a szabályozott terület nagysága jelentősen megváltozott, anélkül, hogy a szakmai és közösségi véleményeztetési eljárást megismételték volna.

(*A vélemények jogi alapjának kikezdése*) A visszaélések harmadik nagy csoportja a közösségi, hatósági, szakértői vélemények, visszajelzések nélkül történő negligálása azzal, hogy azok nem jogszabályon alapulnak. Nyilvánvaló, hogy a szakhatóság általában igenis jogszabályon alapuló észrevételeket tesz, legfeljebb bizonyos esetekben konkrét jogszabályhelyeket jelöl meg, máskor pedig a szakmai feladatait és hatáskörét meghatározó általánosabb jogszabályok alapján jár el. Amennyiben a képviselő-testületnek megalapozott kétségei támadnak a vélemény jogszerűségével kapcsolatban, módja van a véleményező szerv felettes szervéhez fordulni mind a településrendezési, mind pedig az önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok alapján.

(*Eljárásjogi visszásságok*) Az anyagi jogi kérdéseket felvető trükkökön túlmenően a településrendezési döntésekhez vezető eljárások is sokszor jogszerűtlenek. Korábban beszéltünk már arról, hogy a településrendezési tervekhez sok esetben nem készül vagy eleve jogszabálysértő a stratégiai környezeti vizsgálat (SKV). Ráadásul ezen kívül is számos eljárási hiányosságot találni a joggyakorlatban:

- egyes egyeztetési fázisok kihagyása,
- információ visszatartása,
- egyes résztvevők, akár hatóságok kifelejtése vagy éppen kizárása,
- vélemények teljes figyelmen kívül hagyása.

Az utolsóként említett eljárási törvénytelenességgel kapcsolatban a JNO iroda a következőket állapította meg: „Nyilvánvalóan a véleményezési eljárás kiüresedésének minősül az, ha bármely településrendezési eszköz elfogadása kapcsán a szakmai és társadalmi részvételt csak formálisan biztosítják, vagyis a vélemények összeütközése esetén nem biztosítják az egyeztetés lehetőségét, a szakmai hatóságok és a lakosság részéről egyértelműen megfogalmazott, az adott településrendezési dokumentáció alkalmatlanságára irányuló, jogszabályi hivatkozásokkal és szakmai érvekkel alátámasztott, következetesen képviselt, több résztvevő által is osztott véleményeket a szabályozás során megfelelő indokok nélkül figyelmen kívül hagynak.”

6.1.3. A településrendezési konfliktusok értékelése a jogforrasi hierarchiában

Egy településrendezési terv törvénytörő jellege akkor a legegységesebb, ha magukkal a területrendezési jogszabályokkal kerül ellentétbe. Ez utóbbi körbe a magasabb szintű terveket is beleértjük, mivel mind a területrendezési törvény, mind az építési törvény külön is kimondja, hogy a rendezési terveknek összhangban kell állniuk a magasabb szintű tervekkel, tehát legalább öt szinttel:

- településrendezési jogszabályok,
- az Országos Területrendezési Terv,
- a regionális területrendezési tervek (budapesti agglomeráció – BATrT, Balaton),
- a megyei területrendezési tervek és
- a helyi, magasabb szintű, hosszabb távra szolgáló tervek.

A megfelelés nem lehet hallgatóságos, azt a tervben kifejezetten dokumentálni kell. Például a JNO gyakorlatában a BATrT alá tartozó Dunakeszi nem tartalmazott a BATrT szerkezeti tervének, illetőleg térségi övezeteinek megfelelő terület-felhasználási egységeket és az azokra vonatkozó jogszabályi követelményeket, amit az iroda joggal tartott törvénytörőnek. Álláspontunk szerint ezzel lényegében azonos szinten visszás, ha az építési hatóság a még el nem fogadott településrendezési terv alapján ad ki egyedi építési engedélyeket, illetve vesz tudomásul terveket.

6.2. Termőföldvédelem

Míg a talaj, mint az egyik környezeti elem védelmét a környezetvédelmen belül helyeztük el, a termőföldvédelem jogi védelem, az agáringatlanok védelmére irányul, egyebek mellett a más célú felhasználás ellen. A két igazgatási terület természetesen nagymértékben összefügg, sőt, ahogyan a természetvédelmi fejezetben már tárgyalt ócsai filmforgatás ügye mutatja, némiképp át is járható. 2010-ben egy civil szervezet látva a környezetvédelmi hatóság tétlenkedését, úgy döntött, hogy egy párhuzamos eljárást is elindít, ezért termőföldek engedély nélküli más célú hasznosítása miatt bejelentést tett az illetékes földhivatalnál. A földhivatal elindította a termőföldvédelmi eljárást, megállapította, hogy a forgatásra három ingatlant engedély nélkül vettek igénybe, ezért elrendelte az eredeti állapot helyreállítását, amit azonnal végrehajthatónak nyilvánított, a végrehajtását haladéktalanul ellenőrizte a helyszínen, majd, miután megállapította, hogy a termőföldet eredeti állapotába helyreállították még földvédelmi járulékot állapított meg és földvédelmi bírságot is kiszabott.

Ahogyan a környezetvédelem és a rokonterületek összevetése esetében máskor is, láthatjuk, hogy a termőföldvédelmi hatóság nem habozott a meglévő egyébként is erős eszköztárszerét a maga teljességében felhasználni, ami által az adott ügyben is gyors eredményt ért el, illetőleg tovább erősítette a jogalkalmazó közösségben azt a meggyőződést, hogy a termőföldvédelmi szabályokat nem kifizetődő megszegni.

Gyöngyöshalász külterületén az átlagosnál jobb minőségű termőföldön került sor az Apollo Tyres Kft. gumiabroncsgyár ipari telephelyének kijelölésére. A panaszos szerint a döntéshozók a terület kiválasztásakor nem mérlegeltek egyéb alternatívákat, közöttük a korábban ipari célokra már hasznosított, felhagyott, úgynevezett „barnamezős” területeket, mint lehetséges helyszíneket, illetve más gyengébb minőségű termőföldek hasznosíthatóságát sem. A szószóló vizsgálata szerint a döntést megelőzően a környezeti szempontok megfelelő mérlegeléséhez szükséges adatokat tartalmazó regionális, megyei és települési környezetvédelmi terveket az azokért felelős szervek a törvényi rendelkezések ellenére nem készítették el, illetve elmulasztották ezzel kapcsolatos kötelezettségeiket. Ennek következtében nem álltak rendelkezésre olyan környezeti adatok és szempontok, amelyek alapján megfelelő alternatívák mérlegelésével megalapozott döntést lehetett volna hozni a beruházás helyszínéről. A környezeti tervek hiánya aggályos az elővigyázatosság és a megelőzés elvének tükrében. A képviselőtestület úgy nyilvánította a korábban beépítésre nem szánt, mezőgazdasági művelés alatt álló, az átlagosnál jobb minőségű termőföld területét beépítésre szánt területté, hogy az nem felelt meg a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

6.3. Világörökség-védelem, műemlékvédelem

A világörökség-védelem és a környezetvédelem tárgya szintén sok tekintetben átfedi egymást. Egyrészt természeti területek is kerülhetnek az UNESCO Világörökség Egyezményben szereplő világörökségi védelem alá, másrészt az épített környezet védelme sok tekintetben a környezetvédelem feladatkörei közé tartozik. A Budapest V. kerületében található Tüköry utca településrendezési eljárás ügyében a JNO feltárta, hogy az Egyezmény Végrehajtási Irányelvei alapján a világörökségi helyszínek puffer zónája is meglehetősen erős védelmet élvez, az itt tervezett helyreállítási tevékenységekről, új építkezésekről stb., melyek hatást gyakorolhatnak a helyszín által képviselt egyetemes kulturális értékekre, értesíteni kell az UNESCO Világörökség Bizottságát. A puffer zónák a kiemelkedő egyetemes értéket képviselőterület integritásának megőrzéséhez nyújtanak járulékos védelmet. A nemzetközi világörökségi szabályokkal párhuzamosan a nemzeti szintű műemlékvédelmi szabályok is alkalmazhatók voltak az ügyben, mivel a szóban forgó terület műemléki jelentőségű terület

volt, azaz hazánk múltja és a közösségi hovatartozás szempontjából kiemelkedő jelentőségű történeti, művészeti, tudományos vagy műszaki emlékeket érintett. Az adott esetben mindezek kizárták, hogy a területre vonatkozó rendezési tervet a kevesebb eljárási garanciát kínáló rövidített, egyszerűsített eljárásban módosítsák.

7. ÖSSZEFOGLALÁS

Suzan Opatow szerint a környezet védelme attól függ, hogy képesek vagyunk-e megérteni a környezeti konfliktusokat. Valóban, a környezetvédelmi mozgalmak és az állami környezetvédelem régen rájöttek már, hogy a környezetvédelem technokrata megoldása, pusztán természettudományos eszközök használata minduntalan akadályokba ütközik, ha nem kezeljük a társadalmi és gazdasági összefüggéseket, hiszen a fenntartható fejlődés koncepciója éppen erről szól. Társadalmi-gazdasági szempontból az *igazságosság és méltányosság*, a politika és az igazgatás szempontjából az átlátható és elszámoltatható kormányzás, a részvételi demokrácia, illetőleg az egyedi ügyek tekintetében a környezeti konfliktusok megértése és megfelelő kezelése háríthatja el a hatékony környezetvédelem elől az akadályokat. A jelen tankönyvben főleg az egyedi környezeti konfliktusokkal foglalkoztunk, az idevágó szakirodalom, illetőleg az utóbbi tizenöt év hazai ombudsmani gyakorlata, azon belől is a jövő nemzedékekért felelős országgyűlési biztos és szószólók gyakorlata alapján.

Az összegyűjtött egyedi környezeti konfliktusok leírása, elemzése, mégsem csupán egy esetgyűjtemény. Sok tekintetben annak a lenyomata, hogy korunkban éppen két nagy civilizációs rendszer váltja egymást, az ipari társadalom és a ráépülő modernitás lassan átadja a helyét az információs kornak, amit szoktak posztindusztriálisnak, posztmodernnek is nevezni. A modernitás egyre inkább meghaladott, diszfunkcionális, szűk kategóriákban, lineáris folyamatok mentén történő gondolkodásának az egyik tipikus példajaként láthattuk például a többség-kisebbség konfliktust, nevezetesen azt a sokszor mechanikusan érvényesülő követelményt, hogy a kisebbség áldozza fel magát a többség érdekei miatt. Nem nehéz az időkonfliktusban sem felismerni a modern és a posztmodern kor lényegi különbségét, a részekre szabdalt, elszigetelt tények, igazságok szembenállását az egészséges, a probléma megoldására koncentrááló szemlélettel. A környezeti konfliktusokban sokszor azt látjuk, hogy a közösségi részvételre túl rövid határidőket engednek ahhoz, hogy valóban érdemi beleszólásuk lehessen az érintetteknek, ha pedig letelt az döntésre előre (ha jobban megvizsgáljuk, többnyire önkényesen vagy rugalmatlanul) meghatározott határidő, a döntéshozók megkönnyebbülten sóhajtanak fel és a félig kész, nyers tervre ráütik a vastag vörös pecsétet: „Irattárba!”.

Ahogy a környezetvédelmi konfliktusok keletkezését és kezelésének tipikus nehézségeit jórészt a modern ipari társadalmak velejárójának tekintettük, a következő nagy korszaktól, az információs társadalomtól azt várhatjuk, hogy a modernitás zárt világát megnyitja, átszellőzteti, a rendszerszemlélettel, a problémaorientált megközelítéssel hatékonyabban tudja majd kezelni ezeket a konfliktusokat. A posztindusztriális társadalmak kialakulását elősegítő stratégiai erőforrások ugyanis az információ és az elméleti ismeretek. Glied megfogalmazásában: „a kilencvenes évek végére az információ globalizációja kollektív tudástereket hozott létre, megteremtve a nyilvánosság új köreit és az információs társadalmat. A 21. század társadalmi rendje, az információs társadalom, a távközlés, a számítástechnika, és az elektronikus média (infokommunikációs technológiák) együtteséből létrejövő információs hálózatokra épül. E társadalmat a globalizáció, az új termékek, szolgáltatások kialakulása, új munkastruktúrák megjelenése, valamint a világ bármely részén lévő információforrásokkal való kétoldalú kommunikáció, és ezzel a demokrácia gyakorlásának új eszközei jellemzik”.

8. IRODALOMJEGYZÉK

1. Baranyai Gábor – Csernus Dóra (szerk.) (2018): A fenntartható fejlődés és az állam feladatai NKE, Budapest. pp. 1–339.
2. Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről, 2015 (AJB Hivatala, Budapest, 2016) – a Jövő Nemzedékek Szószólójának beszámolója (p. 252–295)
3. Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről, 2016 (AJB Hivatala, Budapest, 2017) – a Jövő Nemzedékek Szószólójának beszámolója (p. 320–365)
4. Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről, 2017 (AJB Hivatala, Budapest, 2018) – a Jövő Nemzedékek Szószólójának beszámolója (p. 335–397)
5. Boda Zsolt (2013): Legitimitás, bizalom, együttműködés. Argumentum Kiadó, Budapest. pp. 1–203.
6. Castells, Manuel (2011) The Rise of the Network Society 1 - The Information Age: Economy, Society, and Culture Volume I, Bartelsmann, New York
7. Castells, Manuel (2011) The Power of Identity - The Information Age: Economy, Society, and Culture Volume II, Bartelsmann, New York
8. Carton, Linda – Ache, Peter (2017): Citizen-sensor-networks to confront government decision-makers; two lessons from the Netherlands, Journal of Environmental Management (196). pp. 234–251.
9. Colvin, R. M. – Witt, G. Bradd – Lacey, Justine (2016): Approaches to identifying stakeholders in environmental management: Insights from practitioners to go beyond the ‘usual suspects’. Land Use Policy 52, pp. 266–276.
10. EMLA (Környezeti Management és Jog Egyesület) Környezetvédelmi Döntvénytár (folyamatosan frissül), Budapest (<https://ekd.emla.hu/>)
11. Fülöp, S. (ed.): Improving the implementation of the Environmental Liability Directive and the evidence base, 2021 - https://circabc.europa.eu/ui/group/3b48eff1-b955-423f-9086-0d85ad1c5879/library/7d116574-6f1e-47ee-a8d6-b809f1b82b5a?p=1&n=25&sort=name_ASC
12. Glied Viktor Imre (2013): Társadalmi részvétel helyi környezeti ügyekben – a tiltakozás és partnerség kultúrája: doktori disszertáció. Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar, Politikai Tanulmányok Tanszék, Pécs. pp. 1–240.

13. Az Európai Közérdekű Környezetvédelmi Jogászok Hálózata (Justice and Environment) publikációi, Prága, folyamatosan frissül (<https://justiceandenvironment.org/publications/>)
14. Kim Taeyun, Park Jeong-II – Maeng Junho (2016): Offshore wind farm site selection study around Jeju Island. South Korea, Renewable Energy 94, pp. 619–628.
15. Lányi András (szerk.) (2001): A szag nyomában. Környezeti konfliktusok és a helyi társadalom. Osiris, Budapest. 325. p.
16. Mérő László (2009): Többszintes fogolydilemma. Magyar Tudomány, 2009/9, pp. 528–537.
17. Opatow, Susan – Weiss, Leah (2000): Denial and the Process of Moral Exclusion in Environmental Conflict. Journal of Social Issues, Vol. 56. No. 3. pp. 475–490.
18. Peltonen, Lasse – Sairinen, Rauno (2010): Integrating impact assessment and conflict management in urban planning: Experiences from Finland. Environmental Impact Assessment Review 30, pp. 328–337.
19. Shabecoff, Philip (1993): A Fierce Green Fire –The American Environmental Movement. Hill and Wang, New York, pp. 1–352.
20. Szántó Richárd (2008): A telepítési konfliktusok mintázata az elmúlt évtizedben. Társadalomkutatás 26/3, pp. 371–388.
21. Ury, William (1993): Getting Disputes Resolved – Designing Systems to Cut the Costs of Conflict. Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts.
22. Webb, Thomas J. – Raffaelli, Dave (2008): Conversations in conservation: revealing and dealing with language differences in environmental conflicts. Journal of Applied Ecology 45, pp. 1198–1204.

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közsolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Dr. Deli Gergely rektor
Címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Tördelőszerkesztő:

Friebert Máté

ISBN 978-963-498-591-4

Az eredeti kiadvány
a **KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001**
„A közszolgáltatás komplex kompetencia,
életpálya-program és oktatás technológiai
fejlesztése” című projekt keretében készült el
és jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE