

FODOR LÁSZLÓ

A falu füstje

FODOR LÁSZLÓ

A falu füstje

*A települési önkormányzatok
és a környezet védelme
a 21. század eleji Magyarországon*

Gondolat Kiadó
Budapest, 2019

A kutatómunkát és e könyv megjelenését
a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap támogatta
a K 115530 ny. sz. kutatási projekt keretében.
A projekt címe Helyi önkormányzati szerepek és eszközök
az ökológiai fenntarthatóság megvalósításában.



AZ NKFI ALAPBÓL MEGVALÓSULÓ PROJEKT

LEKTORÁLTA:

*Bartus Gábor • Bányai Orsolya • Bendik Gábor •
Fónai Mihály • Fülöp Sándor • Hoffman István • Horváth M. Tamás •
Karcagi-Kovács Andrea • Pump Judit*

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

© Fodor László, 2019

www.gondolatkiado.hu
facebook.com/gondolat

A kiadásért felel Bácskai István
A borító Endes Anikó fotójának felhasználásával készült
A kötetet tervezte Lipót Éva

ISBN 978 963 693 364 7

Tartalom

Előszó	13
A gyakrabban használt rövidítések jegyzéke	15
I. RÉSZ	
ELMÉLETI MEGALAPOZÁS	
1. A helyi cselekvési szint jelentősége	19
1. 1. KÖRNYEZETPOLITIKAI MEGKÖZELÍTÉSEK	19
1. 1. 1. <i>A települési szint kiemelése</i>	20
1. 1. 2. <i>A helyi feladatok lehetséges köre</i>	23
1. 1. 3. <i>A helyi szint a magasabb szinteken is fontos</i>	24
1. 1. 4. <i>A helyi szint számára autonómia szükséges</i>	27
1. 1. 5. <i>A helyi szint nem elég önmagában</i>	29
1. 1. 6. <i>A szerepek elosztása nehéz, és a fenntarthatóságnak egyéb feltételei is vannak</i>	32
1. 1. 7. <i>Helyi kezdeményezések – központi sztenderdek</i>	33
1. 1. 8. <i>A települési környezeti problémák hatása a helyi közösségek környezettudatosságára</i>	35
1. 1. 9. <i>Rendszer – hálózat – reziliencia – demokrácia</i>	37
1. 1. 10. <i>Emberi lépték – igazságos társadalom?</i>	39
1. 2. NEMZETKÖZI, UNIÓS ÉS NEMZETI KÖRNYEZETPOLITIKAI ÚTMUTATÁSOK A FENNTARTHATÓSÁG HELYI SZINTJÉRE	44
1. 2. 1. <i>A lokalitás néhány nemzetközi dokumentumban</i>	44
1. 2. 2. <i>A helyi szint az EU politikáiban</i>	47
1. 2. 3. <i>A helyi szint és a települési önkormányzatok megjelenése a nemzeti környezetvédelmi programokban</i>	52

2. A kutatás tárgya, módszerei	57
2. 1. DILEMMÁK A TÉMA LEHATÁROLÁSA KÖRÜL	57
2. 1. 1. <i>E könyv (csak) a hazai önkormányzatokkal foglalkozik</i>	57
2. 1. 2. <i>A környezetvédelem „ágazati” lehatárolása nem lehetséges</i>	59
2. 1. 3. <i>Környezetvédelem – fenntarthatóság (eltérő megközelítések; a rész és az egész viszonya)</i>	61
2. 1. 4. <i>Több jogterület is érintett</i>	64
2. 1. 5. <i>A kutatás idősíkjá</i>	65
2. 1. 6. <i>Megválaszolendő kérdések</i>	66
2. 2. A KUTATÁS MÓDSZEREI, FŐBB NEHÉZSÉGEI	67
2. 2. 1. <i>Kérdőíves felmérés (2016/2017)</i>	68
2. 2. 2. <i>Esettanulmányok</i>	71
2. 2. 3. <i>Interjúk</i>	73
2. 2. 4. <i>A tudományközi megközelítés igénye</i>	74
2. 2. 5. <i>Az anonimitás kérdése</i>	76

II. RÉSZ

AZ ÖNKORMÁNYZATOK KÖRNYEZETPOLITIKAI-KÖRNYEZETJOGI KAPCSOLATRENDSZERE

1. A kapcsolatrendszer jelentősége, bemutatásának módja	79
1. 1. HÁLÓZATKUTATÁSOK	80
1. 2. A KÖRNYEZETPOLITIKAI HÁLÓZAT MINT FUNKCIONÁLIS KAPCSOLATRENDSZER	83
1. 3. A TELEPÜLÉS ÉS A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZAT KÖRNYEZETI SZEMPONTBÓL RELEVÁNS KAPCSOLATRENDSZEREI	85
1. 4. A BEMUTATÁS MÓDJA ÉS KORLÁTAI	88
2. Vertikális kapcsolatok	92
2. 1. KORMÁNYZAT – ÖNKORMÁNYZAT	94
2. 2. SZAKMINISZTÉRIUMOK ÉS HÁTTÉRINTÉZMÉNYEIK – ÖNKORMÁNYZATOK	95
2. 3. KORMÁNYHIVATAL – ÖNKORMÁNYZAT	100
2. 4. A KÖRNYEZETVÉDELMI ÉS TERMÉSZETVÉDELMI IGAZGATÁS ÁLLAMI SZERVEI ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK	104
2. 5. ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG, KÚRIA – ÖNKORMÁNYZATOK	111

2. 6. JOGVÉDŐ SZERVEK (ÜGYÉSZSÉG, OMBUDSMAN) – ÖNKORMÁNYZATOK	113
2. 7. ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK – ÖNKORMÁNYZAT	116
2. 8. MEGYEI ÖNKORMÁNYZAT – TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZAT	118
2. 9. ILLESZKEDÉS AZ EU KORMÁNYZATI RENDSZERÉBE	120
3. A horizontális kapcsolatok	121
3. 1. ÖNKORMÁNYZAT – ÖNKORMÁNYZAT	123
3. 1. 1. <i>Egy speciális eset: a főváros és a kerületek közötti kapcsolatok</i>	126
3. 1. 2. <i>Önkormányzati társulások</i>	128
3. 1. 3. <i>Együttműködési megállapodások (konzorciumok)</i>	131
3. 1. 4. <i>Önkormányzati szövetségek</i>	132
3. 1. 5. <i>Testvér-települési megállapodások</i>	137
3. 1. 6. <i>Programokban (mozgalmakban) való részvétel</i>	138
3. 2. EGYÜTTMŰKÖDÉS A RENDŐRSÉGGEL	140
3. 3. A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZAT ÉS A HELYI KÖZÖSSÉGEK, ILLETVE A TÁRSADALMI SZERVEZETEK	140
3. 3. 1. <i>Önkormányzatok – civilszervezetek</i>	147
3. 3. 2. <i>Települési önkormányzatok – élőkfalvak, ökológikus közösségek</i>	152
3. 4. AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A SZAKÉRTŐI SZERVEZETEK, KUTATÓHELYEK	155
3. 5. AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A GAZDÁLKODÓ SZERVEZETEK	157
3. 5. 1. <i>Profitorientált cégek jelenléte</i>	157
3. 5. 2. <i>Gazdálkodó szervezetek az önkormányzati környezetvédelmi feladatok ellátásában</i>	159
3. 5. 3. <i>Külső szereplők mint a hálózatképzés korlátozó tényezői</i>	162
4. Dinamikus, átfogó megközelítések	164
4. 1. A VERTIKÁLIS KAPCSOLATI HÁLÓ EGYES HOMÁLYOS PONTJAI	164
4. 2. PRIORITÁSOK ÉS RANGSOROK EGY EMPIRIKUS KUTATÁS ALAPJÁN – AZAZ A KAPCSOLATRENDSZER FONTOSABB ELEMEI A DÖNTÉSHOZATALBAN	170
4. 2. 1. <i>Együttműködések jogértelmezési kérdésekben</i>	172
4. 2. 2. <i>Együttműködések a rendelet-, illetve stratégiaalkotásban</i>	177
5. Néhány következtetés és összegző megjegyzés a környezetpolitikai kapcsolatrendszerrel	184

III. RÉSZ

A HELYI KÖRNYEZETPOLITIKA ESZKÖZTÁRA

1. Az eszközrendszer jelentősége, sajátosságai	193
1. 1. SZEMPONTOK AZ ESZKÖZRENDSZER ÁTTEKINTÉSÉHEZ	193
1. 2. MIÉRT VAN SZÜKSÉG A HELYI KÖRNYEZETPOLITIKÁRA?	197
1. 3. A HELYI KÖRNYEZETPOLITIKA „FOGALMA”	199
1. 4. DIÓHÉJBAN A KÖRNYEZETVÉDELMI SZABÁLYOZÁS MÓDSZERTANÁRÓL	202
1. 4. 1. Közvetett és közvetlen szabályozási módok	202
1. 4. 2. Az integráció	207
1. 4. 3. Mértékrendelkezések és technológiai előírások	209
1. 4. 4. Szabályozás-módszertani preferenciák	211
1. 5. SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZET (A FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK ALAKULÁSÁRÓL ÁLTALÁBAN)	212
2. Szervezeti megoldások	215
2. 1. KÉPVISELŐTESTÜLET, BIZOTTSÁGI STRUKTÚRA	217
2. 2. HIVATALI SZERVEZET	219
2. 3. KORSZERŰ (SZABVÁNYOS) HIVATALSZERVEZÉSI MEGOLDÁSOK ALKALMAZÁSA	224
2. 4. KÖRNYEZETVÉDELMI SZAKMAI ISMERETEK AZ ÖNKORMÁNYZATOKNÁL	225
2. 5. ÖNKORMÁNYZATI RENDÉSZET	226
3. Helyi stratégiák	228
4. Helyi szabályozás a környezetvédelemben és rokon területein	234
4. 1. A KÖRNYEZETVÉDELMI RENDELETALKOTÁS NÉHÁNY SAJÁTOSSAGA	234
4. 2. FONTOSABB SZABÁLYOZÁSI TÁRGYKÖRÖK ÉS PROBLÉMÁK	240
4. 2. 1. A helyi környezetvédelmi szabályozás viszonya az ellátandó feladatokhoz	240
4. 2. 2. Jellemző helyi szabályozási tárgykörök	247
4. 2. 3. Típusproblémák	253
4. 3. A KÖZPONTI ÉS A HELYI ELŐÍRÁSOK KÜLÖNBÖZŐSÉGEI (DOGMATIKAI MEGKÖZELÍTÉS)	257
4. 3. 1. Szigorítás, kiegészítés	257

4. 3. 2. <i>Nehéz eset – az állattartás helyi szabályozásának kérdése</i>	260
4. 3. 3. <i>A környezetvédelmi határérték megállapításának kizárása</i>	264
4. 3. 4. <i>Nehéz eset – a sózás kérdése</i>	265
4. 3. 5. <i>Szigorítás vagy kiegészítés? – a vízi közlekedés korlátozása</i>	267
4. 3. 6. <i>A jogi szabályozás merevsége és a környezetvédelem</i>	270
4. 4. NEM MEGENGEDETT ELTÉRÉSEK?	271
4. 4. 1. <i>Enyhítés az eltérést engedő központi előírások alapján</i>	271
4. 4. 2. <i>Nyílt téri égetés – megengedett eltérés?</i>	272
4. 4. 3. <i>Egy különleges eset – a kunhalmok védelme</i>	277
4. 5. KÜLÖNBÖZŐ VÉDELMI SZINTEK LEHETŐSÉGE	278
4. 6. A KÖZPONTI ELŐÍRÁSOK ALULNÉZETBEN	280
5. Hatósági, jogalkalmazási eszközök	284
5. 1. ÖNKORMÁNYZATI HATÓSÁGI ÜGY – ÁLLAMIGAZGATÁSI ÜGY	284
5. 2. ELLENŐRZÉS	288
5. 3. ENGEDÉLYEZÉS	292
5. 4. SZANKCIONÁLÁS	295
5. 5. SZANKCIONÁLÁS A KÖZÖSSÉGI EGYÜTTÉLÉS SZABÁLYAIVAL ÖSSZEFÜGGÉSBEN	296
5. 6. BIRTOKVÉDELEM	300
6. Közszolgáltatások szervezése	303
7. Tulajdonosi jogok	310
7. 1. AZ ÖNKORMÁNYZATI TULAJDON SZEREPE A KÖRNYEZETVÉDELEMBEN	310
7. 2. „TERMÉSZETI TÁRGYAK” TULAJDONA	312
7. 3. A MESTERSÉGES KÖRNYEZET ELEMÉIN FENNÁLLÓ TULAJDON NÉHÁNY KÖRNYEZETI VONATKOZÁSA	315
7. 4. A KÖZTERÜLETEK ELTÉRŐ HASZNÁLATÁNAK SAJÁTOS ESETE	316
7. 5. ÖNKORMÁNYZATI RÉSZESEDÉS	317
8. Egyéb eszközök	318
8. 1. BERUHÁZÁSOK, BESZERZÉSEK	318
8. 2. PÉNZÜGYI ESZKÖZÖK	322
8. 3. KÖZFOGLALKOZTATÁS	324
8. 4. INFORMÁLIS, SZEMLÉLETFORMÁLÓ ESZKÖZÖK	325

9. Távol az ideálistól. Értékelések az eszközrendszerrel kapcsolatban	328
9. 1. EGYES ESZKÖZÖK JELENTŐSÉGE (RANGSORA) AZ ÖNKORMÁNYZATOK SZEMPONTJÁBÓL	328
9. 2. TOVÁBBI ESZKÖZÖK	331
9. 3. AZ ÖNKORMÁNYZATOK ELÉGEDETTSÉGE A RENDELKEZÉSÜKRE ÁLLÓ ESZKÖZÖK ÖSSZESEGÉVEL	332
9. 4. SOK VAGY KEVÉS? – ÁTADNÁK-E KÖRNYEZETVÉDELMI FELADATAIKAT AZ ÖNKORMÁNYZATOK?	335
9. 5. NÉHÁNY ÁLTALÁNOS TAPASZTALAT A HELYI KÖRNYEZETPOLITIKA SAJÁTOS ESZKÖZEI, MEGOLDÁSAI KÖRÉBEN	338

IV. RÉSZ

ADALÉKOK AZ ÖNKORMÁNYZATOK MOZGÁSTERÉHEZ A LEVEGŐVÉDELME KÖRÉBŐL

1. Szabályozási problémák	349
1. 1. KIHÍVÁSOK	349
1. 2. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI HATÁSKÖRÖK TISZTÁZÁSA – A PROBLÉMA MEGOLDÁSA?	351
1. 3. BIZONYTALANSÁGOK A SZMOGRIADÓRA VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS KÖRÜL	353
1. 4. TERVEK VÉGREHAJTÁS NÉLKÜL	355
2. Helyi szabályozási megoldások a levegővédelem köréből. Esettanulmányok alapján	357
2. 1. EGY MEGYEI JOGÚ VÁROS PÉLDÁJA – LEVEGŐVÉDELME MISKOLCON	357
2. 1. 1. <i>Levegővédelmi rendelet (az égetés szabályozása)</i>	359
2. 1. 2. <i>Füstködriadó terv</i>	361
2. 1. 3. <i>Parkolási rend</i>	363
2. 1. 4. <i>HÉSZ</i>	364
2. 1. 5. <i>A közösségi együttélés szabályai</i>	366
2. 1. 6. <i>A közutak, közterek fenntartása, a közterületek rendje</i>	367
2. 1. 7. <i>Parlagfű-mentesítés</i>	368
2. 1. 8. <i>A mintaadás korlátai</i>	368
2. 2. EGY KISVÁROS PÉLDÁJA – LEVEGŐVÉDELME SZARVASON	369
2. 3. EGY KISTELEPÜLÉS PÉLDÁJA – LEVEGŐVÉDELME BOGÁCSON	371

2. 4. EGY ÁSZ-VIZSGÁLAT NYOMÁBAN (AZ ÉGETÉS SZABÁLYAI TOKAJBAN ÉS VILLÁNYBAN)	373
2. 5. TERMÉSZETVÉDELEM – LEVEGŐVÉDELEM	374
3. Néhány egyéb (nem jogi) lehetőség a levegővédelem körében	377
2. A fűtési módok (különösen a távhő) helyi szabályozásának korlátai hazánkban	379
2. 1. A TÁVHŐSZOLGÁLTATÁS LEVEGŐ-, ILLETVE KLÍMAVÉDELMI JELENTŐSÉGE	379
2. 2. A TÁVHŐSZOLGÁLTATÁSSAL ÖSSZEFÜGGŐ KÖZPONTI SZABÁLYOZÁS	382
2. 3. HELYI SZABÁLYOZÁSI HELYZETKÉP AZ AB HATÁROZATAI TÜKRÉBEN	385
3. Klímavédelmi megközelítések	398
4. Kitekintés a német önkormányzatok eszközeire	405

V. RÉSZ

KÖRNYEZETPOLITIKAI, KÖRNYEZETJOGI ÉRTÉKELÉSEK

1. A zárt láncú gazdaság kérdése, avagy lehet-e a települési önkormányzat Magyarországon a megfelelő helyi szint kerete?	413
1. 1. FÖLDRAJZI MEGKÖZELÍTÉS	414
1. 2. GAZDASÁGI (STRUKTURÁLIS) MEGKÖZELÍTÉS	423
2. Füstölgések. Néhány adalék a helyi környezetpolitikai értékrendről alkotott képhez	426
2. 1. A KÖRNYEZETVÉDELEM MINT (HIÁNYZÓ?) PRIORITÁS	427
2. 2. PÁRHUZAMOSOK TALÁLKOZÁSA	428
2. 3. TÖRVÉNYEN KÍVÜLIEK?	429
2. 4. FÜSTKARIKÁK	430
2. 5. „NAGYOBB A FÜSTJE, MINT A LÁNGJA”	433
2. 6. „FÜSTBE MENT...”	435
2. 7. „NEM MINDEN ARANY, AMI FÉNYLIK”	437

2. 8. VÁLTOZÓ SZÉLIRÁNYOK	439
2. 9. STRUKTURÁLIS FOGSÁGOK (HAMIS DILEMMÁK, FOGOLYDILEMMÁK ÉS CSAPDAHELYZETEK)	442
2. 10. „ÉG A HÁZA, DE NEM LÁTSZIK A FÜSTJE”	448
Felhasznált szakirodalom	451
FÜGGELÉK	
A KUTATÁS SORÁN HASZNÁLT KÉRDŐÍV	471

Előszó

A „falu füstje” a középkori Magyarországon a falusi öngazgatás (közigazgatás, bíráskodás) fóruma volt. A bíró és esküdtársai a „füstin” simították el a faluközösség tagjainak ügyes-bajos dolgait. A közösség békéjének megőrzése, biztosítása körében a különféle – ma környezetinek hívott – zavaró, ártalmas hatások keltése felett is ítéleztek a falusi bírák (ugyanakkor, aki éjszakai lövöldözéssel riogatta falutársait, s netán meg is sebesített valakit, az már az úriszék elé került). A tűzveszélyt okozót (tüzet gyújtót, pipázót) megbírságotlák, gondozták a közösség javait (utakat, kutakat), szervezték az árvízvédelmet stb.¹ Emellett sok tekintetben a földesúr és a jobbágyközösség közötti ütközőpont szerepét is betöltötte. A 16. századtól lépésről lépésre (egyre csekélyebb jelentőségű ügyekben) vonták el a hatáskörét; a 17. századtól pedig már inkább a földesúr érdekeinek közvetítőjévé vált, a közösség általi megválasztása helyett kinevezték, majd a 18. században már maga az elnevezés is feledésbe merült...²

Könyvem főcíme azonban nem erre vonatkozik. 2018-ban a falu füstjéről – legalábbis először – valami egészen más jut az eszünkbe. A mai Magyarország egyik társadalmi jelentőségű, egész közösségek életét megkeserítő környezeti problémája a települések levegőjének szennyezettsége, ami meghatározó mértékben a lakások és egyéb épületek rossz minőségű fűtőanyagokkal, hulladékokkal való fűtése, a különféle hulladékok nyílt téri égetése, illetve a közúti közlekedés terhelései (a növekvő forgalom, az öregedő járművek) miatt jelentkezik. A cím a mai problémákra utal, s egyúttal arra is, hogy a mai települési önkormányzatoknak feladataik vannak a helyi környezeti konfliktusok kezelése körében. A helyi öngazgatás a helyi környezet – a levegő, az épített környezet, a víz stb. – védelmére is kiterjed. Emellett ugyanakkor bizonyos párhuzamok is felsejlenek, amelyek a modern kor jelenségei és az önkormányzatisággal összefüggő, jogtörténeti fogalom közötti képzettársításra vezetnek. A mai települési önkormányzatot is ütközőzónaként tartják számon (a helyi közösségek és a központi kormányzat között), amelynek az utóbbi időszakban a közjogi berendezkedés változásaival egyre csökken az autonómiája.

¹ Nagy J.: A tradicionális népi önkormányzatok, 110–125.

² Eckhart: A falu füstje, 258–264.

Környezetjogi kutatásaim immár 25 éve alatt számtalanszor találkoztam a helyi önkormányzatok környezetvédelmi feladataival és hatásköreivel, amelyek mindig is érdekeltek. Rengeteg problémával szembesültem a helyi rendeletalkotás és hatósági feladatellátás terén, amelyekre alkotmánybíróvási határozatok, ombudsmani állásfoglalások tömege, a média és a környezetjog végrehajtási nehézségeivel foglalkozó szakemberek egyaránt felhívták a figyelmemet. Ugyanakkor ezek mellett elévülhetetlen érdemeik is vannak az önkormányzatoknak, például a hulladékkezelési közszolgáltatás bevezetése, vagy a szennyvízkezelés infrastruktúrájának a kiépítése terén. Egyes településeken pedig a környezetvédelmen túlmutató, fenntarthatósági kezdeményezésekkel is találkoztam.

Ez az első ránézésre is ellentmondásos helyzet különösen akkor keltette fel az érdeklődésemet, amikor a hazai önkormányzati rendszer koncepcionális átalakítása megkezdődött, s ennek jogi vetületeként a különféle, környezetvédelmi feladatok, hatáskörök egyre másra kerültek el az önkormányzatoktól. Úgy láttam ugyanis, hogy bár rövid távon a környezetvédelmi feladatok ellátásában jelentkező hiányosságok akár a feladatok átvételével is orvosolhatók, a hosszabb távon érvényes megfontolások – különösképpen a fenntarthatóság – azonban egyértelműen ez ellen szólnak. A környezeti problémák mögött az áll ugyanis, hogy az elmúlt évszázadokban a helyi közösségek fellazultak, különösen a városi ember elszakadt a természettől, s ezért a környezeti fenntarthatóság záloga – a természet (a teremtés) védelme, felértékelése mellett – az autonómia (önkormányzatiság); a helyi közösségek felélesztése, a helyi erőforrásokon való önellátásra törekvés, a közösség ügyeinek helyben való eldöntése (a „relokalizáció”) lehet.

E körben vetek fel (s igyekszem megválaszolni) időszerű szabályozási kérdéseket. Elméleti munkáról van szó, amely mögött azonban nemcsak jogtudományi, hanem amelletts főként környezet-gazdaságtani és környezetpolitikai megközelítések is állnak. Egy kutatási projekt segítségével – amely kifejezetten a hazai önkormányzatok mai helyzetére irányult, s figyelembe vette az utóbbi évek folyamatait is a környezetvédelmi szabályozás terén – kérdőíves felmérésre és interjúk felvételére is mód nyílt. Ezek eredményeit is igyekszem felhasználni, adott esetben további tudományterületek (mint a szociológia) segítségével. A végeredmény nem tisztán jogtudományi elemzés, s bevallottan nem is könnyű olvasmány. Ráadásul – az önkormányzatok szerepének, kapcsolatrendszerének, a velük kapcsolatos elvárásoknak a folyamatos változásaira tekintettel – nem is örökérvényű megállapításokat tartalmaz. Múltó érvényességű pillanatfelvétel egy olyan korból, amelyikben még nem látszik, hogy a társadalmi rendszerek, s bennük a helyi autonómia struktúrái hogyan vészelik át a globalizációval, a gazdasági és a környezeti válsággal, a kiszámíthatatlanul változó politikai berendezkedések terjedésével együtt járó, világszerte jelentkező kihívásokat.

Debrecen, 2018/2019 telén

A szerző

A gyakrabban használt rövidítések jegyzéke

AB	Alkotmánybíróság
ÁSZ	Állami Számvevőszék
BM	Belügyminisztérium
ETT	Európai Területi Társulás
Étv.	1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről
HÉSZ	helyi építési szabályzat
HOI	Hermann Ottó Intézet
Ht.	2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról
Jat.	2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
JNO	a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa
KEHOP	Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program
KEOP	Környezet és Energia Operatív Program
KÖZOP	Közlekedés Operatív Program
Kvt.	1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
Lvr.	306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a levegő védelméről
MEKH	Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal
Mötv.	Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
NeKI	Nemzeti Környezetügyi Intézet (2012–2015)
NIMBY	not in my backyard (ne az én kertembe)
NHKV	Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt.
NKP	Nemzeti Környezetvédelmi Program
OKT	Országos Környezetvédelmi Tanács
OTÉK	253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet az országos településrendezési és építési követelményekről
OTSZ	54/2014. (XII. 5.) BM rendelet az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról
ROP	Regionális Operatív Program
Skv.	stratégiai környezeti vizsgálat (környezeti vizsgálat)
SZMSZ	szervezeti és működési szabályzat

Tfvt.	2007. évi CXXIX. törvény a termőföld védelméről
Tkp.	települési környezetvédelmi program
TOP	Terület- és Településfejlesztési Operatív Program
Tszt.	2005. évi XVIII. törvény a távhőszolgáltatásról
Tvt.	1996. évi LIII. törvény a természet védelméről
Vt.	1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról

I. RÉSZ

ELMÉLETI MEGALAPOZÁS

„Think global, act local.”

1. A helyi cselekvési szint jelentősége

1. 1. KÖRNYEZETPOLITIKAI MEGKÖZELÍTÉSEK

Think global, act local. – Gondolkodj globálisan, cselekedj helyi szinten! A Patrick Geddes (1854–1932) skót várostervezőnek és természetvédő aktivistának, a modern „zöld gondolkodás” előfutárának tulajdonított szólás méltán válhat mottójává minden munkának, amelyik a globális környezeti problémák árnyékában a megoldási lehetőségek helyi szintjével foglalkozik.³

A lokalizmus, majd kicsit később a regionalizmus (egyebek mellett a globalizáció negatív hatásaira,⁴ a parlamentáris demokráciák legitimációs problémáira, az európai integráció bizonyos kihívásaira adandó válaszként) a szubszidiaritás elvével együtt az előző évtizedekben, mondhatni népszerűvé vált,⁵ a környezeti ügyek pedig komoly bizonyítékait adják annak, hogy mindez (mint látni fogjuk) szakpolitikai érvekkel is alátámasztható.

³ A szólást csak kb. 1970 óta említik környezetvédelmi összefüggésben. Később a Friends of the Earth nevű, nemzetközi környezetvédelmi civilszervezet jelmondataként vált széles körben ismertté. Használata nem korlátozódik a települések/önkormányzatok környezeti politikájára; például a globális éghajlatváltozás elleni nemzeti intézkedésekre is értik.

⁴ A kisléptékű és lokális tevékenységek előtérbe helyezése mellett érvelő Boda a globális kereskedelem azon jellemvonására hivatkozik, hogy az térben és időben is egymástól elszakadó tevékenységekre épül, ami a diszkontálás pszichés folyamatára tekintettel (ti. a tőlünk térben és időben távol lévő problémát alábecsüljük) az elővigyázatosság elvének is hangsúlyt ad. Lásd Boda: A méltányos kereskedelem elvei, 30. Gáthy és szerzőtársai is azt emelik ki – az uniós tagállami nemzeti fenntarthatósági stratégiákkal szembeni követelményként és egyben kritikaként – hogy a fejlődés fenntarthatóvá tétele (gazdasági oldalról) az öko-hatékonyság fokozása, az anyag- és energiafelhasználás csökkentése mellett a fölösleges szállítási tevékenység mérséklését, s ezzel összefüggésben a nemzetközi árucseré túlzott, indokolatlan burjánzásának a helyi kereskedelemmel való felváltását kellene, hogy jelentse. Gáthy–Kuti–Szabó: Fenntartható fejlődési politikák és stratégiák, 174. A termelés és a fogyasztás helyi/lokális szabályozását veti fel Glied: Zöld politikai dilemmák, 44.

⁵ Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon, 91–92.

1. 1. 1. A települési szint kiemelése

Azt, hogy ki mit tekint helyi szintnek, meghatározza az élethelyzete, szaktudása, szakterülete, kutatási tárgya és módszerei stb. A helyi szint ugyanis elvben többféle is lehet:

- egy környezeti probléma vizsgálata esetén a keletkezés vagy épp a kár be-következtének helye;
- egy (természet)földrajzilag – vízzel, hegyekkel stb. – lehatárolt térség, vagy egy mesterségesen/jogilag meghatározott közigazgatási egység (megye, régió, járás, település vagy akár településrész területe stb.), amelynek a környezethasználatait koordináljuk és környezetminőségét védjük;
- egy tevékenység technológiája és környezetében a természeti adottságok által meghatározott, de a hatósági (engedélyezési) eljárásokban is beazonosítani szükséges hatásterület;
- egy környezeti szempontból releváns közszolgáltatás ellátási területe stb.

Ezen kategóriák jogi relevanciája különböző összefüggésekben és mértékben merül fel. A magam részéről a települések szintjét emelem ki közülük, s a települések önkormányzataival foglalkozom, aminek több oka is van:

- A települési környezet⁶ a mai épített, mesterséges, „civilizált” (a helyi erőforrásokat meghaladóan infrastruktúrával, közszolgáltatásokkal ellátott, sűrűn lakott; természet-, illetve tájidegen anyaghasználatú; a beépített⁷ és leburkolt, tájalakító és területfoglaló, folyamatos – diffúz – terhelésű, a természeti rendszer funkcióinak és folyamatainak tömegét degradáló vagy kizáró) formájában eleve környezeti konfliktusok forrása és színtere. A természeti környe-

⁶ A település egy a természeti-földrajzi és társadalmi környezetet összekapcsoló rendszer. A természeti tájban, annak átalakításával létrehozott, műszaki létesítmények (utak, épületek, építmények, vezetékek, stb.) által keretbe foglalt, mesterséges ökoszisztéma, amelyben a népesség meghatározott koncentrációja mellett különféle, koncentrált társadalmi-gazdasági tevékenységek zajlanak, s amely a funkciók szerint tagolódik (például lakó-, szolgáltatási-, köz-, rekreációs-, termelési, közlekedési terekre, övezetekre). A településen összeadódnak a legkülönbözőbb (lakossági, intézményi, üzemi) kibocsátások. Valamennyi környezeti elem (föld, víz, levegő, élővilág, mesterséges környezet, maga az ember, stb.) érintett, s csaknem minden hatótényező (hulladék, zajok, rezgések, sugárzások, veszélyes anyagok és technológiák, esztétikai, tájképi hatások, az intimitássértéstől a büzkeltésen át számtalan zavaró hatás is jelentkezik. Vö.: Enyedi: Bevezetés: A településkörnyezet, 1–2.; Fodor I.: Környezetvédelem és regionalitás, 81–96.

⁷ A problémák részletezése nélkül, csupán a kérdéskör jelentőségét erősítendő utalok arra, hogy becslések szerint valamennyi felhasznált erőforrásunk (nyersanyag, energia) mintegy közel fele az építkezésekre, illetve épületfenntartásra, bontásra fordítódik. Beliczay: Az építési szektor káros támogatásai, 128.

zet intenzív használatával, átalakításával jött létre, mai modern formáit (lásd nagyvárosok) tekintve csaknem minden más életforma ellenében.⁸

- Ugyanakkor a települések – épp e koncentráció révén – egyes erőforrások esetén csökkentik az egy főre jutó fogyasztás mértékét, mentesítik a külterületeket a háztartások közvetlen terheléseitől, és – különösen a nagyvárosok – a jelenleginél akár nagyságrendekkel több fenntarthatóság lehetőségét hordozzák magukban.⁹ Van tehát lehetőség a helyi környezetpolitika (illetve azt támogató, központi városfejlesztési, vidékfejlesztési politika) révén eredményeket elérni, például a természeti környezettel való nagyobb összhang (a lakott területet körbeölelő zöldterületek védelme/fejlesztése), a termelési és fogyasztási folyamatok (láncok) zárása révén (ökopolisz, biopolisz, regeneratív város és hasonló elnevezések alatt).¹⁰
- A helyi közösségek általában nagyobb felelősséget éreznek a szűkebb, általuk is ismert, belátható, közösen használt környezetük iránt, másképp fogalmazva a helyi érdekeket a lakosság is könnyebben felismeri. Mivel ezen a szinten az intézkedések, beruházások, kötelezettségvállalások terhei és az azokból fakadó előnyök jobban (és láthatóbban), vagy ha úgy tetszik, igazságosabban kiegyenlíthetők (illetve megfeleltethetők egymással), szívesebben is vallják azokat a polgárok a magukénak.¹¹

⁸ A sort hosszan lehetne folytatni, s néhány körülményt talán még érdemes is megemlíteni. Ilyen, hogy a természettől elvett, s átalakított (antropogén) anyagkészlet túlnyomóan (99%-ban) a településeken koncentrálódik. A megújuló anyagok helyett egyre inkább az ásványi anyagok kerülnek előtérbe, miközben az utóbbi 100 évben a társadalmi metabolizmus nyolcszorosára növekedésének lehettünk tanúi. Krausmann és szerzőtársai: *Growth in global materials use, 2696–2705.*; Schiller–Müller–Ortlepp: *Mapping the anthropogenic stock, 93–107.* Az ember a saját lakókörnyezetében a biológiai sokféleséget nem csak a fajok számát, hanem a populációk nagyságát érintően is jelentősen degradálja. – A biológiai sokféleség csökkenését napjaink egyik nagy hatású tudományos cikke ezt a problémát látja a legfontosabbnak (a klímaváltozás is csak a 3. helyen van hozzá képest). Rockström és szerzőtársai: *Planetary Boundaries, 1–33.*

⁹ Rees és Wackernagel a városokra (magyar fogalmak szerint nagyvárosokra) vonatkozóan állított fel mérleget, a pozitív és negatív ökológiai vonatkozásokról (hatásokról és lehetőségekről). A pozitívumok közt olyanok szerepelnek, mint az egy főre jutó területhasználat kisebb mértéke, a vezetékes ivóvíz- és szennyvízszolgáltatás, illetve a hulladékgazdálkodás alacsonyabb fajlagos költsége, az újrahasznosításban/energetikai hasznosításban rejlő nagyobb lehetőségek, a gyaloglás/kerékpározás és a tömegközlekedés előtérbe kerülése az egyéni motorizált közlekedési móddal szemben. Rees–Wackernagel: *Urban ecological footprints, 242.*

¹⁰ A nagyvárosok nem csak saját területükre, hanem az urbanizációs folyamatok révén egyre nagyobb térségekre fejtenek ki környezeti hatást (például elszívják az erőforrásokat). Ez kihát a globális környezeti összefüggésekre is. A város és a (maradék) természet viszonya – a természeti környezet zavarásának a jelentős csökkentése – a fenntarthatóság egyik kulcsa, még akkor is, ha maguk a nagyvárosok nem lehetnek fenntarthatóak. Lásd különösen Rees–Wackernagel: *Urban ecological footprints, 223–248.*; valamint Girardet: *Creating Regenerative Cities.*

¹¹ Ekarth–Hehn: *Peak Oil: Postfossile Stadtentwicklung, 189.*

- Ezen a szinten – legyen szó akár nagyvárosról, akár kistelepülésről¹² – az egyén jobban is kötődik a környezetéhez (lakóhelyéhez/szülővárosához, annak régiójához, folyójához, erdejéhez stb.),¹³ s jobban mozgósítható a fenntarthatósági, illetve környezeti kezdeményezésekben (lokálpatriotizmus), mint nemzetállami szinten, de van olyan nézet is, amely szerint mindehhez hozzáadódik, hogy az egyéni képességek kibontakozásának is a lokális hálózatok jelentik az ideális dimenzióját.¹⁴
- A településeknek állandó lakossága van, önkormányzataik vannak, illetve a település az a legalacsonyabb szint, amelyikhez közigazgatási rendszerünk közhatalmi jogosítványokat kapcsol. Ezért a települési szint nemcsak szükségyszerű, de egyúttal ideális (illetve meghatározó) cselekvési szint is egyben; hiszen a környezetvédelem legtöbb részterületén a lakossági attitűdöknek meghatározó szerepe van, s e körben a központi intézkedések is a települések szintjén érvényesülnek.¹⁵

A szubszidiaritás leegyszerűsítve azt az elvet jelenti, hogy – a helyi problémák és adottságok ismeretében, a probléma hatékonyabb kezelési lehetőségének, a végrehajtás nagyobb esélyének birtokában – a lehető (a szabályozottakhoz legközelebbi) legalacsonyabb szinten szülessenek meg a normák és egyéb döntések.¹⁶ Az elv egyúttal a közösség autonómiáját biztosítja, elősegítve a társadalmi részvételt a helyi ügyekben, és egyáltalán a helyi autonómia kiteljesedését.¹⁷ Abból indulok ki, hogy ennek a mainál erőteljesebb érvényesítése a magyar települési önkormányzatokra vetítve a kormányzat, az államigazgatás (ide értve tehát a helyi államigazgatás szerveit is) súlyának csökkentését, s egyidejűleg az önkormányzatok szerepének és önállóságának az erősítését jelenthetné, nem csak a környezetvédelem területén.¹⁸

¹² Józsa: A kistelepülések szolgáltatási gyakorlatáról, 280.

¹³ A természeti erőkkkel való spirituális kapcsolat jelentősége a mi kutatásunk során is megjelent, például az ökológikus településeken. Bányai: A jövő reménységei, 95, 103. A jogi és a spirituális megközelítés összekapcsolódására lásd Szilágyi J.: A víz jogalanyisága, 10, 12, 15.

¹⁴ Szilágyi: Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás, 248–249. Másként szólva az emberi lét, az élmények, a tapasztalatok, az egyéni célok és ambíciók egyaránt helyi alapúak, és magukban rejtik azt a természetes igényt, hogy a „magasabb szintű” technikai és gazdasági érdekeknek a tér felhasználása során ne rendelődjenek alá az abban élő ember. – Glied: Zöld politikai dilemmák, 44.

¹⁵ Erre szemléletes példa lehet napjaink energiaforradalma, például a megújuló energiahordozók terjedése, a hálózatok decentralizációja (ami uniós célkitűzés, de sajnos még nem a magyar valóság), az épületállomány energetikai korszerűsítése, stb. Bögelein–Wächter: Recht und Praxis der Energiewende, 140.

¹⁶ Bándi: Környezetjog, 175–176.

¹⁷ Frivaldszky: Szubszidiaritás és az európai identitás, 36.

¹⁸ Bándi: Variációk a környezetvédelmi igazgatás témájára, 582.

Jóllehet, a környezeti problémák alapvetően a globális (gazdasági, politikai, ökológiai) világregre,¹⁹ illetve az egyes ágazatok (ipar, mezőgazdaság, energetika) és a társadalom szerkezeti sajátosságaira vezethetők vissza, amelyek szabályozása kívül esik egy helyi önkormányzat közhatalmi jogkörein; s jóllehet, természeti környezetünk globális léptékben pusztul (aminek sajnos nap mint nap tapasztaljuk újabb és újabb jeleit, s amitől a helyi környezet külön aligha védhető meg), mégis egyetértés mutatkozik abban, hogy a helyi cselekvési szint, s ezen belül az önkormányzatok jelentőségét nem lehet túlbecsülni.²⁰

1. 1. 2. A helyi feladatok lehetséges köre

Az olyan kihívások, mint a klímaváltozás, az ökológiai katasztrófa leküzdése/elhárítása az egyéntől a globális szintig minden társadalmi dimenzió együttműködését igénylik.²¹ Ha azt vizsgáljuk, hogy (általában, a környezetpolitika különböző dimenzióiban) melyek „a fenntartható fejlődés kormányzásának” feladatai,²² csaknem minden szegmensben találunk valamilyen mozgásteret, teendőt, amely helyi önkormányzati szinten is értelmezhető. Ilyen feladat lehet:

- a település közigazgatási területére vonatkozó környezeti folyamatok folyamatos értékelése, a problémák feltárása,
- az információk cseréje (begyűjtése, megosztása) a helyi lakossággal, a hatóságokkal, tudományos műhelyekkel („science based policy”),
- a környezeti fenntarthatósággal kapcsolatos helyi prioritások, feladatok meghatározása (tervezés és a tervek megvalósulásának rendszeres értékelése, felülvizsgálata),
- a helyi természeti erőforrások racionális (a helyi adottságokat tükröző) hasznosításának és védelmének ösztönzése, biztosítása különböző intézkedések (beavatkozások, normák) gyakorlati alkalmazása, ellenőrzése, és azok anyagi, illetve szellemi bázisának a biztosítása, fejlesztése révén,

¹⁹ A „világregre” e hármására lásd Simai: A harmadik évezred nyitánya, 24.

²⁰ Vö. például Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 11.; Antal Z.: A természet és a társadalom kapcsolata, 21–22. A (nagy-) városok esetén az önkormányzatok hatásköreinek a növelése melletti érvként felhozható az is, hogy a városok ökológiai hatásai jóval túlterjednek közigazgatási területükön. Vö.: Rees–Wackernagel: Urban ecological footprints, 245.

²¹ Az egyéni, családi, személyes kapcsolati, települési, közösségi, metakommunikációs, város(környék)i, nemzeti, regionális, kontinentális és globális szintek mindegyikének megvan a maga szerepe, és ha figyelemmel van a többi szintre, illetve ha ezek a szintek összehangolódnak, akkor a probléma hatékony kezelésének az esélye többszöröződik. Bhowmik és szerzőtársai: Powers of 10: An optimisation framework for rapid sustainability transformation.

²² A kormányzás „zöld” elemeit Simai globális dimenzióban, illetve az államok szintjén értelmezi. A helyi feladatok „első” áttekintése során támaszkodtam a rendszerére. Vö. Simai: A harmadik évezred nyitánya, 321–322.

- a különböző szereplők érdekviszonyainak az összehangolása, ideértve a környezethasználatokra és a kívánatos környezetállapotra vonatkozó „helyi közmegegyezés” kialakítását (koordinációval, közvetítéssel, szabályozó és ösztönző eszközökkel),
- kapcsolattartás a „felsőbb szintekkel”, illetve részvétel azon hálózatok fejlesztésében, amelyek közreműködnek a döntések megalapozásában és végrehajtásában, beleértve a környezetvédelmi közszolgáltatások megszervezését is.

Ha azt nézzük meg, hogy a hazai környezetállapot javulása mely területeken rejti magában annak lehetőségét, hogy a legnagyobb mértékű, a társadalom számára is értékelhető javulást éadjuk el – ilyen terület például a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás, a városi zöldterületek arányának növelése és karbantartása, a korszerűtlen fűtési módok visszaszorítása, a gépjárműforgalom és az azzal járó terhelések csillapítása, a területhasználatok és a vízgazdálkodás integrált megváltoztatása vagy a társadalmi anyagáram csökkentése a körforgásos gazdaság eszközeivel²³ – szintén az látható, hogy ezek mindegyikében jelentősége van a helyi szintnek, s van is több-kevesebb beavatkozási lehetősége a települési önkormányzatoknak.

1. 1. 3. A helyi szint a magasabb szinteken is fontos

A települési környezetvédelem mellett – például a kommunális szennyvízre, hulladékokra, az építésügyre, zajvédelemre vonatkozó követelményeken keresztül természetesen tárgya a központi szabályozásnak is. Ezen kívül a környezetvédelmi szabályozás egyre inkább törekszik a helyi adottságok figyelembevételére, és számos eszközt talált az általános követelmények differenciálására, egyediesítésére, illetve arra, hogy az adott (helyi) környezet sajátosságait komplex (integratív) módon lehessen értékelni.

Még a társadalmilag felelős vállalatirányítás önszabályozási normái közt is megjelent a helyi – regionális környezeti hatásokra való odafigyelés, a különféle helyi közösségek, kezdeményezések támogatása, ezeknek a vállalati stratégiákba való integrálása.²⁴

A lokális megközelítés elengedhetetlen, hiszen tényleg vannak eltérő helyi adottságok (a településszerkezettől a domborzati viszonyokon át a vízbázis jellemzőiig). Ezek sokszor nem egyetlen településre jellemzőek, hanem szomszédos települések közigazgatási területének a határait is átlépik (például egy ivóvízbázison vagy egy forgalmas közút terhelésén több település osztozik). Ilyen esetekben a területi dif-

²³ E problématerületeket emeli ki Bartus: Az érdemi és hatékony környezetpolitika körvonalai, 449.

²⁴ Szlávik–Füle: A társadalomért felelős vállalat, 7–21.

ferenciálásnak a települési szinteket meghaladónak kell lennie (ugyanakkor elvben nem kizárt az sem, hogy az érintett települések együttműködése hozza azt létre). Például a levegővédelemben léteznek több településre kiterjedő légszennyezettségi zónák, amelyekre külön hatósági tervek készülnek, és irányozzák elő a szükséges beavatkozásokat – a központilag adott határértékek betartása érdekében. De ugyan-ez a szemlélet érvényesül más területeken is. A vízvédelmi szabályozásban a felszín alatti vizek érzékenységéhez vagy a felszíni vizek minőségéhez és funkcióihoz igazodóan differenciált (központi) előírások érvényesülnek. A természetvédelemben a területek kiemelt oltalma ugyancsak területi differenciálást jelent (más kérdés, hogy itt települési hatáskörben is lehet differenciálni). Az ország földhasználati zónarendszere (a terület-, illetve településrendezési tervekben jelölt övezeti kategóriák követelményrendszere) is szerephez jut számos környezetvédelmi kérdésben (különösen a föld- és a természetvédelemben). A környezetvédelmi hatóságok az általuk kiadott engedélyekben az adott környezet sajátosságait is figyelembe véve határozzák meg a szükséges intézkedéseket (például a védelmi övezet kiterjedését), technológiákat, határértékeket a környezethasználó számára. A központi előírásoktól való bizonyos fokú eltérések is megengedettek számukra (illetve, például a védelmi övezet területmértékét, a központi előírás ennek érdekében rugalmasan állapítja meg).²⁵

Mindezek fontosak, de nem elegendők, hiszen hiányzik belőlük a helyi közösség kezdeményezése, hiányzanak belőlük a jövőre vonatkozó, helyi fejlesztési elképzelések, s mivel jobbra nem helyben (azaz nem települési szinten, a lakosság vagy választott testületek által) hozott döntések, pontosságuk és legitimitásuk is csekély.²⁶ Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a helyi szinten, a helyi közösségek bevonásával hozott döntések nemcsak megalapozottabbak, hanem sikeresebbek is lehetnek.²⁷ Indokolt, hogy a települési önkormányzatok a környezetpolitika terén (ahogyan ez még néhány kapcsolódó területen, például az építésügyben is adott) különféle eszközöket kapjanak a központi szabályozás kiegészítésére, konkretizálására, saját környezetpolitikájuk meghatározására és érvényesítésére (amelyek e munka tárgyai között is szerepelnek).

Mindenekelőtt az alulról jövő, helyi kezdeményezések (lehetséges) szerepét szükséges itt kiemelni. Helyi kezdeményezések alatt a (helyi) közakarat- és

²⁵ Vö. Fodor L.: *Környezetjog*, 45, 51, 63–65, 125, 207, 234–240, 289–299.

²⁶ Ugyanakkor – különböző okokból, amelyek e munkában is gyakran előkerülnek, például a döntéshozatali mechanizmusok kapcsán – ez a probléma sajnos az önkormányzati döntéseknél is fennáll, mindenesetre itt a szubszidiaritás korlátozott érvényesülésére és a környezeti demokrácia alacsony fejlettségi szintjére is gondolok.

²⁷ Másik oldalról nézve, mivel az állami környezetvédelmi szervek helyi szinten jellemzően alulreprezentáltak, a központi előírások és intézkedések végrehajtása, nyomon követése nehézkes. Ezt bizonyos feltételek teljesülése esetén a helyi fellépés áthidalhatja. Vö.: Wingqvist és szerzőtársai: *The role of governance for improved environmental outcomes*, 25.

közvélemény-formálást, eseti megmozdulásokat (akciókat) és mozgalmakat, társadalmi hálózatok/közösségek létrejöttét, helyileg kidolgozott magatartási minták és szabályok elfogadását egyaránt értem, amely utóbbiak szerepét a központi/univerzális szabályokhoz képest (azokkal szemben) is hangsúlyoznom kell, lévén ezek egy fenntartható ökológiai-társadalmi rendszer nélkülözhetetlen építőkövei.²⁸

Különösen a környezeti védelmére (azon belül aktuálisan, például a klíma²⁹ védelmére) irányuló nemzetközi kezdeményezések sorozatos kudarca, elégtelensége felhívja a figyelmet arra, hogy a települések nem számíthatnak arra, hogy a magasabb szerveződési szinteken sikerülne elkerülni a globális léptékű környezeti változásokat. Az államok egymással való (gazdasági) vetélkedése megnehezíti az érdemi kötelezettségvállalásokat.³⁰ Amíg a nemzetközi közösség minden tagja nem jut megegyezésre, addig helyi szinten – ha az ökológiai fenntarthatóság nem is valósítható meg³¹ – érhetők el sikerek. Vagyis a helyi közösségeknek maguknak is kezükbe kell venniük a környezetvédelem ügyét – ha úgy tetszik, „vissza kell szerezniük hatalmukat” erőforrásaik felett,³² amelynek segítségével meg is kell védeniük azokat, s ugyanakkor fel kell készülniük a környezetváltozáshoz való alkalmazkodásra is.

A helyi stratégiákat elemző kutatások rámutatnak, hogy szerte a világban egyre nő azon települések száma, amelyek már nem kormányaiktól vagy nemzetközi

²⁸ A fenntartható ökológiai-társadalmi rendszer jellemzőire lásd Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 30–31.

²⁹ A klímavédelem kiemelését különösen alátámasztja, hogy egy 2017 őszi lefolytatott, reprezentatív (253 helyi önkormányzatra kiterjedő) kutatás alapján (amit a Magyar Természetvédők Szövetsége a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat, mint Nemzeti Alkalmazkodási Központ megbízásából végzett) a hazai önkormányzatok előtt álló valamennyi kihívás közül (az egészségügyet követően) második helyre került immár a klímaváltozás. Felmérés a hazai önkormányzatok éghajlatváltozással kapcsolatos ismereteiről és tevékenységeiről, Budapest, 2017, 8. http://nakfo.mbfisz.gov.hu/sites/default/files/files/NATER_onkormanyzati_tanulmany.pdf (2018.06.27.).

³⁰ Nem véletlen, hogy Arnold Schwarzenegger, világhírű színész és egykori kaliforniai kormányzó a 2018 decemberében, Katowicében tartott klímacsúcson a helyi vezetőknek a klímátárgyalásokba való bevonását szorgalmazta. <http://greenfo.hu/hirek/2018/12/05/mire-van-szukseg-a-klimatargyalasokon--tobb-helyi-vezeto-zero-fosszilis-energia?referrer=rss> (2018. 12. 08.). Az együttműködés esélyeinek játékelméleti megközelítéseire lásd Karcagi-Kováts: A természet elleni játékok gögje, 189–200.

³¹ Az ökológiai fenntarthatóság a globalizálódó világban még a nemzetállam szintjén sem valósítható meg maradéktalanul (azaz nem érhetők el a szükséges mértékű változások, csak az egész emberiség és a természet harmóniája által) mutat rá Gyulai: Új megközelítések a fenntarthatóság érdekében, 239–240.

³² Takács-Sánta említi, például az alább általam is vizsgált ökológikus közösségekkel összefüggésben, hogy a helyi közösségek ökológikus irányba „terelgethetik” az önkormányzatokat, országos szervezeteik/hálóik pedig egy kritikus tömeg elérése esetén lobbiszerepet játszhatnak, s akár rávehetik az államot arra, hogy a helyi közösségeknek visszaadják a hatalmukat, ami ugyanakkor a multinacionális, illetve nemzetközi hatalmi tényezőkkel (mint amilyen a WTO) szemben már aligha érhető el. Lásd Takács-Sánta: Kevesebb idiotát! 37.

szervezetektől várják a megoldást, hanem megfogalmazzák saját elképzeléseiket.³³ A települési szint jelentősége egyes országokban kifejezetten azért emelkedik, mert a kormányzat nem szán elég energiát a fenntarthatóság megteremtésére, és az az önkormányzatokra marad. Így például, bár az USA (közismerten) nem részese a nemzetközi kibocsátáscsökkentési megállapodásoknak, mintegy 200 városi önkormányzata deklarálta, hogy mindent megtesz a kiotói célkitűzések megvalósítása érdekében.³⁴ Spanyolországban és Olaszországban hasonló a háttere (mégpedig a fenntarthatóság viszonylag gyenge nemzeti szintű koordinációja miatt) annak, hogy igen nagyszámú település csatlakozott az ún. „aalborgi folyamathoz,” amely a helyi fenntarthatósági programok kidolgozását segíti (az aalborgi elvekre később még visszatérek).³⁵

1. 1. 4. A helyi szint számára autonómia szükséges

Úgy vélem, ahhoz, hogy egy helyi szintű rendszerelem (például település) kezdeményező lehessen, vagy akár csak a többi, hozzá hasonló elemmel (településsel) azonos eséllyel maradjon fenn, s a lehetőségeihez mérten járuljon hozzá saját közössége mellett az egész társadalom jólétéhez, bizonyos fokú önállósággal (autonómiával) kell rendelkeznie. Annak segítségével, többek közt tudnia kell megvédeni saját természeti és ember alkotta környezeti értékeit (akárcsak a kulturális értékeit). A helyi érdekek védelme, a helyi értékek megőrzése a negatív hatással járó, akár helyi, központi (állami), vagy akár a globális gazdasági, politikai és egyéb érdekekkel szemben (legyen szó azok környezeti, piaci, szociális vagy más hatásairól) a fenntarthatóság egyik kulcskérdése.

A modern demokráciákban a jogrendszer elismeri a helyi környezeti érdekeket, a helyi közösség saját ügyeinek önálló intézéséhez való jogot, s megkülönbözteti azokat az országos (állami) érdekektől, ügyektől. A helyi érdekek védelmét azonban csak részben, például a helyi sajátosságokra tekintettel engedi át a helyi önkormányzatoknak.

Ha nem így tesz, a központilag/regionálisan megfogalmazható/jelentkező igények (például infrastruktúra-fejlesztés, környezetvédelmi beruházások telepítése) veszélybe kerülhetnek – gondoljunk csak a környezetvédelemmel foglalkozók előtt

³³ Antal Z.: A természet és a társadalom kapcsolata, 24.

³⁴ Antal Z.: A természet és a társadalom kapcsolata, 23. Látni kell ugyanakkor e példa kapcsán azt is, hogy az USA önkormányzati rendszere eltér az európai modellektől, amennyiben az önkormányzatok nagyobb autonómiával bírnak, nem jellemző a központtól való függőség, az azzal való összefonódás. Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon, 89–90.

³⁵ Baják: Az Aalborgi folyamat, 9–11.

közismert NIMBY-jelenségre (NIMBY=not in my backyard),³⁶ amire számos példa hozható fel a közelmúlt hazai beruházástörténetéből.³⁷ Ugyanakkor az, hogy bizonyos, (nem csak közérdekűnek tekintett) beruházásokhoz nagyon nehezen lehet helyszínt találni, összetett hatásaikra tekintettel csaknem szükségszerű. A környezeti szempontból legkorszerűbb megoldások alkalmazása, az okozott hátrányok megfelelő (a gyakorlatban azonban többnyire elmaradó) kompenzálása,³⁸ az érintett önkormányzatok és a lakosság teljes körű tájékoztatása, illetve bevonása (több bizalom és partnerség, a gyakran tapasztalható manipuláció helyett) ezen is segíthetne.

Megjegyzem (és itt most egy kis kitérő következik, egy példa erejéig), a települési és az állami kompetencia határának megvonása nem egyszerű feladat, s nem is teljesen azonos módon alakul az egyes államokban, ahogyan a szintek összehangolására irányuló mechanizmusok is különböznek (azaz: a szubszidiaritás nem azonos mértékben és módon érvényesül), tehát az imént egyszerűsítéssel éltem. Ebben az (államberendezkedéseket, önkormányzati rendszereket összehasonlító) irányban nem szeretném továbbvinni a gondolatmenetet, hiszen az messzire vezetne, de egy figyelemre méltó példát mégis megkockáztatok. Míg hazánkban a települési önkormányzat gyakorlatilag védtelen a kompetenciáját sértő központi intézkedésekkel, például a törvényhozással szemben,³⁹ addig Németországban a helyi önkormányzatokat megillető jogok alkotmányos védelemben részesülnek.⁴⁰

³⁶ Az önkormányzatok gyakori dilemmája, hogy egy létesítmény (üzem, szennyvízkezelő létesítmény, út) elhelyezését hogyan oldják meg, hiszen a döntés gyakran a közösség egészének érdekét szolgálja ugyan, de vesztesei is lehetnek, például a létesítmény közelében élők személyében. A NIMBY az érintettek részéről a létesítménynek a tőlük távol történő elhelyezésére irányul. Nem csak az ismert negatív hatásokkal, hanem a bizonytalan környezeti kockázatokkal járó tevékenységeket is érinti. Csutora–Kerekes: A környezetbarát vállalatirányítás eszközei, 39.

³⁷ „Jó” példa erre az Északkelet-Pest megyei vagy az Észak-baltoni regionális hulladéklerakó beruházásainak az ügye, amelyekben a társult, illetve helyszínként szóba került önkormányzatok közül több helyi népszavazást is tartott a helyszínről, elutasító eredménnyel. A probléma mögött beazonosítható a településvezetők felelőssége is, az információhiány, illetve a bizalmatlanság kialakulása miatt. <http://nol.hu/archivum/archiv-83641-67152>; elte.pene.hu/7.felev/.../Gyakorlat/hulladeklerako%20telepulesfejl.doc; Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 156.

³⁸ Fülöp Sándornak tartozom köszönettel az észrevételéért. Pont az teszi a többség, illetve a beruházó számára „olcsóvá” az ilyen projektet, hogy az érintett lakosság (a sokszor amúgy is hátrányos helyzetű kisebbség) kompenzációja általában elmarad, és a civilekkel sem kell bajlódni, ha „erőből” – netán kormányzati támogatással, gyorsított eljárásban – valósítják meg.

³⁹ Nagy–Hoffman: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, 54. Itt a szerzők az Önkormányzatok Európai Chartájáról, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezmény alapján fogalmazzák meg az önkormányzati autonómia védelmét biztosító jogorvoslati eszközök hiányával kapcsolatos aggályait.

⁴⁰ Hoffman: Az Alkotmánybíróság döntése, 3–8. Helyesen mutat rá e szerző (általánosabb összefüggésben) a hazai és a német alkotmányjogi helyzet, illetve alkotmánybíróági gyakorlat lényegi eltéréseire.

Kapcsolódva a településrendezésre vonatkozó, imént felvetett konfliktushelyzethez, a „tervezési hatalom” – Planungshoheit – is alkotmányos védelem alatt áll (mint önkormányzati ügy), vagyis azt a szövetségi, illetve tartományi kormányzat nem sértheti meg. A községeket érintő építési engedélyezési eljárásokba és a területrendezési eljárásokba az önkormányzatokat be kell vonni; a területrendezési terveknek pedig szem előtt kell tartaniuk a településrendezést, a helyi adottságokat és követelményeket (Gegenstromprinzip = az ellenáramlás elve, amit a szövetségi területrendezési törvény részletez).⁴¹ Ha a regionális, tartományi vagy országos terv az önkormányzat már elfogadott terveivel ellentétes lenne (különösen, ha önkormányzati tulajdont sértene), alapjogát az önkormányzat akár peres úton is megvédheti. Ugyanakkor ez a megoldás sem biztosít korlátlan „főhatalmat” – csak az elfogadott településrendezési eszközöknek, a már leírt helyi elképzeléseknek nyújt garanciát. Ezen túlmenően létezik egy olyan eset, amikor a bírói gyakorlat elfogadja az önkormányzati autonómia korlátozását, tudniillik, ha regionális, tartományi vagy országos érdekből vízvédelmi terület kijelölése szükséges.⁴²

1. 1. 5. A helyi szint nem elég önmagában

Visszatérve a vertikális hatalommegosztás⁴³ általánosabb kérdésére, s azt egy másik példával szemléltetve, ha túl nagy a helyi mozgástér, például a rendeletalkotásban, akkor a helyi szabályozás esetleg túlzottan korlátozó elemei miatt sérülhetnek az alapvető jogok, vagy épp, a követhetetlenül szövevényessé váló (településenként gyökeresen, a szabályozás módszereiben is eltérő) előírások miatt, sérülhet a jogállamiság követelménye. Egy térségi alapon működő, illetve több települést

⁴¹ „Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraums einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen.” Hevenyészett fordításban: a területi részegységek fejlesztése, rendezése, rendeltetésének meghatározása meg kell, hogy feleljen az egész térség adottságainak és követelményeinek; a térség egészének fejlesztése, rendezése, rendeltetésének meghatározása szem előtt kell, hogy tartsa részterületeinek sajátosságait és követelményeit. ROG [Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist] 1. § (3) bekezdés.

⁴² Kloepfer: Umweltrecht, 519, 870.

⁴³ Vertikális hatalommegosztásról itt általánosságban, a hazai közjogi berendezkedéstől függetlenül szólok. Mint a szakirodalom arra rámutat, tágabb értelemben annyiban beszélhetünk hatalommegosztásról, amennyiben a helyi önkormányzat a központi hatalom döntését ellensúlyozhatja, szűkebb értelemben pedig csak akkor, ha a két pólus azonos legitimációval rendelkezik. A hazai önkormányzatoknak a mai közjogi keretek közt az ellensúlyozásra kevés lehetőségük van (ehhez sem garanciáik, sem hatásköreik nem elegendők), mint ahogy arról sincs szó, hogy a helyi hatalom (a központihoz hasonlóan) a szuverenitás talaján jött volna létre. Így vertikális hatalommegosztás sincs. Vö. Csink: Mozaikok a hatalommegosztáshoz, 156–157.

is ellátó környezetvédelmi közszolgáltató ellehetetlenülhet a településenként eltérő (vele nem egyeztetett) hulladékgyűjtési vagy szennyvízkezelési előírások miatt. Megjegyzendő ugyanakkor, különösen, ha különböző – integrált – nyugat-európai példákra gondolunk, hogy a hazai önkormányzati rendszer elaprózottságának is szerepe van ennek a kérdéskörnek a megítélésében.

A gazdaság, a társadalom, a politika mai állapotát tekintve a környezetvédelmi közigazgatásban vannak olyan (például egész ágazatokat érintő vagy nemzetközi) feladatok is, amelyeket (az érdekviszonyok áttekintése és befolyásolása terén mutatkozó korlátok miatt) területi, vagy települési szinten nem lehet kezelni, vagyis az ilyen irányú tágítása az önkormányzati feladat- és hatásköröknek problémákat vetne fel.⁴⁴ (A jövőben elképzelhető ugyanakkor, hogy a helyi szint szerepe és jelentősége úgy nőjön, hogy emiatt a hasonló aggályok zárójelbe tehetők legyenek. Munkám keretein azonban ez a kérdés már túlmutat.)

Ráadásul, ha túl nagy a mozgástér, mégpedig nemcsak tartalmi értelemben (a felhatalmazások körét illetően), hanem az önállóság (kontrollnélküliség) értelmében is (gondolva itt akár a központ, akár a helyi közösségek ellenőrző szerepére), újabb aggályok merülnek fel. Számtalan példa van ugyanis arra, hogy egy kevésbé környezettudatos önkormányzat akár a helyi közösség hosszú távú érdekeivel ellentétesen, a helyi erőforrások pazarló, rövid távú feléléséről, tönkretételéről döntött. Mint arra a későbbiekben igyekszem majd rámutatni, a településvezetők sokszor állnak nehezen eldönthető helyzetek, dilemmák előtt. Az érdekviszonyok téves megítélése ilyenkor környezetvédelmi szempontból (és más települési érdekeket érintően is) negatív eredményre vezethet.

Egy speciális (a „környezeti igazságtalanság” kérdéseire is elvezető) példával élve, számos Budapest környéki település került abba a csapdahelyzetbe, hogy korábban (nem egyszer kényszerből) elébe helyezte a főváros igényeinek kielégítését⁴⁵ szemben a saját mezőgazdasági kistermelőinek földszükségletével, lakóinak nyugalmaival stb.. (Gondoljunk itt a Pest megyei kavicsbányák sokaságára, vagy épp a fővárost célzó közúti és légi forgalom egyre elviselhetetlenebb terheléseire.)

⁴⁴ Bándi – a rendszerváltást követő, első évek viszonylag tág önkormányzati feladat- és hatáskörök tükrében – jutott erre a következtetésre. Bándi: Variációk a környezetvédelmi igazgatás témájára, 582.

⁴⁵ A térképre tekintve úgy tűnik, hogy kivételesnek tekinthető Ócsa esete. Az önkormányzat a bányaterület bővítését megakadályozandó – az ott élő botanikai ritkaságok, értékes növénytársulások védelmében – az érintett (részben már művelés alatt álló, részben még bányahatósági eljárás tárgyát képező) területet helyi jelentőségű védett természeti területté nyilvánította 1994-ben. Lásd a 29/1995. (V. 25.) AB határozatot, amely azért is figyelmet érdemel, mert bár az indítványban a helyi rendeletet támadták, az AB a magasabb szintű jogszabályt, a bányatörvény érintett rendelkezését semmisítette meg, a környezethez való jogra hivatkozással.

Ezeket mára már az sem kompenzálhatná, ha a főváros élelmiszerszükséglete eltartaná a helyi kistermelőket.⁴⁶

A rossz döntés természetesen nem csak a közjogi szabályozáson múlik. Hiányos finanszírozási és ösztönzési rendszerben könnyebben háttérbe szorulhatnak akár az adott szakterület szakmai szempontjai, akár más helyi közösségi érdekek (például új beépítésnél a környéken élők érdekei, a már kialakult településfunkciók, a gyakori és atomizált módosításokkal a területrendezés koherenciája, a belterület területi egysége) is.⁴⁷

Egy ilyen, az ágazati és a helyi érdek összefüggésére utaló példa álljon itt végül, mégpedig a helyi közszolgáltatások köréből. A közszolgáltatások ágazati szintű szabályozása, illetve szervezése többnyire kormányzati feladat, míg az adott település ellátásának biztosításában a helyi önkormányzat is jelentős szerepet kap (mégpedig többfélét is). Sok múlik azon, hogy az ágazati érdekek és a helyi érdekek (a településen megjelenő, sajátos igények) mennyire állnak egymással összhangban. Ennek az összhangnak a megteremtését a közszolgáltatás tervezése során kell biztosítani, ami ha elmarad, az extrém esetben akár a közszolgáltatás elmaradását is eredményezheti. Ez sajnos már a korábbi időszakban is elő-előfordult a hulladékgazdálkodási ágazatban,⁴⁸ az utóbbi években pedig – az ágazat gyökeres átszervezése során – tömeges méreteket öltött, s a korábban sikeres rendszerek fennmaradását is megkérdőjelezte.⁴⁹

⁴⁶ Tosics: Nagyvárosi kormányzás, 22; Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 31.; az egyik konkrét konfliktus (kavicsbánya vagy termőföld?) részleteire, illetve egy azzal kapcsolatos, helyi kezdeményezésre lásd Némedi: Partnerségi-e az egyeztetés? 127–130. Az agglomerációs települések sajátos helyzetére egyébként több interjúalanyom is felhívta a figyelmemet.

⁴⁷ Ezen az alapon egyébként a hazai szakemberek egy része túlzottan nagyra ítélte az önkormányzat szabályozási kompetenciáját az építésügy terén. Megjegyezték ugyanakkor, hogy a problémák részben az önkormányzatok hatókörén kívül eső okokra, például a finanszírozási és ösztönzési rendszer hiányosságaira vezethetők vissza. Beliczay: Az építési szektor káros támogatásai, 132–133.; Kiss K.: Környezetvédelmi szempontból káros támogatások, 38–39.

⁴⁸ Pump: Közszolgáltatási modellek, 148. Mint e szerző rámutat, az önkormányzati érdekek az ágazati érdekek fölé kerülése hordoz magában ilyen kockázatot.

⁴⁹ Lásd a jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalását a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás működési problémáiról. Budapest, 2018, 11. 06. AJB-4685-1/2018. https://www.ajbh.hu/documents/10180/2896961/a_hulladeggazdalkodasi_kozszolgaltatas_mukodesi_problemairol.pdf (2018. 12. 10.).

1. 1. 6. A szerepek elosztása nehéz, és a fenntarthatóságnak egyéb feltételei is vannak

Az iménti dilemmának több tanulsága is van.

- A környezetvédelem-környezetgazdálkodás nyilvánvalóan az önkormányzatok legalapvetőbb feladatai közé tartozik.
- Általában véve a (környezeti) jogalkotás is olyan terület tehát, ahol tudni kell jól meghúzni a kompetenciahatárokat (vertikális hatalommegosztás).
- A példa kiválasztása során az a feltételezésem vezetett, hogy Németországban a szabályozás mögött olyan érvek állnak, mint az alkotmányosság és a jogállamiság, azon belül is számos garancia, például a hatalmi ágak megosztása és kölcsönös kontrollja.
- Ezen értékekre is tekintettel a hazai települési önkormányzatok számára (az állam központi és területi-helyi szervei rovására) a jelenleginél nagyobb mozgástér biztosítása elvben lehetséges, s szerintem szükséges is, aminek az indokoltságát az alábbiakban igyekszem alá is támasztani.
- A kérdés ugyanakkor nem függetleníthető az állam térszerkezetétől, az önkormányzati rendszer alapvető sajátosságaitól, a társadalom aktív részvételének/bevonásának (az érdekek egyeztetésének), illetve a környezeti érdekek (és a kevésbé aktív közösségek) intézményes (egyebek mellett helyi szintű) képviselésének az igényétől sem.
- A nagyobb mozgástérrel pedig tudni kell megfelelően élni, az nem lehet önmagáért való. Ehhez szükséges, hogy az önkormányzatok a lehető legteljesebb körben számba vegyék a helyi igényeket, az alternatívákat, döntéseik környezeti következményeit, s azok továbbgördülő társadalmi és gazdasági hatásait is.
- Mindez igényli a demokratikus döntéshozatalt (a részvételi demokráciát),⁵⁰ a szakmai megalapozást (szakemberek igénybevételét, hatásvizsgálatokat), a (szakértelemmel, erőforrásokkal és bizonyos fokú kontroll/kényszer révén is) támogató kormányzatot stb. Utóbbira egyébként a környezetpolitikával foglalkozó szakemberek is felhívják a figyelmet akként, hogy a szubszidiaritás elvébe (a döntési kompetenciáknak a helyismerethez kötötten, lehető legalacsonyabb szintre telepítése mellett) beleértik azt is, hogy a felsőbb szintek – anélkül, hogy átvennék az irányítást, kezdeményezést⁵¹ – támogatják az alsóbb szintű intézményeket a problémák megoldásában.⁵²

⁵⁰ A fenntartható fejlődésnek a környezetpolitika művelőinek egyöntetű véleménye szerint a részvételi demokrácia, a civil társadalom és a jó kormányzás egyaránt nélkülözhetetlen előfeltétele. Vö. Kerekes: Kergetjük a lehetetlent, 5.

⁵¹ Baják: Gátló tényezők a helyi fenntarthatóság térnyerése előtt, 152–153.

⁵² Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 31.

- Ezen a ponton ezért utalnom kell még arra is, hogy a környezeti fenntarthatóság kérdése nemcsak az egyes önkormányzatokon vagy azok összességén, hanem magán az önkormányzati rendszeren (illetve az önkormányzatok és a kormányzat központilag meghatározott viszonyán) és bizony még további tényezőkön (így a polgárokon) is múlik.
- Végül, de nem utolsósorban a német példa, illetve a rendszerváltás előtti hazai – önkormányzatiságot és demokratikus eljárásokat egyaránt nélkülöző – településrendezési döntések sora arra is felhívja a figyelmet, hogy az önkormányzati rendszer stabilitásának is nagy jelentősége van. A településrendezési eszközökben foglalt döntések ugyanis hosszú távon meghatározzák az adott település lehetőségeit az élet minden területén, így a környezetvédelemben is.

1. 1. 7. Helyi kezdeményezések – központi sztenderdek

A világban számos példa bizonyítja, hogy a helyi közösségek képesek olyan környezetgazdálkodási rendszerek kialakítására (a közös termőfölddel, vízzel, erdőkkel stb. való gazdálkodás körében), amelyek megfelelnek a méltányosság és a társadalmi igazságosság, a hatékonyság, a fenntarthatóság és a biológiai sokféleség megőrzése igényeinek. A decentralizációnak ugyanakkor (mint múltbeli példák igazolják) a környezetvédelem terén kockázatai is lehetnek, például az információk, a szakismeret, a finanszírozás esetleges hiányosságaival összefüggésben.⁵³ Napjainkban e kockázatok jelentős részét kezelni lehet az információs társadalom eszközei (hírközlési technológiák, hálózatok) révén.

Emellett a „központ” támogatása, illetve e két szint szoros együttműködése is elengedhetetlen (ami valójában nem környezetvédelmi specialitás, hanem általános jellemzője az állami-önkormányzati feladatellátásnak),⁵⁴ s egyebek (például világos fejlesztési stratégiák, környezetvédelmi prioritások, megfelelő mértékű és kiszámítható finanszírozási keretek) mellett érvényesülhet abban, hogyha nem kell mindent (például az alkalmazható jogintézmények kereteit) helyi szinten „kitalálni.”

Egy a környezetvédelem alkotmányos alapjaihoz kapcsolódó párhuzamot hoznék fel ennek a viszonynak a szemléltetésére. A mindenkit megillető, egészséges környezethez való jog nem olyan szubjektív jog, amelynek a tartalma teljese-

⁵³ Ostrom: *Governing the Commons*. (A szerző – túlnyomóan a természeti erőforrásokkal kapcsolatos, skót, török, Fülöp-szigeteki stb. – esettanulmányokon keresztül érzékelteti a decentralizációban rejlő lehetőségeket és problémákat.)

⁵⁴ Még egy Budapest méretű város sem tudja egyedül megvalósítani a fenntarthatóságot. A megfelelő központi szabályozók mellett a regionális (agglomerációs) együttműködés fontosságát hangsúlyozza Tosics: *A nagyvárosok fenntartható fejlődése*, 441–442. Pálné pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy nálunk (Európában) a helyi önkormányzatok mennyire összefonódnak a felsőbb szintekkel a különböző közfeladatok ellátása során. Pálné Kovács: *Helyi kormányzás Magyarországon*, 89.

egyéniesíthető lenne. Jogszabályokból, intézményekből, jogérvényesítési mechanizmusokból jött létre az a keret (egy objektív intézményvédelmi rendszer), amely konkrét személyek és élethelyzetek helyett általában az embert tartja szem előtt, de az egyén számára is lehetőséget biztosít környezete védelmére. Ehhez hasonlóan a települési érdek- és értékvédelemnek is vannak központilag adott keretei, intézményei. Ezek közt akadnak kötelező feladatot megállapító előírások; eszközök, amelyekkel tetszés szerint (helyesen: a helyi környezeti, illetve lakossági igényeknek megfelelően) élhetnek a települési önkormányzatok; s sztenderdek, amelyekről helyi szinten nem vagy csak bizonyos feltételekkel lehet eltérni. Az egyén szempontjából ezek is garanciák, mégpedig olyanok, amelyek révén a környezethez való jog minden településen biztosítható.

A központilag adott sztenderdek szükségesek, de ugyanakkor kétarcúak: jóllehet, szándékuk szerint, például a környezet védelmét szolgál(hat)ják, azonban egy helyi (természeti, gazdasági, társadalmi) adottság miatt a jó szándék visszajára fordulhat, s lehet, hogy épp egy fenntarthatóbb, zöldebb, a lakosság jólétét szolgáló megoldás akadályaiává válnak. (A központilag támogatott, egyedül elfogadottnak minősülő technológiák előírásával kizoríthatnak más, a helyi viszonyok közt környezeti-leg elfogadható, költséghatékony megoldásokat. Egy a közösség szintjén működő, alternatív szennyvízkezelő berendezés például ma nem válthatja ki jogszerűen a települési szinten működtetett közművet, hiába lenne bizonyítottan jobb annál.)⁵⁵

Szükség van tehát arra, hogy a központi előírásokon túlmutató, azokat a helyi adottságokhoz igazító helyi környezetpolitika érvényesülhessen. A települési szintű környezetpolitika a település teljes közigazgatási területére (például a zajvédelemben a belterületre, illetve a lakókörnyezetre, míg a természeti területek oltalma révén a külterületre is) irányul. Meghatározó tárgyaként mégis elsősorban a települési környezet tekinthető. Ez a lehatárolás nem tisztán közigazgatási vagy földrajzi természetű, hanem inkább a helyi közösségek és a környezetük szoros kapcsolatára utal.

⁵⁵ A konkrét, példaként feltett kérdéssel foglalkozik, a buktatókra mutatva rá Bányai: A jövő reményességei, 91–104.; Lányi András meggyőzően érvel amellett, hogy a centralizáció a fenntarthatóság ellen hat, az egyetemes (általános, központilag megszabott) igazságokkal szemben pedig mindig szükséges egyfajta bizalmatlanság. Lányi: Az ökológia mint politikai filozófia, 114. Kerekes pedig arra hoz példákat, hogy milyen irracionális lehet egy a helyit felváltó központi környezetvédelmi szabály, adott esetben magasabb költségeket és ugyanakkor rosszabb környezetállapotot eredményezve. Kerekes: A környezetgazdaságtan alapjai, 199–202.

1. 1. 8. A települési környezeti problémák hatása a helyi közösségek környezettudatosságára

Hazánkban viszonylag népszerű kutatási tárgy a települési környezet, többféle (környezettudományi, regionális tudományi, szociológiai stb.) megközelítésben. Számos könyv és tanulmány született, amely bemutatja a hazai települési hálózat kialakulásának múltját és a jelenlegi sajátosságokat, funkciókat, a települések kapcsolatát a természettel, a településekre jellemző környezeti problémákat, az ott lakó népesség helyzetét és attitűdjeit, mindezek tendenciáit. Rámutatnak arra, hogy a településekre – eltérő méretüknek, funkcióiknak, fejlődési fázisaiknak stb. megfelelően – különböző környezeti problémák jellemzők, amiből nyilvánvalóan eltérő környezetvédelmi feladatok is adódnak.⁵⁶

A települési környezetet és az arra jellemző problémákat lokális (települési), regionális vagy országos (településhálózati) és globális szinten, a vidék és a város viszonyában egyaránt értelmezik.⁵⁷ Ezekből egyebek mellett kiderül, hogy milyen típusproblémák merülnek fel egy nagyvárosban⁵⁸ vagy egy kistelepülésen, a települések egymás közti kapcsolatrendszerében, melyek egy-egy régió sajátosságai a területek érzékenysége és terhelései, igénybevételei alapján, és főleg, hogy milyen sok tényező formálja egy-egy település környezeti konfliktustérképét, amelyeket érdemes együtt figyelembe venni.⁵⁹ (Például emlékezzünk rá, hogy a hazai falvak és kisvárosok az ezredfordulón még – arányukhoz mérten – jobban szennyezték környezetüket a nagyobb városoknál, gyengébben fejlett infrastruktúrájuk miatt.)⁶⁰

Ez a kérdéskör (város és környezet, településökológia, városok környezettana) az én kutatásaim során csak töredékesen és célhoz kötötten került elő, azaz kifejezet-

⁵⁶ Például Enyedi: Magyarország településkörnyezete; Rózsa: Város és környezet; Nagy I.: Városökológia.

⁵⁷ Globális léptékű problémák kapcsolhatók például az urbanizáció jelenségéhez, míg településhálózatiak például az egyre csekélyebb kiterjedésű, élő tájoltok (utakkal történő) fragmentációjához, az ökológiai hálózatok degradálásához. Kerényi: Környezettan, 253–259.

⁵⁸ A legtöbb funkciót nyilván a fővárosnak kell kielégítenie, és egyben ez is a legnagyobb település, vagyis a legtöbb probléma és szempont is itt merül el. Ezek egy részébe nyújt betekintést Tosics esettanulmánya az önkormányzati stratégiák tükrében. Tosics: A nagyvárosok fenntartható fejlődése, 428–440.

⁵⁹ Ezek számba vételével nem is próbálkozom, ehelyett csupán egy az általam végzett esettanulmányok során felmerült problémára utalok. A szociális és a környezeti problémák sokszor összekapcsolódnak, mégis ritka, hogy a megoldásba bevonják a civil társadalmat. A városrészek rehabilitációja nálunk jellemzően dzsentrifrikációhoz vezet, bár újabban vannak pozitív példák is („szociális rehabilitáció”); az épített környezet leromlása összefügg az elnéptelenedéssel vagy szlomosodással, a szegregációval. A nagyvárosok belső negyedeiben vagy idegenforgalomból élő településeken a lakók és a település(rész)t csak használó elitek között szociális és környezeti konfliktusok jönnek létre (például a lakókat terhelő árdrágulás és zaj, mocsok miatt) stb. Vö.: Szirmai: Társadalmilag fenntartható városfejlődés, 414.

⁶⁰ Fodor I.: Környezetvédelem és regionalitás, 238, 241.

ten nem a teljesség igényével (és nem is az említett szakirodalmi adatok tükrében, azok igazolására), hanem a helyi környezetpolitikai intézkedések megalapozottságának a vizsgálatához, például egy-egy jogintézményre vagy egyes településekre irányuló esettanulmányokban. A települési környezet érdemi vizsgálata – még ha a környezetvédelmi politika/szabályozás tárgyáról (egyfelől komplex környezet-használatról, ha úgy tetszik, „település-üzemről,” másfelől „a védett jogtárgyak” egyikéről) van is szó – kívül kell, hogy essen e munka keretein.

Itt ezért csak arra utalok, hogy az említett körbe tartozó körülmények (a természeti erőforrások változatossága és érzékenysége/sérülékenysége, az épített környezet, az infrastruktúra, a társadalom- és gazdaságszerkezet alakulása, korábbi szennyezések hatásai stb.) szükségszerűen kihatnak az önkormányzati és a lakossági attitűdökre. Ha az erőforrások veszélyben vannak (például egy nagyvárosban az ipar, a közlekedés, a szlömösödés hatásai miatt), más hozzáállást eredményez, mint ha alacsonyak a kockázatok (például egy kistelepülésen erdő veszi körbe az épített környezetet, nincs jelentős átmenő forgalom és környezetterhelő ipar).

Egyes jelenségek ugyanakkor arra is rámutatnak, hogy a helyi fellépésnek – nem csak jogi – korlátai lehetnek. Számos oka lehet annak, hogy a fenntarthatóság csak nehezen (vagy esetleg egyáltalán nem) érhető el, illetve hogy a település valamennyi problémáját nem tudja egyedül megoldani. Például ha arra gondolunk, hogy mintegy 700 településünk (2 millió lakossal, a termőföldjeink 30%-ával) a mértékadó árvízszint alatt fekszik,⁶¹ akkor nyilvánvaló az összefogás és a kormányzati intézkedések szükségessége. Egy egész más példát is említve, ha egy környezet-használó vállalkozás erősen kötődik egy települési szintet meghaladó hálózatba (például cégcsoport tagvállalata, klaszter tagja), akkor ez korlátozhatja a mozgásterét (például az önkormányzattal való megállapodásainak körében), illetve, másik oldalról az önkormányzat a környezethasználatnak csak egyes részfolyamatait tudja befolyásolni, de az egészet nem. (Ebben a tekintetben mind a központi szabályozás, mind a gazdasági önszabályozás szerephez jut – de ez már kívül esik e munka tárgykörén.)

Szerencsére nemcsak a helyi adottságok, de a helyi közösségek is változatosak lehetnek.⁶² Ha pedig a helyi közösségek rendelkeznek azzal a képességgel és felhatalmazással, hogy zöldebb (a fenntarthatóságot szolgáló) megoldásokat dolgozzanak és próbáljanak ki, az a megoldást szolgáló eszközök változatosságát növeli. Nem lehet nem észrevenni, hogy a biológiai sokféleség (ami a nemzetközi környezetpolitika egyik általánosan elfogadott és nagyhatású elve és célja) és e között

⁶¹ Bulla–Mozsgai–Pomázi: Fenntarthatóság – dilemmák és lehetőségek, 123.

⁶² A fenntartható fejlődéshez tartozó, új társadalmi struktúra lényegét Gyulai a jelenlegi (mindenkire kötelező, szükségszerűen sematizáló előírásokat adó) monolit hatalmi struktúrával szemben kicsiny szervezeti és gazdasági egységekből felépülő, változatos rendszerben látja, amelyben a döntések reális helyzetismeret alapján, demokratikusan, a mindenkori helyzetnek megfelelően születnek. Gyulai: Új megközelítések a fenntarthatóság érdekében, 232.

több mint nyelvi a párhuzam: ez a fajta variabilitás (is) önmagában érték. A helyi megoldások (a helyi viszonyokra is figyelemmel) korrigálhatják a központiak darabosságát s netán bizonyos hibáit is, másfelől kipróbált eszközök kincsesbányájává válhatnak, amelyeket érdemes számba venni, illetve a többi önkormányzatnak és a kormányzatnak is figyelemmel kísérsnie, netán átvennie. A települések közt alighanem ma is vannak mintaadók és mintakövetők, azaz az önkormányzatok vesznek át egymástól megoldásokat. Emellett azonban érdemes volna ezekből „jó gyakorlatokat” készíteni és közzétenni (az általam végzett empirikus kutatás során számos jó gyakorlat került elő – ezeket az alábbiakban igyekszem is bemutatni). Másfelől a ma valamilyen oknál fogva rossznak tűnökkel is foglalkozni kell, hogy az érintettek ismerjék jobban eszköztárika szakmai-alkalmassági korlátait.

1. 1. 9. Rendszer – hálózat – reziliencia – demokrácia

Az imént említett változatosságot és annak jogi korlátait érdemes egy elkerülni kívánt, szimulált helyzetben is értékelni. Ha egy rendszert külső hatás ér, annak a rendszernek a fennmaradásához szükséges bizonyos fokú rugalmasság, amit a szakirodalom gyakran a reziliencia kifejezéssel ír le.⁶³ A reziliencia vonatkoztható a társadalomra és a gazdaságra, illetve a környezeti-társadalmi rendszerre is. A reziliencia lényege a rendszer funkcióinak a fenntartása, mégpedig a hatások abszorbeálása (elnyelése), önmaga helyreállítása révén, és akár azon az áron is, hogy a rendszer maga adaptálódik, módosul, egyes elemei megszűnnek, új elemek kerülnek bele stb. A reziliencia egyik sarkköve a sokféleség: például minél többféle faj él a Földön, annál valószínűbb az élet fennmaradása. Minél több mezőgazdasági kultúrnövény génállományát őrizzük, minél változatosabbak a helyi közösségek, annál nagyobb az esélyünk egy ökológiai válság túlélésére.

A környezeti-társadalmi rendszerben a reziliencia részének tekinthető a korábbi szituációkból való tanulás⁶⁴ képessége és a változásra való tudatos felkészülés (az alkalmazkodási készség)⁶⁵ is. A reziliencia egymást kölcsönösen erősítő struktúrák és folyamatok együtteseként is értelmezhető.⁶⁶ Ebből is következik, hogy további, lényegi, egymásba ágyazódó feltételeinek/összetevőinek tekinthetjük a decentra-

⁶³ Bándi: A fenntartható fejlődés jogáról, 29.

⁶⁴ Ostrom: Understanding institutional diversity, 67. A szerző a társadalmi rendszerekkel szemben támasztott, legfontosabb követelmények (a közkerölcsnek való megfelelés, a gazdasági hatékonyság, a méltányosság, a számon kérhetőség) között említi a rezilienciát, megkülönböztetve a fogalmat a robusztuság inkább mérnöki kategóriájától.

⁶⁵ Bándi: A fenntartható fejlődés jogáról, 29.

⁶⁶ Ostrom: Understanding institutional diversity, 67.

lizációt,⁶⁷ azaz a több-központúságot, a regionalizációt, az önkormányzatiságot.⁶⁸ (Ahogyan fentebb párhuzamot vontam a biológiai és a társadalmi sokféleség között, akár azt is mondhatnánk, hogy a többközpontúság a sokféleség egyik alosztala.)

A hálózattudomány ehhez hozzáteszi, hogy a komplex rendszereket hálózatként látta, s rámutat, hogy például maga a természet csak olyan hálózatokat hoz létre, amelyeknek nincs egyetlen központja. Csomópontok (több szinten, hierarchikusan kapcsolódó központok) és kapcsolatok egymástól független működése vezet a rendszer egyensúlyához. E tudományterület (akárcsak a mérnöki tudományok) reziliencia helyett robusztusságról beszél, s a komplex rendszerek magyarázatát épp a robusztusságban (hibáknak és külső hatásoknak való ellenálló képességében) látja.⁶⁹

E ponton nem tudom említés nélkül hagyni Csermely Péter biokémikus hálózattudományt a Magyar Tudomány hasábjain publikált, a természettől a társadalomhoz vezető gondolatait, amelyeknek már a címe is számos (nem csak környezet) jogi asszociáció alapja lehet, hiszen szerinte „a demokrácia a túlélés evolúciós eszköze.”⁷⁰ Ahogyan saját szakterülete segítségével szemlélteti: a hierarchikus rendszerek „magja” (a mi szempontunkból például a központi kormányzat) a visszatérő problémákra előre kódolni tudja ugyan a választ, de új probléma esetén a hálózat teljes tudására, hozzájárulására szükség van, ideértve a perifériákat is. A deliberatív (vagyis a különböző véleményeket tisztelő, megérteni vágyó és mérlegelő döntéseken alapuló), plurális demokrácia ilyenkor a hierarchikus rendszerhez (illetve annak központjához) képest nagyobb eséllyel ad kreatív és adekvát választ a kihívásokra. Válság – például az egyre több ökológus szerint elkerülhetetlenül bekövetkező ökológiai válság – esetén olyan megoldások nyerhetnek polgárjogot,

⁶⁷ Decentralizációról elvben többféle értelemben beszélhetünk. Az adminisztratív decentralizáció – ami helyett én inkább a dekoncentráció kifejezést használom – annyit jelent, hogy az államigazgatási rendszeren belül haladnak lefelé a feladatok. A pénzügyi decentralizáció révén a forráselosztás arányai változnak meg. A demokratikus decentralizáció (devolúció) pedig az, amikor tényleges hatalommegosztásról beszélhetünk a választott képviselők különböző szintjei, a központi kormányzat és a helyi/regionális önkormányzatok között. Csak itt érvényesülnek a decentralizáció politikai, demokratikus legitimációs előnyei, a polgárokhoz való közelség, a részvétel, az átláthatóság stb. Pálné Kovács: Helyi önkormányzatok, 3.

⁶⁸ Ahogy Kerekes fogalmaz, „A reziliencia egy decentralizált vagy regionalizált tervezésként jelent, szemben a központi tervezéssel.” Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 30. Itt ugyanakkor rá kell mutatnom arra, hogy a környezetpolitika művelői a decentralizáció alatt nem egészen ugyanazt értik, mint az állam- és jogtudomány művelői. Előbbiek például kevésbé domborítják ki a szervezeti összefüggéseket (az általuk leírt jelenségek egy részére mi inkább a dekoncentráció kifejezést használnánk). Jogi-államtudományi értelemben a települési önkormányzat valójában nem pusztán a decentralizáció (a központi hatalom kihelyezése), hanem a helyi autonómia kerete is (a dekoncentrált szerveknek pedig nincs köze az autonómiához).

⁶⁹ Barabási: Behálózva, 238.

⁷⁰ Csermely: A demokrácia, 615–623.

amelyek addig (adott esetben jogi korlátok miatt) perifériára szorultak, kisebbségben voltak.⁷¹

Némileg más megközelítésben: a hierarchikus struktúra – bár képes a folyamatok, szolgáltatások koordinálására, egységesítésére (például az egyenlő bánásmód biztosítására egy ország területén), lassabban, illetve nehezebben reagál, alig képes a változásra. A döntések a központban születnek, ahol viszont hiányzik a megfelelő hely- és problémaismeret. Eközben az alsóbb szinteknek nagyobb autonómiát biztosító szervezetek könnyebben és eredményesebben alkalmazkodnak. A speciális igények és erőforrások feltárásában, a helyi igényekhez és adottságokhoz való igazodásban is előnyösebb tulajdonságokkal bírhat a települési önkormányzat.⁷²

Tegyük hozzá: új helyzetet (alkalmazkodási kényszert) nem feltétlenül csak a körülmények „objektív” változása eredményezhet, s erre a környezetvédelem talán épp az egyik legszemléletesebb példa. A környezetvédelemben az elővigyázatosság elve azon alapszik ugyanis, hogy az ember nem mindig méri fel megfelelően döntése várható következményeit. Azaz (mellőzve itt most az alapelv részletezését) új helyzet új helyzet(át)értékelés következménye is lehet (például a németországi atomerőműveket nem azért zárják be, mert a korábbiakhoz képest már kevésbé lennének biztonságosak, hanem azért, mert átértékelték a kockázatokat és az esetleges következményeket, vagyis azt, hogy mit értenek biztonság alatt).⁷³

Konkréten arra gondolok, hogy mint egyre erősödő hangok figyelmeztetnek, a környezetvédelmi szabályozásban új típusú, innovatív megoldásokra van szükség.⁷⁴ Ezen igény teljesítésében a helyi szintnek alapvető szerepe van. Csak hogy egyet emeljek ki a sok közül, az iménti gondolatmenetet befejezve: Mint arra számos társadalomtudományi kutatás rávilágít, a társadalmak hosszú távú fennmaradásához elengedhetetlenül szükséges, környezet- (vagy inkább természet-) tudatos társadalmi értékek és normák helyi szinten alakulnak ki és erősödnek meg.⁷⁵

1. 1. 10. Emberi lépték – igazságos társadalom?

A társadalom, a gazdaság és a természeti rendszer is egyaránt kisebb egységekből, azok pedig egymáshoz kapcsolódó elemekből épülnek fel. E rendszerek és alrendszerek szerkezete, dinamikája hihetetlen változatosságot mutat, s mindnek meg-

⁷¹ Bányai Orsolyának tartozom köszönettel, hogy felhívta figyelmemet e párhuzamra.

⁷² Vö. Gajduschek: A haza szolgálatában? 245.

⁷³ Fodor L.: A németországi atomstop, 93–114.

⁷⁴ Egyes szerzők már a környezetvédelmi szabályozás bukásáról beszélnek, mégpedig a jogrendszer egészének az arra való koncepcionális alkalmatlansága miatt, hogy tiszteletben tartsa a természeti törvényeket. Laitos–Okulski: Why environmental policies fail, illetve Bányai: A környezetpolitika múltja, jelene, jövője, 184–196.

⁷⁵ Antal Z.: A természet és a társadalom kapcsolata, 22.

vannak a maga törvényszerűségei, építő elvei. Korunk látteleetének első mondata azonban talán ez lehet: a társadalmi és a gazdasági rendszer elszakadt a természeti rendszertől. Azaz: az egykor összekapcsolódó rendszerek térbeli dimenziói, logikája, törvényszerűségei eltérnek egymástól (például a család valaha egyszerre lehetett érzelmi, társadalmi és gazdasági egység, munkaközösség...). Ennek elsődleges oka pedig nem más, mint hogy – szándékosan leegyszerűsítve itt a rendkívül sokféle környezeti problémát – az emberi társadalom többféle értelemben is eltávolodott közvetlen természeti-fizikai környezetétől, ide értve embertársait is.⁷⁶ Erre sajnos ezerféle, hétköznapi példát hozhatunk fel. Az élelmiszert nem magunknak termeljük, hanem (máshol) gyártják nekünk. Elektromos (garázs)kapuink használatával még azt is elkerüljük, hogy szomszédjainknak naponta köszönjünk. Az erőforrások felhasználásáról többnyire már nem helyben, nem az ott élő közösségek (szempontjai szerint) döntenek...⁷⁷ Egy település szintjén ez azt is jelentheti, hogy a település igényei egyre nagyobb mértékben túllépi a település ökológiai korlátait, a helyi erőforrások felhasználását más közösségek élvezik, akár a helyi közösség rovására is. Mindazonáltal ez nem új jelenség, s a történelemkönyvekből példák sokaságát idézhetjük fel a civilizációk pusztulása, az erőforrásokért vívott háborúk, a (gazdasági) gyarmatosítás, az erőforrások ugrásszerűen növekvő kiaknázását hozó ipari forradalmak és a környezetpusztítás címszavai alatt (csak hogy a leginkább negatív jelenségeket emeljem ki).⁷⁸

Tegyük hozzá: természetesen a nagyobb hálózatok, nagyobb területű államok (vagy szövetségek), a világgazdaság kialakulásának, vagy akár a globalizációnak (például a tudás terjedése, vagy határokat nem ismerő – virtuális – hálózatok, kapcsolatok kialakulása révén) számtalan előnye is van.⁷⁹ Az azonban biztos, hogy civilizációnk (mint közismert, immár) másfélszeresével túllépi a Föld eltartó képességét (2018-ban már augusztus 1. a túllövés napja, ami hazánk esetén még en-

⁷⁶ A társadalmak fejlődésében a természeti-földrajzi adottságok sokáig meghatározóak voltak (földrajzi determinizmus), a 20. századtól azonban a technológiai fejlődés miatt ez egyre kevésbé van így (földrajzi nihilizmus). A fenntartható fejlődés gondolatával a kettő közötti átmenet (a földrajzi possibilizmus) rokonítható, amennyiben az a fejlődést az ökológiai korlátok tiszteletben tartásával tartja elképzelhetőnek. Vö. Antal Z.: A természet és a társadalom kapcsolata, 19.

⁷⁷ Ez lehet a hierarchikus államszervezet vagy az anyavállalat központjában hozott döntés egyaránt. Mint Lányi rámutat, a helyes döntésekhez helyismeret, emberi lépték szükséges, és minél messzebb születik egy döntés, annál inkább pazarló, életidegen, kártékony lesz mind a természeti, mind a kulturális örökségre nézve. Lányi: Az ökológia mint politikai filozófia, 114.

⁷⁸ Az összeomlás okai az alkalmazkodás hiánya mellett a természeti erőforrások felélése, illetve egy másik civilizáció beavatkozása, a gazdasági és társadalmi feltételek megromlása egyaránt lehet. Vö.: Gowdy– McDaniel: Az édenkert kiárúsítása; Bartus: A fenntartható fejlődés értelmezési problémái, 313–314. (Az előttünk álló környezeti katasztrófa dimenziói azonban, úgy tűnik globális léptékűek – az első két indok is elegendő.)

⁷⁹ Környezetjogász szemmel fejtegeti ezeket Fülöp: Hogyan helyezhető el az egyéni felelősség a globalizálódó világban?

nél is korábbra esik),⁸⁰ s ökológiai lábnyomunk⁸¹ csökkentése a túlélés feltétele. Az ökoszisztéma állapota vagy netán a városállamok korát nem kívánjuk újraélni (nota bene: a sci-fi irodalom számos, az elképzelt ökológiai katasztrófa után játszódó disztópiája már ennek kérdéseit is felveti). Egészen bizonyos azonban, hogy a helyi közösségek önellátó képességének a fokozásával, a helyi társadalmi-gazdasági alrendszerek körkörös (zárt láncú) gazdaságokhoz közelítésével, a helyi érdekek kiegyenlítésére törekvéssel (például helyi „pénz” bevezetése révén),⁸² s nem utolsósorban az igények észszerű (ön)korlátozásával jelentősen csökkenthető lenne az a lábnyom.

Hiszen, ha kisebb távolságra viszik a nyersanyagot, a munkaerőt vagy a terméket, akkor például kevesebb lehet a szállítás, közlekedés, vagy akár a csomagolás környezeti terhe. Ha a termelő és a fogyasztó ismeri egymást, az a termelőt ösztönözheti a kevesebb környezeti teherrel (vegyszerhasználattal) járó termelésre. Igaz, érdemes különbséget tenni az áruk, szolgáltatások között, hiszen a helyi adottságok különbözőségéből természetesen az ökoszisztéma-szolgáltatások⁸³ eltérő rendelkezésre állása is fakad. Vagyis az eltérő készletek, környezeti és termelési költségek miatt egyes termékek, szolgáltatások településközi – vagy akár csak ennél tágabb dimenzióban megoldható – cseréjére valós igény van, s abból is származhatnak előnyök (például környezetvédelmi szempontból korszerű, helyben nem előállítható ipari termék).⁸⁴ Ezért inkább az lehet a fenntarthatósági követelmény, hogy az alapvető termékek és szolgáltatások esetén valósuljon meg az önellátás helyben, s a legközelebbi olyan előfordulási/termőhelyéről szállítsák a többi árut, ahol azok kevesebb negatív környezeti hatás mellett előállíthatók, és ahonnan a legkevesebb

⁸⁰ A Föld Napja Alapítvány számítása (2018.07.24.) a KSH adatai alapján. <http://fna.hu/hir/magyartulfogyaszt18> (2018.07.25.).

⁸¹ Az ökológiai lábnyom mérési módszerére lásd Wackernagel–Rees: Ökológiai lábnyomunk; Csutora: Az ökológiai lábnyom számításának módszertani alapjai, 6–16.

⁸² A helyi pénz (pénzhelyettesítő utalványok) bevezetése mellett nem csak környezetvédők érvelnek, hiszen annak hatása a helyi gazdaság erősödése is, a kereslet és a kínálat helybe terelése és helyben tartása mellett. Közgazdasági elemzők rámutatnak, hogy a helyi pénz bevezetéséhez szükség van egy kritikus tömeget képző, helyi gazdasági erőnek az érdekében és hajlandóságára is a közös elszámolási rendszer létrehozására és működtetésére. Az ehhez szükséges feltételek adott esetben nem települési, hanem kisregionális szinten biztosíthatók. A hazai példák azt bizonyítják ugyanakkor, hogy az ilyen elszámolási rendszerek sikere alapvetően az önkormányzatokon múlik. Vö. Parádi Dolgos: Az önkormányzatok szerepe, 147–160.; illetve lásd példaként egy környezetvédelmi civilszervezet, a Humusz Munkaszövetség tájékoztatóját 2013-ból, http://www.humusz.hu/sites/default/files/Dokumentumok/kozossegek/helyi_penz_kiskozossegi_program.pdf (2018. 12. 11.)

⁸³ Ökoszisztéma-szolgáltatások alatt érthetjük a természet azon javait és szolgáltatásait, (az ivóvizet, a termőföldet, a növények rovarok általi beporzását, az élelmet, az esztétikai élményt és kapcsolódást, a föld és az élővilág víztisztító szerepét stb.) amelyeket az emberek a saját érdekében felhasználnak. A fogalom értelmezési kereteire lásd Kovács–Kelemen–Pataki: Ökoszisztéma szolgáltatások, 2011, 1–11.

⁸⁴ Észrevételért Karcagi-Kovács Andreának tartozom köszönettel.

környezeti költséggel szállíthatók. Így kisebb az esélye annak is, hogy a természeti erőforrások kitermelésének, hasznosításának, az előállított termékek felhasználásának ne ugyanabban a közösségben csapódjanak le a hasznai és a negatív externáliái, s nagyobb az esélye (vagy inkább kényszere) az együttműködésnek, a felelősség vállalásának és megosztásának, egymás segítésének.⁸⁵

Vagyis, ez bizonyos értelemben véve igazságossági kérdés is egyben, ami az újabb környezetvédelmi koncepcióknak (illetve a fenntartható fejlődés gondolatának) közismerten a sajátja.⁸⁶ Ha a környezetet érő beavatkozás (például beruházás, kitermelés) az emberek szeme előtt van (tehát közel van hozzájuk),⁸⁷ s a közösség tudatában van a környezeti veszélyeknek, illetve ha e helyi közösségnek ráhatása is van a döntésekre (azaz megvan az önrendelkezési joga), s a (plurális) demokrácia döntési mechanizmusai működnek,⁸⁸ akkor az önmagában is növeli az erőforrásokkal való gazdálkodók felelősségét.

Mindehhez ugyanakkor erős, valódi közösségek is kellen(én)ek, amelyekben működhet a helyi demokrácia, mert megvan a bizalom⁸⁹ a közösség tagjai közt, s az ebből fakadó együttműködési készség (a bizalom hiányában az egyének inkább

⁸⁵ Vö. például Lányi: Az ökológia mint politikai filozófia, 115, 126.

⁸⁶ Mivel a természeti erőforrások korlátozottan állnak rendelkezésre, el kell őket osztani, ami szükségszerűen igazságossági (illetve gyakori szóhasználatlál élve, méltányossági) kérdés is. A mai elosztási rendszerek igazságtalanságára, a helyi természeti értékeket és közösségeket érő, káros hatásaira számosan rámutattak már rá, kiemelve azt is, hogy a vertikális és a horizontális hatalommegosztás, a demokratikus választás és a közvetlen demokrácia, valamint piacgazdasági mechanizmusok megfelelő kombinációja révén lehetne ezen segíteni. Tóth: A környezeti igazságosság kérdése, 266–275.; Málóvics: Környezetvédelem vagy társadalmi igazságosság? 3–31.; Bándi: A fenntartható fejlődés joga, 22–24, 27.

⁸⁷ Megfordítva: ha a probléma az emberektől (akár térben, akár időben) távolabb esik, azt jellemzően alábecsülik (diszkontálás), vagy legalábbis nem hajlandók rá áldozni. Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 105.

⁸⁸ Egy korábbi, a német viszonyokra irányuló kutatásom során mindez a klímavédelem, illetve a villamos-energiatermelés (a hálózatok decentralizációja, kiserőművek létesítése) kapcsán került a látóterembe. Arra jutottam, hogy mivel a problémák jobban a hétköznapok részévé válnak, látható lesz „az áram színe,” egyúttal nő az igény és a lehetőség is a lakosság bevonására, a demokrácia fejlesztésére. Ehhez ugyanakkor célzott (a környékbeli lakókat és a helyi döntéshozókat differenciáltan megszólító) kommunikációs stratégiák kellenek, s a döntéshozatali eljárások átlátható (közvetlen részvételt biztosító), tisztességes volta. Zoellner–Schweitzer–Ries–Rau: Akzeptanz Erneuerbarer Energien, 97; Fodor L: Klímavédelem az energiajogban, 64.

⁸⁹ A közzgazdaságtan a bizalomhiányból fakadó tranzakciós költségeket a környezetvédelmi (kis) beruházások gátló tényezőjeként értékeli (az eredményesség helyett is a közbeszerzésre, a határidőkre, a részletes jogi szabályozás követésére, transzparenciára kell figyelni. Mások ehhez hasonlóan azt emelik ki, hogy a bizalom a társadalmi tőke része (s nálunk abból is kevés van), vagy hogy a bizalom nem csak az együttműködésnek, hanem a jövőbe vetett hitnek is az alapja. Kerekes: Kergetjük a lehetetlent, 8.; Bartus–Szalai: Környezet, jog, gazdaságtan, 364.; Glied: Zöld politikai dilemmák, 45.

a versengést részesítik előnyben a kooperáció helyett),⁹⁰ és ezzel szoros összefüggésben a csoport közösségérzete, identitása is kialakult/megmaradt.⁹¹ Manapság azonban sajnos egyre kevésbé léteznek hagyományos közösségek, (nálunk történeti okokból is, amelyekhez még a szabályozási környezet is hozzájárul)⁹² a vidéki emberekből is hiányzik az összefogás szándéka és a bizalom (ráadásul a fenntarthatósági kezdeményezések képviselői gyakran városból érkező jövevénynek, akiket a falusiak nehezen fogadnak be). Bizonyos létszám – néhány ezer fő – felett a közösség tagjai már nem is ismerhetik egymást személyesen (illetve a létszám emelkedésével egyre nő köztük a távolság az ismeretségi hálóban), így a bizalom mértéke is gyengül.⁹³ A másokra figyelmet, a felelős, környezettudatos magatartást, a szolidaritást, a közös örökség becsületét is egyre kevésbé tudják motiválni és számon kérni a közösségek. Mint erre még később kitérek, Magyarországon ráadásul (jelentős részben a rendszerváltás előtti időszak örökségeként) különösen gyenge a társadalmi önszerveződés, aminek történeti okok is vannak a hátterében.⁹⁴

Tisztában vagyok tehát vele, hogy az előbbi bekezdés első mondatában túl sok volt a feltételezés, ugyanakkor azok egy része szorosan kapcsolódik a kutatási hipotézisekhez, illetve a kutatónak talán az is feladata lehet, hogy szóljon a hiányzó feltételek pótlása érdekében.

E ponton azonban gondolatmenetemnek megálljt kell parancsolnom, hiszen már nem csak jogi, és távolról sem csak környezeti összefüggésekről van szó. Valójában emberek közötti kapcsolatokról, javakról, szolgáltatásokról stb. beszélhetünk, a lehető legtágabb értelemben (például a javak körébe értve az alapvető szükségleteket, a jóléti szolgáltatásokat, az állam klasszikus funkcióit, a döntésekben való részvétel lehetőségét, a munkahelyeket, a jövedelmet, a kényelmet... s köztük természetesen az ökoszisztéma-szolgáltatásokat is). Más megközelítésben (ismét) a fenntartható fejlődés fogalmára utalhatok, amelyik a környezeti, a társadalmi és a gazdasági fenntarthatósági kérdések egymással való összefüggéseit és a nemzedékek közötti igazságosságot⁹⁵ egyaránt magában foglalja (a fogalom értelmezésére később még röviden kitérek). Ezek teljességének és összefüggéseinek feltárása, meg-, illetve elosztásuk rendjének bemutatása már más tudományterületek feladata.

⁹⁰ Szemléletes példa erre a magyar gazdák csekély szövetkezési hajlandósága (amihez hozzájárul a központi szabályozás ellentmondásossága, a magas áfa és azzal összefüggésben a feketegazdaság). Vö.: Szabó: A szövetkezés, 51–63.

⁹¹ Takács-Sánta: A közlegelők komédiája, 20.

⁹² Fülöp Sándor (szerk.): A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008–2009, Budapest, 2010, 274–278.

⁹³ A közösség/település mérete és a demokrácia összefüggésének kérdése már régóta vizsgált tudományos kérdés. Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon, 89.

⁹⁴ Az idősebb generáció még jól emlékszik arra, hogy néhány évtizede azokat, „akik a közös érdekérvényesítésben látták a jövő ígértét, vagy a siker lehetőségét, nagyon megverték, időnként agyonverték, még gyakrabban elüldözték a falujukból.” Lányi: Amíg a fű kinő, 20.

⁹⁵ Másként a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét. Bándi: A fenntartható fejlődés joga, 27.

Egy sokat emlegetett, tipikusan helyi környezeti problémához kapcsolódva, s leföldelve a talán túlságosan elméletire sikerült megállapításokat: például az, hogy mit tehetnek az önkormányzatok a környezeti levegő megóvása érdekében, e dolgozat szempontjából is érdekes, jóllehet nyilvánvaló, hogy a végső megoldás – többek közt a szabálytalan hulladékégetés mögötti energiaszegénység, az elszegényedés, vagy a szennyezés globális problémájára tekintettel – nem elsősorban jogi természetű és döntően nem is az önkormányzatok dolga.

Félreértés ne essék: nem akarom csökkenteni az önkormányzatok felelősségét, csupán utalok a cselekvés korlátaira. Jogi szempontból a korlát egyfelől azt jelenti, hogy nem oldható meg minden probléma a jog eszközeivel (lásd szegénység), másfelől pedig azt, hogy bizonyos szabályozási kompetenciákat (például fűtési módok) a magyar kormányzat magának tart fenn, s nem engedi át az önkormányzatoknak (a hatáskörök kérdéseire már utaltam, s még a későbbiekben is fogok). Környezetpolitikai szempontból a korlátok értelmezéséhez hozzá kell még tenni azt is, hogy a fenntarthatósági problémák komplexitásával együtt jár az is, hogy nehezen strukturálhatók, és így csaknem lehetetlen teljes egyetértésre jutni a különböző szakterületek (mérnökök, ökológusok, közgazdászok, szociológusok, jogászok stb.) között. Megoldásuk nemcsak hogy nem egyszerű, de nem is minden tekintetben egyértelmű, mivel valójában csak jobb és rosszabb megoldások vannak, amelyek maguk is újabb problémákat vetnek fel (azaz a megoldási folyamatnak nincs végső pontja).⁹⁶ Ezen a ponton ismét a szubszidiaritás elvét kell hangsúlyoznom, hiszen a helyi adottságok ismerete nélkülözhetetlen a lehető legjobb válasz megtalálásához, másfelől a helyi közösség részvétele legitimálja, erősíti a döntést.

1. 2. NEMZETKÖZI, UNIÓS ÉS NEMZETI KÖRNYEZETPOLITIKAI ÚTMUTATÁSOK A FENNTARTHATÓSÁG HELYI SZINTJÉRE

1. 2. 1. A lokalitás néhány nemzetközi dokumentumban

A fenntarthatóságot célzó politikák globális kereteit meghatározó, jelentős dokumentumok a helyi cselekvési szint fontosságát is kiemelik. Ezek a nemzetközi jogi/ politikai dokumentumok – jóllehet, a nagy nemzetközi konferenciákon általában kevés figyelem irányul a helyi cselekvési szint konkretizálására, vagy a végrehajtás mibenlétére⁹⁷ – általában arra is világosan rámutatnak, hogy a (környezeti) fenn-

⁹⁶ Kerekes a problémák „vad” és „szolid” típusait vázolja fel, s az általam is említett jellegzeteségeket az előbbiekhöz kapcsolja. Következtetéseit annyiban egészíteném ki, hogy a döntéshozóknak óriási a felelőssége abban, hogy a fenntarthatósági problémákat ne szelíd problémákként kezeljék, illetve állítsák be, hiszen a társadalom is sokszor hajlamos leegyszerűsíteni a kérdéseket, csakhogy az nem vezet valódi megoldásokra. Vö.: Kerekes: Kergetjük a lehetlent, 12.

⁹⁷ Horváth Zs.: Fenntartható fejlődés, 45.

tarthatóság kérdése nem választható el a demokráciától, a társadalom részvételétől. Ez látható az ENSZ szakosított szervezeteinek a dokumentumaiban is.

Így például viszonylag széles körben alkalmazott hivatkozási alap a Rio de Janeiroban (1992) elfogadott Agenda 21 (Feladatok a 21. századra) c. dokumentum, amelynek 6. fejezete kifejezetten a városok fenntartható fejlődésével foglalkozik, s arra biztatja az önkormányzatokat, hogy készítsék el saját fenntarthatósági stratégiáikat. Ennek háttérében az áll, hogy a fenntarthatósági problémák és megoldások közül sok kifejezetten helyi szintre vezethető vissza, s így az önkormányzatok közreműködése (a szabályozásban, a tervezésben, a helyi szintű környezetpolitika formálásában, a környezeti infrastruktúra kiépítésében és fenntartásában stb.) nélkülözhetetlen.⁹⁸

Az ennek megfelelő „Local Agenda 21” a helyi szintre irányuló többszektorú részvételen alapuló folyamat (eljárás). Lényege egy hosszú távú, a fenntartható fejlődés helyi problémáira, prioritásaira vonatkozó stratégiai akcióterv készítése és végrehajtása, amelynek eredményeként a lakosok és a leendő polgárok a települést otthonuknak tekinthetik. Kulcsfontosságú módszertani eleme az önkormányzat cselekvő közreműködése és a helyi szereplőkkel való konzultáció, a lakosság tevőleges támogatása (az indikátorok meghatározása és az ellenőrzés biztosítása mellett).⁹⁹ A fenntarthatóság nemcsak a lokális környezetvédelemről szól, hanem kiterjed az infrastruktúra, a közlekedés, az energia, az építésügy, a földhasználatok stb. kérdéseire egyaránt, mégpedig regionális dimenzióba helyezve és több (legalább három) generáció távlatában hozva összefüggésbe a környezeti hatásokat a mögöttes gazdasági és társadalmi/politikai érdekekkel.¹⁰⁰

Az ENSZ Egészségügyi Szervezete (a WHO) az 1990-es években megfogalmazta, hogy mi jellemzi az „egészséges várost.” Eszerint (a jelzőt kiterjesztően értelmezve) nem csak a lakosság jó egészségi állapota, illetve a színvonalas és elérhető egészségügyi ellátórendszer szükséges ehhez. A tiszta, biztonságos, magas színvonalú természeti környezet, a fenntartható ökoszisztéma, az erős és öntevékeny társadalmi közösség, a sokoldalú és innovatív gazdaság, a helyi társadalom biológiai létének, történelmi tudatának és kulturális igényének az összekapcsolódása, az alapszükségletek biztosítása (mindenki számára), az ezeket lehetővé tevő településszerkezet és épített környezet egyaránt hozzátartozik.¹⁰¹

A Világbank és az Európai Beruházási Bank segítségével kialakított „Mediterrán Városok Hálózata” a térség környezeti problémái tükrében törekszik a fejlesztési politikák integrálására, míg az Ökológiai Város Projektet az OECD

⁹⁸ Szlávik: Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás, 245.

⁹⁹ Tosics: A nagyvárosok fenntartható fejlődése, 426.

¹⁰⁰ Szlávik: A helyi-kisregionális szint, 7–8.

¹⁰¹ Enyedi: A sikeres város, 6–7.

indította el még 1993-ban, a városi környezeti problémák hatékonyabb kezelése érdekében.¹⁰²

Az ENSZ Millenniumi Fejlesztési Célok között a nyomornegyedek „feljavítása,” az ott élő tömegek helyzetének javítása körében a katasztrófák utáni helyreállítás, illetve a városi víz- és köztisztasági ellátás került középpontba.¹⁰³

A 2002-ben Johannesburgban tartott fenntartható fejlődés világ csúcstalálkozó – a korábbi tervek hiányos megvalósulása, a globális környezeti problémák súlyosbodása tükrében – a fejlődés fogalmának átértékelésére és új típusú nemzetközi együttműködésre hív fel. Az itt elfogadott nyilatkozatban (5. p.) a helyi, nemzeti, regionális és globális lépték egymás mellett jelenik meg a környezetvédelem megerősítésének igényével összefüggésben. A csúcstalálkozó eredményeként, az Agenda 21 végrehajtása érdekében, partnerségi megállapodások jöttek létre, amelyek résztvevői között kormányok, regionális csoportok, helyi önkormányzatok, civilszervezetek, nemzetközi intézmények, a magánszektor szereplői stb. egyaránt jelen vannak.¹⁰⁴

A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja (Agenda 2030; 2015) a világ helyzetének leírása során (34. p.) ugyancsak kitér az önkormányzatok és a helyi közösségek szerepére a településfejlesztésben és -gazdálkodásban, ami a lakónépesség életminőségére meghatározó hatású. A közösségi összetartás, a személyes biztonság, a foglalkoztatás elősegítése mellett tüzi ki célul a városoknak a globális klímaváltozásra gyakorolt hatásai, illetve a lakosokat érintő kedvezőtlen környezet-egészségügyi hatások csökkentését (a vegyi anyagok, hulladékok, a víz- és energiagazdálkodás terén). A dokumentumban szereplő, ún. „ENSZ fenntartható fejlődési célkitűzések” (ENSZ SDG-k) között több olyan is szerepel, amelyek a környezetvédelemhez (a víz, energia, köztisztaság, infrastruktúra kérdéseiseihez), illetve a helyi/települési szinthez kapcsolódik. Kifejezetten a 11. célkitűzés az, amelyik a települések fenntarthatóvá tételére irányul. A részvételen alapuló, integrált, fenntartható településfejlesztés követelményét emelem ki annak rész céljai közül mint amelyben az önkormányzatok szükségszerű szereplők, de ugyanez igaz lehet a nyomortelepek felszámolására, a közlekedésbiztonság megteremtésére (a tömegközlekedés bővítése révén), a városi környezet javítására (a levegővédelemben, hulladékgazdálkodásban), a városkörnyéki területekkel való (társadalmi, gazdasági és környezeti) kapcsolatok javítására stb.¹⁰⁵

Regionális szinten az Európa Tanács dokumentumaként napvilágot látott Önkormányzatok Európai Chartája (1985) is megfogalmazta a szubszidiaritás elvét:

¹⁰² Nagy I.: Városökológia, 306–307.

¹⁰³ Horváth Zs.: Fenntartható fejlődés, 31.

¹⁰⁴ Horváth Zs.: Fenntartható fejlődés, 34–37.

¹⁰⁵ Zlinszky János–Balogh Dorka (szerk.): Világunk Átalakítása. A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 2015. szeptember 25-én elfogadott, 70/1. sz. határozat. Pázmány Press, Budapest, 2016, 41, 83.

„Általában a közfeladatokat lehetőleg az állampolgárokhoz legközelebb álló igazgatási szerveknek kell megvalósítaniuk. A feladatok más igazgatási szervekre történő átruházása a feladat természetétől, jellegétől, a hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.” A Vidéki Térségek Európai Chartája (1996) ugyancsak kiemeli a lokalitást – a vidékre jellemző társadalmi értékek, a közösségi identitás megőrzését, a város és a falu egymásraltaltságát, a helyi adottságoknak megfelelő gazdálkodási módokat stb. – és a globalizáció mellett számos egyéb, ezeket veszélyeztető tényezőt nevesít, a nem megfelelő közművesítéstől a mezőgazdaság válságán át az elvándorlásig, a vidékre település negatív hatásaiig.¹⁰⁶

1. 2. 2. A helyi szint az EU politikáiban

Az EU különböző okokból hosszú idő óta törekszik a szubnacionális szintek, közzismerten a régiók támogatására, intézményesítésére. Emellett a települési (különösen a városi) szint is megjelenik célterületként a különböző szakpolitikákban. Az Európai Unió közös környezetpolitikája ezer szállal kötődik a települési környezeti problémákhoz. Például az EU hatodik környezetvédelmi akcióprogramjának előkészítése (illetve az előző végrehajtásának értékelése) során kiemelték, hogy a célok megvalósításában meghatározóak, s egyben a legdinamikusabbak a helyi stratégiák.¹⁰⁷ A hatodik környezetvédelmi akcióprogram¹⁰⁸ a környezetvédelem és az egészségügy kérdéseit összekapcsolva, egyebek (például vegyi anyagok, hulladékok) mellett a városi környezettel és kiemelten a közlekedés problémáival is foglalkozott. Ennek háttere, hogy az uniós polgárok mintegy harmada él olyan lakókörnyezetben, amelyben a – többnyire közlekedési eredetű – zajterhelés mértéke magas.¹⁰⁹

Kitért az építésügyi engedélyezés, a tömegközlekedés (zajszegény közlekedési eszközök) és a közlekedési igények szabályozásának szerepére a zajvédelmi konfliktusok megelőzésében, csökkentésében. A program elfogadásának folyamatában egyébként felmerült egy kifejezetten városi környezetvédelmi irányelv elfogadá-

¹⁰⁶ Olajos: A vidékfejlesztési jog, 22. Megjegyzem, a hazai tapasztalatok szerint a vidékre településnek (szuburbanizáció) pozitív hozadékai is lehetnek, például a környezettudatosság (a szelektív gyűjtés gyakorlata) közvetítése terén, ugyanakkor a városba betelepülők vidékről hozott szokásai miatt – mint amilyen a hulladékégetés, az állattartás – egyes városi övezetekben romolhat a környezetminőség. Egy további, a környezettel összefüggő negatív társadalmi jelenségként találkozhatunk (például fővárosi kerületek rehabilitációja után) a dszentrifikációval.

¹⁰⁷ Szlávik: Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás, 296.

¹⁰⁸ Az Európai Parlament és A Tanács 1600/2002/EK határozata (2002. július 22.) a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapításáról.

¹⁰⁹ A hazai lakosság esetében ez az arány alacsonyabb (kb. 1/5). Fodor L.: Az Emberi Jogok Európai bíróságának ítélete, 92.

sának igénye is.¹¹⁰ Emellett olyan „eszközök” jelentek itt meg, mint például a polgárok megfelelő minőségű információval való ellátása, ebben a kormányzati struktúrákon túl a civilszervezetek közreműködése, az önkormányzatokat segítő „legjobb gyakorlatok” kidolgozása.

A hatodik akcióprogram egyik tematikus stratégiája kifejezetten a városi környezettel foglalkozik,¹¹¹ mind a tagállamok, mind a helyi önkormányzatok számára feladatokat határozva meg a környezetgazdálkodás javítása érdekében. A stratégia a környezetminőségét azért kívánja javítani, hogy az az európai polgárok közel négyötödének lakhelyéül szolgáló városokban nagyobb vonzerőt jelentsen mind a lakosok, illetve munkavállalók, mind a befektetők számára. Intézkedései között a különféle stratégiákba való beépítés (ágazatközi koordináció), útmutatók készítése, a jó gyakorlatok cseréje, információs rendszerek kiépítése szerepelnek.

A jelenleg (2015–2020) hatályos hetedik program¹¹² ugyancsak prioritásként kezeli a környezet-egészségügyet, valamint az urbanizációs tendenciákra tekintettel (várhatóan 2020-ra az uniós népesség mintegy 80%-a már városban vagy városkörnyéken fog élni) a városok tipikus problémáit (levegőszennyezettség, zajterhelés, nem megfelelő hulladékkezelés, vízhiány, magas üvegházgáz-kibocsátás). Kiemeli a fenntartható városfejlesztés –, illetve tervezés – jelentőségét, s saját (uniós) feladatként jelöli meg e téren a bevált gyakorlatok elterjedésének ösztönzését, illetve ahhoz uniós források biztosítását.

A program végrehajtásáról szóló, a Parlamentnek készült köztes jelentés (2018) szerint különösen aggasztó, hogy a levegőminőségi szabályok városi területeken nem érvényesülnek,¹¹³ hiszen a légszennyezettség az EU-ban az első számú halált okozó környezeti tényező, és a környezeti zajnak való kitettség szintén továbbra is magas. A városi szintű politikák teljes körű értékelése lehetetlen, mindenesetre egy részleges elemzés alapján arra jutott a jelentéstevő, hogy a döntéshozók gyakran nem használják fel (vagy nem adják át a végrehajtás felelőseinek) a rendelkezés-

¹¹⁰ Fodor L: A 6. környezetvédelmi akcióprogram, 413–414.

¹¹¹ A Bizottság közleménye (2006. január 11.) a városi környezetre vonatkozó tematikus stratégiáról [COM(2005) 718 végleges].

¹¹² Az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozata (2013. november 20.) a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról.

¹¹³ A Client Earth nevű nemzetközi civilszervezet a levegővédelmi tervekről mutatta ki, hogy a tervezés általában sehol sem kellően hatékony, érdemi és időszerű. Több ügyben (német és angol tervek kapcsán) már az EU bírósága is megerősítette ezt (C-404/13 sz. Client Earth ügy, 2014.11.19., ECLI:EU:C:2014:2382.; C-237/07 sz. Janecek ügy, 2008.07.25., ECLI:EU:C:2008:447). További országokban, így Szlovákiában és Csehországban már nemzeti szintű bíróságok ugyanezt kimondták. Magyarországon és Lengyelországban is elindult a levegőminőségi tervek független, civil szakértők által történt bírálata a hatóságoknak tett megfelelő javaslatokkal. A Levegő Munkacsoport 2018 őszén benyújtott keresetében számos ponton kifogásolta a Budapestre vonatkozó tervet. https://www.levego.hu/sites/default/files/kozig.%20kereset_vegleges_bp.pdf (2018. 12. 11.).

re álló ismereteket. Javult a városfejlesztés természeti megalapozottsága, és többnyire megvan az összhang az uniós elképzelésekkel, de „eltérő az előrehaladás az energiahatékonyság, a fenntartható közlekedés és mobilitás, a fenntartható város-tervezés, a városi biodiverzitás és a fenntartható épületek tekintetében.” A jelentés ajánlásai közt megjelenik az a kíváncsi, hogy „a regionális hatóságok biztosítanak támogató keretet – különösen a városi tervezést és a helyi politikaformálást illetően.”¹¹⁴

A településeket és az önkormányzatok feladatait érintő, nemzeti környezetvédelmi jogi szabályozás jelentős része mögött uniós követelmények állnak. A települési hulladék és szennyvíz kezelésére, a környezeti zaj elleni védelemre, az ipari balesetek megelőzésére és következményeik csökkentésére, a környezeti levegő, az ivóvíz minőségére irányuló ágazati szabályok, a társadalmi részvétel és a nyilvánosság követelményei – s a sort hosszan lehetne még folytatni – mind ilyen területek. Ezen uniós előírások ismertetése e munkának nem feladata, csupán arra utalok, hogy ezek a komplex környezeti fenntarthatósági cél-, illetve értékrend megvalósítását szolgálják.

Az EU különböző alapokból nyújtott pénzügyi eszközökkel, hálózatképzéssel, jó gyakorlatok terjesztésével és egyéb módokon is segíti, hogy az önkormányzatok megfelelő támogatást kapjanak a környezetvédelmi célkitűzések eléréséhez. 2001-ben külön szabályozási keretet fogadtak el a fenntartható városfejlesztéshez szükséges, EU-szintű információáramlás, koordináció és egyéb kísérőintézkedések támogatására.¹¹⁵

A kohéziós politika részeként évtizedek óta jelen vannak az integrált, fenntartható fejlődést szem előtt tartó fejlesztést célzó támogatások a városok számára.¹¹⁶ Külön kezdeményezés (URBAN II) irányul arra, hogy a környezeti szempontok beépüljenek a városfejlesztésbe a válságsújtott településeken.¹¹⁷

A vidéki közösségek kerülnek előtérbe az EU mezőgazdasági vidékpolitikájában, igaz, pontos definiálás nélkül, és nem kifejezetten településekhez, hanem inkább a vidék kategóriájához és a mezőgazdasági tevékenységhez kötve (azaz mint mezőgazdasági/vidéki népesség). Ennek ellenére nem mehetünk el emellett, hiszen

¹¹⁴ Jelentés (2018. március 6.) a 7. környezetvédelmi cselekvési program végrehajtásáról (2017/2030(INI)). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2018-0059+0+DOC+XML+V0//HU> (2018. 11. 19.).

¹¹⁵ Ez a program kiterjedt az akkor még nem EU-tag közép-kelet-európai országokra is. Az Európai Parlament és a Tanács 1411/2001/EK határozata (2001. június 27.) a fenntartható városfejlesztést elősegítő együttműködés közösségi keretrendszeréről.

¹¹⁶ Matkó: Városfejlesztés az EU-ban, 17.

¹¹⁷ Commission Communication of 28 April 2000 to the Member States laying down guidelines for a Community initiative concerning economic and social regeneration of cities and of neighbourhoods in crisis in order to promote sustainable urban development Urban II [C(2000) 1100 - Official Journal C 141 of 19.05.2000].

az urbanizációs, illetve deruralizációs folyamatok a településeket szükségszerűen érintik, és ennek megfelelően a kapcsolódó bírói gyakorlatban, a vidéki közösségekkel összefüggésben a várostervezési szint is megjelenik.¹¹⁸ A második Cor-ki Nyilatkozat (2016) szerint „...a szakpolitikáknak fel kell értékelniük a vidéki identitást és növelniük kell a fenntarthatóságot, a társadalmi befogadást és a helyi fejlődést, valamint a gazdaságok és a vidéki közösségek erejét.” Sajátos jelentőséget teremt a vidéki közösség kategóriájának az, hogy e közösségek védelmében a tagállamok korlátozhatják például a termőföldek feletti tulajdonszerzést.¹¹⁹

A lokalitás és a környezetvédelem megjelenik a regionális politikában, az energia- és a közlekedéspolitikában is. Mindezekre itt nem térhetek ki, ahogyan azt is csak megemlítem, hogy léteznek az Európai Uniónak olyan átfogó stratégiai (például az EU Növekedési Stratégiája, a Lisszaboni Stratégiát váltó Európa 2020 program, a Göteborgi Stratégia, azaz a fenntartható fejlődési stratégia), amelyek számtalan környezeti, gazdasági és társadalmi célkitűzést fonnak egybe, s amelyek megvalósítása a helyi szint nélkül elképzelhetetlen. A helyi szintre vonatkozó elképzelések konkretizálására pedig több iránymutatás is született, amelyek közül viszont néhánynak indokolt a kiemelése.

1994-ben például mintegy (az EU által szervezett, Fenntartható Városok és Községek Európai Konferenciáján) 80 EU-tagállami helyi önkormányzat, illetve számos nemzetközi szervezet, nemzeti kormány, tudományos intézmény és szakértő elfogadta az Aalborgi Chartát, amely a helyi fenntarthatósági programok főbb követelményeit (Local Agenda 21) foglalja össze. A mára kétezernél is több aláíróval rendelkező charta céljaiból itt csak a szorosán vett környezeti vonatkozásúakat, illetve a helyi közösség részvételére irányulókat említem. Ilyen a demokratikus részvétel biztosítása és növelése a döntéshozatalban; a fenntarthatósági helyi menedzsment (a hatékony tervezés és megvalósítás iránti elkötelezettség); a természeti erőforrások iránti teljes mértékű felelősségvállalás, illetve ezen értékek megőrzése mellett a hozzájuk való hozzáférés biztosítása mindenki számára; a fenntartható fogyasztás és termelés ösztönzése; a környezet, a társadalom, a gazdaság, az egészség és a kultúra stratégiai jelentősége a várostervezésben, a mobilitás és közlekedés csökkentése, illetve a fenntartható mobilitási lehetőségek ösztönzése; élénk és fenntartható helyi gazdaság (munkahelyekkel, de a környezet károsítása nélkül). Az „aalborgi folyamat” részeként azóta több konferenciát is tartottak, különböző dokumentumokat fogadva el. A „Lisszaboni Akcióterv” például a megvalósítás szempontjait és eszközeit részletezi, többek közt utalva az önkormányzatok kulcs-szerepére, a partnerségre, az önkormányzatok közti kapcsolati hálókra, a fenntart-

¹¹⁸ Szilágyi J.: A vidéki közösség, 486.

¹¹⁹ Szilágyi J.: A vidéki közösség, 502.

hatóság hatékony értékelésére (például indikátorok, hatásvizsgálat, környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszer – EMAS).¹²⁰

A 2005-ös bristoli megállapodás is e sorba illeszthető; legfőbb célkitűzése a fenntartható közösségek kiépítése Európában. A megállapodás a fenntartható közösség fogalmára is ad egy meghatározást: „...aktív, befogadó, biztonságos; jól működő; jó elérhetőségekkel rendelkező; jó szolgáltatásokat nyújtó; környezetére érzékeny; virágzó; jól tervezett és épített; mindenki számára esélyegyenlőséget biztosító.” A megállapodás kiemeli a városok szerepét a fenntartható közösségek kialakulásában.¹²¹

A tagállamok városfejlesztésért felelős miniszterei fogadták el az ún. Lipcsei Chartát a fenntartható európai városokról (2007).¹²² Ennek kulcsgondolata, hogy a városok jövőjének alakulásában mind a helyi, mind a regionális, nemzeti és európai szintnek megvan a maga felelőssége, illetve hogy ennek megfelelően többszintű kormányzásra van szükség, amely egyúttal megvalósítja az ágazati politikák közötti koordinációt, illetve az érdekeltek, a lakosság és a gazdasági szereplők bevonását. Az EU Lisszaboni Stratégiájára, az Aalborgi Chartára, az EU Területi Agendájára, az Életerős Városok Európai Chartájára és más, ehelyütt részleteiben nem vizsgálható dokumentumokra, fórumokra hivatkozó Charta az államok, régiók, városok, polgárok és a gazdasági szereplők konszenzusát, a polgároknak a közvetlen környezetük formálásába játszott aktív közreműködését, illetve a tervezési-beruházási biztonság növekedését várja ettől. Két fő cselekvési területet nevez meg, amelyek közül az első az integrált város- (település)fejlesztés eredményeinek jobb hasznosítása (annak révén a városok indokolatlan terjeszkedésének fékezése, az infrastruktúra modernizálása, az energiahatékonyság javulása, kiváló minőségű közterek létrejötte stb.), a második pedig a leromlott állapotú területekre fordítandó nagyobb figyelem (a fizikai/épített környezet, infrastruktúra javítása, a közbiztonság, illetve az esélyegyenlőségre irányuló intézkedések).

A legújabb dokumentumok közé tartozik (az Európa 2020 programhoz kapcsolódó) „Amszterdami Paktum.” Az Európai Bizottság és más uniós szervek, illetve az európai városok képviselőinek részvételével megtartott, informális (városfejlesztési) miniszteri találkozón, 2016-ban aláírt megállapodás az EU városfejlesztési menetrendjének prioritásait rögzíti, köztük olyanokkal, mint a levegőminőség, a fenntartható földhasználat, a körforgásos gazdaság, a klímaadaptáció, vagy az energiarendszerek átalakítása. Az érintettek (a városok, a tagállamok, az uniós in-

¹²⁰ Baják: Az Aalborgi folyamat, 5–8.

¹²¹ Fekete: A nagyvárosi régiók működésének fenntarthatósága, 111–123.

¹²² Charták Könyve. ICOMOS Magyar Nemzeti Bizottság, Budapest, 2011, 289–295.

tézmények, a civilszervezetek és vállalkozások) részvételével partnerségek jöttek létre, amelyek megoldási javaslatokat dolgoznak ki az önkormányzatok számára.¹²³

Az aalborgi folyamat részeként (a Fenntartható Városok és Községek Európai Konferenciáján, Baszkföldön 2016-ban) elfogadott, legutóbbi deklaráció kiemeli, hogy a változásokhoz (az energiarendszerek dekarbonizálásához, a fenntartható városi mobilitási minták kialakításához, a biológiai sokféleség és az ökoszisztéma-szolgáltatások védelméhez és erősítéséhez, a zöldterületek és a természeti területek használatának csökkentéséhez, a vízkészletek és a levegő minőségének védelméhez, az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodáshoz) ambiciózus helyi vezetőkre van szükség.¹²⁴

1. 2. 3. A helyi szint és a települési önkormányzatok megjelenése a nemzeti környezetvédelmi programokban

A fenntarthatóságot és a lokalitást (a helyi piacokat, a helyi termékeket, a helyi identitás megújítását) valamennyi uniós tagállam,¹²⁵ így Magyarország Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiája is összekapcsolja. A helyi szint számos további stratégiában is megjelenik, mint amilyen a Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP), a Nemzeti Erdőprogram, a Nemzeti Éghajlat-változási Stratégia, a Nemzeti Éghajlat-változási Program, a Nemzeti Energiastratégia 2030.

A számos dokumentum közül a nemzeti környezetvédelmi programokat emelem ki. Témám szempontjából ezek a legfontosabbak, még ha – mint azt Pump Judit kimutatta – egyre csekélyebb önállóságot szánnak is az önkormányzatoknak.¹²⁶ A nemzeti programok rögzítik a települési környezetvédelem főbb kihívásait, az önkormányzatok feladataira is kitérnek (főleg a települési környezetvédelemben, de emellett a vízvédelem, a természetvédelem, a klímavédelem stb. területein is), illetve az újabbak helyzetértékelést is tartalmaznak az önkormányzati feladatellátásra vonatkozóan.

A legelső program (1997–2002) még az önkormányzati autonómiára tekintettel fogalmazott, s ehhez igazodva a központi kormányzat és az önkormányzatok közötti partneri viszonyban gondolkodott.¹²⁷ A szubszidiaritás elvét kiemelő program szerint „egyre nagyobb szerep jut az önkormányzatoknak és társulásaiknak a környezeti problémák megoldásában. A központi kormányzat környezetpolitikájának

¹²³ http://www.geopolitika.hu/hu/2016/08/02/korvonalazodnak-a-2020-utani-europai-varosfejleszt-es-iranyai/#_edn3 (2018.08.22.).

¹²⁴ http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Basque_Declaration_New_Email_Address/Basque-Declaration-ENGLISH-print_NO_Marks.pdf (2018. 12. 08.).

¹²⁵ Karcagi-Kováts–Katonáné Kovács: Factors of population decline in rural areas, 49–56.

¹²⁶ Pump: Helyi környezetpolitika, 38–41.

¹²⁷ Pump: Helyi környezetpolitika, 38.

e tevékenységeket kell elősegítenie és szolgálnia.” A települési környezetvédelem prioritásai közt a csatornázás, a szelektív hulladékgyűjtés, a zajcsökkentés, a történelmi városmagok rehabilitációja, a helyi programoknak megfelelően a települési légszennyezés csökkentése, a zöldfelületek fejlesztése, a településkép-védelem és a helyi természeti értékek védelme állt. A célok elérését egyebek mellett a lakosság bevonásával és az önkormányzatok környezetvédelmi munkájának erősítése, a települési környezetvédelmi tervezés módszertanának kialakítása, alkalmazásának elősegítése és a településrendezési tervekkel való összhang biztosítása révén.¹²⁸

Az NKP II-ben (2003–2008)¹²⁹ még mindig kitüntetett szerepe van az önkormányzatoknak, nemcsak a helyi, hanem a regionális és országos környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi célok megvalósításában, ugyanakkor a velük való partnerség már nem stratégiai alapelv. A program szerint „A környezetpolitika megvalósítása a végrehajtásban érdekelt és abban közreműködő valamennyi szereplő összehangolt cselekvését igényli” (...) országos, regionális és helyi szinten is konstruktív párbeszédet (...). A szubszidiaritás elvének megfelelően az önkormányzatok szerepét is erősíteni kell az NKP-II megvalósításában. Az önkormányzatoknak – környezetvédelmi feladataik ellátásán túlmenően – a regionális környezetvédelmi programok kidolgozásába és végrehajtásába is be kell kapcsolódniuk.” A program helyzetértékelése kitér arra, hogy (bár 2001-től támogatást vehettek igénybe az önkormányzatok) jelentős elmaradás mutatkozott a települési környezetvédelmi tervezésben (2003-ig a települések alig egytizede rendelkezett települési környezetvédelmi programmal). Ekkorra az önkormányzatok túlnyomó többsége megoldotta a hulladékkezelési közszolgáltatást (még mindig voltak ellátatlan kistélepülések, Baranyában, Borsod-Abaúj-Zemplénben). A természet-, illetve tájvédelemben az alulfinanszírozott önkormányzatok területhasznosítási politikáját (a zöldmezős beruházások előnyben részesítését) kárhóztatja az NKP II, amelynek köszönhetően a természeti, illetve természetközeli területek újabb és újabb hányada vész el. A közlekedési, légszennyezési és zajproblémák, illetve az épített környezet nem megfelelő műszaki állapota és a zöldterületek hiánya/beépítése jelentette a legnehezebben kezelhető problémát.

Az önkormányzatok környezetvédelmi teljesítményének javítására a program előtérbe helyezte a feladataik támogatását, a környezetvédelmi finanszírozási rendszer átgondolását, mégpedig nemcsak a törvényben rögzített feladatokkal kapcsolatban, hanem olyan területeken is, mint a környezetvédelmi információkkal való gazdálkodás, az önkormányzati intézmények/szervezetek környezetvédelmi teljesítményértékelése, az önkormányzatok társadalmi kapcsolatainak fejlesztése, helyi fenntartható fejlődési stratégiák készítése. A program közvetve a közműfej-

¹²⁸ 83/1997. (IX. 26.) OGY határozat a Nemzeti Környezetvédelmi Programról.

¹²⁹ 132/2003.(XII. 11.) OGY határozat a 2003–2008. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról.

lesztés egyes anomáliára is utalt, amennyiben felvetette, hogy vizsgálni kell az önkormányzati fejlesztéseknek, illetve a közszolgáltatási díjak azokkal összefüggő emelkedésének a hatását a lakosságra.

A harmadik stratégiai dokumentum (2009–2014)¹³⁰ elődeitől már érdemben tér el. A szubszidiaritás, a decentralizáció és az együttműködés elvei, a területi sajátosságok figyelembevételének követelménye megjelennek ugyan, de már nem kötődnek kifejezetten a települési önkormányzatokhoz. A hatósági hatáskörök ésszerűsítésének az egyik eszközeként a kistérségi szintre történő hatáskör-telepítés is felmerült.

Az önkormányzatok szerepét számos szakterületen kiemelő program a települési környezetminőség kérdéseit rendkívül részletesen tárgyalja, az általános célok (harmonikus településfejlesztés, élhető települések) kiemelésével. A megvalósításhoz szükséges intézkedések közül itt néhányat említek csak meg, amelyek szűkebb kutatási területemhez kapcsolódnak, s amelyek egyúttal a helyi környezetpolitika hiányosságaira is rámutatnak. Ilyen a településfejlesztési és -rendezési tervek során a központi jogszabályokban előírt tartalmi követelmények érdemi érvényesítése; a tervek közötti összhang megteremtése; az Integrált Városfejlesztési Stratégiákban a barnamezős területek (felhagyott telephelyek) felhasználásának előnyben részesítése; önálló rendelet alkotása a zöldterületekről; a zöldterületek állapotának tervszerű fejlesztése; a talajfunkciók megőrzését biztosító burkolatok kialakítása (közterületen). A helyi értékek számbavétele; az avar és a kerti hulladék égetésére vonatkozó helyi szabályok megalkotása; a szmogriadó-rendeletek megalkotása és tényleges érvényesítése; a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megalkotása; a nagyvárosokban stratégiai zajtérkép készítése és rendszeres felülvizsgálata, a tervezett, illetve szükségessé váló helyi védetté nyilvánítási eljárások lefolytatása stb. Hasonlóan kritika olvasható ki a programból a hatósági (például a parlagfű-mentesítéssel, levegővédelemmel, hulladékgazdálkodással kapcsolatos) feladatok ellátására, az önkormányzati honlapok nehezen áttekinthető voltára, a Kvt.-ben előírt rendszeres tájékoztatás elmaradására, s ezzel összefüggésben a helyi környezeti információkhoz való hozzáférés korlátozottságára vonatkozóan is. Az ivóvízellátás, a közlekedésszervezés, a közterületek fenntartása, a középületek állapota, az ár- és belvízvédelem, a csapadékvíz-elvezetés és további, településüzemeltetési feladatok kapcsán is egy sor (például szolgáltatásszervezési, fejlesztési, együttműködési) követelményről olvashatunk (csak egy területet kiemelve: a szelektív hulladékgyűjtés kiépítése, újrahasználati központok kialakítása és a komposztálás megszervezése, oktatása).

¹³⁰ 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat a 2009-2014. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról.

A dokumentumba foglalt helyzetértékelés az önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatban kritikusan utal a környezeti érdekek gyakori háttérbe szorítására,¹³¹ illetve a helyi rendeletalkotás hiányos kontrolljára is. Mindezzel párhuzamosan pozitív értékelést kapott viszont olyan központi szabályok megjelenése, amelyek (például az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény módosítása) a környezetpolitika szempontjából az önkormányzati rendeletek kedvező irányú befolyásolására törekednek.¹³²

A program előirányozta a jogi szabályozási eszközök felülvizsgálatát, mégpedig kifejezetten az észszerűsítés igényével. Ebbe beletartozik a szabályozás elaprózottságának a megszüntetése, az állami és önkormányzati feladatok megosztásának a felülvizsgálata – különös tekintettel a hulladékgazdálkodással, a levegőtisztaság-védelemmel, valamint a zaj- és rezgésvédelemmel kapcsolatos ügyekre – és az önkormányzati hatáskörök módosítása is (például a helyi természetvédelmi igazgatás körében). Az önkormányzati dolgozók környezet-, természetvédelmi és vízügyi képzettségének, tájékozottságának növelése ugyancsak szükséges intézkedésként fogalmazódott meg.

A negyedik NKP (2015–2020)¹³³ – legalábbis e könyv megszületéséig – a folyamat betetőzéseként tükrözi az önkormányzati autonómia megszűnését és az Alaptörvény önkormányzathoz való viszonyát.¹³⁴ Megjelennek az önkormányzati feladatok, illetve a települési szintű környezeti problémák, de már nincs szó az állami és önkormányzati feladatmegosztásról, az önkormányzati és a központi jogalkotás viszonyáról, ahogyan a szubszidiaritás vagy a területiség alapelvei körében sem szerepel az önkormányzat szó: „...törekedni kell a közösségek szükségleteinek helyi szinten, helyi erőforrásokból történő kielégítésére, de egyben a helyi sajátosságok, sokszínűség, készletek védelmére is.”

Az NKP IV helyzetértékelése rámutat, hogy a korábbi időszakban számos önkormányzati beruházás valósult meg uniós forrásból, ami mellett az Unió által nem támogatott, kevésbé forrásigényes feladatokat elhanyagoltuk. A megépült létesítmények működtetésében pedig az önkormányzatokat támogatni kell. Több olyan területről is szó esik, amelyen az önkormányzatok teljesítménye nem volt kielégítő: például a belterületbe vonás (az ipari fejlesztésekkel, bányászattal, útépítéssel együtt) újabb jelentős mezőgazdasági területeket emésztett el; a településeken az egy főre jutó zöldterület kiterjedése tovább csökkent. A környezeti zaj szintje (illetve forrásainak száma) ugyanakkor (főleg a közlekedéssel összefüggésben nőtt).

¹³¹ A szakirodalom is egyetért azzal az értékeléssel, hogy a helyi (rövid távú) fejlesztési prioritások sokszor felülírják a környezet védelmének szempontjait. Iszak–Lükő–Pánovics: Zöld gazdaság kialakítása, 65.

¹³² Pump: Helyi környezetpolitika, 39.

¹³³ 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat a 2015-2020. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról.

¹³⁴ Pump: Helyi környezetpolitika, 40–41.

Nem véletlen, hogy a program a településfejlesztés és a településrendezés összhangjának megteremtését, illetve a településrendezést emeli ki meghatározó önkormányzati eszközként, amihez a kormányzat egyebek mellett az „élhető települések” tervezésének szempontjait bemutató útmutatókkal, kiadványokkal; a „Virágos Magyarországért” környezetszépítő verseny meghirdetésével; vízpart-rehabilitációt segítő fejlesztésekkel járult hozzá.

A program függeléke a környezetvédelem egyes részterületeire vonatkozó, önkormányzati feladatokat („A stratégiai területek válaszingykedése” között) elődjétől némileg eltérő szerkezetben, de azzal jelentős tartalmi átfedésben részletezi, az avar- és kerti hulladékok égetésének a szabályozásától kezdve a parlagfű-mentesítéssel kapcsolatos önkormányzati feladatokon át a zöldfelület-gazdálkodás tervezéséig. Az érintett területek a levegővédelem, a zajvédelem, a vízbázis-védelem, a szennyvízkezelés, az ivóvízellátás, a parlagfű elleni védekezés, a tájvédelem, a vízpart-rehabilitáció, a belvíz elleni védekezés, az energetika, a klímavédelem, a közlekedés és a természetvédelem. E felsorolásból látható, hogy egyes területek nem tartoznak (ahogy soha nem is tartoztak) a helyi szintre (ilyen például a vegyi anyagok, vagy a nukleáris biztonság szabályozása). A feladatok részletezéséből kiderül, hogy a legtöbb területen egyaránt vannak önkormányzati és kormányzati feladatok.

A környezetvédelem egyik meghatározó területén gyökeres a változás: a hulladékgazdálkodással kapcsolatban egyetlen önkormányzati intézkedést sem említ már a program; a korábban önkormányzati eszközként értelmezett lehetőségek mindegyike kormányzati feladattá vált (miközben a hatályos törvényi szabályozás szerint a települési hulladékgazdálkodás megszervezése továbbra is kötelező önkormányzati feladat).

A program (akárcsak elődje) utal arra, hogy a benne javasolt intézkedések megvalósítása az önkormányzatok döntésétől függően, a helyi sajátosságokra és a mindenkori (saját, illetve központi költségvetési) forráslehetőségekre tekintettel történik – amivel kapcsolatban ugyanakkor nem szabad szem elől téveszteni, hogy a javasolt intézkedések jelentős része jogszabályi kötelezettség is egyben. (Kötelező például az említett helyi szabályok többségének megalkotása, a hatósági hatáskörök gyakorlása, a lakosság rendszeres tájékoztatása a levegő minőségéről; míg fakultatív a kerékpárkölsönzés feltételeinek megteremtése, natúrparkok létrehozása, a helyi megújuló energiaforrások hasznosítása.)

2. A kutatás tárgya, módszerei

2. 1. DILEMMÁK A TÉMA LEHATÁROLÁSA KÖRÜL

2. 1. 1. E könyv (csak) a hazai önkormányzatokkal foglalkozik

A könyvem címe szerint csak a hazai települési önkormányzatokkal foglalkozik. A lehatárolás jogi, illetve földrajzi természetű, amennyiben a magyar államterületre vonatkozik. A települési (helyi) szinten látható jelenségeknek csak egy része értelmezhető nemzeti keretben, de én mégis éppen ilyenekkel foglalkozom. Természetesen a társstudományok foglalkoznak azzal a kérdéssel is, hogy globális léptékben milyen urbanizációs és deruralizációs folyamatok zajlanak, melyek a települési környezetvédelem típusproblémái és a lehetséges válaszok egy adott régióban, illetve mintaértékű megoldásokról is tájékoztatást adnak, amelyek szempontjából a hazai települések megoldásai is besorolhatók különböző kategóriákba.

A települési szint környezeti problémáival környezettudományi szempontból nem foglalkozom, azok csak minimális mértékben és inkább közvetve – például nemzetközi környezetpolitikai dokumentumok, ágazati jogszabályok, illetve önkormányzati eszközrendszer elemzése körében – jelennek meg ebben a munkában. Ez a kutatás tehát a mikroszintet, illetve az arra irányuló központi szabályozást állítja középpontjába, s alapvetően környezetjogi-környezetpolitikai megközelítésű, ami miatt megalapozottan él az említett lehatárolás lehetőségével.

A tárgy ilyen leszűkítése mellett ugyanakkor módszertani szempontból megferne, hogy más országokkal is foglalkozzam, illetve jog-összehasonlító módszert alkalmazzak. Nyugat-Európából, vagy akár a sok tekintetben hasonló helyzetű, szomszédos országokból jó gyakorlatokat lehetne meríteni, illetve (különösen a szomszédos országok viszonylatában) az egybevetés többet elárulhatna arról, hogy ami Magyarországon történik, az mennyire determinált.

Ugyanakkor az összehasonlításnak is vannak korlátai, amelyek csak további, különböző szakterületekre tartozó kutatásokkal lennének túlléphetők. Így például az önkormányzati rendszereket és azok különbözőségét is be kellene mutatni.¹³⁵

¹³⁵ A latin, angolszász, kontinentális, skandináv, kelet-európai és más önkormányzati rendszerek különbözőségei nem csak alkotmányjogi természetűek; az egyes modellek mögött állami tradíciók, szociokulturális különbségek is állnak, és csoportosításukban a tényleges hatalmi pozícióik, politikai és működési sajátosságaik is szerepet játszanak. Pálné Kovács: Helyi önkormányzatok, 5.

Mindenekelőtt azt, hogy milyen módon rögzítik az önkormányzati feladatok körét (kötelező és fakultatív feladatok,¹³⁶ önkormányzati és államigazgatási jogkörök), miként alakul a finanszírozás stb.¹³⁷ A közigazgatás térszerkezete is fontos,¹³⁸ ahogyan az önkormányzati rendszer egy- vagy többszintűsége (például Nyugat-Európa számos országában, vagy akár a szomszédos Romániában önkormányzati autonómiát aprófalvaknak nem biztosítanak, vagyis az a hazainál magasabb területszervezési szintekre kerül), vagy hogy sok helyen létezik regionális szint is a települési és a központi között, és bizonyos feladatokat (mint amilyen a hulladékgazdálkodás) eleve nem a települési, hanem a középszintre telepítenek. De eltérőek a politikai, társadalmi és gazdasági viszonyok is – például a társadalom (nyugaton általában a mienknél fejlettebb) környezeti tudatossága és a gazdasági önállóság szintje (esetként a hazainál magasabb mértékű helyi adók) miatt, amelyek szintén meghatározóak. A kelet-közép-európai térségnek megvannak azok a történelmileg kialakult, sajátos struktúrái, amelyek miatt a térség nem kezelhető azonosan (egységesen) a Nyugattal.¹³⁹ A természeti erőforrások és infrastruktúra feletti tulajdonosi jogosítványok rendje szintén fontos előkérdés lenne. Mindemellett a nemzeti környezetvédelmi szabályozások – még az EU-n belül is – olyan sajátosságokkal bírnak, amelyekről ugyancsak nem lehetne eltekinteni.

Mindezt ráadásul úgy kellene bemutatni, hogy a tendenciák is kirajzolódjanak, legalább annak megfelelően, amennyire a hazai helyzetkép felvázolása során töreksem erre.

Az érdemi nemzetközi kitekintés és jog-összehasonlítás előtt álló további nehézség, hogy csekély a szakirodalma. (Miközben – főleg a városokra vonatkozóan – a környezetvédelem, illetve a fenntarthatóság építészeti, településfejlesztési, gazdasági, szociológiai, ökológiai és más kérdéseit sokan tárgyalják.)¹⁴⁰ A kortárs szakirodalom elsősorban egy-egy nemzeti szabályozás tükrében ragad ki részleteket, mint amilyen a klímaváltozás vagy az építésügy szabályozása.¹⁴¹ A he-

¹³⁶ Például az angolszász önkormányzati rendszerekben fogalmilag kizárt a fakultatív (önként vállalt) feladatellátás. Pálné Kovács: *Helyi önkormányzatok*, 8.; Hoffman és szerzőtársai: *Önkormányzati feladatellátás vizsgálata*, 11.

¹³⁷ Hoffman és szerzőtársai: *Fakultatív feladatok összehasonlító vizsgálata*, 15.

¹³⁸ Európa számos országában integrált önkormányzati szintet hoztak létre annak érdekében, hogy az alkalmasabbá váljon a közfunkciók teljesítésére, míg más országokban fragmentált a rendszer, amelyben a feladat- és hatáskörök címzettjei a települési önkormányzatok, ugyanakkor társulások vagy differenciált feladattelepítés révén igyekeznek elérni az optimális méretet. Pálné Kovács: *A közigazgatás térszerkezete*, 4.

¹³⁹ Olajos: *A vidékfejlesztési jog*, 23.

¹⁴⁰ Például Jenks, Michael–Dempsey, Nicola (Eds.): *Future Forms and Design for Sustainable Cities*. Routledge, London, 2005; Jenks, Mike–Jones, Colin A. (Eds.): *Dimensions of the Sustainable City*. Springer, 2010.

¹⁴¹ Például a klímavédelemre koncentrált, s valójában különböző államokra vonatkozó esettanulmányokat foglal magában Richardson: *Local Climate Change Law*. A német önkormányzatok építési

lyi önkormányzatok környezetvédelmével foglalkozó, átfogóbb megközelítéseket alkalmazó (ugyancsak nemzeti meghatározottságú) szakirodalom jellemzően régebbi, vagyis használhatósága már korlátozott.¹⁴² A nemzetközi környezetjogi tekintésekkel hasonló a helyzet, amennyiben a közép-kelet-európai szabályozási helyzetkép Nyugat-Európa számára az uniós bővítés idején volt inkább érdekes, ma pedig inkább a külföldi beruházókat segítő kézikönyvekre van igény.¹⁴³

Munkámnak azonban az összehasonlítás nem célja, meg kell elégednem azzal, hogy a hazai önkormányzatok környezetjogi-környezetpolitikai eszköztárát komplexen, az azokat befolyásoló tényezőkkel és szereplőkkel együtt, részben forrásfeldolgozó, részben empirikus kutatási megközelítések alapján, a központi és a helyi szabályozás viszonyára is rámutatva elemezzem. Külföldi megoldásokat a nemzetközi gyakorlatban kialakult és beazonosított modelleket, „jó gyakorlatokat” csak példák szintjén villantok fel, egy-egy hazai megoldás értékelése körében.

2. 1. 2. A környezetvédelem „ágazati” lehatárolása nem lehetséges

A kutatás tárgyának körvonalazása során számos nehézséggel kellett szembesülnöm. A legnagyobb ezek közül talán az volt, hogy lehatárolható-e tartalmi szempontok alapján az önkormányzatok környezetvédelmi tevékenysége, illetve maga a környezetvédelem, avagy sem. A környezetvédelem ugyanis önálló terület, ugyanakkor szinte valamennyi más területtel is kapcsolatos. Miként a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 3. §-a megköveteli, a környezetvédelem szempontjait érvényesíteni kell azon törvényekben, amelyek például az épített környezet alakításáról és védelméről, a vízgazdálkodásról, az állatvédelemről és az állategészségügyről szólnak.

Ha a Belügyminisztérium (a továbbiakban BM) által összeállított „Önkormányzati hatásköri jegyzék” rendszerét vesszük alapul,¹⁴⁴ abban van ugyan környezet-

jogának környezetvédelmi elemeit tekinti át tartományonként, s ugyancsak terjedelmes, de szintén nem teljes körű elemzést ad Walsch: Umweltschutz durch örtliche Bauvorschriften. Átfogó ugyan, de nem tudományos (elemző), hanem gyakorlati kézikönyv áll rendelkezésre Ausztriáról. Lásd Kerschner–Wagner–Weiß: Umweltrecht für Gemeinden. A önkormányzatoknak szóló, legkülönbélebb – kormányzati háttérintézmények által összeállított – gyakorlati útmutatók érhetőek még el az Egyesült Államokból (például a zajvédelemben, 2017-ből), Ausztráliából (például a környezet-egészségügy terén, 2012-ből), stb. <https://www.epa.nsw.gov.au/publications/noise/130127nlg>; <https://www.eh.org.au/documents/item/502> (2018. 11. 12.).

¹⁴² Például az építésügy, hulladékgyűjtés, szennyvíz, a favédelem, illetve az adóztatás területeit mutatja be a német önkormányzatok rendeletalkotása körében Lübke-Wolff–Wegener: Umweltschutz durch kommunales Satzungsrecht.

¹⁴³ Egy friss példa: Institut für Ostrecht: Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa.

¹⁴⁴ <https://hirlevel.egov.hu/2017/11/04/onkormanyzatok-elektronikus-hataskori-jegyzek-2017-harmadik-negyedev/> (letöltés: 2018. 01. 11.).

védelmi rész, de ez a jegyzék merev struktúrát követ, amely nem veszi figyelembe, hogy az építési, a vízgazdálkodási és egyéb szakterületek jelentős részben környezetvédelmi is egyben, s hogy például az olyan hatáskörök gyakorlása is kapcsolódik a környezetvédelemhez, mint a birtokvédelmi ügyek eldöntése.¹⁴⁵ Ha a polgármesteri hivatalok SZMSZ-eit tanulmányozzuk, nagyobb városokban megjelenik a környezetvédelem a szervezeti struktúrában, de ott is hasonló elvek szerinti lehatárolásban.

Megállapíthatjuk tehát, hogy az általam (a környezetjog tudománya által követett rendszertani kategóriák alapján) környezetvédelminek tekintett tárgykörök egy része a helyi igazgatási gyakorlatban az építésügyi, a hatósági, a városüzemeltetési és egyéb osztályokhoz (tárgykörökhöz/ügyekhez) tartozik. Ezt a szűkítő, merev megközelítést a magam részéről nem tekintem kiindulási alapnak, és a szorosan egybekapcsolódó vagy „rokongerületekre” is¹⁴⁶ vonatkoztatom a fogalomhasználatot (azaz többet értek környezetvédelem alatt).

Egy lépéssel továbbhaladva, a környezetvédelem kifejezés ma már valójában egy elszigetelt aktivitási terület elnevezésének, vagy elavult elnevezésnek tekinthető.¹⁴⁷ Helyesebb lenne talán környezetügyről, környezetgazdálkodásról beszélni, amelyen belül egy fontos részterület a környezet védelme, s nemcsak a káros hatásokkal szembeni védelem, hanem megelőzés, megőrzés, gondozás, fejlesztés, helyreállítás is egyben.

Mára egyes környezeti szempontok az élet számos területén a korszerűség, a hatékonyság, a minőség, a fejlődés fogalmi elemeivé váltak. (Például a háztartásokban a szénrel való fűtés ma már nem számít korszerűnek, míg a napenergia termelése és hasznosítása annak számít.) Ez az önkormányzatok fejlesztési elképzeléseire is kihat, azaz például a településfejlesztésnek szükségszerű eleme/szempontja a jó minőségű környezet megteremtése. Vagyis a környezetvédelmet nem elég a környezetvédelmi című, tárgyú helyi dokumentumokban keresni, hanem meg kell nézni a legkülönbébb fejlesztési és egyéb stratégiákban, rendeletekben és más dokumentumokban, gyakorlatokban is.

¹⁴⁵ A jegyzék ráadásul azt sem különíti el, hogy melyek az önkormányzati feladatok, amelyek közül egyébként tipikusan csak a kötelező feladatokat rögzíti, s melyek az átruházott államigazgatási hatáskörök.

¹⁴⁶ A környezetvédelmi jog „rokongerületei” kifejezésre lásd Fülöp: Környezetvédelmi eljárásjog, 8–12., A szerző beleérti abba a településrendezés, vízgazdálkodás, bányászat, erdő- és vadgazdálkodás, stb. előírásait egyaránt, az ágazatok környezeti hatásaira, illetve a környezetjog által való szabályozás e területeken való megjelenésére tekintettel.

¹⁴⁷ De talán az is helyes, ha lejáratott kifejezésnek hívjuk, annak tükrében, hogy az elért védelem nem elég hatékony, s a környezetvédelem első évtizedeit kudarcok sorozata fémjelzi. Vö. Csutora-Kerekes: A környezetbarát vállalatirányítás eszközei, 19.

2. 1. 3. Környezetvédelem – fenntarthatóság (eltérő megközelítések; a rész és az egész viszonya)

Ennél is nehezebb kérdés, hogy a környezetvédelem ma már nemcsak beépül, integrálódik a többi szakterület politikáiba, hanem része a fenntartható fejlődés¹⁴⁸ politikájának, kormányzásának. Nem tekintem feladatommak, hogy a fenntartható fejlődés koncepcióját¹⁴⁹ vagy annak szerteágazó kritikáját¹⁵⁰ részleteiben tárgyaljam, e tekintetben számos kiváló elemzést olvashatunk már. Itt csupán a legszükségesebb mértékben térek ki néhány összefüggésére.

Eszerint először is, fenntarthatóságról szigorúan véve csak akkor beszélhetünk, ha az ökológiai korlátokat nem lépjük túl. Ez a fenntarthatóság ún. „erős koncepciója”, amelyben a fejlődés nem növekedést, hanem a fenntarthatóságban, az alkalmazkodásban elért minőségi javulást jelent. Ahhoz, hogy erőforrásainkat ne éljük fel a természeti korlátokon felül, globális léptékben vissza kellene fogni a gazdaság méretét, az egyén szintjén pedig azt, hogy egy ember mennyit fogyaszthat. Másként fogalmazva, a környezeti érdekeknek a társadalmi és gazdasági szempontok elé helyezéséről van szó. Ebben az értelemben (mivel a korlátokat már jelentősen túlléptük)¹⁵¹ ma a megfelelő (jogi, gazdasági, erkölcsi stb.) szabályozóeszközök és a társadalmi konszenzus (akarat) hiánya miatt sem beszélhetünk fenntartható fejlődésről, illetve arról, hogy azt akár a kormányzat, akár az önkormányzatok teljes körűen meg tudnák ma valósítani.¹⁵² Ráadásul, a korábbi kedvező tendenciák megtorpantak. A gazdasági válság hatására az utóbbi években mintha világszerte felpuhultak volna a fenntarthatósági célkitűzések, miközben erősödött a (kvantitatív) gazdasági növekedés igénye.¹⁵³ Az első számú szennyezővé a lakossági szektor

¹⁴⁸ A kifejezés és a koncepció megjelenése az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága (a Brundtland Bizottság) 1987-es „Közös jövőnk” című jelentéséhez köthető. http://mom.gov.af/Content/files/Brundtland_Report.pdf (2018. 12. 14.).

¹⁴⁹ Lásd például Bartus Gábor, Bándi Gyula, Bányai Orsolya, Gyulai Iván, Horváth Zsuzsanna, Karcagi-Kováts Andrea, Kerekes Sándor, Pump Judit, Szlávik János, Takács-Sánta András e könyvben többször is hivatkozott műveit, illetve azokon felül Bartus: A fenntartható fejlődés fogalom értelmezésének hatása az indikátorok kiválasztására, 842–869.; Bándi: A fenntarthatóság értelmezésének egyes jogi szempontjai; Karcagi-Kováts: Mivel mérjük a fenntarthatóságot?

¹⁵⁰ A fenntartható fejlődés kifejezés sokak szerint oximoron, amennyiben második eleme a növekedést is magában foglalhatja. A kifejezés használata (ahogyan korábban a környezetvédelem esetén) gyakran csak azt szolgálja, hogy elenyésző irányváltással továbbra is fenntartható legyen a profit és megakadályozható a szokások radikális megváltoztatása, mutat rá

¹⁵¹ Meadows–Randers–Meadows: A növekedés határai: harminc év múltán, 14, 23–31.

¹⁵² Kerekes: Gazdasági növekedés vagy fejlődés, 144–145. E szerző rámutat, hogy nem elég interambulizálni a környezeti költségeket, mert az csak a piac működését állítja helyre; a gazdaság mérete is fontos tényező.

¹⁵³ Varjú: Környezetpolitika és/vagy területfejlesztés, 21.

vált, miközben egyre távolabbinak tűnik a fogyasztói szokások keresletoldali (a polgárok tudatosságára épülő) megváltoztatásának a reménye.¹⁵⁴

Ez annak ellenére így van, hogy ma már kiterjedt környezetvédelmi követelményrendszerünk van, és szép számban akadnak különféle fenntarthatósági kezdeményezések szerte a világban, így Magyarországon is, amelyekben egyébként a helyi közösségek mellett az önkormányzatok is érdemi szerepet vállalnak. (Például biofarm, ökoiskola, helyi termelői piac létesítése.)¹⁵⁵

Meg kell jegyezni, hogy a legtöbb, a fenntartható fejlődésről szóló, mai jogi és stratégiai dokumentum a fenntarthatóság gyenge koncepciójára épül, amelyik elfogadja a növekedést, a környezeti szempontok figyelembevételével (ez a gazdasági, társadalmi és környezeti szempontok összeegyeztetésére, egyensúlyára irányuló megközelítés). Ez egy olyan koncepció, amit a társadalmi támogatottság reményében is el lehetne vállalni,¹⁵⁶ a környezetvédelem gyakorlata azonban sokszor még eddig sem jut el.¹⁵⁷

Másodszor, a fenntartható fejlődésnek a környezeti pillére mellett a gazdasági és társadalmi dimenziójával, s azok kölcsönhatásaival is egyidejűleg számolni kell.¹⁵⁸ A környezeti, gazdasági és társadalmi kérdések nem választhatók el egymástól (nemcsak globális, de) lokális szinten sem.¹⁵⁹ Például a településfejlesztés, illetve helyi gazdaságfejlesztés környezeti kérdései (feltételei, hatásai, a két érdekkör viszonya) igen összetettek, s ezekkel a különböző (ágazati és átfogó) terveik készítése során az önkormányzatoknak számolniuk is kell. A társadalmi feltételek közt pedig a lakossági attitűdök kiemelt jelentőséggel bírnak, hiszen ezek egyszerre lehetnek motiválói és értékmérői az önkormányzat környezeti intézkedéseinek, ugyanakkor ezek függenek a lakosság életszínvonalától, illetve a helyi társadalom kultúrájától (szokásaitól) is. (Például a levegőtisztaság függ a fűtési módoktól, ami pedig függ a lakosság tudatosságától és szociális helyzetétől, ami mögül pedig gaz-

¹⁵⁴ Ezzel összefüggésben a magatartásformálás és az ösztönzés nehézségeire, egyebek mellett a környezettudatos nevelés hiányára, a környezettudatos magatartásban megnyilvánuló inkonzisztens elemekre és a spiritualitás fontosságára hívja fel figyelmünket Zsóka: A fenntartható fogyasztási törekvések, 172–180.

¹⁵⁵ A fenntarthatóság irányába mutató, magyarországi helyi kezdeményezések egész gyűjteményét olvashatjuk itt: Kajner–Lányi–Takács–Sánta: A fenntarthatóság felé való átmenet jó példái.

¹⁵⁶ Bodor–Kerekes: A gazdasági növekedés és a fenntarthatóság kapcsolata, 96.

¹⁵⁷ A különféle koncepciók összefoglalására lásd Bányai: Energiajog, 32–35.

¹⁵⁸ Mint Bartus rámutat, a fenntarthatóság fogalma éppen abban különbözik a környezetvédelemtől, s nyeri el sajátos jelentését, hogy a társadalmak tartós fennmaradásának nem csak az ökológiai, hanem további, egymással összefüggő, egymással kölcsönhatásban álló – emberi, társadalmi, gazdasági – feltételeit is magában foglalja. Bartus: A fenntartható fejlődés értelmezési problémái, 313.

¹⁵⁹ Ezt a hármast nagyon szépen képezik le az „ENSZ fenntartható fejlődési célkitűzések.” A fenntartható városok és közösségek elnevezésű, korábban már említett célkitűzés mellett, a példa kedvéért idekapcsolom még a szegénység felszámolását, a felelős fogyasztást és termelést, a tiszta víz és alapvető köztisztaság, illetve az egészség és jólét célkitűzését.

dasági összefüggések bonthatók ki stb. Az önkormányzatoknak vannak szabályozási eszközei a levegő védelmében, de ezek alkalmazása, illetve alkalmazásuk esetén a hatékonyságuk függ a lakossági attitűdöktől.) A gazdasági és társadalmi kérdések részletes feltárását azonban már nem tekintem a vizsgálat tárgyának. Mindamellet, az összefüggések okán, a legszükségesebb mértékben azokat is igyekszem szem előtt tartani.

Harmadszor, a környezeti fenntarthatóság tartalmi összetevői közül a helyi (természeti) erőforrásokat – azok fenntartható hasznosítását – hangsúlyozom. Helyi erőforrások alatt minden, helyben rendelkezésre álló, a helyi közösség, illetve tagjai számára értékkel bíró, a közösség életéhez (mindennapi igényeihez, a helyi fejlesztésekhez) felhasználható tényezőket értem, függetlenül azok tulajdonjogi helyzetétől.¹⁶⁰ A természeti jelzővel szűkítve az alapvető környezeti elemek (alapvetően a táj, az élővilág, a föld, a víz, a levegő) „szolgáltatásai” tartoznak ide; jelző nélkül használva pedig beleérthetjük a helyi épített infrastruktúrát és az emberi erőforrást egyaránt.

A már korábban is számos alkalommal említett tényező jelentősége – ideális esetben – jóval túlmutat a környezetvédelmen. Az ideális pedig témám szempontjából az lehet, ha az erőforrások hasznosítása a helyi közösség és környezet viszonyrendszerében valósul meg, szervesen illeszkedve a közösség életéhez, s alapját jelenti a megélhetésnek, a kultúra szerves fejlődésének, a közösség tagjai együttműködésének.¹⁶¹

A környezeti fenntarthatóságnak ezeken túlmenően az is fontos feltétele, hogy a gazdasági-társadalmi folyamatok illeszkedjenek a környezetiékhöz, s a természeti rendszer körfolyamataihoz hasonlóan sikerüljön a ma többnyire lineáris termelési-fogyasztási folyamatokat lezárni. A mai környezetpolitikák alapvető hibája, hogy nem rendszerben, hanem csak egyes folyamatokban gondolkodnak.¹⁶² A helyi önkormányzati fellépés lényegi korlátja, hogy mára az önkormányzatok elvesztették befolyásukat a rendszerek egésze felett, s csak részfolyamatokat látnak, de azokat is többnyire csak a helyi konfliktusokon, mai igényeken keresztül (azaz ritkán gondolkodnak hosszú távon).¹⁶³

¹⁶⁰ Vö. BM: Útmutató a helyi erőforrástérkép elkészítéséhez, Budapest, 2018, 13.

¹⁶¹ Gyulai: Új megközelítések a fenntarthatóság érdekében, 234. A szerző egy másik tanulmányában a helyi ismeretek fokozását, a helyi közélet demokratizálódását, a helyi ökológiai adottságokhoz igazodó gazdálkodási módokat, a helyi kultúra megőrzését, a helyi közösség általi erőteljesebb kontrollálhatóságot emeli ki, amelyek mind a szubszidiaritás elvének az érvényesítésével állnak összefüggésben. Gyulai: A nem fenntartható társadalom, 129.

¹⁶² Gyulai: Új megközelítések a fenntarthatóság érdekében, 235.

¹⁶³ Legszemléletesebb példái ennek a központi pályázati feltételek alapján megvalósított fejlesztések, vagy a településrendezési eszközök gyakori módosításai, amelyeket legtöbbször nem a helyi közösségek, hanem beruházók kezdeményeznek.

Az önkormányzatok környezeti politikájának megragadása ebből következőleg meglehetősen nehézkes lenne az érintett (az önkormányzatok által működtetett, szabályozott) gazdasági–társadalmi rendszerek felől. Ehelyett a környezetpolitikai eszköztár, a kapcsolatrendszer, a helyi gyakorlatok feltárása ígérkezik járható útnak. Utóbbi – az önkormányzatok nagy számára is tekintettel – esettanulmányokon, jó vagy rossz példák elemzésén keresztül történhet, a teljesség igénye nélkül. Ezt (illetve a munka strukturálását) segíthetik az olyan kategóriák, mint az önkormányzati feladat- és hatáskörök, vagy a környezetjog különféle szakterületekre (ágazatokra) tagolása.

2. 1. 4. Több jogterület is érintett

Kérdéseimet, témaköreimet, módszereimet alapvetően határozta meg az a körülmény, hogy környezetjoggal foglalkozom, amelynek meglehetősen széles tárgyköre, ugyanakkor sajátos látásmódja, módszertana van. Az eddig elmondottakból is látható, hogy ehhez környezetpolitikai, közigazgatási jogi és alkotmányjogi szempontokat, megközelítéseket kapcsoltam. Ezen túlmenően, a kutatás részeredményei alapján, illetve tematikailag kötött, menet közben kapott felkérések miatt olyan – például agrárjogi, polgári jogi – tárgyköröket is megvizsgáltam, illetve megközelítéseket is alkalmaztam, amelyek az eredeti kutatási tervben nem szerepeltek.

A két fő nézőpont és kutatási tárgyat jelentő jelenség-halmaz az önkormányzat és a környezetvédelem, amelyek összekapcsolása több okból is nehéz. Közismert ugyan, hogy az önkormányzatoknak vannak környezetvédelmi feladataik, azonban ezek egységes megközelítése legfeljebb környezetpolitikai szempontból lehetséges. Közigazgatási, alkotmányjogi szempontból nagyon is sokfélék. Az összekapcsolás, illetve az önkormányzatok eszközeinek, kapcsolatainak egyetlen halmazként kezelése ezért dogmatikai bizonytalanságok veszélyét rejti magában (aminek az el nem kerülését csak részben menti, hogy helyi szinten a horizontális hatalommegosztás nem valósul meg, például mert a polgármester egy személyben irányítja a hivatalt és vezeti a képviselőtestületet).

Egy másik komoly nehézség, hogy e két szegmens egyikének a megismerése sem lehetséges a jogszabályokból, az állami-önkormányzati stratégiai tervekből és más, normatív dokumentumokból. Az írott és az élő jog közti eltérések nagymértékben jelen vannak a hazai jogéletben, ami – diszfunkciók, hatékonysági deficitek formájában – még inkább megfigyelhető az önkormányzatokra és a környezetvédelemre vonatkozó szabályozás esetén.¹⁶⁴ Mindkettőről elmondható ugyanis, hogy a rendszerváltást, illetve a nemzetközi szervezetekhez, az EU-hoz való csatlakozás során bevezetett követelmények, jogintézmények egész sora mögül hiányoztak – és

¹⁶⁴ Horváth M.: Magunkon kívül, 86.; Fodor L.: A hatékonyság kérdése, 17–51.

részben hiányoznak ma is – a valós, hazai társadalmi igények, illetve a megfelelő források. Emiatt sokszor elmaradtak az érdemi, mélyreható átalakulások, reformok, és ezért utólag a visszarendeződés, a követelményektől való visszalépés is könnyebbnek bizonyul.¹⁶⁵

2. 1. 5. A kutatás idősíkjá

Ami a kutatási tárgykör idődimenzióját illeti, a bevezetőben is rögzített módon a mai helyi környezetpolitikára és jogra koncentrálok, azaz nem célozom a történeti háttér bemutatása (jóllehet, a hazai helyzet hosszabb időtávon keresztül történő elemzése is módot adna összehasonlító elemzésre, mélyebb strukturális folyamatok megvilágítására.) Az az időtáv, ameddig egy-egy kérdéskör kapcsán visszanyúlok, környezetvédelmi szakterületenként változó, általában néhány év. A levegővédelem szabályozása, vagy az önkormányzati testületek szerkezete terén, például a 2010-es év emelhető ki, de az önkormányzatok kapcsolatrendszerét vagy a hulladékgazdálkodást illetően már a 2012–2013-as év a lényegesebb. A hulladékgazdálkodás terén legalább 2012-ig kell visszanyúlni. Számos tendenciát úgy is érzékeltem tudok, ha nem mutatom be az előzményeket ennél hosszabb távon, például már a hazai önkormányzati rendszer, vagy a környezetvédelmi közszolgáltatások létrejöttétől, kialakulásától kezdve. Bizonyos összefüggéseket ugyanakkor sajnos nem lehet így bemutatni, azaz megközelítésemnek vannak veszteségei, korlátai. Egy rövid távon megfigyelt folyamat hosszabb távon az értékelésemtől esetleg egészen eltérő eredményre vezethet.

A rendszerváltással egy rendkívül liberális és térségi viszonylatban korszerű önkormányzati modell jött létre, az autonómia talaján, ugyanakkor nagyon sok (alulfinanszírozott, illetve méretgazdaságossági szempontból nehezen fenntartható) feladattal (közhatalmi jogosítvánnyal, közszolgáltatással), a közszolgáltatási szektorban pedig számos unós tagállami vállalkozással. Mindehhez képest mára az önkormányzatiság, az autonómia, a piacgazdaság érvényesülésének szintje az ellenkező pólus felé közelít, a finanszírozás ellentmondásossága¹⁶⁶ pedig (még ha más név alatt is) továbbra is fennáll.¹⁶⁷

Számos tényező, feltétel változott már 2010–2012 előtt is, ami lényegileg befolyásolta az önkormányzatok környezetpolitikai attitűdjeit. Változtak a döntéshozatali mechanizmusok, tömegével jelentek meg új, uniós környezetvédelmi

¹⁶⁵ Pálné Kovács: Szakértelem, tudásközösségek, 870–871.

¹⁶⁶ Hegedüs–Péteri: Az önkormányzatok államosítása, 338–339.

¹⁶⁷ A forrásfinanszírozásról a feladatfinanszírozásra való áttérésekről van szó, ami elvben az autonómia erőteljesebb korlátozásával jár, a gyakorlatban azonban a korábbi megoldás is vitatható volt. Pálné Kovács: A magyar területi közigazgatási reformok, 84.

követelmények, környezetvédelmi és energetikai pályázatok stb. Gyökeresen változott meg az önkormányzatok forrásgyűjtő képessége, a pártokhoz, kormányzati vezetőkhez való viszonya is. A 2008-ban kezdődött gazdasági válság hatásai is meglátszanak mind a rendszeren, mind annak társadalmi-gazdasági környezetén. A központilag meghatározott (például jogszabályi) feltételek is rendkívül gyorsan változnak, ami miatt egy ilyen értékelést akár évről évre érdemes lenne elvégezni, s az eredményeket összevetni a korábbiakkal.

A tendencia tehát nem most kezdődött, hiszen valójában már korábban (az 1990-es években) megjelentek olyan problémák, amelyek változtatást indokoltak. A kérdés nem az volt, hogy történik-e változás, hanem az, hogy milyen irányban és mértékben. 2010-től aztán az élet számos területén unortodox politikai elképzelések kaptak érvényesülési lehetőséget, s gyorsították fel az irányváltást. Ennek köszönhetően egyre nagyobb mértékű az állami szerepvállalás, ennek megfelelően változik a közszolgáltató vállalatok tulajdonosi struktúrája, a működéshez való állami hozzájárulás aránya,¹⁶⁸ a helyi és a központi szabályozás viszonya, a döntési kompetenciák megosztása stb. Mindezt az egyes települések (méretüktől, helyzetüktől, a helyi közösségek igényeitől, a helyi vezetés politikai hovatartozásától stb. függően) nyilvánvalóan eltérően élik meg. E folyamatok a környezeti ügyekre is kihatnak, ugyanakkor valamennyi problémára e dolgozatban nem tudok kitérni, ahogyan a menet közben felmerült (de „füstbe ment”) megoldási javaslatokra,¹⁶⁹ intézkedésekre sem. Arra hagyatkozom, hogy az olvasó a hazai önkormányzati rendszert valamennyire ismeri, s csupán a környezetvédelmi szempontból fontosnak tartott kérdésekre térek ki.

2. 1. 6. Megválaszolandó kérdések

Amikor a könyv alapjául képező kutatásokat¹⁷⁰ kutatótársaimmal, 2015-ben elkezd-tük, számos kérdést fogalmaztam meg. Ezek közül itt – a saját témám meghatározása körében – csak néhányat említek, a példa kedvéért. Melyek a települési önkormányzatok környezetvédelmi feladatai? Azokat hogyan látják el? Szükséges-e, lehetséges-e szerepük, önállóságuk megerősítése? Érvényesülnek-e helyi szinten a környezethez való jogok? Van-e eltérés a központi előírások és a gyakorlat között? Vannak-e a helyi sajátosságokat érvényesítő, a központinál szigorúbb helyi előírások? Érvényesítik-e az önkormányzatok a saját előírásaikat? Kihasználgják-e

¹⁶⁸ Kocziszky–Veresné Somosi: Közszolgáltató szervezetek hatékonyságnövelésének lehetőségei, 47.

¹⁶⁹ A rendszerváltást követő reformokra, korrekciós intézkedésekre és kudarcaikra lásd Pálné Kovács: Fából vaskarika, 326–328.

¹⁷⁰ Fodor–Barta–Fónai–Bányai: Települési környezetvédelem Magyarországon, 19–39.

a törvényi kereteket? Mivel jár egyes környezetvédelmi hatásköröknek a járási hivatalokra telepítése? Hogyan zajlik a helyi környezeti rendeletek előkészítése, elfogadása? Érvényesülnek-e a környezeti demokrácia játékszabályai helyi szinten? Képesek-e az önkormányzatok átlátni és komplexen kezelni a környezeti kérdéseket? Megtervezik-e környezeti intézkedéseiket? Beépítik-e a környezeti szempontokat fejlesztési stratégiáikba, különböző előírásaikba? E kérdések a kutatás során továbbiakkal egészültek ki. Például Milyen kapcsolatrendszer befolyásolja a helyi önkormányzatok környezetvédelmi teljesítményét? Abban milyen kötöttségek és lehetőségek jelennek meg? Mindezek mögött számos hipotézis húzódott meg, amelyek résztanulmányokban napvilágot is láttak. E könyv azonban hipotézisek igazolása vagy cáfolata helyett inkább jelenségek leírására és értékelésére törekszik a jelzett kérdéskörökben.

2. 2. A KUTATÁS MÓDSZEREI, FŐBB NEHÉZSÉGEI

Ez a könyv (mint belső címlapjáról is látszik, de már említettem is), egy kutatási projekt eredményeit közli, amelynek a vezetője én voltam. Csapatmunkáról lévén szó, egyes kutatói műveleteket (például a kutatás teljes – szociológiai, politológiai aspektusokra is kiterjedő – kérdéseinek a meghatározása, s annak alapján egy kérdőív összeállítása) együtt végeztük kutatótársaimmal, és számos részletkérdést (egy-egy település intézkedéseinek vizsgálata, az okos város koncepció, a kisebbségeket érintő „környezeti rasszizmus” problémája, a döntéshozatali mechanizmusok szociológiai-politológiai karaktere) nem én, hanem kutatótársaim önállóan dolgoztak ki. Ez nagy segítség volt a könyv elkészítésében, hiszen olyan adatokra támaszkodhattam, amelyek mindenki számára elérhetők, frissek, s amelyeknek a kutatási háttere előttem jól ismert.¹⁷¹ Kutatótársaim eredményeit ugyanakkor e könyvben nem teljes körűen hasznosítom, hiszen könyvem tárgya a projekt tematikájától számos ponton eltér (néhol tágabb, néhol szűkebb), s módszerei is jelentős részben eltérőek.

A kutatás során a meglehetősen széles tárgykör megragadására több, különböző kutatási módszer egymást kiegészítő alkalmazásával és bizonyos megszorításokkal tettünk kísérletet. Az általam rögzített kiindulópont az volt, hogy az önkormányzatoknak a központi szabályozás számos környezetpolitikai beavatkozási lehetőséget biztosít, de e szféra – a helyi és a központi megoldások viszonya, a gyakorlati megvalósítás mikéntje, az önkormányzati attitűdök és elégedettség stb. – feltáratlan. Csupán néhány részterületen születtek korábbi tudományos publikációk (például a hulladékgazdálkodás, a zajvédelem és a levegővédelem köréből), de azok is

¹⁷¹ Lásd Barta Attila, Bányai Orsolya, Bujdos Ágnes, Csürös Gabriella, Gyurkó Brigitta, Gyüre Annamária, Fónai Mihály, Molnár Judit és Pénzes Ferenc hivatkozott munkáit, 2016–2018 között.

csak egyes problémákat emeltek ki, azaz nem törekedtek átfogó megközelítésre. Az egyetlen átfogó munka egy éppen 20 éves kézikönyv, amely számos, szép helyi megoldást is bemutatott, de a központi szabályozás adta keretekre fókuszált, a gyakorlat átfogó vizsgálata nélkül.¹⁷²

Jelen munka is hasznosítja a települési önkormányzatok sokrétű tevékenységeire vonatkozó, kiterjedt, gyakorta változó, központi szabályozást. Annak önálló bemutatása azonban nem feladata.

2. 2. 1. Kérdőíves felmérés (2016/2017)

A kutatás meghatározó mértékben épül egy kérdőíves felmérésre, amit 2016 második felében, 2017 elején végeztünk el. A kérdőívet – a releváns, tudományosan és a gyakorló szakemberek számára is értelmezhető kérdések érdekében – igyekeztünk többféleképpen előkészíteni, megalapozni. Első lépésként – a teljesség igénye nélkül – olyan problémákat azonosítottam be, amelyek a települési önkormányzatok környezetvédelmi intézkedéseivel, azok elmaradásával, helyi beruházásokkal, a helyi rendeletek törvényességével, a központi előírások érvényesülésével függenek össze. Korábbi kutatásaim során számtalanszor talákoztam ilyenekkel (szakirodalomban, alkotmánybírói határozatokban, ombudsmani állásfoglalásokban stb.), de átfogó vizsgálatukra nem volt módom.

A kutatócsoport többi tagja is meghatározta, mivel szeretne foglalkozni, a saját (közigazgatási jogi, pénzügyi jogi, környezetjogi, társadalomtudományi) kompetenciáinak, érdeklődésének megfelelően. Az írott, elérhető források egy részének a tanulmányozása, illetve két önkormányzatnál készített, fókuszcsoportos interjú eredményei, tapasztalatai alapján állítottuk össze a kérdőívet.¹⁷³ Ebben többek közt arra kérdeztünk rá, hogy az önkormányzatok hogyan tudnak alkalmazkodni a gyakran változó központi szabályozáshoz, milyen stratégiákkal rendelkeznek, milyen környezeti problémák, illetve konfliktusok merülnek fel náluk, milyen mintákat követnek azok megoldására, vannak-e ehhez megfelelő jogi-igazgatási eszközeik, szerveik. (A kérdőívet függelékként e könyv is tartalmazza.) Az alábbiakban a kérdőíves kutatás eredményeit nem egy fejezetben, hanem – a könyv tematikájának megfelelően – több helyen hasznosítom.

A kérdőívet a világhálón bocsátottuk rendelkezésre, és (a BM Önkormányzati Hírlevelén keresztül) valamennyi hazai települési önkormányzatot kértük a kitöl-

¹⁷² Bándi: Önkormányzati környezetvédelmi kézikönyv.

¹⁷³ A rendelkezésre álló, jelentős számú magyar nyelvű módszertani szakirodalomból az alapozó műveket vettük figyelembe: Babbie: A társadalomtudományi kutatás; Héra–Ligeti: Módszertan.

tésére.¹⁷⁴ Egy második hullámban (az egyes megyék és településtípusok megfelelő aránya, illetve a reprezentativitás érdekében)¹⁷⁵ ezt telefonos megkeresésekkel egészítettük ki (ennek nyomán további önkormányzatok töltötték ki a kérdőívet, vagy mondták el válaszukat). Kérdőívünkre végeredményben 516 települési önkormányzat válaszolt, ami kimagaslóan jó arány.¹⁷⁶ A válaszolók településének jogállása: 295 község (57,2%), 187 város (36,2%), 15 megyeszékhely/megyei jogú város (2,9%) és 19 fővárosi kerület (3,7%) volt. A mintában így a községek és a városok (valós létszamarányukhoz képest) alulreprezentáltak. A kérdőíves felmérés egyetlen településtípus, a főváros (egyetlen világvárosunk) önkormányzatát nem dolgozza fel. Mivel onnan a kérdőívünkre nem kaptunk választ, a fővárosi önkormányzat környezetvédelmi intézkedéseiről más kutatási módszerek segítségével hozok majd példákat. (A fővárossal ugyanakkor – sajátos jogi, településhálózati helyzetére, s a kerületekkel való viszonyára tekintettel – a jövőben még érdemes lesz további kutatásokat végezni.)

A kérdőívre adott válaszok érdemi feldolgozása még nem fejeződött be, de e dolgozatba számos ponton beépítem az eredményeit. A válaszokból létrehozott adatbázis sokféleképpen, több tudományterület módszereivel és szempontjai alapján hasznosítható, s még alighanem hosszú évekig biztosít megfelelő háttérrel további tanulmányok készítéséhez. A számomra fontos kérdéseknek azonban ugyanakkor kis része kerülhetett be a kérdőívbe, hiszen az önkormányzatok vezetőitől, hivatalaik szakembereitől nem várhattuk el, hogy több órát töltsenek el a kitöltéssel, válaszadással. Ráadásul több kutató szempontjait kellett érvényesíteni. (Ez is indokolta a többféle módszer együttes alkalmazását.)

Meg kell még említenem azt is, hogy a kutatás során számos korábbi és párhuzamos felméréssel találkoztam, amelyeket figyelembe kellett venni (és a későbbiek során hivatkozni is fogok). Így például a WWF Magyarország a levegőtisztaság védelmével összefüggésben kérdezte az önkormányzatokat szabályozási és egyéb

¹⁷⁴ Tudtuk, hogy az on-line, önkitöltős kérdőívek visszaküldési aránya alacsony; e mögött a módszertani eljárás mögött egy ideáltipikus elvárás érvényesült a teljes körű választást illetően. Az első hullámban visszaérkezett kérdőívek, illetve a válaszoló önkormányzatok megoszlása alapján a második hullámban kvóta szerinti mintaválasztást alkalmaztunk a településtípusok figyelembevételével. Az egyes településtípusok statisztikai megoszlásán túl arra is tekintettel voltunk, hogy a kialakuló mintába kellő számban kerüljenek be például fővárosi kerületek és megyei jogú városok.

¹⁷⁵ A felmérés időpontjában 3177 települési önkormányzat reprezentatív felmérése érdekében (az elvben többféle mintaválasztási elv közül) a kvótás mintaválasztást alkalmaztuk. Előbb valamennyi megyei várost és budapesti kerületet bevontuk a kutatásba, majd a városok és a községek csoportjából választottunk mintát. Fónai: A településméret és típus hatása a helyi környezeti politikára, 98–99.

¹⁷⁶ A második hullám korrekciós szerepe a településtípusok kérdésén túl azért is lényeges, mert – mint a válaszok kiértékelése során kiderült – a válaszadási hajlandóság és a válaszok tartalma egymással összefügg: akik környezettudatosabbak, illetve akik e téren segítségben reménykednek, valamelyest nagyobb hajlandóságot mutattak társaikhoz képest. Ugyanakkor ez utóbbi körülmények pedig összefüggenek a településmérettel-, illetve típusal. (Erre az érintett kérdéseknél ki fogok térni.)

lehetőségeikről, gyakorlatukról, 2017-ben. A Nemzeti Alkalmazkodási Központ a klímavédelemmel kapcsolatban tárta fel preferenciáikat, egy másik kérdőíves kutatás során, ugyancsak 2017-ben. A Belügyminisztérium ugyanekkor a fenntarthatóság koncepcióját kutatta a helyi dokumentumokban. Az EMLA Egyesület néhány évenként ugyancsak készít valamilyen felmérést. Mindemellett nem csak környezetvédelmi témájú kutatások zajlanak. Például a Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem az önkormányzatok „jó gyakorlatait” igyekszik feltárni, amelyek számunkra is érdekesek, amennyiben a környezetvédelmi igazgatásra is érvényesek. A Debreceni Egyetem és az MTA Községi Szolgálati Kutatócsoportja keretében szintén készültek felmérések, amelyek a környezetvédelmi szempontból is érdekes helyi községi szolgáltatásokra vagy épp az önkormányzati autonómia alakulására irányultak. Megint mások a legkülönbözőbb (például a községi szolgáltatásokkal, az energetikai fejlesztésekkel kapcsolatos) beruházásokat kutatják.

Mindez egyfelől pozitívum, segítette az én munkámat is, amennyiben a párhuzamos kutatások eredményeit hasznosítani tudtam. A sokféle kutatás árnyoldala ugyanakkor, hogy az önkormányzatokhoz rengeteg megkeresés érkezik, amelyek hasznosságát előre nehéz megítélniük, teljesítésük viszont erőforrásokat köt le. Vagyis azzal is számolni kell, hogy a települési önkormányzati vezetők (főleg, ha nem látják a korábbi kutatások eredményeit) érdeklődése csökken az újabb és újabb megkeresések iránt, s nehéz rávenni őket, hogy azokra érdemben, elmélyülten válaszoljanak.

A mi kutatásunk ugyanakkor jelentősen különbözik az önkormányzatokra irányuló további tudományos kutatásoktól, mégpedig alapvetően azért, mert az imént említett, két megközelítést ötvözi: környezetvédelemmel, illetve a környezeti fenntarthatóság kérdéseivel foglalkozik, ugyanakkor hangsúlyos benne a jogi-igazgatási megközelítés.

Magában a kérdőívben sajnos nem törekedhettünk teljességre, sem a környezetvédelmi szakterületek, sem az alkalmazható önkormányzati eszközök szempontjából. A kérdőív – terjedelmi okokból – nem adott módot arra, hogy mindezekre, szisztematikusan kitérjünk. Rengeteg hulladékgazdálkodási, levegővédelmi, vízvédelmi és más problémát tártak fel viszont a nyitott kérdéseink, ahogyan a környezeti problémák megoldását segítő eszközök is jóval szélesebb körben tárultak eléink. Ezekre, illetve a központi szabályozásra is figyelemmel kiemeltünk néhány környezetvédelmi szakterületet, mint amilyen a levegővédelem, a klímavédelem, a természetvédelem vagy a hulladékgazdálkodás. Az eszközrendszer egyes elemeivel (rendeletek, stratégiák) ugyancsak elmélyültebben foglalkoztunk. Ehhez azonban már más kutatási módszereket vettünk igénybe.

2. 2. 2. Esettanulmányok

E munka egyik meghatározó módszere az esettanulmány.¹⁷⁷ (Esettanulmány alatt egyszerre értek módszert és műfajt, amennyiben az esettanulmány „mélyfűrást” jelent egy-egy település, illetve egy-egy jogintézmény gyakorlata kapcsán, illetve amennyiben a kutatási eredmények egy része egy-egy településről, jogintézményről szóló publikációkban jelent meg.) Ez a módszer a kérdőíves felméréshez képest mélyebb merítést tett lehetővé néhány kiválasztott településen (Miskolc, Debrecen, Szarvas, Bogács, Somogyvámos, Tiszaújváros, Siófok, a fővárosi IX. kerület, Dorog, Biharkeresztes, Hajdúböszörmény, Lakitelek). A településeket a kutatócsoport tagjai közösen jelölték ki, úgy, hogy valamennyi településtípus és minél több régió képviselve legyen. Emellett az eltérő földrajzi adottságok (hegyvidék, síkság, folyópart stb.), településfejlődési sajátosságok (iparvárosi múlt, mezőgazdasági jelleg, idegenforgalmi jelentőség), ismert környezeti problémák vagy helyi kezdeményezések, valamint intézményesített és személyes kapcsolatok is szerepet kaptak.¹⁷⁸ A kutatócsoport ezeken a településeken áttekintette a helyi dokumentumokat (rendeleteket, stratégiákat, jegyzőkönyveket), és a helyszínen fókuszcsoporthozos interjúkat készített az önkormányzat illetékeseivel.

E munka eredményeként feltártuk a helyi értékek, az azokkal való gazdálkodás során felmerülő konfliktusok, az önkormányzatoknak a problémák kezelésére tett intézkedései, azokról szóló elképzelései. Amellett, hogy egy-egy ilyen elemzés során a település szempontjából releváns szakterületek mindegyikével foglalkozunk, kitérünk a központi előírásokkal való viszonyra és esetenként a jogalkotás és egyéb intézkedések minőségére, nemcsak fenntarthatósági (környezetjogi), hanem például törvényességi szempontból is. A kutatást Bogács, Miskolc és Szarvas esetén magam végeztem. Emellett a könyvben a kutatótársaim eredményeire (publikációira) is támaszkodom, hivatkozom.

A komplexitásra törekvő esettanulmányokon túlmenően számos esetben vizsgáltam konkrét helyi megoldásokat, amelyek a sajtóból, alkotmánybírósági és kúriai döntésekből, állami számvevőszéki jelentésekből, ombudsmani állásfoglalásokból stb. váltak ismertté számomra.

Az esettanulmányok készítése során számos nehézség merült fel. Ezek miatt a részletes kutatásra kijelölt települések köre többször is változott, és nem sikerült az összes kiválasztott önkormányzat minden, releváns intézkedését, valamennyi környezetvédelmi szakterületen alaposan megvizsgálni.

¹⁷⁷ Berg–Lune: *Qualitative Research Methods*.

¹⁷⁸ A helyszínek kiválasztása során magától értetődő volt például Debrecen kiválasztása, de Hajdúböszörményé is (nemcsak a földrajzi közelség miatt, hanem mert ezeknél az önkormányzatnál már több kutatást is végeztek a Debreceni Egyetem munkatársai). Fodor–Barta–Fónai–Bányai: *Települési környezetvédelem*, 21–22.

A nehézségek közt említhető, hogy végül volt olyan település is, ahol a fókusz-csoportos interjú különböző okokból elmaradt. Ha a beszélgetés megnyugtató módon pótolhatónak bizonyult, mégis készült esettanulmány.¹⁷⁹ Sajnos többször is előfordult, hogy az önkormányzatok vezetői kevésbé voltak együttműködőek; az ilyen önkormányzatok ezért ki is kerültek a mintából, s helyettük másikat kerestünk (az imént említett, tucatnyi településből álló kör már így alakult ki). Sajnos előfordult, hogy az új települések kiválasztása során a realitások miatt fel kellett adnunk az eredeti kiválasztási elveinket.

Az okok közt említhető az önkormányzatok nagyfokú leterheltsége, amit az érintett időszakban fokozott az országgyűlési képviselő-választásokra való felkészülés. A problémák másik okát abban látom, hogy a települési környezetvédelmi intézkedések esetében közügyekről van szó, s ezek politikai megközelítésétől nem mindig lehet elvonatkoztatni. A tisztán jogi kérdések esetén vizsgálódásunk az önkormányzatok kötelező feladatai ellátására, a működés törvényességére is kiterjedt, ugyanakkor az ezekre vonatkozó értékeléseket az önkormányzatok nem feltétlenül veszik szívesen. Kirajzolódik a helyi szint egyre erőteljesebb átpolitizáltsága is, amihez adott esetben hozzáadódik még a városok közötti versengés¹⁸⁰ is (például a Debreceni Egyetemről érkező megkeresést nem mindenki függetlenítette Debrecen városától). Ehhez hozzávéve azt, hogy a környezetvédelem kutatása eleve számos lehetőséget ad kritikai értékelések megfogalmazására, miközben az önkormányzat környezetvédelmi sikerei, illetve a helyi lakosságnak a környezetéről kialakult benyomásai a településmarketing részei,¹⁸¹ érthető is az óvatosság. Ezt a személyes kapcsolatfelvétel, beszélgetések során azonban sikerült feloldani, és így segítőkész, a kritikai véleményeinkre és javaslatainkra is nyitott önkormányzatokkal volt dolgunk.

Egy másik probléma az volt, hogy a Nemzeti Jogszabálytár önkormányzati rendelettárának a feltöltöttsége hiányos, a kisebb települések egy része pedig nem rendelkezik saját honlappal, vagy ha igen, az nehezen áttekinthető.¹⁸² Számos példát találtam arra is, hogy az adatbázisok egymástól eltérnek. Mivel így a helyi rendeletek és más dokumentumok nyilvánossága nem érvényesül teljes körűen, esetenként a hatályos előírások feltárása is csak több módszer (például az említetteken túl az

¹⁷⁹ A bogácsi önkormányzatot a fókusz-csoportos interjú elmaradása ellenére is feldolgoztam. Kérdőívünkre ugyanis onnan is kaptunk választ, emellett a személyes helyismeret, ott lakókkal készített interjúk és valamennyi (2010-től elérhető) képviselőtestületi jegyzőkönyv módszeres áttanulmányozása – reményeim szerint – megfelelően pótolta a helyi vezetőkkel való beszélgetést. Egy nagyváros esetén ez nem lett volna megoldható.

¹⁸⁰ A versengés különösen a városokra jellemző. Vö. Enyedi: A sikeres város, 1.

¹⁸¹ Kozma: Városmarketing, 42.

¹⁸² Egy 72 településből álló mintát vizsgálva még a nagyobb települések, illetve a főváros esetén is kedvezőtlenebb tapasztalatokról számol be újabban Tilk: Az önkormányzati jogalkotással kapcsolatos szabályozási és gyakorlati problémák, 290–296.

önkormányzat megkérdése) együttes alkalmazásával történhetett meg. (Még megyei jogú városok esetén is szembesülnöm kellett azzal, hogy nehezen állapítható meg a hatályos helyi rendeletek köre. Volt olyan közülük, amelyiknek az önkormányzata számára jeleztem a problémát; ők időközben a saját, korábbi, nehezen kezelhető honlapjuk helyett egy országos szolgáltatásra álltak át.)

Az esettanulmányok rendkívül sokat segítettek annak megértésében, hogy milyen sajátos, helyi igények jelentkeznek a környezetvédelemben, melyek a jellemző problémák a jogintézmények gyakorlati alkalmazása során, milyen kapcsolatrendszerben működik a helyi környezetpolitika. Emellett az esettanulmányok pozitív hozadéka az is, hogy az önkormányzatok (ha nem is mindig adtak nekem erről visszajelzést) felülvizsgáltak számos, általam kifogásolt szabályozási megoldást.

2. 2. 3. Interjúk

Az esettanulmányok körében már jelzett, fókuszcsoportos interjúkat említtem elsőként. Ezekre az érintett önkormányzatok hivatalos helyiségeiben, hivatali időben került sor, részünkről mindig két kutatóval.¹⁸³ Azt kértük a településvezetőktől, hogy biztosítsák a hivatal és a képviselőtestület (közgyűlés) munkatársainak/tagjainak a részvételét is, így nagyobb településeken 7-8, kisebb településeken 2-4 helyi szakember volt jelen. A moderálás során törekedtünk arra, hogy minden résztvevő szót kapjon. A beszélgetés vezérfonala alapvetően megegyezett a kérdőívünkkel, az interjúk felvétele során azonban – a helyi sajátosságoknak, az interjúalanyok igényeinek megfelelően – egyes kérdések elhagyhatók vagy épp elmélyíthetők voltak.

A kutatás során mintegy 20 további interjú készült (ezeket egy kivételével magam vettem fel). Mind az önkormányzatoknál készített fókuszcsoportos interjúknak, illetve a kérdőívre adott válaszoknak, mind a helyi dokumentumoknak és a szakirodalmi adatoknak az értelmezéséhez fontos adalékokkal szolgáltak azok a személyes interjúk, amelyeket környezetpolitikával, illetve környezetjoggal foglalkozó szakemberekkel, társadalmi szervezetek képviselőivel, illetve az egyik környezetvédelmi hatóság vezetőjével vettünk fel. Kiemelem az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában készült fókuszcsoportos interjút, amely több tekintetben is orientálta a későbbi kérdésfeltevéseket. Mindezek összességében számos, országosan előforduló típusproblémára mutattak rá.

Az önkormányzatoknál tapasztaltak kiegészítésére terveztük, hogy a törvényeségi felügyeletüket ellátó kormányhivatali szakemberekkel is készítsünk interjúkat. Erre sajnos (bár megkíséreltük) nem kerülhetett sor. A háttérben az áll, hogy eb-

¹⁸³ A módszert a közreműködő kutatók a kutatócsoport ülésein sajátították el, amelyeket épp emiatt fókuszcsoportos metodikával valósítottunk meg. A moderátori és az asszisztensi szerepek alkalmazását a kutatók elsajátították. A módszer „betanítója” Fónai Mihály szociológus volt.

ben a szférában jelentősége van az érintettek közötti viszony bizalmi jellegének. A kormányhivataloknak az önkormányzatokkal kapcsolatos tevékenységét ezért elsősorban éves hivatali beszámolóik alapján vizsgálhattam. A világhálón szabadon el lehet érni néhány hivatal beszámolóját (például a Budapest fővárosi és a Csongrád megyei hivatal néhány beszámolóját, a Békés megyei hivatal valamennyi dokumentumát), amelyek 4-5 oldalban megemlékeznek az önkormányzatokkal kapcsolatos intézkedésekről. Ezekből a jogi elemzésekhez nem lehetett fogódzót találni (ahhoz nem elég részletesek), ugyanakkor az érintettek közötti kapcsolat és számos típusprobléma tekintetében hasznos forrásnak bizonyultak.

2. 2. 4. A tudományközi megközelítés igénye

E munka szerzője környezetjogász, maga a téma azonban – mint azt érzékeltettem már – nem tisztán környezetjogi és még csak nem is kizárólag állam- és jogtudományi, hanem részben környezetpolitikai megközelítést igényel. A jog-, illetve államtudományi kérdések közt is számos akad, amelyik környezetvédelmi sajátoságként jelenik meg (mint amilyen, például az önkormányzatokat megillető rendeletalkotási hatáskör, a központi előírásoknál szigorúbb követelmények állítására a környezetvédelemben), s amelyeket magától értetődően tárgyalok. (Ez nyilvánvalóan tisztán állam- és jogtudomány.) Emellett több esetben arról van szó, hogy mások által közigazgatási jogi, alkotmányjogi, polgári jogi megközelítésben már bemutatott jogintézményeket (mint amilyenek például az önkormányzati társulások) vizsgálok környezetjogászként, vagyis a jogintézmények dogmatikai, összehasonlító és egyéb („klasszikus”) elemzése helyett inkább az azokba tölthető környezetpolitikai tartalmakat tárom fel. Ennek során már környezetpolitikai szemlélet is érvényesül akkor, amikor a releváns jogintézmények, kapcsolatrendszerek feltárását (a vizsgálati kör megvonását) végzem el. (Hasonló értelemben legalábbis ahhoz, hogy a jog voltaképpen a politika – esetünkben elsődlegesen, de nem kizárólagosan, a környezetpolitika – megvalósításának az eszköze, mégpedig csak az egyik, azaz nem kizárólagos eszköze.)

A környezetpolitikai megközelítés azért is szükséges, mert (környezet-gazdaságtani, etikai, természettudományos és egyéb megfontolásokat is integrálva) a szabályozási megoldások alkalmazásához a környezetpolitika is szempontokat ad. Ha úgy tetszik, része a jogi megoldások igazolásának (vagy épp azok elvetéséhez ad érveket). Más megközelítésben (a tudományos munka szempontjából) része annak a tágabb elméleti, illetve értelmezési közegnek, amelyben az általam vizsgált jogi-szabályozási kérdések elhelyezhetők. (Talán nem tekinti a Tisztelt Olvasó fellengzősnek a kijelentést, hogy itt bizonyos értelemben a környezetjog jogfilozófiájáról, illetőleg azon belül a települési önkormányzati szinthez kapcsolódó jogi megoldások részben elméleti, részben praktikus megközelítéséről van szó.)

Ennek érdekében munkám bevezetése és lezárása is környezetpolitikai. Az e körbe tartozó gondolatok azonban inkább orientáló jellegűek, és elsősorban szakirodalom-, illetve dokumentumelemzésen alapulnak. A környezetpolitika tehát fontos, de mégis másodlagos marad. Nemcsak azért, mert elsősorban a jogi keretokről, illetve a jog által (is) szabályozott eszközökről szól a dolgozatom, hanem azért is, mert egy erőteljesebb környezetpolitikai megközelítés nagyon messzire vezetne, legalábbis abban az értelemben, hogy a települési szint vizsgálatát és arra vonatkozóan szabályozási javaslatok megfogalmazását aligha lehetne elválasztani a globális, regionális, nemzeti, (kis)térségi szintre vonatkozó (gazdasági, politikai, társadalmi és más) megközelítésektől, kérdésfeltevésektől. A természet és a társadalom (gazdaság) viszonyában gyökeres változtatások szükségesek ugyanis a fenntartható fejlődési pálya megközelítéséhez, és e változtatások szükségszerűen kihatnak (majd) a településekre.

Ma is zajlanak változások. Az urbanizáció, a népsűrűség növekedése a városi régiókban, az épített és a természeti környezet egymáshoz való viszonyának romlása, és nem csekély mértékben a klímaváltozás, a települési levegő minőségének romlása, a zajterhelés növekedése, az ivóvízhez való hozzáférés romlása stb. sajnos nem állnak meg. Ugyanakkor mindezekkel szemben számos pozitív kezdeményezés is megjelent, jó gyakorlatok terjednek különböző hálózatokon keresztül, eredmények is születtek. Vagyis úgy tűnik, hogy egy szűk szegmensét vizsgálom egy hihetetlenül komplex intézményi (nem csak jogi) rendnek, amely gyakorlatilag folyamatosan változik, és amellyel szemben számtalan irányból fogalmazódnak meg elvárások. Intézményi rend alatt ráadásul itt nemcsak a szűk értelemben vett jogi, államszervezeti, közhatalmi döntéshozatali eljárásokat, szerződéseket stb. kell érteni, hanem az önszabályozást, illetve a jog/állam által is fenntartott (nyújtott/védett) értékrendet, s az azt kifejezésre juttató közszolgáltatásokat és infrastruktúrát, koordinációt, értékláncozat, (utazási, háztartás-vezetési, lakhatási) szokásokat és igényeket stb. is (amelyek térbeli és időbeli változása közismert). Mindezeket azonban nem tudom teljes körűen még figyelembe venni sem, nemhogy feldolgozni, s ráadásul (hogy munkám újabb korlátját említsem) a mából (például jogszabályok esetén a hatályos előírásokból; a települési önkormányzat kategóriája esetén a jelenlegi hatalommegosztási és szervezeti konstrukcióból) indulok ki, s nem feltételezhetem, hogy az általam megfogalmazott értékelések, javaslatok akár még 50 év múlva is érvényesek lesznek, lehetnek. (Reménykedhetek ugyanakkor abban, hogy az a szekér, amelynek haladását a maga szerény módján most talán előmozdíthatja, akkor majd előrébb tart a kívánt irányban, s a társadalom törvényei valamicskét jobban illeszkednek majd a természet törvényeihez.)

Valamennyi kutatási módszer alkalmazása során nehézséget jelentett, s egyes részelemzések újrakezdését, újragondolását igényelte, hogy a vizsgált jelenségek menet közben is rendkívül gyorsan változtak. A központi előírások és a helyi rendeletek tartalma, az állam és az önkormányzat viszonya, a közszolgáltatási rendszerek

struktúrája, a tulajdonviszonyok, a feladatellátás szervezeti keretei ráadásul sokszor inkohereus módon, a környezetpolitika értékrendjében nehezen értelmezhetően alakulnak át. Mindebben a tendenciákat, a folyamatok végpontját megragadni sokszor lehetetlennek tűnt, s valószínűleg nem is jártam teljes sikerrel.

Végül, a különböző tudományterületek megközelítéseivel kapcsolatos módszertani nehézségekre utalok. A környezetpolitika (illetve a környezet-gazdaságtan) egyik oldalról, illetve az állam- és jogtudomány a másik oldalról, nem egyformán ragadja meg a munkám szempontjából alapvető jelentőségű helyi szint, a szubszidiaritás, a decentralizáció, a környezetvédelem és a jogi szabályozás főbb (például módszertani) kérdéseit sem. Emiatt az általam alkalmazott interdiszciplináris megközelítés állam- és jogtudományi szempontból (például a helyi cselekvési szint jelentőségéről szóló fejezetben) esetleg dogmatikai bizonytalanságnak tűnhet. Ennek ellensúlyozására a helyi szint és a települési önkormányzat összefüggését több oldalról, több fejezetben is igyekszem megvilágítani. A szándékom egyúttal annak az igénynek a közvetítése is, hogy amennyire csak lehetséges, a környezetgazdálkodási rendszerek és a környezeti (ön)igazgatási struktúrák egymással összhangban jöjjenek létre, a legalsó szinteken.

2. 2. 5. Az anonimitás kérdése

A kutatás során az egyes településekkel kapcsolatos adatok többféleképpen kerültek a birtokomba. Azokban az esetekben, amikor egy-egy település neve tudományos publikációban, sajtóban, bírói/alkotmánybírósági döntésben, ombudsmani állásfoglalásban szerepel, és a példa szempontjából is érdekes lehet, én is leírom. Ugyanígy járok el, amikor az adott információ az önkormányzat saját nyilvános dokumentumaiból származik, vagy az önkormányzat a közléssel szemben nem támasztott kifogást. Azokban az esetekben azonban, amikor személyes interjúról vagy a kérdőívünkre adott válaszokról van szó, kerülöm az érintett település megnevezését, s helyette a településtípusra, illetve méretre és esetleg arra utalok, hogy melyik megyéből kaptuk a választ. Az általam felvett interjúkra is hasonlóképpen (az interjúalanyunk a kérdéskörhöz való viszonyára utalva) hivatkozom. Ezt indokolja egyfelől a beszélgetések jellege és sokszor a válaszok érzékeny tartalma.

II. RÉSZ
AZ ÖNKORMÁNYZATOK
KÖRNYEZETPOLITIKAI-
KÖRNYEZETJOGI
KAPCSOLATRENDSZERE

1. A kapcsolatrendszer jelentősége, bemutatásának módja

Az együttműködések, kapcsolatok jelentőségét (illetve a hálózatok kialakulását) egyre többen hangsúlyozzák az önkormányzatok sikerességének feltételeként.¹⁸⁴ Ha egy általános, de a környezetvédelmi jogban külön is hangsúlyozott jogi alapelvvel kellene mindezt alátámasztani, akkor az együttműködés elvére hivatkozhatom.¹⁸⁵ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) egyes, általános rendelkezései (4., 6., 42., 84., 119. §) szerint a helyi önkormányzatok együttműködnek a helyi lakossággal, a lakosság önszerveződő közösségeivel, az állami szervekkel, a támogatást ellenőrző szervekkel, egymással, külföldi önkormányzatokkal, országos szövetségeik konzultálhatnak a kormánnyal stb. A Kvt. (10., 46., 65. §) alapján az önkormányzat a környezetvédelmi feladatot ellátó egyéb hatóságokkal, más önkormányzatokkal, egyesületekkel működik együtt, s e kérdést rendeletben szabályozhatja is. Az ágazati szakterületi törvények a vízgazdálkodástól a településrendezésen át a természetvédelemig, hulladékgazdálkodásig, számtalan kérdésben részletezik, pontosítják az együttműködés kereteit és tartalmát, és ráadásul az együttműködések nem csak jogi előírások alakítják. Mindennek a kapcsolatnak az önkormányzat cselekvésein keresztül a helyi környezeti állapot, a környezetvédelmi követelmények, intézkedések alakulására is hatása van, és viszont.

E fejezetben az önkormányzatok kapcsolatrendszerét, tágabb értelemben vett funkcionális „hálóját” igyekszem bemutatni. Mielőtt azonban a konkrét elemekről (szereplőkről, interakciókról, azokat befolyásoló szabályokról) szólnék, szükséges tisztázni néhány általános összefüggést, illetve a bemutatás célját és mikéntjét.

¹⁸⁴ Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon, 268.

¹⁸⁵ Az elv tartalmára lásd Bándi: Környezetjog, 80–84.

1. 1. HÁLÓZATKUTATÁSOK

A hálózat kifejezés rendkívül sokféle szerveződésre, rendszerre használható, az idegsejtekétől az élőhelyeken át a társadalmi (intézményi, gazdasági stb.) egységekig. A hálózat elemei a pontok és a köztük lévő kapcsolódások. Egy hálózatnak sokféle szerkezete lehet a központosítottól (csillag formájútól), a hierarchikuson (fa formájú) és a decentralizálton (több központún) át az elosztott (háló- vagy rács-szerű) hálózatokig (megjegyzés: a közigazgatási jogi szakirodalom gyakran csak ez utóbbit értelmezi hálózatként).¹⁸⁶ A közpolitikai hálózatok szerkezetét a közigazgatás szintjei és szereplői, a közöttük lévő kapcsolatok jellege szerint lehet tipizálni, ugyanakkor az a jellemző, különösen az olyan komplex, más szakterületekbe ágyazódó szakpolitikák esetén, mint a környezetvédelem, hogy különböző kombinációk alakulnak ki.¹⁸⁷

A napjainkban nagy népszerűségnek örvendő hálózatokutatás felhívja a figyelmünket arra, hogy a hálózatoknak vannak bizonyos univerzális törvényszerűségei, illetve ha az egyik hálózatot megismerjük, az segít a többi megértésében.¹⁸⁸ Ha egy csoportot (mint esetünkben a hazai önkormányzatokat) hálózatokban (azok részeként) értelmezzük, segíthet megérteni a csoport dinamikáját. Érdekes ezért ilyen szempontból is megvilágítani azt a kérdést, hogy vajon települési önkormányzatainknak milyen lehetőségei vannak környezetvédelmi feladataik ellátására, a környezeti fenntarthatóság megközelítésére. Milyen kapcsolatok befolyásolják az önkormányzatok környezeti politikájának tartalmát és megnyilvánulásait a különféle helyi dokumentumokban, döntésekben, intézkedésekben, együttműködésekben?

Amennyiben valóban hálózatról van szó, akkor annak az azonos szinten lévő elemei koordinálják egymás cselekvéseit, együttműködnek, tanulnak egymástól, létrehozhatnak egy vagy több magasabb szerveződési szintet. Hierarchikus rendszerben a központ maga tölti be ezt a feladatot. Egy hálózatban általában vannak erős és gyenge kapcsolatok is. Figyelemre méltó, hogy – valódi hálózatok esetén legalábbis – épp utóbbiak azok, amelyek stabilizálják a komplex rendszereket.¹⁸⁹ A hálózatosság növeli a rugalmasságot, az ellenálló képességet.¹⁹⁰

¹⁸⁶ Erre utal Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon.

¹⁸⁷ Például a regionális fejlesztéspolitikában a döntéshozási mozgástér és szabályrendszer alapján megkülönböztetnek hierarchikus centralizált, bevonó centralizált, némileg decentralizált hierarchikus és elosztott típust. Vö. Pálné Kovács: Jó kormányzás és decentralizáció, 39.

¹⁸⁸ Erre a megfontolásra épült a Természet Világa c. folyóirat 2015/I. különszámának szerkesztői koncepciója, amely számos, különböző tudományterület megközelítését integrálta. (Lásd az Előszó, 2. oldalát.)

¹⁸⁹ Csak, hogy a hálózattudomány két legismertebb magyar művelőjére utaljak, lásd Barabási: Behálózva, 48–51; Csermely: A rejtett hálózatok ereje, 80–93.

¹⁹⁰ Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon, 99.

A kapcsolatrendszerek nem mindegyike tekinthető azonban igazi hálózatnak. Erről van szó, amennyiben például kötelezően előírt aszimmetrikus kapcsolat jött létre („álhálózat,” ami az államon belül jellemző) vagy ha adott esetben nem közös érdekeket kívánnak érvényesíteni az egymással versengő, interakcióba kerülő szereplők.

Az államtudományokban régóta kutatott téma a kapcsolatrendszer, illetve maga a hálózatosodás (a többféle jelentéssel bíró, a közigazgatási határokon átívelő hálózatos kormányzás),¹⁹¹ mind a kormányzati, mind az önkormányzati (regionális, városkörnyéki stb.) szinteken. A szakirodalom rámutat, hogy a formális (jogi-állami) intézmények komplementer társadalmi rendszerekkel vegyülnek egymással, közjogi szempontból nem feltétlenül formális keretek között. Ebben a felállásban a polgárok és közösségeik nem csupán piaci fogyasztói a közjavaknak, illetve szolgáltatásoknak, hanem cselekvő részesek is a felhasználásban. Ebben az értelemben meg is különböztetik egymástól a (helyi) kormányzatot (ami a hagyományos intézményi keret) és a (helyi) kormányzást. Kiemelik, hogy az utóbbi két évtizedben az internet rohamos terjedése is szerepet játszik a hálózatosodásban. Arra is rámutatnak, hogy az önkormányzatok nemcsak oldalirányban, hanem vertikálisan is létrehozhatnak valódi hálózatokat.¹⁹² Mindeközben óvnak a „közösségi” meghatározottság túlhangsúlyozásától, tekintettel arra, hogy a helyi közösségek felbomlása miatt egyre inkább az intézményi, szervezeti dimenziók a meghatározók.¹⁹³

A hálózatosodást/networkinget tárgyaló szakirodalom nemcsak azt mutatja be, hogy az önkormányzatok mellett szükségszerűen más szereplői is vannak a helyi kormányzásnak, hanem azt is, hogy ennek több oka van. Így például az, hogy a helyi erőforrások (mint a munkaerő, a területek, az energiahordozók és az infrastruktúra) jelentős része felett nem ők gyakorolják az ellenőrzést, s ezért együttműködésre kényszerülnek, például a gazdasági szereplőkkel, más tulajdonosokkal. Közszolgáltatási feladataik jelentős részét nem közvetlenül maguk, illetve saját intézményeik, hanem szerződések, vagyonrészesedés, egyéb együttműködések révén látják el.¹⁹⁴ A közfeladatok ellátásában – a koordináció, a finanszírozás, a szabályozás stb. terén egyaránt – nélkülözhetetlen a kormányzattal való együttműködés is.¹⁹⁵

Fontos ok továbbá, hogy a helyi politikában közvetlenebbek a kapcsolatok. Emiatt a demokrácia intézményei bizonyos mértékig működőképesebbek is lehetnek, mint kormányzati szinten – ugyanakkor a valódi hálózatok térnyerése kockázatok-

¹⁹¹ Horváth M.: *Megszabva*, 45–46.

¹⁹² Horváth M.: *Magunkon kívül*, 81–82.

¹⁹³ Pálné Kovács: *Helyi kormányzás Magyarországon*, 89.

¹⁹⁴ A költségvetési és a vagyongazdálkodási típusú feladatmegoldásra egyaránt jellemzőek az együttműködések. Horváth M.: *Magunkon kívül*, 88–89.

¹⁹⁵ Pálné Kovács: *Helyi kormányzás Magyarországon*, 266.

kal (legitimációvesztéssel, az átláthatóság, számon kérhetőség csökkenésével stb.) is járhat a demokráciára nézve.

Általában az egyéneket, a civil csoportokat, illetve a politikai szervezeteket, a médiát, a felsőbb irányítási szintek képviselőit szokás megjelölni a helyi kormányzás szereplőiként, azzal, hogy míg az üzleti élettel és a médiával való kapcsolat inkább partneri, addig a többi inkább hierarchikus (és aszimmetrikus) természetű.¹⁹⁶

A hazai viszonyokat illetően ugyanakkor megállapítást nyert, hogy a civil társadalom gyengeségei, az önkormányzati testületek „demokratikus szűkkeblűsége” és (az államszocializmusból örökölt) intézményekkel szembeni bizalom csekély foka miatt kevésbé jellemző a társadalmi részvétel. A társadalom elsősorban inkább célcsoportként, választópolgárokként jelenik meg mind a központi, mind a helyi közhatalom szemében, a civilszervezetek (a rendszerváltozás során és azt követően játszott szerepük jelentőségéhez képest) pedig egyre inkább kiszorulnak a helyi politikából, a döntéseket dominánsan az önkormányzat (maga) hozza meg.¹⁹⁷

Magyarországon a szimmetrikus, azaz kölcsönös és mindkét félnek előnyös és stabil (valódi hálózati) kapcsolatok kialakítását nehezítik a koherenciavarokban bővelkedő központi stratégiák és az önkormányzatok csökkenő mozgástere is (hiszen a helyi munka- és hatalommegosztást csak kiszámítható, szilárd forrásrendszer birtokában lehet kialakítani).¹⁹⁸ Ezekon felül is számos ellentmondásos jelenség (mint a vállalkozások differenciált gazdasági ereje és attitűdjei, vagy a pártpolitika növekvő befolyása, illetve a kormányzattal való, gyakran nehezen megítélhető és informálisan változó, versenysemlegességet kevésbé tükröző viszonyrendszer) azonosítható a nehézségek közt.

¹⁹⁶ Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon, 267.

¹⁹⁷ Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon, 255, 258, 268. E szerző rámutat a civilek helyi politikaformáló szerepének csökkenő tendenciája mellett arra is, hogy a civilek közül kiválasztódnak azok, amelyek az önkormányzatok támogatnak (pénzügyileg is), és ez a kiválasztódás (illetve a kapcsolatok formalizálása) végeredményben rontja a részvétel hatékonyságát. A korábbi civilszervezetek, illetve tagjaik közül sokan a politikai szférába kerültek. Ennek a politizálódási folyamatnak Pálné a negatívumait tárgyalja, amelyek mellett esetenként szakpolitikai szempontból előnyök is jelentkezhetnek, például amikor valaki környezetvédelemből polgármesterré vált (egyik interjúalanyom hívta fel figyelmemet e körben Gödöllő példájára).

¹⁹⁸ Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon, 256, 269.

1. 2. A KÖRNYEZETPOLITIKAI HÁLÓZAT MINT FUNKCIONÁLIS KAPCSOLATRENDSZER

A szakirodalomban a funkcionális hálózatok, így például a környezetpolitikai, helyi gazdaságfejlesztési,¹⁹⁹ területfejlesztési²⁰⁰ stb. hálózatok kutatásával is találkozhatunk. A kutatások rámutatnak, hogy alapvetően az adott közpolitika értékrendje, illetve forrásszerkezete formálja a szereplők körét.²⁰¹ Számos funkcionális kapcsolatrendszer releváns környezetvédelmi szempontból (az imént szándékosan csak ilyeneket említettem), ami abból fakad, hogy öröndetesen tért hódít az integrált gondolkodás (tervezés) követelménye. E tekintetben is kénytelen vagyok azonban az általam kijelölt csapásirányt megtartani, vagyis a környezetpolitikára koncentrálni.²⁰²

Ehhez ugyanakkor nem mindig adódnak világos elhatárolási szempontok. Ami kifejezetten a környezetpolitikai hálózatokat illeti, a környezetpolitika alakításában (a környezeti problémák feltárása, a stratégiai célok kitűzése, a tervezés, az intézkedések megfogalmazása majd végrehajtása, monitoringja és a visszacsatolás láncolatában) részt vevők körét kell érteni alattuk. Egy viszonylag gyakran alkalmazott megközelítés (amely egyébként a környezetpolitika szereplőit az általam vizsgálnál szélesebb körben vonja meg) beleérti a törvényhozást, a kormányt, a közigazgatást, a bíróságokat, a hazai és nemzetközi civilszervezeteket, a médiát, a külföldi támogatókat, az üzleti szférát, a pártokat, a hadsereget, a régi eliteket stb.²⁰³ Ennek a „nagy” környezetpolitikai kapcsolatrendszernek én csak a hazai viszonyok közt releváns, a települési önkormányzatokat közvetlenül érintő szegmenseivel foglalkozom.

A különböző hálózatok egymásba kapcsolódása felhívja a figyelmet arra, hogy az egyes funkcionális, ágazati kapcsolatrendszerekben különböző (például környezeti és üzleti) érdekek jelennek meg, s versengenek egymással. A környezeti érdekek a közjavak elosztási rendjébe igyekeznek integrálódni. Ebben a folyamatban

¹⁹⁹ A környezetvédelem szempontjából a gazdaságfejlesztés is fontos témakör, az integráció elvére tekintettel. A helyi szinttel foglalkozó nemzetközi szakirodalom és a hazai helyzet áttekintésére lásd Mezei C.: A helyi gazdaságfejlesztés elméleti háttéréről, 136–148.

²⁰⁰ A hazai térségi fejlesztési tanácsok kapcsolatrendszerének bemutatására lásd a Falu Város Régió, 2016/1. számát, 9–60.

²⁰¹ Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon, 267.

²⁰² Egy analógiával élve ennek alátámasztására, az Európai Unió Bírósága is azt az elvet követi, hogy a környezetvédelem beépítése valamely szakpolitikába (mint amilyen a mezőgazdaság) önmagában még nem eredményezi, hogy a szakpolitikai intézkedés (például az erdőgazdálkodást célzó támogatás) környezetvédelmivé válva elveszteni eredeti céljait. A Bíróság 1999. február 25.-i ítélete a 164/97. sz. és a C-165/97. sz. Európai Parlament kontra Tanács egyesített ügyekben, EBHT 1999. I-01139.

²⁰³ Blair: Building and Reinforcing Social Accountability, 127–157 (149). E forrást azért is emeltem ki, mert a szerző az említett szereplőkkel kísérletet tett a környezetpolitikai háló megrajzolására.

nem mindig tűnik magától értetődőnek, hogy maga a környezet (helyi környezetpolitika esetén a helyi környezeti adottságok, a település természetföldrajzi helyzete) az a tényező, amelyik a megélhetés, a fejlesztések, a szolgáltatások fizikai feltételeként determinálja a kapcsolatok alakulását is. A természet, mint rendszer, értelmezésben a legfontosabb tényező, ugyanakkor a társadalmi interakciókban „néma szereplő,”²⁰⁴ „akinek” a szempontjai, érdekei a különböző társadalmi szereplők interakciói, közvetítése révén – korántsem vegytisztán – jelennek meg.

Ennek egyik oka az integráció, amely szükségszerűen kihat mindkét szempont-ra/értékrendre, ami azt is jelenti, hogy a környezetpolitikai törekvések átveszik az érintett – például a gazdasági – szféra bizonyos szabályszerűségeit, amikor az egymással versengő üzletpolitikák, technológiai alternatívák közül leteszik a voksukat valamelyik – az adott körülmények közt zöldebbik(nek látszó) – mellett. Az érdekek, a motivációk emiatt sokszor elveszítik egyértelműségüket (a napjainkban népszerű energiahatékonysági és megújuló energetikai programok ezt nagyon jól mutatják).

A környezeti-fenntarthatósági szempontok a hagyományos társadalmi, gazdasági érdekekhez képest viszonylag későn jelentek meg, egyfelől új hálózatok létrehozásának, másfelől már kialakult kapcsolatrendszerek felülírásának az igényével. E folyamat másik nehézsége és egyben ellentmondása, hogy a környezetvédelem maga is különböző részterületekre/részérdekekre bontható (szűkös források esetén például dönteni kell, hogy a vízbázisok védelmét vagy az energiahatékonyságot támogassák-e inkább), és átfogó szempontjainak a beépülése – gyakran a gazdasági prioritásokat követve – alárendelődhet az ágazati megközelítéseknek.

Mindebből a komplexitásból az is fakad, hogy az interakciók közötti szabályok mindegyike nem ismerhető fel. Nemcsak a kutató, hanem a jogalkotó számára sem, és emiatt egyébként a környezetvédelem hatékonyságát szolgáló, illetve a szereplők pozícióját érintő jogszabályi változások is sokszor inkább csak kísérletnek, mintsem jól kiszámított beavatkozások tekinthetők.²⁰⁵ A hálózatok kusza szövetében rejlő megismerési problémákon túl még azzal is számolni kell, hogy mind a szereplők körét, súlyát, mind a köztük lejátszódó interakciókat érintik a környezeti, társadalmi, gazdasági és politikai környezet folyamatos változásai.

²⁰⁴ A „néma szereplő” kifejezésre lásd Karcagi-Kováts–Timcsuk: Konfliktusok egy turisztikai desztinációban, 18.

²⁰⁵ Ostrom: Understanding institutional diversity, 255.

1. 3. A TELEPÜLÉS ÉS A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZAT KÖRNYEZETI SZEMPONTBÓL RELEVÁNS KAPCSOLATRENDSZEREI

Maguk a települések, illetve a helyi közösségek több hálózatnak is részei: ökoszisztémának (élővilágnak, tájnak), települések hálózatának, gazdaságnak, társadalomnak stb. Összekötik őket a természeti adottságok (egy-egy közös földrajzi régió, tájegység, közös folyó vagy vízgyűjtő terület, a közös erőforrások); az infrastruktúra-hálózatok (az utak, s más vezetékes szolgáltatások); a térségi alapon szervezett (köz)szolgáltatások; a gazdasági kapcsolatok. Mindemellett az olyan „immateriális” tényezők is jelen vannak, mint a közös identitás (kultúra, eredet) és nem utolsósorban a jogi-intézményi rend.

Ezekre a kapcsolatrendszerre továbbiak épülnek rá. Az említett jogi-intézményi rend részét képezik az önkormányzatok, amelyek az adott település szintjén csomópontok, sokféle funkcióik révén tevőleges részei a gazdaságnak, a társadalomnak, a politikának. Más dimenziókban ugyanők elemei a különböző hálózatoknak.²⁰⁶ Összekötik őket egymással és az állam szerveivel a különféle jogi-igazgatási kapcsolatok, különböző intenzitású (tartós vagy célhoz kötött, formális és informális) együttműködések, hazai és nemzetközi szakmai szövetségek stb. is. Partnereik közt tehát a legkülönbözőbb állami, illetve társadalmi, gazdasági, politikai szereplők is megjelennek. A hálózatok rendkívül összetett szövetéről van szó, amelyben az egymással konkuráló (nem csak jogszabályokba foglalt) politikai, társadalmi, gazdasági szempontok és szabályok, illetve érdekek érvényesülnek.

A települések és az önkormányzatok tehát (mint társadalmi, gazdasági egységek) összetartoznak, de nem egyek a hálózatok szempontjából, s ennek megfelelően a település és a települési önkormányzat (helyhatóság)²⁰⁷ kifejezéseket eltérő értelemben kell használni (e munka tárgya az önkormányzat kapcsolatrendszere). Másként fogalmazva: az államszervezet szempontjából a települési önkormányzatok egy (mesterséges) hálózat valódi részei, legkisebb csomópontjai, amelyek a közhatalommal bíró szervek közül a legszorosabb kapcsolatban állnak a lakossággal (hiszen lakossága csak a településeknek van, vagyis más állami szerv azzal nem rendelkezik).²⁰⁸ Ehhez képest például környezettudományi és műszaki szempontból inkább a települések maguk képezik a valódi csomópontokat. Társadalom-

²⁰⁶ Ami az egyik szinten egész rendszer, az egy másiknak csupán a része. Az összetett hálózatok/rendszerek elemzését megkönnyíti, ha azokat alrendszerekre/csomópontokra tagoljuk, az azokban érvényesülő szabályszerűségek alapján. Ostrom: Understanding institutional diversity, 11–12.

²⁰⁷ A helyhatóság kifejezést csak igen szűk körben, a szóismétlések mérséklése érdekében használom, olyan esetekben, amikor az önkormányzati szervek/intézmények hatósági feladatai kerülnek előtérbe.

²⁰⁸ A települési önkormányzatok (más szintekhez képest) meghatározó szerepét 2018 januári konferenciánkon ezen az alapon hangsúlyozták az önkormányzati szövetségek részéről hozzászólók. A konferencia ismertetését lásd Szamek: Konferencia, 109–112.

tudományi (demográfiai, regionális tudományi) megközelítésekben mindkettőnek meghatározó jelentősége van ilyen vagy olyan megközelítésben. A környezetjog, illetve környezetpolitika szempontjából nézve talán azt szükséges itt megjegyezni, hogy a helyi életviszonyokra és a településközi viszonyok jelentős részére (például termelő tevékenységek, fogyasztási kultúra, kereskedelem, népmozgalom) az önkormányzatoknak a befolyása jelentős, de nem kizárólagos; másként szólva a hálózatban az összekötő funkciójuk korlátozott.

Ez összefügg azzal a már említett adottsággal, hogy a kapcsolatoknak nem jelentik teljes körét a jogi, illetve közigazgatási szempontból vizsgálható (de politológiai/szociológiai értelemben létező, s sokszor meghatározó) hálózatelemek. Folytatva az iménti gondolatmenetet, ráadásul azoknak (azaz a jogi-közigazgatásiaknak) is jelentős része (a közhatalmi szerepkörök szinte mindegyike) csupán formális, közvetett (és esetleges) a viszonya magával a természeti és az épített környezettel (illetve a társadalmi metabolizmusnak hívott anyagáramlásokkal),²⁰⁹ annak megfelelően, hogy az önkormányzatoknak – különösen az ipari forradalmak ideje óta – elapadóban van mind a társadalmi, mind a gazdasági bázisa.²¹⁰

Itt egyebek mellett arra utalok, hogy a modern társadalmakban nincs már valódi közösségi tulajdon (mint az egykori helyi közbirtokosságokhoz tartozó föld volt),²¹¹ amelynek a hasznosítása a helyi önkormányzás tárgya lehetne. A települési önkormányzatok tulajdonjoga és tulajdonosi joggyakorlása környezeti szempontból releváns, ugyanakkor a közösség szempontjából nem ugyanaz, hiszen ebben a közösség tagjai már nem ugyanúgy érdekeltek (ami egyúttal a helyi közösségek létére is kiható).²¹² Nem mellékesen az önkormányzati tulajdon az erőforrásoknak csekély, településenként változó mértékű részére terjed ki. A központi szabályozások, a fogyasztási kultúra és a technológia fejlődése egyre több olyan egyéni

²⁰⁹ A település anyagáramát (metabolizmusát) az önkormányzat csak részben maga alakítja. Ugyanakkor a település megfelelő szintje az anyagáram-elemzéseknek, amelyek az önkormányzatokat is segíthetik fejlesztési, illetve környezetvédelmi döntéseik során, amire már hazánkban is akad példa (újabb részleges elemzések készülnek, például a klímaadaptációs és energiastratégiákhoz). Vö. Karcagi-Kováts: Az MFA mutatók alkalmazásának lehetőségei, 107–116.; Szabó-Pomázi: Az anyagáramlás-elemzés, 277.

²¹⁰ Az önkormányzat a 20. században társadalmi és gazdasági bázisát egyaránt elvesztette, és a kormányzat, illetve a lakosság közötti „ütközőzónává” vált, mutat rá Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon, 91.

²¹¹ A falusi agrárközösségekre, mint az önkormányzatiság (továbbélési) formáira lásd Nagy J.: A tradicionális népi önkormányzatok, 151–168. Az önkormányzatiság fejlődésével összefüggésben lásd Nagy-Hoffman: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, 32.

²¹² A közösségi és a köztulajdon (állami/önkormányzati tulajdon) közötti különbségtétel fontosságára a környezet-gazdaságtani szakirodalom is kitér, rámutatva egyúttal, hogy bizonyos feltételek teljesülése mellett környezetvédelmi szempontból a közösségi tulajdon jobb a közhatalmi szereplők által gyakorolt tulajdonjognál, illetve hogy a közösségi menedzsmentnek az intézményesített köztulajdonnal való felváltása a múltban milyen károkat okozott. Bartus-Szalai: Környezet, jog, gazdaságtan, 159.

viselkedésforma (szokás) gyakorlását teszi lehetővé, amire az önkormányzatoknak, a helyi közösségeknek (vagy akár a település szerkezetének) nincs befolyása.²¹³ A helyi közösségszervezésnek, kultúrának, a hitéleti tevékenységnek sem, illetve nem kizárólagos kerete már.

Mindezek ellenére az önkormányzat a feladatainak ellátása során szükségszerűen megjelenik olyan szerepekben, illetve eszközökkel is, amelyek révén valódi (csomó)pont, olyan valódi hálózatokban, amelyek a környezetet (közvetlenül) alakítják. E hálózatok ugyanakkor különbözően alakulnak attól függően, hogy a materiális tevékenységet az önkormányzat saját maga/intézménye vagy más látja el. Nem feltétlenül joghatással bíró, bár többnyire (részben központilag, részben helyileg) szabályozott magatartásokról van szó, ezért egy jogi kutatás számára mind érdekesek. Így, például:

- a saját kötelező (és vállalt) feladatai, gazdasági lehetőségei, a helyi adottságok függvényében alakuló körben közszolgáltatásokat szervez,
- gazdálkodik a közterületekkel, a vagyonával,
- beszerzéseket és beruházásokat valósít meg,
- infrastruktúrát, illetve saját ingatlanokat létesít és hasznosít (ez utóbbiakat tekintve: része egy tulajdonosi – befektetői hálózatnak is),
- (egyedül, vagy akár másokkal közösen) vállalatokat létesít a közfeladatok egy részének (illetve az infrastruktúra üzemeltetésének, a beruházásoknak) az ellátására, amelyek a hálózatban maguk is pontokká válnak, egyebek mellett az önkormányzati akaratot közvetítve,²¹⁴ működési területüket illetően pedig gyakran túllépve a közigazgatási határokon.

Ezen (gazdálkodási, közszolgáltatási) tevékenységek²¹⁵ (illetve a mögöttes döntések, együttműködések) mindegyikének van más szereplőkhöz való közvetlen kapcsolódása, s lehet környezet(védelmi) vonatkozása (például környezetvédelmi funkciója, környezeti hatása). Mindezek a maguk komplexitásában nem férnek meg egy ilyen dolgozatban.

Abból, hogy az önkormányzat nem „élet és halál ura” egy településen (a „település-üzemet” nem egyedül üzemelteti), következik, hogy a település ökológiai lábnyoma a település lakóin, gazdálkodó szervezetein, infrastruktúráján, közszolgáltatásainak jellemzőin, központi döntéseken (elvárásokon) stb., vagyis a hálózatok

²¹³ Rees–Wackernagel: Urban ecological footprints, 243. A településszerkezet kapcsán a szerzők rámutatnak arra is, hogy ma jellemzően nem a településszerkezet szabja meg a cselekvések keretét, hanem a településszerkezet igazodik inkább a kívánt funkciókhoz.

²¹⁴ Ennek másik oldala, hogy az önkormányzat ezekben a vállalatokban „felelős tulajdonos,” vagyis hogy a tulajdonjog gyakorlása a közösségi felelősség érvényesíthetőségének is formai kerete. Horváth–Józsa–Hoffman: Újraszabva, 17.

²¹⁵ Az önkormányzat három meghatározó funkcióján – gazdálkodás, igazgatás, közszolgáltatás-szervezés – keresztül (is) értelmezhető. Vö. Horváth M.: Kiszervezés, 241–246.

más pontjain is múlik. Egy fordított példával élve: attól még, hogy egy önkormányzat a saját épületállományát uniós támogatással (a KEHOP-pályázatok segítségével) energiahatékonysági szempontból felújítja, és megújuló energiát hasznosít, a település maga még nem lesz klímabarát vagy fenntartható. Ugyanakkor viszont az is igaz (a másik végletet nézve), hogy egy településléptékű (például energetikai) fejlesztés az önkormányzat közreműködése nélkül nem képzelhető el.²¹⁶

Lakosainak (mint célcsoportnak) a magatartását bizonyos mértékig befolyásolni tudja az önkormányzat (ezzel a helyi környezetpolitika eszközeiről szóló fejezetben foglalkozom), de jelentős részben más tényezők (például központi előírások, piaci és jövedelmi viszonyok, környezeti adottságok, szokások) is szerepet játszanak abban, amelyek módszeres, teljességre törekvő feltárása kívül esik a kutatás keretein. Egy-egy konkrét probléma kapcsán azonban mégis kitérhetek rájuk.

1. 4. A BEMUTATÁS MÓDJA ÉS KORLÁTAI

Az általam vizsgált kapcsolatok a valóságban nem egyetlen hálózatként működnek, hanem különféle hálózatokhoz tartoznak. Mindezeket a kapcsolati hálókat a maguk egészében nincs módom bemutatni, ehelyett – a környezetügyre koncentrálna – inkább a különböző kapcsolatrendszeréből, hálózatokból igyekszem kiválogatni és funkcionális szempontból bemutatni azokat, amelyekben az egyik szereplő (csofópont) a települési önkormányzat lehet.

A kutatás nem célozta a társadalmi szereplők informális kapcsolatainak a teljes körű szociológiai feltárását. Rámutatott ugyanakkor arra, hogy vannak ilyenek (ha a kapcsolatrendszer elemeit nézzük, azok között gyakran előfordulnak jogilag nehezen értelmezhető, nem szabályozott kapcsolatok).

A politikai pártokkal való kapcsolatok, a politikai klientúra (például a terület országgyűlési képviselője által a támogatások kijárásában vagy a vállalkozások letelepítésében betöltött szerep) elemzésével egyáltalán nem foglalkozom, hiszen ehhez túlzott mértékben ki kellene terjesztenem a kutatás tárgyát és módszereit.

Az intézményesített (jogilag szabályozott) kapcsolatok egy részét sem tárgyalom itt. Egyes, környezetpolitikai szempontból csekélyebb jelentőségűnek tűnő (egyoldalú szereppel bíró, csupán részkérdésekben és esetileg érintett) szereplők – mint amilyenek például az önkormányzatok jogvitáiban döntő rendes bíróságok vagy a túlnyomóan a közbiztonsági együttműködésben érintett rendőrkapitányságok – hozzájárulását ugyanis elegendőnek tartom az adott eszköz vagy az érintett szakterület kapcsán, munkám következő részeiben megemlíteni.

²¹⁶ Kozma és szerzőtársai: Az energiatakarékos építkezésekkel kapcsolatos társadalmi kérdések, 380.

Azt is előre kell bocsátanom, hogy a hálózattudománynak csupán egyes rész-eredményeit és azokat is inkább csak a fogalomhasználat és az asszociációk, analógiák szintjén hasznosítom. Szintén csak nagyvonalakban alkalmaztam például a nemzetközi szakirodalomban az összetett társadalmi intézményrendszerek, közpolitikai hálózatok elemzésére kidolgozott szervezetelméleti és fejlesztési módszereket.²¹⁷ Azok célkitűzéseinek megfelelően igyekeztem a szereplők, a köztük lévő interakciók, főbb szabályok beazonosítására, és az általam választott szakterület sajátosságainak megfelelő környezet körülírására. Rámutatok a kapcsolódó elemek sokszínűségére (különböző szintekhez, szektorokhoz tartozására), a hierarchikus és a horizontális kapcsolatokra is, amelyek hihetetlenül bonyolult szövetéből elősejlik a helyi környezetpolitika cselekvési köre.

Céлом nem a kapcsolatrendszerek teljes struktúrájának a bemutatása (számos, összetett hálózatról lévén szó, arra sincs mód, hogy ezeket például egyetlen „összefoglaló” ábrán szemléltessem), hanem az, hogy a települési önkormányzatok mozgásterének a fontosabb szereplőire és azok hozzájárulásaira rámutassak, s ilyen módon alapozzam meg azt a képet, amelyiket a helyi környezetpolitikáról, annak motívumairól, kereteiről, eszköztáráról festek.²¹⁸

Indokolt viszont kitérni arra, hogy egy kapcsolat erős-e vagy gyenge, mégpedig elsősorban annak alapján mondva véleményt arról, hogy az egyik szereplő milyen erős eszközzel tudja a másik magatartását alakítani, illetve hogy mennyire folyamatos és intenzív (vagy épp esetleges) a köztük lévő kapcsolat. Ez a kérdés már azzal is összefügg, hogy milyen erős vagy milyen korlátok közt használható egy helyi környezetjogi/politikai eszköz.

A bemutatás során mindvégig igyekszem szem előtt tartani, hogy az önkormányzati szerepek és a kapcsolatok is sokfélék. Az önkormányzatokat és intézményeiket ugyanakkor (jogi-közigazgatási) egységekként²¹⁹ (s nem például közösségekként, egymástól elkülöníthető önkormányzati és államigazgatási hatáskörökként) értel-

²¹⁷ Ennek modelljére – Institutional Analysis and Development (IAD) – lásd Ostrom: Understanding institutional diversity; illetve Pálné Kovács: Városi terek kormányzása, 13.

²¹⁸ A hálózatok bemutatásának a célját Pálné Kovács is hasonlóan fogalmazza meg a városi kormányzás vizsgálata kapcsán. Eszerint nem valamennyi szereplő beazonosítása, hanem annak a megismerése a fontos, hogy a városok adott funkciói számára a leggyakoribb tagok milyen hozzájárulást nyújtanak; milyen módon segítik vagy akadályozzák az optimális együttműködések megvalósulását. Az általa feldolgozott szakirodalom is jelzi, hogy a kapcsolatrendszer bemutatása nem öncélú: a szereplők interakcióiból formálódó hálózatok felől lehet a politikákat és a hatalom természetét megérteni. Pálné Kovács: Városi terek kormányzása, 11–12.

²¹⁹ Az önkormányzat értelmezésének számos elmélete alakult ki. A helyi önkormányzat hagyományos felfogásban alapvetően jogintézményeket takar, amelyek egységes körét a választott testületek irányítása alá tartozó szervezetek (például a hivatal), a működésüket meghatározó jogi garanciák, a hivatali személyi állomány alkotják. Ezen a hagyományos kereten mára mind a feladatok, mind az azok ellátásában résztvevők köre jelentősen kívül terjeszkedik. Horváth M.: Magunkon kívül, 83.

mezem, s kapcsolataikat azok komplexitásában törekszem bemutatni, a környezeti szempontból érdekes helyi és államigazgatási ügyekre, stratégiaalkotási, jogi szabályozási, szerződéses és egyéb megnyilvánulásaikra (eljárásokra, együttműködésekre) is tekintettel.

Jelen esetben a kapcsolatrendszerre vonatkozóan a közjogi berendezkedés határozza meg a legfontosabb kereteket. Amellett azonban az önkormányzatoknak magánjogi szerződéseken és informális, jogon kívüli eszközökön keresztül is létrejönnek kapcsolatai, amelyek a helyi erőforrások felhasználását, illetve a környezetpolitikát, az önkormányzati döntéseket befolyásolják.

A kapcsolatok feltárása során kiindulópontnak nem a központi jogszabályok egyes előírásait választottam (s így módszerem nem jogszabáylelemzés, a releváns előírások szisztematikus feltárása), hanem ahelyett (az általam vezetett, illetve általam végzett empirikus kutatás, esettanulmányok eredményei, a szakirodalom, és több évtizedes környezetjogi kutatási tapasztalataim tükrében) mindvégig azt a praktikus kérdést tartottam szem előtt, hogy a helyi környezetpolitika szempontjából vajon mely kapcsolatoknak, s milyen együttműködési területeken lehet jelentősége.

Az alábbiakban a kapcsolatrendszer áttekintésére bizonyos egyszerűsítésekkel teszek kísérletet. Az önkormányzatok vizsgált kapcsolatrendszerre rendkívül összetett, a kapcsolatok és a partnerek tipizálására rengeteg különböző szempont, illetve szempontrendszer kínálkozik. Ezeket azonban nem lehet egységes keretbe foglalni, és bármelyiket is alkalmaznám, mindig marad a kijelölt csoportokban atipikus elem. Ha például a jogági megközelítést alkalmazzuk, a közjogi és a magánjogi szabályozottság dichotómiája nem alkalmas kifejezni a jogilag nem szabályozott kapcsolatokat, de számos kapcsolódási pont esetén felmerül mindkét szabályozás együttes jelenléte is. Ha a vertikális és horizontális kapcsolatokat kívánjuk elkülöníteni, az nem ad választ az interakciók különböző tartalmára. Egy kapcsolat lehet erős és gyenge, eseti és rendszeres vagy folyamatos, szakmai vagy horizontális stb., és alighanem rangsorolni is lehetne ezeket, amihez ugyanakkor szintén kellene egy szempontrendszer, például valamely jogág vagy szakpolitika értékrendjéből, esetleg az önkormányzatok praktikus megközelítései alapján. A gyakorlat azonban nem mindig követi az elméletet, a leírt szabályt; a kényszerek aligha környezetpolitikai megfontolásokon nyugszanak; a lehetőségeknek pedig számtalan realitás szab háttért. Végeredményben majdhogynem ábécérendben is fel lehetne sorolni azokat, egy tudományos munkával szemben azonban elvárás a kutatási eredmények rendszerezett, áttekinthető formában való közzlése. Ennek az igénynek megkísérlek úgy eleget tenni, hogy a kapcsolatok szerkezete és a rájuk vonatkozó szabályozás jellege alapján nevezem meg a kapcsolódási pontokat, szerepükről egy összefoglaló leírást is adva egyúttal, ugyanakkor kifejezetten csak környezetpolitikai szempontból

(csak a legszükségesebb mértékben érintve, például a közigazgatási jogot vagy az alkotmányjogot). E leírások forrásai kisebb részben szakirodalmi adatok, jogszabályok, nagyobb részt sokéves, saját kutatási tapasztalatok.

Végül előre kell bocsátanom, hogy az önkormányzatok kapcsolatainak a jelentős része (a pusztán létük, illetve igénybevételek) egyidejűleg eszközként is értelmezhető. Emiatt (is) könyvemnek az eszköztárról szóló későbbi és ez a része szorosan fűződik egymáshoz (amire tekintettel a magam részéről igyekszem elkerülni a felesleges ismétléseket).

2. Vertikális kapcsolatok

Jóllehet, tisztában vagyok azzal, hogy leegyszerűsítésről van szó, az önkormányzatok kapcsolatait – a hozzájuk kapcsolódó pontokat – két csoportra bontva tárgyalom: vertikális és horizontális kapcsolatokként. Ezen kívül a lakossággal, gazdálkodó szervezetekkel – mint célcsoporttal – fennálló (többnyire vertikális) kapcsolatokat nem itt, hanem az eszközök között vizsgálom majd.

A vertikális és a horizontális jelzőt is leegyszerűsítve, szélesen értelmezve használom. Vertikálisnak alapvetően azokat a kapcsolatokat tekintem, amelyekben a másik kapcsolati pont állami szerv, s ebből következőleg, például az önkormányzat számára kötelező aktust bocsáthat ki, illetve amelynek az álláspontja autentikus forrást, hivatkozási alapot jelenthet. E szervekkel az önkormányzatoknak olyan együttműködései is lehetnek, amelyek horizontális, partneri együttműködést feltételeznek (a kapcsolat tehát nem csak egyirányú lehet), illetve „puha” eszközeik is lehetnek. Olyan szervek (például háttérintézmények) is kerültek ebbe a körbe, amelyeknek nincs közhatalmi jogosítványa. Ezek a kapcsolatok alapvetően azt mutatják meg, hogy az önkormányzatok tevékenysége hogyan szervesül a központilag irányított állami működés egészébe.

Az önkormányzatok különféle jogosítványokkal bírnak (rendeletalkotás, tervezés, hatósági feladatok, szolgáltatásszervezés, tulajdonosi joggyakorlás stb.), amelyek gyakorlása más és más megítélés alá esik. A központi és a helyi szint alá-fölrendeltségi viszonya testet ölt, például abban, hogy a helyi szabályozás nem lehet ellentétes a központival, hogy az önkormányzati környezetvédelmi hatóság határozata a kormányhivatalnál fellebbezhető meg, hogy a helyi terveknek is igazodniuk kell a magasabb szintű tervekhez stb. A helyi közügyek intézése körében van önállóság, bár a törvények (mint azt majd, például a távhőszolgáltatás esetén bemutatom) ezt is korlátozzák.

Mindamellettszervezeti értelemben véve a települési önkormányzat nem része az államigazgatási hierarchiának, hiszen például a vezetőit a helyi lakosság választja (s nem a központ nevezi ki), illetve elvben az általa szervezett/nyújtott ellátás minőségéért is az önkormányzat felel a helyi közösségnek.²²⁰

²²⁰ Gajduschek: A haza szolgálatában? 244–245.

Ugyanakkor a közigazgatásnak az államigazgatás mellett természetesen a helyi önkormányzatok is részei, s napjainkban a szervezeti hierarchián való kívülállásuk kontúrjai kezdenek elmosódni. A 2010-től érvényesülő közjogi berendezkedés határozottan szakított azzal a korábbi felfogással, amely az önkormányzati autonómiát hangsúlyozta, s még számos ponton elválasztotta egymástól az államot és az önkormányzatokat. A mostani szabályozás azt hangsúlyozza, hogy az önkormányzat közigazgatási szervezési egység (azaz nincs szó vertikális hatalommegosztásról),²²¹ még ha ezt a megközelítést az Alaptörvény és a Mötv. nem is teljesen következetesen vezeti végig.²²²

Ezen akadémikusnak tűnő megközelítés mellett említést érdemel, hogy az önkormányzatnak a helyi közösségekkel szembeni (például a szolgáltatások ellátásáért viselt) felelőssége relativizálódik az utóbbi években, mivel az állam egyre több esetben veszi azt át, mégpedig nemcsak a környezetvédelmi (és más) közszolgáltatások (át)szervezésével, integrációjával, központosításával, az infrastruktúra állami vagyongazdálkodásba/tulajdonba vételével stb., hanem újabb és újabb állami-közhatalmi kompetenciák közbeiktatásával is (például a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt. „megfelelőségi véleményének” előírása a tervezett fejlesztésekre és a közszolgáltató személyére vonatkozóan, ami egyébként a törvényesség szempontjából, eljárási garanciák hiányában vitatható).²²³

Ki kell emelni az önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet (megerősített) intézményrendszerét is, ami szintén inkább egy hierarchikus viszonyra jellemző.

Ez a – nemcsak a szolgáltatásért való felelősséget, hanem a (helyi) közösségi tulajdont, a közhatalmi kompetenciákat is érintő – tendencia (amit már korábban is említettem, s még később is kitérek rá, néhány részletkérdés tárgyalásával) viszusatükröződik az önkormányzatok és egyes államigazgatási szervek – különösen a kormányhivatalok – napi viszonyában. Erre vonatkozóan a kérdőíves kutatás és az interjúk is azt tárták fel, hogy a kormányhivatalok a kapcsolattartás során egyre kevésbé kezelik partnerként az önkormányzatokat. Ezzel összefüggésben arról is lehet olvasni, hogy inkább a hierarchia részeként tekintenek rájuk – konkrétan a jegyzőkre, illetve a polgármesteri hivatalokra, ami esetenként panaszok forrása is, például a kommunikáció/együttműködés stílusának a megváltozása miatt.²²⁴

²²¹ Csink: Mozaikok a hatalommegosztáshoz, 161, 165.

²²² Horváth M.: Helyi sarok: Sarkalatos átalakulások, 8.

²²³ Az említett NHKV Zrt. például de facto olyan közhatalmi jogköröket gyakorol, mint a közszolgáltatók megfelelőségi véleményének kiadása, amelyet a jogalkotó nem minősített hatósági ügynek, ugyanakkor az minden hatósági határozat, támogatás, és az önkormányzattal kötendő szerződés feltételeként is érvényesül. Gyurkó: A települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás, 208.; Szamek: Hulladékgazdálkodás, 277–278, 280.

²²⁴ Lásd a Jegyző és Közigazgatás 2016/2. számában megjelent véleményt. <https://jegyzo.hu/elmelkedes-a-kormanyhivatalok-es-a-telepulesi-onkormanyzatok-egyuttmmukodeserol/> (2018.09.30.).

Többnyire formalizált, merev kapcsolatokról van szó, kiterjedt közjogi szabályozási háttérrel. A hálózattudomány fogalmai csak megszorításokkal alkalmazhatók ebben a körben, hiszen szerkezetbeli adottságok (például az alá-fölérendeltség, decentralizáció) megállapíthatók ugyan, de a „hálózatosság” folyamata mesterségesen blokkolt (lezártnak tekinthető), vagyis a szerkezet nem követi rugalmasan a társadalmi és gazdasági viszonyok változásait. Azaz nincs szó spontán hálózatról, más szóval ez a kapcsolatrendszer „álhálózatnak” is tekinthető, legalábbis a „networking” értelmében.²²⁵

A vertikális kapcsolatok az államszervezetben nem kizárólagosak, de meghatározóak (például az azonos rangú önkormányzatok horizontális viszonyához képest). Ezen belül is – a hatalommegosztás jegyében – a települési önkormányzatok bizonyos (az utóbbi időben éppen csökkenő) mértékig ellenpólusai és egyben kiegészítői is a központi hatalomnak, amennyiben (a törvényi keretek közt, továbbra is) önállóan intézhetik a helyi ügyeket.

A könyv bevezetőjében is említettem már, hogy hipotézisem szerint a helyi kormányzásnak, az önkormányzatiságnak környezeti-fenntarthatósági okokból a jelenleginél nagyobb teret volna indokolt biztosítani. Értelmezésemben az, hogy a helyi önkormányzatok is az állam részei (amit az ország jelenlegi közjogi berendezkedése expressis verbis érvényesít is), nem feltétlenül az alá-fölérendeltségi viszony erősítése és a helyi hatalom differenciálatlan korlátozása, hanem inkább a partneri viszony (ennek részeként, például a központi előírások megalkotásában az önkormányzatok erőteljesebb, köztlenebb részvétele) és a helyi kezdeményezések támogatása, a helyi adottságok szem előtt tartása (ennek megfelelően rugalmas központi szabályozás) következik. Nem csak a környezetvédelemben.

2. 1. KORMÁNYZAT – ÖNKORMÁNYZAT

A központi kormányzat – ideértve az egyszerűség kedvéért az országgyűlést²²⁶ és a kormányt, illetve annak szerveit, a minisztériumokat is –, illetve a települési önkormányzatok viszonyának a teljes körű áttekintése meghaladná e munka kereteit. A kérdéskör ugyanakkor a könyv csaknem minden részében felmerül valamilyen módon, hiszen a települési önkormányzatok környezetvédelmi tevéységeinek a tartalmát, határait, eszközeit tekintve egyaránt meghatározó.

²²⁵ Horváth–Józsa–Hoffman: Újraszabva, 18.

²²⁶ A Kvt.39. § alapján az Országgyűlés a környezet védelme érdekében törvényalkotó munkájában érvényesíti a környezetvédelmi érdekeket; elfogadja a Nemzeti Környezetvédelmi Programot, két évente értékeli annak végrehajtását; meghatározza a Kormány és a helyi önkormányzatok környezetvédelmi feladatait; jóváhagyja a környezetvédelmi feladatok megoldását szolgáló forrásokat stb.

Az önkormányzatok (illetve szerveik, tisztségviselőik) által ellátott feladatok körében az országos jogszabályok (törvények) mondják meg, hogy melyek a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok (vagyis azok a helyi közügyek, amelyek ellátásáért az önkormányzatok választott testületei felelnek), s központi előírások (törvények, kormányrendeletek meg) szabják meg azt is, hogy melyek azok az államigazgatási feladatok, amelyeket (mint országos közügyeket) egyes önkormányzati szervekre ruháznak át. A központi jogszabályok azonban nemcsak ezekre, hanem gyakran az önként vállalt önkormányzati feladatok ellátására is követelményeket állapítanak meg. (Azt például, hogy mi minősül önkormányzati hatósági ügynek, törvény és helyi rendelet is megállapíthatja.) A vonatkozó központi előírások (köztük akár miniszteri rendeletek is) szabják meg a feladatokhoz társuló hatásköröket, az ellátás, a finanszírozás módját stb. Gazdálkodási, szolgáltatási tevékenységeikre – mint környezethasználatokra – környezetvédelmi követelmények is vonatkoznak. A jogszabályokhoz stratégiák, pályázati feltételek stb. társulnak, amelyek így együtt meghatározóak az önkormányzatok mozgásterét, eszközeit, helyi rendeleteik és terveik lehetséges tartalmi elemeit, kapcsolatrendszerét illetően. A kormányzat és az önkormányzatok közti viszony ebből fakadóan nemcsak hierarchikus jellegű, hanem egyben aszimmetrikus is.

A kormányzati munkamegosztásnak megfelelően az önkormányzatok különféle minisztériumokkal kerülnek kapcsolatba. Ráadásul a kormányzattal való kapcsolatot jelentős részben kiegészítik köz(be)vetett elemek is, hiszen a központi akarat érvényesítésének léteznek megyei-járási szinten dekoncentrált intézményei is, illetve léteznek kormányzati háttérintézmények is, amelyekre alább szintén kitérek majd, amennyiben az azokkal való kapcsolatnak vannak környezetvédelmi sajátosságai is. Emellett a kapcsolattartás az önkormányzatok részéről sem elsősorban közvetlen módon, hanem az önkormányzatok érdekképviselői szervein (szövetségein), illetve az érintett minisztériumok és önkormányzati szövetségek képviselőjét biztosító, Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsán²²⁷ keresztül valósul meg.

2. 2. SZAKMINISZTÉRIUMOK ÉS HÁTTÉRINTÉZMÉNYEIK – ÖNKORMÁNYZATOK

Mindenekelőtt azt szükséges rögzíteni a központi kormányzati szervek és az önkormányzatok viszonya kapcsán, hogy központi szinten a környezetügyi hatáskörök szétforgácsolódnak. Nemcsak arról van szó, hogy más minisztériumban van

²²⁷ 1128/2012. (IV. 26.) Korm. határozat az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsáról. A testületben az érintett minisztériumok (BM, NGM, ME) mellett az országos önkormányzati érdekszövetségek képviseltek magukat. Konzultációs, illetve javaslattevési joga van az önkormányzati rendszerrel, a helyi közszolgáltatásokkal, illetve a költségvetéssel kapcsolatban.

az önkormányzati államtitkárság, s másban a környezetvédelmi, hanem arról is, hogy a környezetvédelem egyes részterületei különböző minisztériumokhoz (agrár-, belügy-, innovációs és technológiai, emberi erőforrás-, pénzügyminisztérium, miniszterelnökség) kerültek. Hazánk azon kevés európai országok egyike, amelyeknek nincs a környezetvédelemnek „dedikált” minisztériuma.²²⁸ Ez ugyanakkor önmagában nem feltétlenül jelzi a környezetpolitika súlyát (az inkább az erőteljes, felső szintű politikai elköteleződésen –, illetve, ami a hazai helyzetet illeti – annak krónikus hiányán múlik),²²⁹ mindenestre biztosan nem beszélhetünk a környezetvédelem integrációjáról, s így az önkormányzatok egységes környezetvédelmi szakmai orientációjáról sem.

A központi és a helyi szint kapcsolatában nincs mindig jelen a megyei kormányhivatal vagy más területi szerv, mint közvetítő, amire számos környezetvédelmi példa ismert. Ezek közül említek itt néhányat, amelyek a kormányzat támogató szerepének jelentőségét mutatják, és a kutatás során a szemem elé kerültek.

A Belügyminisztériumot említem elsőként, tekintve, hogy az önkormányzatokkal kapcsolatos alapvető kormányzati ügyek (jogszabály-előkészítés, önkormányzati reform és finanszírozás, az önkormányzatok önfenntartó képességét biztosító projektek koordinálása stb.) ide (a BM Önkormányzati Államtitkársághoz) tartoznak, s hogy a tárcának kifejezett környezetügyi feladatai (vízvédelem, vízgazdálkodás, katasztrófavédelem, településüzemeltetés, területrendezés) is vannak. A tárca SZMSZ-e az önkormányzati államtitkár feladataként jelöli meg az országos önkormányzati érdekképviseleti szervezetekkel való kapcsolattartást és a velük való egyeztetés rendszerének működtetését.²³⁰

A BM több csatornán keresztül segíti, orientálja is az önkormányzatokat. Útmutatókat ad közre, amelyek segítik az önkormányzatok tervezési tevékenységét. Ennek több évtizedes hagyományai vannak, például a településfejlesztési, illetve településrendezési tervezés területén, ami mellett újabban, például az integrált városfejlesztési stratégiák készítését, az önkormányzati (hatósági, szabályozási, településüzemeltetési stb.) feladatok tudatos ellátását, a helyi erőforrások feltérképezését, a közszolgáltatások térségi optimalizációját is támogatja ezzel az eszközzel.²³¹ Adott esetben tájékoztatókat ad ki (mint tette 2017-ben, a települési önkormányzat

²²⁸ Lásd az OECD már hivatkozott, 2018-as jelentését. OECD Environmental Performance Reviews: Hungary. OECD, Paris, 2018, 88. https://read.oecd-ilibrary.org/environment/hungary-2018_9789264298613-en#page88 (2018.06.10.).

²²⁹ Bartus: Az érdemi és hatékony környezetpolitika körvonalai, 456–457.

²³⁰ A belügyminiszter 11/2018. (VI.12.) BM utasítása a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

²³¹ http://varosfejlesztas.hu/wp-content/uploads/2018/03/BM_%C3%AAtmutat%C3%B3_MJV_ITS_20130830.pdf; <http://bm-oki.hu/News/ViewFile?FileID=105>; <http://bm-oki.hu/News/ViewFile?FileID=109>; <http://bm-oki.hu/News/ViewFile?fileId=80> (2018. 11. 19.).

jegyzőjének engedélyezési hatáskörébe tartozó kutak eljárásjogi szabályairól),²³² amelyek a kérdéskör környezeti hátterére is rámutatnak, illetve rendszeres kiadványával, az Önkormányzati Hírlevéllel. A minden egyes önkormányzathoz eljutó hírlevél tematikai szempontból rendkívül vegyes, s számos ismertetés jelenik meg benne a változó vízgazdálkodási, levegővédelmi, hulladékgazdálkodási stb. előírásokról, az önkormányzatok kapcsolódó teendőiről, jogértelmezési kérdésekről. A hírlevél nyitott a külső megkeresésekre is, vagyis nem kizárólag a BM álláspontját jeleníti meg (így jómagam is több alkalommal közölhettem benne kutatási eredményeket, élhettem felhívással az önkormányzatokhoz).²³³

A Miniszterelnökség tevékenysége is befolyásolja az önkormányzatok környezetvédelmi attitűdjét, például a törvényességi felügyelet és olyan szakterületek irányítása révén, mint az építésügy, a településfejlesztés és településrendezés.²³⁴ A modern települések program (a maga programozási, támogatási feladataival) szintén idetartozik, akárcsak Budapest és a fővárosi agglomeráció fejlesztési ügyei. A Miniszterelnökség gyakorolja a tulajdonosi jogokat például az Építésügyi Minőségellenőrző Innovációs Nonprofit Kft. felett, amely egyebek mellett a Polgármesterek Szövetségének nemzeti koordinátor szervezeteként szakmai fórumokat tart önkormányzatok részére.

A környezetvédelemért felelős agrárminisztérium, felismerve, hogy helyi szinten sokszor hiányzik a különösen bonyolult környezeti összefüggések, szakmai kérdések megítéléséhez szükséges szakismeret, gyengébb kapcsolatokon, illetve puhább eszközökön keresztül igyekeznek segíteni, orientálni. Az önkormányzatok részére útmutatók és helyi rendeletminták készülnek, amelyek alkalmazása nem kötelező, de közzétételük szakmai segítséget jelent az önkormányzatoknak. A rendszerváltás idején (az 1990-es években) sok ilyen készült, amelyek többsége mára elavult, de néha a helyi rendeletekben még most is tetten érhető a hatásuk (nem egy esetben törvényellenessé vált rendelkezések formájában, amelyek „titokzatos módon,” egymással látható kapcsolatban nem álló önkormányzatoknál fordulnak elő.)

Ma is használatban vannak ugyanakkor, például a környezetvédelemért felelős minisztérium háttérintézményei által készített újabb minták és útmutatók, a helyi jelentőségű természetvédelmi oltalom és a szmogriadó tervek tárgyában.²³⁵ Ezek

²³² <https://www.nak.hu/kiadvanyok/kiadvanyok/1232-tajekoztato-kutak-eljarasjogi-szabalyai/file> (2018. 09. 30.).

²³³ Például az Önkormányzati Hírlevél 2016/7, 2016/8, 2016/10, 2017/2, 2017/7. számaiban. <http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/onkormanyzati-allamtitkarsag> (2018.06.11.)

²³⁴ A tárca SZMSZ-e kifejezetten megemlékezik az érintett önkormányzatokkal és érdekképviseleti szervezeteikkel való kapcsolattartásról. 14/2018. (VII. 3.) MvM utasítás a Miniszterelnökség Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

²³⁵ A szakminisztérium természetvédelmi honlapján kiadott mintarendelet és egyéb tájékoztatók, legutóbb 2017.07.12-én frissített gyűjteménye: <http://www.termeszetvedelem.hu/onkormanyzatok>; A Nemzeti Környezetügyi Intézet 2014-ben készített szakmai útmutatást Füstködriadóterv-minta

esetenként nemcsak központilag helyesnek talált megoldásokat, hanem már bevált, jó gyakorlatokat is közvetítenek az önkormányzatok számára, amelyekhez egyébként az önkormányzatok csak horizontális kapcsolatok révén jutnának hozzá. Erre példaként hozható Miskolc szmogriadó-rendelete, amely számos tekintetben megfelel az egykori Nemzeti Környezetügyi Intézet (NeKI) által kiadott mintának. A „megfelelés” egyébként éppen ebben az esetben fordítva is igaz. Mint az önkormányzat illetékesei kifejtették nekem, a miskolci jogszabály kidolgozására még 2013 júliusában került sor, és ők nem használták fel a NeKI anyagát. Azt valószínűsítik, hogy a NeKI átvette a miskolci jogszabály struktúráját, szövegét, s azt tette országos mintává.²³⁶

A háttérintézmények egyébként egy-egy, több településre jellemző probléma (mint amilyen a magas szállópor-koncentráció) kezelése során hálózatokat is képezhetnek (például így működik együtt tucatszani város, köztük Debrecen és Miskolc is a Hermann Ottó Intézettel [HOI] a szállópor koncentráció csökkentésében).

A tárca kivételes esetben – a központi előírásokkal való összhang erősítése érdekében – közvetlenül is odafordul az önkormányzatokhoz, valamilyen intézkedést kérve (megjegyzés: a szaktárca az ilyen megkeresések érvényesítésére nem bír saját, közjogi eszközökkel, de azért ha egy államtitkár ír levelet a polgármesternek, annak önmagában is van súlya). Ennek szemléltetésére két példát hozok. Az elsőben egy olyan minisztériumi állásfoglalás szerepel, amely kiválóan alkalmas a helyi szabályozás jelentőségének a hangsúlyozására is.

1995-ben törvény mondta ki a kunhalmok védelmét, és ezt követően a környezetvédelmi minisztérium felhívta az önkormányzatokat, hogy a kunhalmokat védő előírásaikat helyezték hatályon kívül. Ez azonban elhamarkodott intézkedésnek bizonyult, mivel a kunhalmok tényleges központi védelme nem valósult meg. Később erre tekintettel a minisztérium megváltoztatta az álláspontját (az ügy részleteire később még visszatérek).

A másik példa a közvetlen kapcsolatra a minisztérium által elrendelt vizsgálat, amely adott esetben az önkormányzatot is érintheti. Emlékezetes eset volt a 2006-os miskolci „ivóvízjárvány” kivizsgálása, amit még a környezetvédelmi és vízügyi miniszter rendelt el, a területi környezetvédelmi és vízügyi igazgatási szervek bevonásával. A vízügyi szakállamtitkár által jegyzett jelentés az önkormányzat számára a biztonságos üzemeltetéshez szükséges fejlesztéseket illető javaslatokat fogalmazott meg, amelyek javarészt a közműcéggel kellett végrehajtani. Ezen túlmenően a dokumentum rámutatott a közműcégből való, korábbi tőkekivonás

és útmutató címmel, amely szintén elérhető az interneten. http://pm10.kormany.hu/download/7/74/c0000/NeKI_FKRminta.pdf (2018.06.10.).

²³⁶ Fodor L.: A levegő védelme Miskolcon, 358.

gyakorlatának a fenntarthatatlanságára is, javasolva, hogy a rendszerből származó jövedelmet a rendszer fejlesztésére, biztonságos működtetésére fordítsa a város.²³⁷

Az Agrárminisztérium (illetve jogelődei) a kizárólagos állami tulajdonú Nemzeti Turisztikai Ügynökséggel (illetve jogelődeivel) immár negyedszázada minden évben meghirdeti a „Virágos Magyarország” c. versenyt, amelyen 2018-ban például 300-nál is több hazai önkormányzat vett részt. A verseny olyan tevékenységeket támogat, mint új zöldfelületek, parkok, fasorok létesítése, fenntartása; kulturált, egészséges környezet kialakítása; közterek, utcák, épületek, intézmények virágosítása; növénykiültetések a lakosság bevonásával, részvételével; továbbá a település műemlékeinek, épületeinek, turisztikai és kulturális értékeinek megőrzése, fejlesztése és a gyomnövények irtása.²³⁸

A közlekedési és az energiaágazat, a hulladékgyűjtést is magában foglaló „fenntarthatóság-ügy” és a klímavédelem felelőseként, valamint a különböző európai uniós forrásokból (az operatív programok, OP-ok keretében) történő fejlesztések, beruházások támogatása, illetőleg a projektek környezetvédelmi feltételeinek a meghatározása, ellenőrzése körében az ITM is megemlítendő.

A támogatások esetén egyébként jól látható, hogy számos, kifejezetten környezetvédelmi beruházás valósulhat meg azokkal, de amellet az a fajta „közvetett, rugalmas” szabályozási módszer (a támogatás) az ellenőrzések (és a pénzügyi szankciók) révén már akár kellően szigorú és erőteljes lehet ahhoz is, hogy a projektekre vonatkozó közigazgatási jogi szabályozással felvegye a versenyt. A konkrét fejlesztések elhatározásán felül arra is rákényszeríti az önkormányzatokat, hogy a környezet védelmére kiterjedő stratégiákat, átfogó terveket, koncepciókat készítsenek (amelyekre az eszközzrendszer kapcsán még visszatérek).

Itt meg kell még jegyezni, hogy a különböző támogatások nincsenek feltétlenül összhangban egymással, illetve a fenntartható fejlődés elveivel, azaz nincsen arra garancia, hogy a támogatásokban megtestesülő, esetleges kapcsolatok egyértelműen a fenntarthatóság felé terelgessék az önkormányzatokat. Példaként említem meg a Modern Városok programot, amelyet a Kormány a megyei jogú városok fejlesztési elképzeléseinek finanszírozására hirdetett. Ebben vízminőség-javítás, barnamezők felszámolása mellett a gazdasági növekedést – például új ipari parkok létesítését – célzó, zöldmezős beruházások is szerepelnek, mely utóbbiak esetén a Kormány átvállalja a termőföldek megvásárlásának és átminősítésének költségeit (a beruházások tehát állami tulajdonú területeken, állami beruházásként valósulnak meg), ezzel – a fejlesztések mellett – megkönnyítve és gyorsítva a termőföldek fogását is.²³⁹

²³⁷ Jelentés a miskolci ivóvízszennyezés vizsgálatáról. KvVM, Budapest, 2006. augusztus.

²³⁸ <https://viragosmagyarorszag.hu/> (2018. 11. 19.).

²³⁹ Például Tatabánya esetén. Az egyes programok áttekintésére lásd a Kormány honlapját: <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/modern-varosok-sorozat> (2018.06.29.). Napjainkban megke-

Az ITM háttérintézménye, a Közlekedéstudományi Intézet az önkormányzatokkal is együttműködik, például útmutatót dolgozott ki számukra az ún. alacsony emissziós zónák létrehozására (2013), közreműködik helyi közlekedésfejlesztési tervek elkészítésében stb. A 2017-ben létrehozott (akkor a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumnak, ma az Innovációs és Technológiai Minisztériumnak alárendelt) Magyar Bányászati és Földtani Szolgálatot említem még meg, amely ugyan központi hivatal, de a települési önkormányzatok számára környezetpolitikai szempontból egy másik szerepköre a fontosabb. E szolgálatba integrálták ugyanis a korábban önálló Nemzeti Alkalmazkodási Központot, amely az önkormányzatokat települési alkalmazkodási stratégiák készítésével, elemzésekkel (például egyes településekre, azok sérülékenységére, közlekedésére, turizmusára, zöldterületeire vonatkozó esettanulmányokkal) segíti, és legfőképpen elérhetővé teszi számukra az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodással kapcsolatos tájékoztatást, döntés-előkészítést segítő Nemzeti Alkalmazkodási Térinformatikai Rendszert (NATÉR). E rendszer egyébként a települések közti összehasonlításokat is lehetővé teszi.²⁴⁰

2. 3. KORMÁNYHIVATAL – ÖNKORMÁNYZAT

A kormányhivatalok és az önkormányzatok viszonyát két részben tárgyalom. Egyfelől (e pontban) a felügyeleti hatósági feladatok és a törvényességi felügyelet ide kapcsolódó kérdéseivel, másfelől (alább) a kormányhivatal, mint környezetvédelmi hatóság szerepével foglalkozom. (Utóbbi együtt vizsgálom a környezetvédelmi igazgatás egyéb szerveivel való együttműködés kérdéseivel.)

A megyei (fővárosi) kormányhivatalok összekötők a központi szint és a települési szint között. Ez a kapcsolat a többi állami szervvel való kapcsolathoz képest erősebb, mivel egyfelől intenzívnek mondható, másfelől pedig azért, mert – különösen a törvényességi felügyelet terén – erősek a hivatal jogosítványai. A kormányhivatalokon múlik a központi és a helyi szint viszonyát biztosító jogszabályi garanciák és (az önkormányzatokkal szembeni) szankciók alkalmazása. Jelleget tekintve ezért – a kormányhivatalok deklaráltan segítő hozzáállása ellenére, a másik oldalról néz-

rülhetetlen feladat a talajfedéseknek (illetve a talajfunkciók azokkal járó rohamos degradálódásának) a megállítása, ami összefügg a zöldmezős beruházások támogatásának megszüntetésével, a barnamezős beruházások ösztönzésével, az érintett területek rehabilitációjával is. Bándi: Klímaváltozás, 13.

²⁴⁰ Felmérés a hazai önkormányzatok éghajlatváltozással kapcsolatos ismereteiről és tevékenységeiről, Magyar Természetvédők Szövetsége, Budapest, 2017, 9. E kutatás szerint a települési önkormányzatoknak csak alig egyharmada használ térinformatikai rendszert, leginkább egyébként a Lechner Tudásközpont által működtetett Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszert (<https://www.teir.hu/>), amely többek közt a terület környezeti, táji jellemzőinek, illetve azok változásainak bemutatásával segíti a különböző helyi stratégiák elkészítését.

ve – néha mégsem egészen partnerinek látszik az együttműködés, hanem inkább egyfajta (tág értelemben vett) hierarchikus, illetve aszimmetrikus viszony jellemzi (aszimmetria alatt értve egyebek mellett, hogy nem egyenrangú s azonos szerepkörű szervekről van szó).

a) A velük való kapcsolat az önkormányzatok tevékenységének több területére is kiterjed. A kormányhivatalok által gyakorolt felügyeleti hatósági tevékenységet említtem elsőként, amely ellenőrzéseken, szakmai konzultációkon (jegyzői értekezleteken), állásfoglalásokon, felügyeleti intézkedéseken keresztül valósul meg. Például a környezetvédelmi szempontból is releváns építésügyi, állatvédelmi, ipari és vízügyi igazgatás terén a jegyző, illetve a polgármester és a hivatali ügyintézők államigazgatási eljárásait, döntéseit vizsgálják hivatalból, felügyeleti eljárásban. Emellett konkrét ügyekben is van a kormányhivatalok és a helyhatóságok között kapcsolat, amennyiben a kormányhivatal (szintén kifejezetten csak az államigazgatási ügyekben) fellebbezéseket bírál el.

Ha törvénysértést talál, jelzi az érintett szervnek, megjelölve, hogyan pótolja a hiányosságot. Aktus-felülvizsgálati jogot gyakorolva megsemmisítheti a törvénysértő döntést, mulasztás esetén az eljárás lefolytatására kötelezi az önkormányzati hatóságot stb.²⁴¹

A hatósági együttműködés is jellemző és szorosnak mondható, mivel az utóbbi időben (például az önkormányzati, illetve államigazgatási hatáskörök újraszabályozása miatt) nőtt az együttműködés kényszere, sok feladat megoldása csak együtt lehetséges (például a hivatal gyakran igénybe veszi a jegyzők közreműködését, a hivatal eljárásait a jegyző kezdeményezi).

b) A törvényességi felügyelet a másik nagy terület,²⁴² amely nemcsak az önkormányzati szervek, hanem a társulások működésének és döntéseinek a jogszerűségére, illetve a kötelező közszolgáltatási feladatok ellátására is kiterjed. Az önkormányzatok általában a Nemzeti Jogszabálytárba töltik fel dokumentumaikat (rendeleteiket, jegyzőkönyveiket, határozataikat), s e rendszeren keresztül kapják meg a törvényességi észrevételeket is. Emellett a kormányhivatal gyakran külön tájékoztatást is kér, adott esetben preventív jelleggel a helyi rendelet megalkotásának az előkészítéséről, ami legutóbb a településképvédelem körében jelentett komoly kihívást az önkormányzatok számára. (A helyi dokumentumok száma egyébként

²⁴¹ A kormányhivatalnak az önkormányzatok államigazgatási feladatot ellátó jegyzői, illetve kivételesen (törvényben vagy végrehajtási kormányrendeletben meghatározottak szerint) polgármesterei és polgármesteri hivatali ügyintézői államigazgatási jogkörben hozott döntéseivel kapcsolatos aktusfelülvizsgálati és felügyeleti hatósági feladataira lásd a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 44. §-át és az ágazati jogszabályokat. A felügyeleti eljárás szabályait az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 121. §-a rögzíti.

²⁴² Ennek részletes előírásait adja a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól.

lési hulladékgyűjtés, az állati eredetű hulladékok és a nem közművel gyűjtött háztartási szennyvíz kezelése, a vízkár-elhárítás tervezése, az állattartás és a településkép-védelem helyi szabályozása terén).²⁴⁶

Igény esetén jogi-szakmai segítséget nyújtanak (e kérdésre alább még kitérek, empirikus kutatásunk alapján), de ismert egy hivatali kezdeményezésű „formája” is ennek, az ún. „szakmai segítségnyújtás és javaslattetelek.” Ezzel a „jó gyakorlat-tal” a Borsod-Abaúj Megyei Kormányhivatal gyakorlatában találkozom,²⁴⁷ mégpedig úgy, hogy a megye számos önkormányzata²⁴⁸ hivatkozott rá egyes rendeletek (főként a környezetvédelmi előírásokat is tartalmazó helyi építési szabályzatok, településkép-védelmi rendeletek) módosítása során.²⁴⁹ Az interneten (önkormányzati portálokon) elérhető kormányhivatali és önkormányzati iratok arról árulkodnak, hogy a hivatalok – az államtitkári utasítás formájában kiadott, éves ellenőrzési munkaterv alapján – a helyi követelményeket áttekintik, s annak alapján a típushibákat (például a központi előírással ellentétes követelményeket, a jogszabály-szerkesztési hibákat) összegyűjtik, s azokra felhívják az érintettek figyelmét, javaslatot téve a helyi előírások felülvizsgálatára. Ez a módszer sokkal inkább alkalmas az önkormányzatok megszólítására, mintha csak a központi előírásokról, illetve a vonatkozó joggyakorlatról adnának ki tájékoztatást (útmutatót, körlevelet),²⁵⁰ vagy ha előzmény nélkül törvényességi felügyeleti felhívással élne a hivatal, ráadásul ezen a módon a felügyelettel járó hatósági munka egy részét is meg lehet spórolni.

Megjegyzem, hogy a kormányhivatal szerepe a települési szint „felügyeletében” nem kizárólagos, hiszen például a gazdálkodást az Állami Számvevőszék ellenőrzi,

²⁴⁶ Ezekről a kormányhivatalok honlapjukon tájékoztatást adnak. Például <http://www.bekesijarasok.hu/kormanyhivatali-hirek/ulesezett-a-bekes-megyei-jegyzoikar>; <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/bekes/hirek/jegyzoikar-ertekezlet-a-kormanyhivatalban-20180709> (2018. 11. 01.).

²⁴⁷ Fodor L.: Környezetvédelem az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó miskolci szabályozásban, 24.

²⁴⁸ Például Ózd, Alsószolca, Köröm, Edelény, Sajóivánka. Az előterjesztések (sajnos nem minden esetben) elérhetők az interneten. A számos jó példa közül csak néhány url-cím álljon itt példaként: https://www.ozd.hu/content/cont_573581124b52c6.85446658/19_napirend_trt_felulvizsgalat_2016.pdf; http://www.korom.hu/kozerdeku/testuleti/2016/0629_jkv.pdf; <http://www2.alsoszolca.hu/letoltes/kozerdekuadatok/tevenysegregumokdesrevonatkozoadatok/Kepviselotestuletnyilvanosuleseloterjesztések/2016.06.23/1a.pdf> (2018.06.11.).

²⁴⁹ Borsod-Abaúj-Zemplén megyében (interjúalanyom, korábbi kormányhivatali munkatárs elmondása szerint) e módszernek az a jelentősége, hogy kb. 350 települési önkormányzatról van szó, és a hatalmas munkaterhet próbálják meg csökkenteni, míg például Békésben, ahol mindössze 75 helyi önkormányzat működik, azt emelik ki, hogy a kisebb jelentőségű törvénysértések esetén élnek inkább ezzel az eszközzel, és csak a jelentősebbek esetén alkalmazzák a felügyeleti eszközöket. (Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2017. évi tevékenységéről.)

²⁵⁰ Például a Békés Megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztály Törvényességi Felügyeleti Osztálya adott ki ilyet a közösségi együttélés szabályainak megszegéséhez kapcsolódó szankcionálás lehetőségéről 2018 márciusában. http://www.kormanyhivatal.hu/download/e/6a/54000/Rendelethalotas_kerdések_közösségi_együttélés_szabályairól.pdf#!DocumentBrowse (2018. 11. 24.).

a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási feladatok vagy a veszélyes vegyi üzemekkel kapcsolatos polgármesteri feladatok ellátásának a biztosítása érdekében pedig szükség esetén a katasztrófavédelmi igazgatóság lép fel.

Annak, hogy melyik feladat a kötelező, illetve hogy azt érvényesíti-e az önkormányzattal szemben egy hatóság, nyilvánvaló szerepe van a feladatellátás hatékonyságában. Emellett – másik oldalról nézve – azt is befolyásolja, hogy az önkormányzat mit (milyen problémát, feladatot) tekint prioritásnak, esetünkben a környezetvédelem területén. (Mint arra a környezetpolitikai eszközrendszer bemutatásáról szóló fejezetben kitérek, az önkormányzatok inkább ennek, s nem pedig a környezetvédelmi szakmai szempontoknak és tényleges eredményességüknek megfelelően rangsorolják a rendelkezésükre álló környezetpolitikai-környezetjogi eszközöket.)

2. 4. A KÖRNYEZETVÉDELMI ÉS TERMÉSZETVÉDELMI IGAZGATÁS ÁLLAMI SZERVEI ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK

A környezetvédelmi igazgatás dekoncentrált szervei közül az egyszerűség kedvéért csak a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságról (korábban önálló felügyelettség; 2015-től a kormányhivatal része), a vízügyi hatóságról (korábban a felügyelettség része, 2014-től a Belügyminisztériumnak alárendelten a katasztrófavédelmi igazgatóságok része) és a természetvédelmi igazgatás nem hatósági feladatait ellátó nemzetipark-igazgatóságról beszélek. Ennek az egyszerűsítésnek az oka az, hogy itt nincs módom áttekinteni mindazt a szakterületet, amely még nagyon szorosan kapcsolódik a környezetvédelemhez (például erdészeti, vadászati, élelmiszerlánc-felügyeleti, földügyi, bányászati igazgatás), s amelyeknek sokáig szintén önálló szervei voltak, de kormányhivatali integrációjukra már korábban sor került.²⁵¹ A hatóságok közül is nem foglalkozom külön az országosokkal, jóllehet az önkormányzatok csekély mértékben (a válaszok 5%-ában) az országos környezetvédelmi hatóságot (a főfelügyelőséget, illetve jogutódját, a Pest Megyei Kormányhivalt)

²⁵¹ Egy miskolci példa az ezekkel való kapcsolatra a helyhatóság ellenőrzési beszámolója alapján: a termőföld hasznosítási kötelezettségének, külterületen a gyommentesítési kötelezettségnek az ellenőrzése és szankcionálása az ingatlanügyi hatóság jogköre (2007. évi CXXIX. tv.); a parlagfű elleni közérdekű védekezésben belterületen a jegyzőnek van hatásköre, ami intézkedésekre (a védekezés elrendelésére) is kiterjed [221/2008. (VIII. 30.) Korm. rendelet]. Belterületi egyéb gazok esetén ismét a jegyző járhat el (a közösségellenes magatartásokról szóló helyi rendelet alapján); míg külterületi parlagfű esetén az élelmiszerlánc-biztonsági hatóság jár el [221/2008. (VIII. 30.) Korm. rendelet]. E hatáskörök szoros kapcsolódásából együttműködési kényszer fakad, aminek a helyhatóság a többi hatósággal való egyeztetések útján, illetve az általa a külterületen észlelt szabálytalanságok bejelentésével tesz eleget.

is megjelölték (igaz, esetenként önmagában említették e szervet, ami felértékeli a jelentőségét) a jogértelmezési problémák megoldásában segítő partnerként.

A környezetvédelmi (szakmai) kérdésekben való együttműködés a különböző környezetvédelmi hatóságokkal a Kvt. 46. § (1) bekezdés alapján kötelezettsége az önkormányzatnak. Jóllehet, szervezetileg az előző évek során felszámolták az önálló környezetvédelmi hatóságokat, maguk a környezetvédelmi hatáskörök megmaradtak, sőt, (2017-től) a területi hatáskörök megyei szintűvé váltak és járásiakkal egészültek ki. Tehát most van települési szint az önkormányzati hatóságokkal, illetve járási, megyei és országos szint is (a kormányhivatali rendszerben), ami egyebek mellett (nem részletezve itt a hatáskörök változásait) azt jelenti, hogy a korábbiakhoz képest a települési önkormányzatok számára ezek a hatóságok közelebb kerültek, elérhetőbbé váltak (ami polgáraik esetén már nem feltétlenül mondható el, tekintettel a hatásköri változásokra – például a levegővédelem 2011-ben a helyi jegyzőktől a kistérségi/körzetközpont települések jegyzőihez, majd onnan a járási hivatalokhoz került).

A környezetvédelmi központi előírások alapján legalább két (környezetpolitikai és jogi szempontból egyaránt kiemelhető) területen szükségszerű az együttműködés. Az egyik terület a hatósági munka, amelyre vonatkozóan a hatásköri szabályok adnak elsődleges iránymutatást, ugyanakkor ebben a körben mindig is voltak és maradtak is bizonytalanságok (hatásköri viták, például a hulladékgazdálkodási előírások megsértésének szankcionálása kapcsán), amelyek kiküszöbölése együttműködést igényel. Ezen túl a hatásköri kormányrendelet²⁵² alapján az önkormányzati környezetvédelmi hatóság (ide nem értve a képviselőtestületet) környezetvédelmi hatósági ügyben hozott elsőfokú döntése esetén másodfokon a területi környezetvédelmi hatóság jár el.

Egy sor eljárási természetű együttműködés is terheli őket, például ha egy tevékenységhez a jegyző és a környezetvédelmi hatóság engedélye is szükséges, akkor tájékoztatják egymást az eljárás megindításáról; a környezeti hatásvizsgálati eljárásban a jegyző közreműködik a lakosság bevonásában stb.²⁵³ Emellett a szakhatósági közreműködés (egymás hatósági eljárásaiban való közreműködés) is hagyományos formája az együttműködésnek. Az utóbbi évek központi intézkedései azonban e körben (is) csökkentették az önkormányzatok súlyát, hiszen a helyi természetvédelem kérdéseit leszámítva a környezetvédelem minden más területén megszűnt a jegyző szakhatósági jogköre. Így például a környezeti hatásvizsgálati eljárásban ma már csak megkeresés keretében kell bevonni a jegyzőt arra vonatkozóan, hogy a helyi építési szabályzatnak vannak-e releváns előírásai, aki a válasz

²⁵² 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről, 9. § (4) bekezdés.

²⁵³ Lásd például a környezeti hatásvizsgálati eljárás és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás részletes szabályait megállapító 314/2012. (XII. 25.) Kormányrendelet 3-9. és 21. §-át.

mellett véleményt nyilváníthat. E változások megítéléséhez hozzátartozik, hogy a szakhatósági közreműködés a kormányhivatali integráció miatt egyébként is jelentősen visszaszorult hazánkban, ami a környezetvédelem szempontjából ugyanakkor számos további problémát vet fel.²⁵⁴

Mivel az önkormányzatok számos esetben nélkülözik a megfelelő szakmai kapacitást, technikai eszközt (például mérőberendezéseket), a jogszabályok az államigazgatási hatósági jogkör gyakorlásához esetenként előírják a környezetvédelmi hatóság bevonását. Így a szmogriadó elrendelését (ami polgármesteri hatáskör) a mérések és előrejelzések alapján a környezetvédelmi hatóságok kezdeményezik (az Országos Levegőtisztasági Mérőhálózatot a területi környezetvédelmi hatóságok – azaz a kormányhivatalok – működtetik, az Agrárminisztérium szakmai irányítása mellett).

Ami a másik területet illeti, ki kell emelni, hogy a területi környezetvédelmi hatóság a szakmai kompetenciája révén többféleképpen segítheti a (szakmai stábbal többnyire nem bíró) helyi döntéshozókat. A környezetvédelmi hatósággal való szakmai együttműködést egyébként néhány önkormányzat (Pécs, Kaposvár) együttműködési megállapodásba is foglalta, még az önálló felügyelőségek idején.²⁵⁵

Szakmai segítségért lehet, illetve bizonyos, meghatározott esetekben kell is fordulni a területi környezetvédelmi hatósághoz, például véleményezés keretében. Előírás az önkormányzat környezetvédelemmel kapcsolatos rendeleteinek, határozatainak és terveinek (programjainak) az elfogadása előtti, előzetes véleményeztetés [Kvt. 48. § (3)]. (Ugyanez a jogszabályhely egyébként a szomszédos, illetve érintett települési önkormányzatnak csak a tájékoztatását írja elő.) A Kvt. alapján fennálló kötelezettség gyakran nem teljesül, és mint az ÁSZ 2011-es jelentése rámutat, ez a probléma nem egyedül a környezetvédelmi hatóság bevonása kapcsán merül fel.²⁵⁶ Külön jogszabály nevesíti még, például a zajcsökkentési intézkedési terv előzetes véleményeztetési kötelezettségét; a környezeti vizsgálat (Skv.) keretében pedig valamennyi érintett terv esetén szükséges a véleményeztetés (más kérdés, hogy a környezeti vizsgálat alkalmazására ténylegesen sor kerül-e a központi-lag előírt esetekben). Külön is meg kell említenem a településrendezési eszközök esetén szükséges véleményezést, amelynek az elmaradása miatt korábban törvényellenesség (közjogi érvénytelenség) megállapítására került sor több esetben is.²⁵⁷

²⁵⁴ A környezetvédelem szervezeti rendszerével kapcsolatos elvárások, különös tekintettel a hatósági szervezetrendszer kérdéseire. A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása, Budapest, 2018.05.08., Ügyszám: AJB-2683-1/2018.; Pump: Dilemmák, 50–56.

²⁵⁵ Az ÁSZ 2011-es jelentése, 2. sz. függelék, 2.

²⁵⁶ Az ÁSZ 2011-es jelentése, 2. sz. függelék, 22.

²⁵⁷ A környezetvédelmi hatóság előzetes véleményezésének az elmaradása, illetve a vélemény nyilvánvaló figyelmen kívül hagyása miatt egy időben több helyi rendeletet is megsemmisített az Alkotmánybíróság; 11/2008. (I. 31.) AB határozat; 16/2008. (II. 28.) AB határozat. Az egyeztetések

Nem sorolva a jogszabályi példákat, az empirikus kutatás egyes eredményeit hozom fel a leírtak kiegészítésére, megerősítésére. Azokból kiderül, hogy az önkormányzatok 51%-a működik együtt a hatósági feladatok ellátása terén a területi, illetve járási környezetvédelmi hatósággal. A megyei jogú városokban a legmagasabb az igen válaszok aránya (87%), amit a fővárosi kerületek és a városok értékei követnek (65%, illetve 58%), míg a sor végén a községek állnak (mindössze 44%-kal). E válaszokban nyilvánvaló szerepe van annak, hogy a környezetvédelmi hatóságok a megyeszékhelyek önkormányzatai számára a leginkább elérhetők a közelségük miatt. Az iménti válaszoknak némileg ellentmond (mivel a kérdést a válaszadók az általunk szándékoltnál szélesebben értelmezték), hogy az együttműködés a gyakorlatban elsődlegesen inkább előzetes véleménykérés, illetve szakmai konzultációkat jelent (az erre vonatkozó nyitott kérdésre egyébként gyakorlatilag mindenki ennyire általánosan válaszolt), ami nem feltétlenül a hatósági együttműködés sajátja.

A környezetvédelmi hatóságokkal való együttműködésnek természetesen kialakultak olyan formái is, amelyek nem feltétlenül konkrét jogszabályi előírásokból, hanem az általános együttműködési elvből fakadnak. A környezetállapotról, a megtett környezetvédelmi intézkedésekről – főleg akut környezeti problémák esetén – az önkormányzatok rendszeresen kérnek tájékoztatást, ami saját intézkedéseik megtervezését és a lakosság tájékoztatását is elősegíti.²⁵⁸

Kérdőívünkben arra is rákérdeztünk, hogy vajon a kormányhivatali integráció nyomán romlott-e vagy javult-e az együttműködés a területi környezetvédelmi hatósággal. Az önkormányzatok 85 százalékánál azt mondták, hogy semmit nem változott az együttműködésük a területi környezetvédelmi hatósággal, a válaszadók tizede szerint viszont javult az együttműködés, míg 5 százalékuk szerint pedig romlott. A véleményekre nincs számottevő hatása a településnagyságnak, régióknak stb. Ugyanakkor a választott tisztséget betöltő válaszadók (polgármesterek, alpolgármesterek) lényegesen nagyobb arányban mondták azt, hogy javult az együttműködés, mint a hivatali apparátusban dolgozó válaszadók. Ez a találat azt sejteti, hogy a véleményeket itt erősen színezi a politika is,²⁵⁹ tehát nem csak tapasztalatokról adtak számot a válaszadók. A környezetvédelmi hatósági kapacitásoknak az utóbbi időben megfigyelhető, folyamatos csökkenése, illetve romlása egyébként azt valószínűsíti, hogy a tényleges helyzet ennél kedvezőtlenebb. (A környezetvédelmi

fontosságára emellett az ombudsman is felhívta a figyelmet, illetve esetenként az ügyészség is megteszi ezt.

²⁵⁸ Például az elmúlt évek egyik nagy port kavarázó ügyében, a Budapesti Vegyiművek (f. a.) Illatos úti telephelyén felhalmozott veszélyes hulladékok kapcsán a IX. kerületi önkormányzat. http://www.ferencvaros.hu/doks/hirek_150921_BVM_TarnaiLevel_M1.pdf (2018. 10. 29.)

²⁵⁹ A polgármesteri válaszok politikai színezete más kutatásoknál is megjelenik. Vö.: Péteri: Helyi autonómia, 19.

hatósággal való kapcsolat értékelésére, az ott kifejtett indokokra tekintettel, még részletesen visszatérek a 3. pontban).

A környezetvédelmi hatósággal való együttműködés árnyoldala az együtt-nem működés, amire esetenként a kérdőívünkre adott válaszok is utalnak (esetenként nyomdafestéket nem tűrő stílusban).²⁶⁰ Az egyet nem értés mögött esetenként az áll, hogy a hatóság nem ismeri a települést, de többnyire inkább az, hogy az önkormányzat a saját beruházásai, fejlesztései (például az út-, illetve területfeltöltés építési törmelékkel) során nem vesz figyelembe egyes környezet-, illetve természetvédelmi szabályokat. Az sem példa nélküli, hogy a törvényen alapuló, országos természetvédelmi oltalom megállapításának a folyamatát szeretné megakadályozni.²⁶¹

Jellegét (természetét, tartalmát) tekintve mindezekkel bizonyos mértékű hasonlóságot mutat a vízügyi/vízvédelmi hatósági jogköröket gyakorló katasztrófavédelmi igazgatóságokkal való viszony: az önkormányzatok gyakran bevonják őket döntéseikbe, állásfoglalásaikat komolyan veszik. Ez nem véletlen, hiszen a vízvédelem a környezetvédelem egyik meghatározó s a települési vízgazdálkodási (szabályozási, közszolgáltatási, vízkár-elhárítási) feladatok érintettsége miatt az önkormányzatok számára is kiemelten fontos részterülete. A vízügyi igazgatásnak hazánkban nagy hagyományai vannak, amelyeket a hatóságok (kisebb-nagyobb) önálló jogállása, jelentős súlya, tekintélye jellemez. Sajátos plusz elemként jelenik meg, amint már említettem, hogy az ezzel megbízott szerv egyes, nem vízügyi közszolgáltatások (hulladékgazdálkodás, kéményseprés) kapcsán pluszfeladatokat kapott. Említést érdemelnek még a vízügyi igazgatás nem hatósági szervei, az Országos Vízügyi Főigazgatóság és a területi igazgatóságok is, amelyek együttműködnek az önkormányzatokkal a vízgazdálkodási feladatok megoldásában.

Rátérve a nemzetipark-igazgatóságokkal való kapcsolatra, az egy viszonylag szűk területre, a természetvédelemre korlátozódik. Amellett, hogy a természetvédelem „csak egy” részterülete a környezetvédelemnek (amely megközelítés koncepcionális értékelésébe itt nem mennék bele), e kapcsolat csekélyebb jelentősége

²⁶⁰ „A környezetvédelmi hatóság komplett baromságokat állít, 50 éve fennálló helyzetekben okoskodnak.” „A település erre alkalmas területen homokbányát tervezett bővíteni, melyhez a környezetvédelmi hatóság nem járult hozzá, mondván, hogy a kijelölt területen öszipy található. A területen elhalt a növényzet kiszáradtak a fák, gyümölcsösök, még a szőlő is kipusztult. Az öszipynek hitt területet egy termelőszövetkezet még felszántotta a 80-as években, majd elhagyta a területet. Ez a meglévő és működő homokbánya mellett található. A kolléga jogszabályra hivatkozott, a valóságról meggyőzni nem lehetett. Több milliós kár érte az önkormányzatot.” „A vízelvezető árkok fel vannak bokrosodva, ki akartuk vágatni, de nem engedélyezték a pillangók miatt.” „A temető létesítése nehézségekbe ütközött. A környezetvédelmi hatóság álláspontunk szerint túl szigorúan értelmezte a jogszabályokat.”

²⁶¹ Így a Tvt. alapján ex lege védett forrás területének a kijelölését akarta megakadályozni 2013-ban Szentendre, egy jövőbeli fejlesztés miatt. <http://zold.info/hirek/2014/02/25/szentendrenek-nem-kell-a-vedett-forras> (2018. 12. 03.).

következik abból, hogy az igazgatóság nem hatóság, s az ország területének csak mintegy ötöde áll országos védetség alatt, illetve hogy ugyanakkor a települési önkormányzatok épp a természetvédelmet jellemzően elhanyagolják (például alig jelölnek ki helyi jelentőségű, védett területet).

Ez ugyanakkor egy egészen sajátos együttműködést jelent, amiről megint csak hosszadalmas volna részletes, hiánytalan leltárt közölni. A kapcsolat sajátos volta részben abból következik, hogy a természeti területek védelme részben helyi, részben országos szinten szabályozott. A helyi jelentőségű védett területek kijelölésekor az igazgatóság segíti az önkormányzatot, előzetes véleményezési jogköre van, de azt is megteheti (erre vonatkozóan kifejezett nyilatkozattételi kötelezettsége van), hogy inkább országos oltalomra tesz javaslatot (Tvt. 25. §, 55. §). Ilyen javaslat esetén a helyi oltalom nem hozható létre. (A döntésnek költségvonzatai is vannak, amelyekről alább, az ökológikus közösségek kapcsán térek ki, egy példával.) A helyi védelem így gyakran az országos védetség kiegészítését szolgálja (például egy országosan védett terület védőövezeteként; vagy mint a kunhalmok esetén arra már utaltam, a nem végrehajtható központi előírást helyettesíti). Az igazgatóságok őrszolgálatot működtetnek, szabálysértési hatóságok, az állami tulajdonú védett területeken pedig vagyongazdálkodási feladatokat is ellátnak. Mindebből adódik az együttműködés igénye, mégpedig nemcsak a közjogilag szabályozott esetekben, hanem szélesebb körben, s egymásnak mellérendelten is.

Kérdőíves kutatásunk szerint a nemzeti-park-igazgatóságok valamelyikével az önkormányzatok 41 százalékának van együttműködése, ami azt jelenti, hogy a kapcsolat kevésbé intenzív, mint a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósággal.²⁶² Érdekes, hogy e tekintetben területileg eltérő válaszokat kaptunk. A Dél-Alföld régióban a legmagasabb az arány (57%), Közép-Magyarországon és Nyugat-Dunántúlon az átlagot valamivel meghaladó (46, illetve 45%), Észak-Magyarország épp az átlagot képviseli, míg a többi régió jelentősen elmarad attól (Észak-Alföld 35%, Közép-Dunántúl 32%, Dél-Dunántúl 30%). Az eltéréseket csak részben magyarázhatja, hogy az első négy régió közül háromban több nemzeti-park-igazgatóság is működik, míg a többiben jellemzően csak egy-egy.²⁶³ A védett területek kiterjedése, s azokon a települések száma is releváns lehet, ahogyan az önkormányzatok természetvédelmi elkötelezettsége is.²⁶⁴

²⁶² Fónai: A településméret és típus hatása a helyi környezeti politikára, 103.

²⁶³ Megjegyzés: a nemzeti-park-igazgatóságok működési területének és a régióknak a határai csak kivételesen vannak egymással átfedésben. A megállapítás a két térkép összevetésén alapul. <http://magyarnemzeti-parkok.hu/a-np-igazgatóságok-működési-területe/>; <http://www.terport.hu/regiok/magyarorszag-regioi> (mindkét térkép letöltésének időpontja 2018.07.25.).

²⁶⁴ Megjegyzés: Fónai a településméret (illetve településtípus) és az önkormányzati hivatal jogállása szerint értékeli az igazgatóságokkal való kapcsolat intenzitását, de szignifikáns eltérésekre inkább csak utóbbi alapján jutott (például a kirendeltségek csekély mértékben működnek együtt hatósági

Arra a nyitott kérdésre, hogy mi a nemzeti park-igazgatósággal való együttműködés tartalma, lényege, sajnos csak a válaszok harmada tért ki, ráadásul 70 százalékban azok is igen elnagyoltan, általánosan s inkább a kapcsolattartás módjáról írtak, mint például véleménykérés, ad hoc egyeztetések, a jogszabályban előírtak szerinti egyeztetések, illetve telefonon és írásban, vagy épp az önkormányzati mezőőrön keresztül történő kapcsolattartás. A tartalomra is utaló, néhány tucatnyi konkrét válaszból ugyanakkor érdemes szemlézni.

Mellérendeltségi viszonyt feltételeznek a közös turisztikai pályázatok, a közös programok szervezése, konferencián való részvétel, egy-egy terület környezetvédelmi szempontú feltárása, a natúrparkok²⁶⁵ létrehozása (megjegyzés: erre vonatkozóan, ha védett területről van szó, megállapodást is kell kötni, amiben a helyi egyesületeknek is szerepe van). Számos esetben szakmai egyeztetésre kerül sor, nemcsak helyi közhatalmi döntésekkel, hanem adott esetben tulajdonosi-vagyongazdálkodási, illetve természetvédelmi kezelési tevékenységekkel kapcsolatban is. Például turistaútvonalak és tanösvények egyeztetése, özönfajokkal borított területek megtisztítása, rehabilitációja a helyileg védett területen, denevérek kitelepítése lakótömbökből (megjegyzés: ez a természetvédelmi hatóság engedélyét is feltételezi), vagy mesterséges gólyafészkek kihelyezése varjak riasztása előtt. Érdekes, hogy a véleményezés (például folyóvíz mederkostrásának mint önkormányzati vízgazdálkodási feladatnak a támogatására irányuló) pályázatok előfeltételeként is megjelenik. De még érdekesebbek azok az esetek, amelyek az együttműködés másik oldalára világítanak rá: például ha a természetvédelmi örök illegálisan lerakott hulladékot észlelnek, jelzik a helyhatóságnak, amely jogosult az eljárás lefolytatására. Az önkormányzat területét érintő terveiket megküldik az érintett önkormányzatnak. De volt olyan válasz is, amely szerint új ipari parkok kialakításánál az igazgatóság képviseli a települési érdeket is. Végül, volt egy lakonikus válasz, ami mindemellett azt jelzi, hogy nem mindig felhőtlen az együttműködés az önkormányzatok és a nemzeti park-igazgatóságok között: „mindig feljelenti az önkormányzatot.”

ügyeik intézésekor az igazgatóságokkal). Ugyanakkor már ő is jelzi, hogy e kérdésben jelentősége van az elhelyezkedésnek. Fónai: A településméret és típus hatása, 103.

²⁶⁵ A natúrpark az NKP III. meghatározása szerint a természeti és az épített környezet összehangolt fejlesztésén alapuló, lényegében a helyi önkormányzatok, civilszervezetek és a lakosság összefogásával, önszerveződésével létrehozott területfejlesztési együttműködés, amely az ökoturizmus fejlesztésén, a helyi nevezetességek, kultúra bemutatásán keresztül járul hozzá a természet és a táj értékeinek megőrzéséhez. Tehát nem védettségi kategória, de létrehozható – egészben vagy részben – védett természeti területeken, illetve természeti területeken is. Védett területen az alapítóknak együttműködési megállapodást kell kötniük a területileg érintett nemzeti park igazgatósággal is. A natúrpark elnevezést egyébként csak a miniszter hozzájárulása esetén használhatják.

2. 5. ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG, KÚRIA – ÖNKORMÁNYZATOK

Az Alkotmánybíróság (AB) 2013-ig rendelkezett azzal a hatáskörrel, hogy a törvényellenes, illetve alkotmányellenes helyi előírásokat megsemmisítse (megjegyzés: az AB a törvényellenességet nem választotta el élesen az alkotmányellenességtől). Az Alaptörvény rendelkezéseibe ütköző előírást ma is az AB vizsgálhatja, de a törvényellenesség (jogellenesség) megállapításának és az érintett rendelkezés megsemmisítésének a hatáskörét a Kúria vette át.

Az AB korábban bárki kezdeményezésére eljárhatott, ehhez képest ma akár hozzá (alkotmányellenesség okán), akár a Kúriához (törvényellenesség miatt) egy önkormányzati rendelet már sokkal nehezebben juthat el, mégpedig leggyakrabban a kormányhivatal kezdeményezésére. Emellett egyre nagyobb arányban a jogvitás (közigazgatási, polgári jogi) ügyekben eljáró bíróságok kezdeményezésére jár el a testület, illetve az ombudsman is a legfőbb bírói szervezethez fordulhat ilyen beadvánnyal. Az önkormányzatok maguk e bírói szervekkel egyoldalú kapcsolatban állnak, aminek a tartalma lényegében az, hogy az önkormányzatok kötelesek végrehajtani a bírói határozatokat (tehát egy közhatalmi viszonyról van szó, amely csak konkrét ügyekre vonatkozik, és nem az önkormányzat kezdeményezésére jön létre). Korábban a kapcsolatnak volt egy másik oldala is, hiszen az önkormányzatoknak lehetősége volt arra, hogy az AB előtt megtámadjanak központi előírásokat. Ma erre akkor sincs mód, ha azt látják, hogy a helyi környezetpolitika érvényesítését szolgáló önkormányzati eszközt felváltja egy központi jogszabály, amely sérti az Alaptörvény XXI. cikkében rögzített, egészséges környezethez való jogot (például a korábbi helyi előírások tartalmára tekintettel a visszalépés tilalmába ütközik).²⁶⁶

Ha e kapcsolatok közjogi kereteit nézzük, azokban nincsen semmilyen környezetvédelmi specialitás, s talán (annak, aki a hazai környezetvédelmi szabályozás történetét nem ismeri) furcsának is tűnhet, hogy az önkormányzatok környezetpolitikai hálójában szerepeltetem az AB-vel és a Kúriával való, igencsak esetleges kapcsolatot.

Néhány példa, összefüggés azonban talán alkalmas ennek a szerzői koncepciónak az alátámasztására. Elsőként arra kell utalnom, hogy a rendszerváltást követő években az AB – különösen a 28/1994. (V.20.) AB határozatával, a hazai környezetpolitika és környezetvédelmi jogi szabályozás meghatározó szereplőjévé vált. Ebben a határozatban jelent meg ugyanis a visszalépés tilalma, amely a jogalkotó mozgásterét korlátozza a környezetvédelmi követelmények lerontása körében. E követelmény kimondásával álláspontom szerint valamelyest túlterjeszkedett az alkotmányi előíráson, vagy legalábbis kreatívan értelmezte azt.²⁶⁷ [Ma már az

²⁶⁶ Pump: Helyi környezetpolitika, 47.

²⁶⁷ Fodor L.: A környezethez való jog dogmatikája, 15–16; Lásd még Bándi: Környezeti értékek, 159–181

Alaptörvény P) cikke egyértelműen megalapozza a védelmi szint fenntartásának követelményét, amely az önkormányzatokra is vonatkozik.²⁶⁸ De már az első környezetvédelmi határozat (a 996/G/1990. sz. AB h.) is érdekes, hiszen arról (valójában konkrét probléma, s így hatáskör hiányában) foglalt állást a testület, hogy miként is kellene kinéznie a hazai környezetvédelmi szabályozásnak. Szabályozási elveket, célokat, szempontokat jelölt meg. A testület gyakorlatában rengeteg, az önkormányzatokat érintő ügy is volt. Az AB dolgozta ki például a hulladékgyűjtési közszolgáltatási díjak és a vízdíj megállapításának az alkotmányos elveit, amelyek aztán később az ágazati törvényekbe is bekerültek (megjegyzés: akkor a díjakat még az önkormányzatok állapították meg, rendeletben).²⁶⁹ Számos helyi természetvédelmi rendelet alkotmányosságát állapította meg, néha a tulajdonjoggal, néha azon felül komoly gazdasági (például bányászati) érdekekkel szemben. Arra is volt példa, hogy természetvédelmi szakmai kérdésekbe bocsátkozott bele, helyére téve a gazdasági érdeket hajszoló önkormányzatot és az azt támogató szakminisztériumot egyaránt.²⁷⁰ Egy esetben a bányatörvénybe ütközés okán támadott, helyi előírást vizsgálva a testület nem a helyi rendeletet, hanem a bányatörvény érintett passzusát semmisítette meg.²⁷¹ A végére hagyva azonban a leglényegesebbet: még mielőtt a Kvt. kimondta volna, hogy a települési önkormányzat szigoríthatja a központi előírásokat, bizonyos feltételek (felhatalmazás) esetén, ezt az AB már évekkel előbb megtette, éspedig olyan életviszonyokra is kiterjedően, amelyek esetén a központi előírás az eltérésre nem adott felhatalmazást. E kérdéskörre a központi és a helyi előírásokról szóló fejezetben részletesebben kitérek, és itt most csak két megjegyzést teszek. Az egyik, hogy az AB korai gyakorlata tükrében a Kvt.-nek a helyi követelmények eltérését lehetővé tévő szabálya valójában kevesebbet kodifikált abból, mint amennyi jogosítványt az AB a helyi közügyek alkotmányjogi kategóriájából levezetve az önkormányzatoknak addig (ha nem is következetesen) tulajdonított. A másik, hogy az időközben egyre szűkülő önkormányzati mozgástérben egyre kisebb a realitása az ilyen eltéréseknek. Például a 2219/H/1991. AB határozatban megvédett szarvasi előírásokhoz hasonló követelményeket, amelyek környezetvédelmi okokra hivatkozással korlátozzák a motoros vízi járművek közlekedését a Holt-Körösön, ma már aligha lehetne bevezetni. Mint azonban a Szarvasról szóló esettanulmány feltárta, az AB által egykor alkotmányosnak és

²⁶⁸ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat indokolása, 93 – 111. pp.

²⁶⁹ Kiemelendő a 6/199. (IV.21.) AB határozat, amely a tömegesen előforduló, alkotmányellenes helyi megoldásokra tekintettel a központi jogalkotó mulasztását állapította meg. Lásd még Pump: A települési hulladékkezelés, 47–66.

²⁷⁰ Az ügyben a pomázi önkormányzat belterületbe kívánt vonni egy a Pilisi Tájvédelmi Körzethez tartozó területet, hogy beépíthesse, s ennek érdekében kérte a minisztériumot, hogy az oldja fel a terület védettségét. 48/1997. (X. 6.) AB határozat.

²⁷¹ A 29/1995. (V. 25.) AB határozat.

törvényesnek talált megoldást az önkormányzat ma is fenntartja,²⁷² amihez fontos eszköze a döntésre való hivatkozás. Egy külön kérdés (ami a távhőszabályozás vizsgálata során merült fel), hogy az önkormányzatok a számukra kedvezőtlen határozatokat mennyire tartják tiszteletben, mennyire tekintik netán magukra nézve is iránymutatásnak, ha valamilyen általuk is alkalmazott megoldást a testület egy sor másik önkormányzat rendeletében már alkotmányellenesnek talált.²⁷³

A Kúria esetében ez utóbbi kérdések hasonlóan feltehetőek, mint ahogy általában is elmondható, hogy a Kúria gyakorlata sok tekintetben követi az egykori AB határozatokat. Emellett tovább is fejleszti az elvi követelményeket, az alaptörvényi rendelkezések értelmezését (erre is a helyi és a központi előírások viszonyát vizsgáló részben térek ki), de esetenként olyan értelmezéseket is ad, amelyek a törvényesség szűkebb értelemben vett vizsgálatán (illetve a kormányhivatali megközelítéseken) túlmutatnak. Erre talán a legszebb példa az idegenforgalmi adó megítélése, a mögöttes jogpolitikai szándék feltárása. A Kúria az említett adónemet ökoadó-nak tekinti, s ennek megfelelően állapítja meg az önkormányzatok mozgásterét az adómérték differenciálása körében.²⁷⁴ Megemlítésre érdemes még, hogy a Kúriához egy meg nem hozott vagy valamely szabályozási kérdést elhanyagoló rendelet ügyével is lehet fordulni.

2. 6. JOGVÉDŐ SZERVEK (ÜGYÉSZSÉG, OMBUDSMAN) – ÖNKORMÁNYZATOK

Az alcímben jelzett szervek, mint amilyen a fellebbviteli főügyészség (a „környezetvédelmi ügyész”) és az ombudsman (az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékekért felelős helyettese, vagy ahogy a közvélemény előtt szerepel, a jövő nemzedékek szószólója; korábban a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa, azaz a JNO, illetve azelőtt az állampolgári jogok biztosának helyettese) nem rendelkezik elkülönült, az önkormányzatok tevékenységével kapcsolatos hatáskörrel és szervezeti egységgel. Ennek ellenére mindkettő környezetvédelmi tevékenysége említést érdemel ebben a körben. Elsősorban a közhatalmi döntésekkel, a helyi rendeletekkel és az államigazgatási jogkörök gyakorlásával kapcsolatban töltenek be ők is kontrollfunkciót: az ügyész a törvényesség őreként, az ombudsman az alapvető jogok védelmében. Előbbinek, ha szűkebb körben is (csak súlyos törvénysértés esetén), de (elvben) erősebb eszközei vannak,²⁷⁵ mint az ombudsmannak, ugyanakkor

²⁷² Fodor L.: Szarvas város környezetvédelme, 71–84.

²⁷³ Fodor L.: Klímavédelem vs. törvényesség, 637–644.

²⁷⁴ Kúria Köf.5017/2016/5. határozat.

²⁷⁵ Az ügyész az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény alapján pert indíthat, hatósági eljárást, illetve jogorvoslatot is kezdeményezhet, s felhívással élhet a törvénysértő döntés végrehajtásának felfüggesztése érdekében. Erre azonban ritkán kerül sor, mivel – mint környezetvédelmi ügyész

az ombudsman nem csak konkrét ügyekben léphet fel. Ezzel együtt mindkét kapcsolatot inkább gyengének nevezném amiatt, hogy nem rendszeresek, illetve folyamatosak, hanem inkább esetlegesek.

A több törvényen (például ügyészségi törvény, a Kvt., a polgári perrendtartás, a közigazgatási hatósági eljárás szabályait rögzítő Ket., illetve immár az Ákr.) alapuló ügyészi fellépésre leginkább az ügyfelek panasza nyomán kerül sor, de nem ritkán a megyei kormányhivatal, mint a (például építésügyi hatóságként eljáró) jegyző felügyeleti szerve kezdeményez ügyészi vizsgálatot (ha az általa feltárt jogszabálysértésről a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmére tekintettel saját hatáskörben nem intézkedhet).

Például az illegális hulladéklerakással kapcsolatos ügyek (hulladékgazdálkodási bírság kiszabása) arra is rámutatnak, hogy a jegyzők nem jól ismerik a saját hatáskörüket, s gyakran a környezeti érdekek sérelmével járnak el, vagy éppen nem járnak el. Előfordul az is, hogy az ügyészség a civil (például állatvédő, természetvédő) szervezetek ügyféli jogállásának a jegyző általi megsértése, vagy épp a helyi építési szabályzatot sértő engedély kiadása miatt lép fel. Az ügyész sem tudja azonban a konkrét esetben korrigálni, ha a környéken lakók jogainak sérelme abból fakad, hogy a HÉSZ az adott lakóövezetben mezőgazdasági üzemi épületek (például siló) építését is lehetővé teszik, és ha a HÉSZ elfogadása során az önkormányzat képviselőtestülete elmulasztotta a szükséges szakmai, szakhatósági és lakossági egyeztetéseket. Arra azonban módja van, hogy az ilyen helyi rendelet hatályon kívül helyezését kezdeményezze a polgármesternél.²⁷⁶

A rendszerváltást követő bő másfél évtizedben az ombudsmani fellépés sok rokonságot mutatott más jogvédő szervek tevékenységével. Panaszok nyomán számtalan esetben állapította meg a környezethez való joggal összefüggő visszasságot, például azon az alapon, hogy a jegyzők nem gyakorolják (vízgyógyászati, zajvédelmi és más) hatásköreiket. Helyi rendeleteknek az Alkotmánybíróság majd a Kúria általi megsemmisítését is kezdeményezte. A kapcsolati hálóban azonban bizonyos értelemben véve kakukktójás az ombudsman, mivel módja van a feladatainak és hatásköreinek a kreatív értelmezésére, különösen, amióta (2007) a jövő nemzedékek érdekeinek védelme és ezzel a környezetvédelem kifejezetten is megjelenik a feladatkörében,²⁷⁷ és ehhez a korábbiaktól eltérő típusú eszközöket kapott.²⁷⁸

interjúalanyom beszámolt róla, belső utasítás alapján – az utóbbi években csak kirívó esetben élnek az utóbbi eszközzel. A környezetvédelmi, állatvédelmi törvények speciális perindítási jogosítványokat is biztosítanak.

²⁷⁶ Az, hogy a jegyzők környezetvédelmi tárgyú határozatai jelentős arányban törvénysértők, s hogy eljárásuk hatékonysága nem megfelelő, már korán felhívta a figyelmet a szakirodalom, de mindezeket az újabb ügyészségi értékelések is megerősítik. Vö.: Kocsis: Az ügyészségi eljárások tapasztalatai, 280–281, 284; Horváthné Márkus: A közérdekű ügyészi fellépés lehetőségei, 45–46, 48.

²⁷⁷ Fülöp: Az állam jogalkalmazó és szakpolitika-alkotó tevékenysége, 240–241.

²⁷⁸ Fodor–Zágoni–Pánovics: A jövő nemzedékek jogai, 47–52.

(Megjegyzés: az eszközrendszer 2012-től, az új közjogi berendezkedés kialakítása során valamelyest módosult, szegényedett, de még így is érdemi szerepvállalást tesz lehetővé.) Panasz alapján és saját kezdeményezésre is vizsgálódhat az önkormányzati környezetvédelmi hatóságnál, helyi rendelet alkotását vagy módosítását is kezdeményezheti a polgármesternél stb., de a jogi lépések közül leginkább azokat emelném ki, amelyek átfogóak, s nem egy-egy konkrét ügyre vonatkoznak. Így 2010-ben például a településrendezés átfogó vizsgálatát végezte el a JNO hivatala, amelynek során rengeteg visszásságra derített fényt, s felhívta a figyelmet arra, hogy a környezeti problémák megelőzésének a meghatározó szabályozóeszköze éppen a településrendezés (lehetne).²⁷⁹ 2016-ban a megfelelő minisztériumoknál (a Levegő Munkacsoport kérése nyomán) a központi jogszabályok módosítását kezdeményezte (sikertelenül) annak érdekében, hogy az önkormányzatok (a központi előírást enyhítve) ne térhessenek el az általános hulladékégetési tilalomtól, s ne tehessék jogszerűvé az avar és a kerti hulladékok égetését.²⁸⁰ 2017-ben a szószóló a településképi szabályozás kapcsán lépett fel, s amellett, hogy állásfoglalásában számos környezetvédelmi szempontot emelt ki, a kormányzatnál (sikerrel) kezdeményezte a törvényi határidők felülvizsgálatát. Ezzel részint szakmai segítséget nyújtott az önkormányzatoknak, részint növelte a szabályozási tárgy súlyát.²⁸¹

Az önkormányzatoknak nemcsak a közhatalmi szerepkörei, hanem például a beruházásai (például elkerülő út) vagy épp azok (például esővíz elvezetése) elmaradása, önkormányzati intézmények működése (például óvoda nagy forgalmú közút mellé telepítése) kapcsán is előfordul, hogy az ombudsman állást foglal, különösen, ha az környezeti problémát okoz, vagy egy problémát más hatásviselőre terhel át.²⁸²

Mindemellett a jogon kívüli eszközei ezeknél gyakran nagyobb súllyal bírnak. A nyilvánossághoz fordulás, a hálózatok építése, szakmai rendezvények szervezése és az ilyen rendezvényeken való részvétel stb. is kiemelhető. Az ombudsmannak kifejezetten célja, hogy a települési önkormányzatokat (a polgármestereken keresztül) jobban bevonja a környezet védelmébe, illetve hogy az önkormányzatokkal sokkal szorosabba fűzze a kapcsolatát, különösen a településképi, településrende-

²⁷⁹ Fülöp Sándor (szerk): Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről. OBH, Budapest, 2011, 91–111.

²⁸⁰ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének Közös jelentése az AJB-695/2016. számú ügyben; 2016 február.

²⁸¹ A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a településképi arculat védelmét szolgáló önkormányzati szabályozásokra vonatkozó ajánlásairól. AJB-3709/2017, 2017.06.26.

²⁸² Tipikus példa a csapadékvíz elvezetésének hiánya, például az OBH 2789/2001. sz. ügyben (2001. IX. 23.) vagy az OBH 5096/2006. számú ügyben (2007. VII. 24.). Az elkerülő utak problematikájára különösen a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa hívta fel a figyelmet, például a 2008-2009. év már említett beszámolójában, 154., és a 2010. évi beszámolóban, 85–89. Lásd még a JNO állásfoglalását a Budapest XV. kerületi Szent Korona Általános Iskola és Óvoda tárgyában, JNO-273-/2010. (2010.12.16.).

zés, települési zöldfelület tárgykörökben.²⁸³ Itt jegyzem meg, hogy az általam vezetett kutatási projekt rendezvényein,²⁸⁴ illetőleg a projekt tanulmányköteteinek²⁸⁵ a szerzőiként a szószóló és munkatársai egyaránt örömmel vettek részt, amiből magam is rengeteget tanultam, s számos ismeretüket e munka megírása során is hasznosítottam.

Az ombudsman egy-egy kérdéskör (például a hulladékégetés szankcionálása, a kunhalmok védelme, az engedély nélküli ásott kutak helyzete) átfogó vizsgálata során a megfelelő minisztériumok, területi hatóságok állásfoglalását is kikéri, mielőtt a sajátját megfogalmazza, s így tárja fel az önkormányzatok lehetőségeit az adott szakterületen. Ez egyfelől javítja a saját állásfoglalás gyakorlati hasznosíthatóságát, elfogadottságát, másfelől említésre érdemes a hálózatképzés szempontjából is.

2. 7. ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK – ÖNKORMÁNYZAT

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) és az önkormányzatok közti kapcsolat egy közjogilag rendezett, rendszeres kapcsolatnak mondható, amelyben az ÁSZ ellenőrzési jogosítványokat gyakorol, s az általa feltárt hiányosságok pótlására az önkormányzat, illetve a kommunális vállalat intézkedési tervet köteles készíteni, benyújtani és határidőre végrehajtani, amelyek elmaradása esetén az ÁSZ különböző hatóságok eljárásait (akár az állami támogatások felfüggesztését is) kezdeményezheti (2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről, III. fejezet).

Az ÁSZ tevékenységében a fenntartható fejlődés szemlélete és ebből következően a környezetvédelem évek óta kiemelt szerepet tölt be.²⁸⁶ 2011-ben például átfogó jelentést készített a levegővédelmi intézkedésekről, amelyhez tíz önkormányzat intézkedéseinek (például terveinek, rendeleteinek) a részletes ellenőrzését is elvégezte. Korábban a települési zöldterületek fenntartása és fejlesztése, illetve az energiagazdálkodás is képezte már ellenőrzések tárgyát.²⁸⁷

Gyakoribb azonban a gazdálkodás ellenőrzése. Mind az önkormányzatok, mind pedig (2011-től) az azok többségi tulajdonában álló (adott esetben hulladék-gazdálkodási közszolgáltatást, víziközmű-szolgáltatást, a nem közművel gyűjtött szennyvíz kezelését, közterület-fenntartást, természetvédelmi kezelést, fürdőüzemeltetést

²⁸³ Lásd a szószólóval 2017. 05. 31-én készült interjút a Magyar Hírlapban: http://magyarhirlap.hu/cikk/89380/Tudatformalas_sok_kis_lepesben_eros_tarsadalmi_tamogatottsaggal (2018.09.02.)

²⁸⁴ Szamek: Konferencia, 109–112.; Gyüre: A helyi önkormányzatok szerepe, 78–80.

²⁸⁵ Fodor–Bányai: A települési önkormányzatok szerepe; Bányai: A települési környezetvédelem.

²⁸⁶ <https://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/kornyezetvedelmi-tema-bizottsagi-ules-napirendjen> (2018. 10. 24.).

²⁸⁷ ÁSZ jelentés a légszennyezés ellen és a klímapolitika terén tett intézkedések hatásának ellenőrzéséről, 2011 szeptember (a továbbiakban: az ÁSZ 2011-es jelentése). <https://asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2011/1119j000.pdf> (2018. 10. 24.).

stb. ellátó) gazdasági társaságok gazdálkodását, illetve utóbbiak kapcsán az önkormányzati tulajdonosi joggyakorlás megfelelőségét is (időszakonként, utólag) ellenőrzi az ÁSZ. Különösen 2014-től jellemző, hogy önkormányzati hulladékgazdálkodási és távhőcégek kerültek célkeresztbe.²⁸⁸

Ennek keretében környezeti szempontból releváns kérdések is felmerülnek. Így például, hogy a közszolgáltatási díjak megállapítása megfelel-e a központi előírásoknak, az önkormányzat a közszolgáltatásról megalkotta-e a rendeletét, van-e gazdasági programja és vagyondenlete, a kommunális cégek beszámolnak-e, a közérdekű adatokhoz való hozzáférést biztosítják-e (megjegyzés: a közszolgáltatók alanyai a környezeti információk nyilvánosságára vonatkozó kötelezettségeknek is, de az ÁSZ inkább a gazdálkodás átláthatósága miatt tartja ezt a kérdést fontosnak), a közszolgáltatási és egyéb (például hulladékkezelési) tevékenységek költségeit elkülönítik-e egymástól, kinnlevőségeik (a díjtartozások) behajtását kéri-e az önkormányzattól (megjegyzés: 2016-ban a hulladékszektorban a kinnlevőségeket a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt. kapta meg). Számtalan szabálytalanság mellett az ÁSZ jelentései olyan jelenségekre is felhívják a figyelmet, mint például a hulladékgazdálkodási tevékenység veszteséges volta (megjegyzendő, hogy bár a jelentés erről hallgat, 2015-ben ehhez már a hulladékgazdálkodási rendszer átalakítását célzó, központi intézkedések is hozzájárultak),²⁸⁹ azzal összefüggésben a cégek vagyonsökkenése, vagy a víziközmű-szolgáltatással kapcsolatos önkormányzati feladatok kiesése a legtöbb helyen (2013), a központi előírások változása miatt.²⁹⁰

Nem utolsósorban projektek ellenőrzése kapcsán is említést érdemel még az ÁSZ, hiszen rengeteg környezet-, illetve klímavédelmi beruházás (például csatornázás, elkerülő utak építése, megújulóenergia-hasznosítás arányának növelése a távhőszolgáltatóknál, fűtőkorszerűsítés stb.) valósult meg az önkormányzatoknál központi támogatással.²⁹¹

²⁸⁸ Warvasovszky: A többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok, 135.

²⁸⁹ Gyurkó: A települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás, 201, 204.

²⁹⁰ Lásd például az ÁSZ viszonylag friss jelentéseit Pilis, Süllyás és Szekszárd önkormányzati cégeinek 2012–2015. közötti gazdálkodásáról. ÁSZ: Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok gazdálkodásának ellenőrzése: Gerje-Forrás Természetvédelmi, Környezetvédő Nonprofit Kft., 2017. <https://asz.hu/storage/files/files/jelentes/2017/17219.pdf?ctid=1125>. Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok gazdálkodásának ellenőrzése: Tápiómenti Városüzemeltető és Szolgáltató Kft., 2017. <https://asz.hu/storage/files/files/jelentes/2017/17220.pdf?ctid=1125>; Az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok gazdálkodásának ellenőrzése: Szekszárdi Víz- és Csatornamű Kft., 2017. <https://asz.hu/storage/files/files/jelentes/2017/17221.pdf?ctid=1125> (2018. 10. 24.).

²⁹¹ Például az ÁSZ 2011-es jelentése, 9-11. melléklet.

2. 8. MEGYEI ÖNKORMÁNYZAT – TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZAT

A megye mint közigazgatás-szervezési szint mind az államigazgatásban, mind a helyi önkormányzati rendszerben jelen van. A megyei kormányhivataloktól eltérően a megyei önkormányzatoknak a települési önkormányzatokkal kapcsolatos jogosítványai jóval gyengébbek, s ők (nem mellesleg) közjogilag egyenrangúak a települési önkormányzatokkal. A velük való kapcsolatot ezért inkább csak a megyei önkormányzatok csomópont szerepe, illetve egyes vonásai – feladataik koordinatív jellege – alapján tekintem vertikálisnak, egyébként a horizontális kapcsolatokhoz is sorolhattam volna (szervezeti hierarchiáról itt sincs szó).

Minden megyei önkormányzat magától értetődően kapcsolódik a megyéjében lévő valamennyi települési önkormányzathoz és viszont. A megyei önkormányzatok kompetenciái azonban kevés területre terjednek ki. A Möt. alapján elsősorban területfejlesztéssel, területrendezéssel valamint vidékfejlesztéssel foglalkoznak,²⁹² amelyek mindegyike szorosan kapcsolódik ugyanakkor a környezet ügyéhez. Szerepük, illetve egyben eszközük leginkább a tervezés és a koordináció,²⁹³ a külön törvények előírásai szerint.

A területfejlesztési törvény²⁹⁴ alapján például megyei (fővárosi) területfejlesztési koncepciót, tervet és programot fogadnak el, nyomon követik a tervek végrehajtását (ellenőrzik a megyei és a települési tervek összhangját), összehangolják a települési önkormányzatok és a többi szereplő – államigazgatási szervek, gazdálkodó szervezetek, civilek – fejlesztési elképzeléseit. Segítik a települési önkormányzatok területfejlesztési társulásainak szerveződését, pályázati tevékenységét, vizsgálják és értékelik a megye környezeti állapotát és adottságait. A fejlesztések koordinálása körében rendeletalkotási hatáskörrel is bírnak. Önkéntes alapon (a megyehatárokon átívelő feladatokkal) térségi fejlesztési tanácsokat hozhatnak létre.

A területrendezés körében szintén koncepciót, tervet, programot fogadnak el. A területrendezési terveknek tartalmazniuk kell a fenntartható fejlődés, a környezeti elemekkel való gazdálkodás és a környezetminőség térségi szempontjait is, a bennük foglalt szerkezeti terv és szabályozási előírások az önkormányzati tervezés során is irányadók.

A vidékfejlesztési feladatoknak a területfejlesztési hatáskörök és feladatok ellátása során kell eleget tenni. E körben ösztönözhető a települési önkormányzatok összefogása vidékfejlesztési programok kidolgozására és megvalósítására. A megyei önkormányzat egyúttal elláthatja a több önkormányzatot összefogó, helyi akciócsoportok munkaszervezeti feladatait, összehangolja a tevékenységüket stb.

²⁹² A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény alapján.

²⁹³ Bencsik–Barta: A települési önkormányzatok szerepe, 85.

²⁹⁴ 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről, 11–13., 23 §.

Emellett a megyei önkormányzatok környezetvédelmi feladatairól több ágazati jogszabály, így a Kvt. és a Ht. is megemlékezik. Ennek alapján a megyei önkormányzatok a területüket átfogó környezetvédelmi programokat, hulladékgazdálkodási terveket készítenek. (A megyei környezetvédelmi program gyakran hasznos forrás, ha a települési önkormányzat elmulasztja erre vonatkozó kötelezettségét, ugyanakkor a települési sajátosságokat csak nagy vonalakban jelzi.)²⁹⁵ Magától értetődően ezek a tervek csak a települési önkormányzatokkal együttműködve készíthetők el.

A települési önkormányzatokat segítik emellett a megyei önkormányzatok a környezetvédelmi programjaik és rendeleteik, illetve különböző ágazati törvényekben meghatározott dokumentumaik (az Étv. alapján például a településrendezési eszközök) véleményezésével, ami a megyei szint közelségére, a közös problémákra, illetve a helyismeretre tekintettel nem alábecsülendő, még ha a vélemények elfogadása nem is kötelező. Települési környezetvédelmi program készítését, helyi jelentőségű természetvédelmi oltalom megállapítását egyébként kezdeményezhetik is. Koordináló szerepük érvényesül abban, hogy például kezdeményezhetik önkormányzati környezetvédelmi, illetve természetvédelmi társulások létrehozását, illetve elősegíthetik az önkormányzatok területére vonatkozóan megállapított környezetvédelmi bírságok, díjak és járulékok egymás közti megosztásával kapcsolatos egyezség létrehozatalát.

Esetenként fejlesztési pályázatok koordinációját is ellátják. A megyei önkormányzatok az utóbbi években klímavédelmi stratégiákat is készítenek, s e téren is koordináló szerepet töltenek be.²⁹⁶ Újabban (KEHOP-projektekhez kapcsolódóan, kutatóhelyek, civilszervezetek, gazdasági érdekképviseltek, esetenként a Klíma-barát Települések Szövetsége bevonásával) platformokat hoznak létre a megyei klímastratégiák elkészítése, továbbfejlesztése érdekében, amelyek munkájában te-

²⁹⁵ Például Miskolcnak nincs hatályos települési környezetvédelmi programja, míg a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Önkormányzatnak van, amely magától értetődően számos ponton szerepelteti Miskolcot. A megyei program értelemszerűen kiemelten kezel olyan kérdéseket, mint a települések levegőtisztasága, amely a Sajó-völgye légszennyezettségi agglomerációban számos másik, megyei város életére hasonlóan jellemző, ugyanakkor nyilván kevésbé kapcsolódik az épített környezet problémáihoz, amelyek a települési önkormányzat településrendezési kompetenciájába esnek. A megyei önkormányzat honlapján egyébként jelenleg még az 1999-ben elfogadott program érhető el, valamint az elfogadás előtt álló, 2017-ben készült, új program tervezete: http://www.baz.hu/content/cont_4abb38f5522754.51190628/kvp.pdf; http://www.baz.hu/content/2017augusztus/1708_07_kvp.pdf (2018.04.12.).

²⁹⁶ Például a megye területén – kisregionális keretek közt – létrehozott, azaz több önkormányzat területén (egyesületi formában) működő helyi akciósoportok számára ők készítették Fenntartható Klíma- és Energia Akcióterveket (SECAP), egy közbeszerzési eljárásban kiválasztott cég és a nemzeti alkalmazkodási központ szerepét betöltő kormányzati háttérintézmény szakértőivel. Lásd például <http://nakfo.mbfisz.gov.hu/hu/node/553> (2018. 12. 23.).

települési önkormányzatok is rész vesznek (a gyakorlatban megyénként változó intenzitással).²⁹⁷

Kiemelendő a szerepe a megyei (önkormányzati) főépítésznek, aki a megyei önkormányzat nevében véleményezi az illetékességi területét érintő településszerkezeti terveket. Azoknak a települési önkormányzatoknak, ahol nem működik települési főépítész, felkérésre szakmai tanácsadást nyújt, közreműködik a megyei jogú városok és a városkörnyéki települések területrendezési és településszerkezeti terveinek az összehangolásában stb. Több megyét illetően is jelezték interjúalanyaink, hogy a gyakorlatban sokszor csak az ő állásfoglalására tekintettel folytatják le a településrendezési döntést környezetvédelmi szempontból megalapozó környezeti vizsgálatokat.

Összességében elmondható, hogy a megyei önkormányzat környezetvédelmi feladatai jól illeszkednek a megyei önkormányzat enumerációs hatásköri rendszerében a „törvényben meghatározott (...) koordinációs feladatok” körébe.²⁹⁸

2. 9. ILLESZKEDÉS AZ EU KORMÁNYZATI RENDSZERÉBE

A nagyobb, urbanizált települések önkormányzatai esetén a hálózatosodás (networking) a szakirodalom szerint horizontálisan és vertikálisan is jellemző. A vertikális (valódi) hálózatok sajátos példája a Régiók Bizottságán keresztül kapcsolatok hálózata,²⁹⁹ ami nemcsak a Régiók Bizottságának a környezetvédelmi intézkedések elfogadásában játszott formális véleményező szerepe, hanem a többi intézményben folytatott lobbitevékenység miatt is említésre méltó.³⁰⁰

²⁹⁷ Felmérés a hazai önkormányzatok éghajlatváltozással kapcsolatos ismereteiről és tevékenységeiről, Magyar Természetvédők Szövetsége, Budapest, 2017, 9. http://nakfo.mbfisz.gov.hu/sites/default/files/files/NATER_onkormanyzati_tanulmany.pdf.; illetve lásd még az első Heves megyei klímakonferencia előadásanyagai közt Szabó Zsolt államtitkár előadását a platformok szerepéről, <http://hevesmegye.hu/klimastrategia/2945-2017-04-12-12-49-11> (2018.06.27.).

²⁹⁸ Nagy–Hoffman: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, 132–141.

²⁹⁹ Horváth–Józsa–Hoffman: Újraszabva, 10.

³⁰⁰ Horváth M.: Magunkon kívül, 81. A Régiók Bizottságában helyi és regionális önkormányzatok képviselői ülnek. Hazánkat 12 tag (illetve 12 póttag) képviseli, akik különböző hálózatokat, például önkormányzati szövetségeket is reprezentálnak. A bizottságnak több szakbizottsága is érintett, például Környezetvédelem, éghajlatváltozás és energia (ENVE); Természeti erőforrások (NAT). https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_hu (2018. 09. 07.).

3. A horizontális kapcsolatok

Előjáróban ismét utalnom kell arra, hogy a vertikális és a horizontális kapcsolatok megkülönböztetése a kapcsolatok eltérő erősségére is tekintettel nem mindig egyértelmű. Abból indultam ki, hogy a vertikális kapcsolathoz valamilyen mértékű közjogi szabályozottság mindenképpen szükséges, míg a horizontális esetén ez akár teljes egészében el is maradhat. (Az Alaptörvény 32. rendelkezésében foglalt lehetőségek csupán az önkormányzatok egymás közti kapcsolatainak egy részét jelentik.)³⁰¹ Nemcsak az önkormányzatok egymás közötti kapcsolatok tartoznak ide, de azok biztosan.

A települési önkormányzatok horizontális kapcsolatainak számos, jogilag szabályozott, s legalább annyi jogilag nem szabályozott (informális vagy önszabályozás útján rendezett) elemét, típusát találtam (jog alatt immár nemcsak a közjogot, hanem a magánjogot is értve). A horizontális kapcsolatokban az önkormányzatok mellett a legkülönfélébb partnerek szerepelnek, hiszen a települési önkormányzatok a feladataik ellátása körében gyakran saját vállalatokat hoznak létre, intézményeket tartanak fenn, külső kapcsolatokat létesítenek, együttműködnek, szerződnek, megrendelnek stb. (Ehelyütt ismét utalok arra, hogy az önkormányzatok által alkalmazott különböző eszközöket nem e fejezetben, hanem később, külön vizsgálatom részletesebben.) Emellett elsősorban egymással, másodsorban pedig partnereikkel csoportokat is alkotnak.

Érdekes ezen a ponton (a horizontális-vertikális kérdése kapcsán) rámutatni arra, hogy a környezet-, illetve természetvédelem szervezeti hálójában jelentős súlyt és szint képviselnek a civilszervezetek, amelyekkel az önkormányzatok közül számosan (főleg a nagyobbak) – ha egyre csökkenő számban és mértékben is, de – ugyancsak kapcsolatban állnak. A civilek működési területe lehet helyi is, de akár országos is (országos szervezetek esetén előfordul, hogy helyi ügyek mellett is kiállnak). Közreműködésük bizonyos formái (például partnerségi egyeztetés a

³⁰¹ A helyi önkormányzat az Alaptörvény 32. cikke szerint „...szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselési szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.”

helyi építési tárgyú rendeletek elfogadása során) közjogilag szabályozottak, formalizáltak. Ennek ellenére, a viszony jellegére (az alá/felé-rendeltség hiányára, a kapcsolattartás esetlegességére) és az együttműködések tartalmára tekintettel (amit részben alább, e fejezetben, részben a helyi környezetpolitika eszközei között világítok meg) a kapcsolati háló ezen részét is egyértelműen a horizontális kapcsolatokhoz kell sorolni.

A települési önkormányzatok közjogi értelemben nem egyformák, hiszen eltérés van a státuszukban, a kötelezően ellátandó feladataik körében (egy megyei jogú várost nehéz lenne azonos súlycsoportban kezelni egy aprófalvas kistérség településeivel). A főbb környezetvédelmi feladatokban és a jogilag biztosított eszköztárban azonban – a főváros és a kerületek sajátos viszonyát leszámítva, ahol megoszlanak a feladatok és a kompetenciák – nincs különbség. Ettől a gyakorlat eltér, hiszen az, hogy ténylegesen milyen környezetpolitikai eszköztárral él egy települési önkormányzat, a helyi környezeti adottságokon, a gazdaság szerkezetén, a problémákon (ideértve a múltbeli szennyezéseket is), a településméreten, az önkormányzat gazdasági erején, a lakossági igényeken stb. is múlik. Egy-egy jelentősebb város, amelyik gazdagabb eszköztárral él, együttműködésén keresztül hatást gyakorolhat az agglomerációjára, a vonzáskörzetére (azok településeire), így bizonyos közfeladatok ellátásában központi (integráló, kezdeményező) szerepet tölt be (például hulladékgazdálkodási társulás központja).³⁰² Ennek ellenére ezeket a kapcsolatokat is horizontálisnak kell tekinteni (a hálózattudomány kifejezésével élve: ezek bizonyos értelemben összekötők).

Mielőtt belevágnék a kapcsolati hálók felvázolásába, előre kell bocsátanom, hogy ezúttal sem törekedhetek teljesskörűsége. Indokolásként – a kutatás korlátai, elsősorban jogtudományi nézőpontja (azaz számos, például politikatudományi, szociológiai szempontból lényeges kérdés kényszerű megkerülése) mellett – a már említett hálózattudomány megközelítését hívom segítségül ismét.

Egy csoportban (populációban, szervben) a csoport tagjai gyakran viselkednek összehangoltan. Ahol vannak vertikális kapcsolatok, illetve központi irányítás is, mint például az önkormányzatok esetén azt az előző pontban példákkal is szemléltettem, magától értetődő, hogy a csoport tagjai nagyon hasonlóan viselkednek. Számos példa van azonban arra, hogy az összehangolás külső vezérlés vagy akár belső vezetés nélkül is működhet (például a tücskök összehangolják a ciripelésüket; vajon hogyan?).³⁰³ Vajon így van-e ez a települési önkormányzatok esetén is? Van-e köztük és partnereik (például a közszolgáltatók) mint bizonyos szempontból szintén a csoport tagjai) közt olyan jogtudományi szempontból láthatatlan, infor-

³⁰² Ennek az együttműködésnek különböző szintjei lehetnek a közös arculattól a kompetenciák és az infrastruktúra megosztásán át egészen az egybeolvadásig. Tosics: Nagyvárosi kormányzás, 9.

³⁰³ A példa arra is rámutat, hogy a csoportképződés minden hálózatban előfordul (ahhoz nincs szükség emberi intelligenciára sem). Barabási: Behálózva, 51–54, 57, 59.

mális kapcsolat, amelyik a központilag megfogalmazott elvárásoknak való megfelelést, illetve a formális kapcsolatokat környezetvédelmi szempontból erősítheti? E körben csupán két példára szorítok, amelyek a kutatás során előtérbe kerültek.

A bogácsi esettanulmányom például feltárta, hogy a képviselők időnként elutaznak más településekre, hogy a helyszínen tanulmányozzák az ott alkalmazott megoldásokat (például önkormányzati energetikai fejlesztéseket). Van azonban olyan eset is (többet találtam), amikor csak az eredmény látszik, míg a hozzá vezető utak homályban maradnak. A miskolci levegővédelmi rendeletben – a 16/2005. (IV. 20.) számú önkormányzati rendeletben – találtam például néhány olyan meghatározást, amely több önkormányzat (mint Balassagyarmat, Szikszó) gyakorlatából is ismert (ilyen az avar és kerti hulladék fogalmának meghatározása).³⁰⁴ Az, hogy más településeken is (nem feltétlenül ugyanarról a tárgykörrel szóló rendeletekben) szerepel ugyanaz a meghatározás, azt jelzi, hogy a települések átvesznek egymástól (nem egy esetben rossz)³⁰⁵ szabályozási megoldásokat. Furcsa véletlen (?), hogy az említett miskolci helyi rendelet megfogalmazása több helyen is szövegszerű azonosságot mutat a megfelelő pécsi jogszabállyal, a 22/2003. (IV. 23.) önkormányzati rendelettel (erre úgy jöttem rá, hogy taláalomra kiválasztott szövegrészeknek a Google segítségével kerestem az internetes előfordulásait), és hogy mindkét város elmulasztotta feltölteni rendeletét a Nemzeti Jogszabálytárba, miközben saját rendelettárában szerepelteti azt. (A pécsi rendeletet azért is érdemes megemlíteni, mert 2011-ben több előírását megsemmisítette az Alkotmánybíróság...)³⁰⁶

A következőkben azonban fentiek szerint nem ezekről, hanem csak a szabályozott kapcsolatokról, együttműködésekről lesz szó.

3. 1. ÖNKORMÁNYZAT – ÖNKORMÁNYZAT

A települési önkormányzatok egymás közötti kapcsolatainak jelentősége napjainkban az egész modern világban növekszik, s ez még inkább így lesz a jövőben. A sorsközösség – érdekközösség mentén épülő hálózatok (illetve csoportok) létrejötté természetes igény, amit a természettől elszakadt jogrendszernek is egyre nagyobb mértékben ki kell elégítenie. Ez nem csupán a környezetvédelem sajátossága (a hálózatosodás attól függetlenül is jellemző tendencia a globalizálódó világban),³⁰⁷ mindenesetre összefügg azzal is, hogy (helyből nézve) az önkormányzatok-

³⁰⁴ Avar és kerti hulladék: falomb, kaszálék, nyesedék, egyéb növényi maradványok (a továbbiakban: kerti hulladék). Ez a meghatározás önmagában nem törvényellenes, hiszen a központi előírásban nincs definíció.

³⁰⁵ Fodor L.: Szarvas város környezetvédelme, 78.

³⁰⁶ Bővebben Fodor L.: A levegő védelme Miskolcon, 354.

³⁰⁷ A mai városokra jellemző elsősorban, hogy a köztük zajló versenynek egyre inkább nemzetközi hálózatok jelentik a fő színterét. Míg a hagyományos városok a városkörnyékkel, illetve -régiónal

nak egyre érezhetőbb a szerepe, felelőssége a környezetvédelemben. A környezeti problémáktól szenvedő lakosság ugyanis a közhatalom birtokosai közül (hiába van másnak adott esetben több eszköze) leginkább a települési önkormányzatokkal áll kapcsolatban, s a környezeti problémák legnagyobb része helyi konfliktusként (is) értelmezhető, amire az önkormányzattól (is) választ várnak az emberek.³⁰⁸ Ha egy környezeti probléma kiéleződik, például már nincs elég vagy egészséges ivóvíz, az utcákat elönti a szemét, a város levegőjét élhetetlenné teszi a szmog, az önkormányzat nem kerülheti el a fellépést. Ez (is) biztosan könnyebb hálózatokban (csoportokban).

Az önkormányzatoknak össze kell fogniuk a közös problémák megoldásában (például egy légszennyezetségi agglomeráció településeiként érdemes összehangolniuk a helyi előírásaikat, politikájukat; bizonyos térségi ellátást biztosító környezetvédelmi beruházásokat közösen célszerű megvalósítaniuk). Ez több okból következik: például hogy a környezeti problémák jelentékeny része több önkormányzat közigazgatási területét érinti; összefogással ezek hatékonyabban kezelhetők; bizonyos környezetvédelmi közszolgáltatások megszervezése vagy beruházások megépítése gyakran csak több településre kiterjedően (megfelelő méret-hatékonysággal) lehetséges.³⁰⁹ De a kapcsolatnak egymástól távol eső, különböző államokhoz tartozó önkormányzatok esetén is lehet értelme, például érdemes egymástól eltanulniuk a jó, bevált megoldásokat,³¹⁰ amiben jelentős segítség a másutt már más oldalról kárhozott globalizáció egyik eszköze, a területi határokat, távolságokat nem ismerő információtechnológia.

Könnyű belátni, hogy a jó, átvenni érdemes megoldások megelőzik a bajt, s nem csupán utólag igyekeznek orvosolni azt, ugyanakkor az önkormányzatok helyzete nem könnyű, ha esetleg a környezetvédelem előmozdítása miatt a helyi gazdaság-fejlődés kerékkötőjének tűnnek a kevésbé környezettudatos választópolgárok előtt. Bízunk benne, hogy a környezettudatosságban proaktív önkormányzati attitűd

építettek kapcsolatokat, mára semmi akadálya sincs annak, hogy a világ bármely más pontjával tartós információs – hálózati kapcsolatba lépjenek. Enyedi: A sikeres város, 5.

³⁰⁸ Még ott is (például az árvíz kapcsán a védművek állapota, a mezőgazdaság nem fenntartható földhasználata miatt) felelősnek tartják az önkormányzatot (a központi kormányzat mellett), ahol annak pedig csekélyebb a beavatkozási lehetősége. Vári-Ferencz-Linnerooth-Bayer: Az árvízi kockázattal kapcsolatos hosszú távú sebezhetőség csökkentése, 463, 469.

³⁰⁹ „...A környezet hatékony védelme nem szorítható be a települési határok közé...” Az itt idézett szerző másik állításával, miszerint ebből mindössze annyi következne, hogy „...ezért az önkormányzatok egyik környezetvédelmi feladata az országos környezetvédelmi feladatok teljesítésének támogatása...”, már kevésbé értek egyet, s kiemelem az együttműködés fontosságát. Megint csak vitán felül áll viszont a szerzőnek az iménti mondatból levezetett következtetésének a helyessége: „a decentralizáció kifejezetten hasznos a hatékony és kiterjedt környezetvédelem támogatására.” Vö. Csépainé Széll: A települési környezetgazdálkodás, 339.

³¹⁰ Az „internacionalizáció” hatása kimutatható a helyi kormányzási és döntési módszerek közeledésében. Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon, 96.

meghatározóvá válásához és az önkormányzatok közötti kapcsolatok megerősödéséhez nem kell bekövetkeznie egy ökológiai katasztrófának, s az azzal együtt járó társadalmi összeomlásnak,³¹¹ amiből a Földön megmaradó településeknek a semmiből kell újra hálózatot (államot, jogrendszert) építeniük.

A települések közötti erős hálózatok víziója – egy esetlegesen új jogrendszer, illetve állam részeként – már felmerült Fülöp Sándornál is.³¹² Fülöp azt sugallja („... talán egyszer majd...” – fogalmaz), hogy valójában ez az állapot lenne ideális vagy netán természetes (azaz a természet törvényeinek is inkább megfelelő a jelenleg uralkodó állammodelleknél). Be kell vallanom, ez a gondolat tőlem sem áll távol, ugyanakkor ideálisnak egy ilyen állapotot csak annak előfeltételezésével tudnék tekinteni, hogy a helyi közösségek összetartóbbak, mint ma (a társadalmi szolidaritás kiterjed a természeti korlátok ismeretére és elfogadására, az önkorlátozásra, a közös szabályok önkéntes betartására...),³¹³ és hogy ugyanakkor öngazgatásuk demokratikus, s nem jön vissza a természeti erőforrásokért egykor megvívott háborúk kora... Amely feltételek köre sokáig lenne bővíthető, és alighanem mindegyik mögé az emberi természet megzabolázását is oda kellene érteni.

Amíg ez nincs, a kutatás célkitűzéseinek megfelelően a realitásokból érdemes kiindulni. Vizsgálni – szerencsére – így is van mit. Az alábbiakban néhány együttműködési formát emelek ki azzal a megjegyzéssel, hogy természetesen e kereteken túlmenően is van lehetőség az önkormányzatok közötti két- vagy többoldalú együttműködésekre, illetve hogy a partnerek közt sokszor harmadik felek is megjelennek.³¹⁴

³¹¹ Néhány évtizede elképzelhetetlen volt, mára azonban közbeszéd tárgyává vált az összeomlás. Meadows–Randers–Meadows: A növekedés határai: harminc év múltán, 21.

³¹² Fülöp Sándor: Zárszó. In Gajdics–Szilágyi: A magyar környezetvédelmi jog 20 éve, 27.

³¹³ Alighanem igazuk van ugyanakkor azoknak, akik úgy vélik, hogy egy totális ökológiai katasztrófa után, a szélsőséges adottságok miatt a társadalom környezeti tudatossága gyökeresen és kényszerűen megváltozna, és a természeti törvények újra meghatározóvá válnának az emberi közösségekben. A kérdést feszegető, számos, szélsőséges természeti körülmények közt játszódó disztópia közül Frank Herbert 1965-ben megjelent, Dűne c. regényét idézem fel, amelyben a sivatagbolygó lakói számára a legfőbb természeti kincs a víz, s amelynek rejtett tartalékait a sziecsekben őrzik a világ számára láthatatlan helyi közösségek. Az ökológiai katasztrófa és a környezetjog viszonyára lásd még. Fodor L.: Környezetjog, 33.

³¹⁴ Erre példaként hozhatom fel a másutt említett natúrpark-alapítást, vagy a támogatások igénybevételére létrejött együttműködési formákat. Egy szép nyugati példa is idekíváncozik: a németországi Sersheim önkormányzata az Olaszországban fekvő partnertelepülése, Canale területén lehetővé tette a helyi civilszervezetnek egy többhektáros terület megvásárlását, természetvédelmi kezelés céljából. <http://www.naturelife-international.org/naturschutz-ohne-grenzen> (2018. 10. 18.).

3. 1. 1. Egy speciális eset: a főváros és a kerületek közötti kapcsolatok

Alighanem részletesebben kellene foglalkozni a főváros (mint egyszerre települési és helyi önkormányzat) és a kerületi önkormányzatok viszonyával, ami azonban – ha minden részletre kiterjedne – valójában kitenne egy egész kötetet. Az említett két szint közötti kapcsolatra központi (közjogi) előírások vonatkoznak (lásd különösen a Mötv. 22–26. §-ait), amelyek például megosztják a különböző feladat- és hatásköröket a két szint között.³¹⁵ A Mötv. csak példálózó jelleggel nevezi meg ezeket; előírásai alapján a kiemelt közterületek (például közparkok) kezelése, a kerületeken átívelő, illetve a főváros teljes területére vonatkozó településrendezési, településszabályozási, távhő-szolgáltatási, ivóvíz-ellátási, szennyvízelvezetési (-kezelési és -ártalmatlanítási), hulladékgazdálkodási feladatok, a környezet- és természetvédelem, a vízgazdálkodás, a vízkárelhárítás és a katasztrófavédelem a fővároshoz tartoznak.³¹⁶ Speciális a Margit-sziget helyzete, amelynek helyi önkormányzati feladatai (közvetlenül) a fővároshoz kerültek. A kerületekre tartozik ehhez mérten a helyi településrendezés (a fővárosi területrendezési terv alapján), a saját tulajdonú közterületek használatának szabályozása, vagy a parkolási közszolgáltatás.

A Mötv. a rendeletalkotási hatáskör megosztása tekintetében a szaktörvényekre utal tovább, ennek megfelelően, például a Kvt. Budapesten a fővárosi önkormányzatnak adja meg a központi jogszabálynál szigorúbb környezetvédelmi követelmény állításának a lehetőségét (s nem a kerületi önkormányzatoknak). Számos helyi viszony (üzletek éjszakai nyitva tartása, zajvédelem) viszont közismerten a kerületi önkormányzat hatásköre (ezekkel összefüggésben az utóbbi évek rengeteg problémát hoztak felszínre, amelyek többek közt az Alkotmánybíróságot is megjárták).³¹⁷

A kerületek nyilvánvalóan sajátos csoportot képeznek az önkormányzati rendszerben, hiszen ők a településhálózat egy ugyanazon pontjához tartoznak, és ezért nemcsak a jogszabályi előírások, hanem a természetes egymásra utaltság miatt is sok szempontból koordinálják fellépésüket. Mindemellett vannak olyan helyzetek

³¹⁵ Hoffman: A fővárosi önkormányzat új rendszere, 5–7.

³¹⁶ Ez egyebek mellett a közterület-felügyelet szervezésére is kihat. Hoffman et al.: Fakultatív feladatok ellátása Budapest Főváros XIV. kerületében, 17–18.

³¹⁷ A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 6. § (4) bekezdése szerint a települési (Budapesten a kerületi) önkormányzat képviselő-testülete – a helyi sajátosságok figyelembevételével – rendeletben szabályozhatja az üzletek éjszakai (22 és 6 óra közötti) nyitva tartási rendjét, valamint világörökségi területen működő, szeszes italt kímérő, árusító kereskedelmi, illetve vendéglátó üzletek esetén az ezzel összefüggő – a közbiztonság, illetve a köztisztaság fenntartásához kapcsolódó – többletfeladatokhoz igazodó összegű felügyeleti díjat. A Kvt. 48. § (4) bekezdése alapján a területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítása, csendes övezet kijelölése, valamint a helyi zajvédelmi szabályok megállapítása a fővárosban a kerületi önkormányzatok hatáskörébe tartozik. A problémák elemzésére lásd Gajdics–Kiss–Szilágyi: Települési önkormányzatok lehetőségei a zaj elleni küzdelemben, 48–50.

(például az idegenforgalommal, kormányzati intézmények elhelyezésével, rendezvényekkel, az épületállomány vagy a zöldfelületek állapotával összefüggésben), amelyekre egymástól eltérően reagálnak. Ez a változatosság önmagában is érték, hiszen elősegíti, hogy a főváros különböző területeinek az eltérő karaktere, funkciói megmaradjanak, esetenként ugyanakkor az összehangolás terén akad még tennivaló. Egyik interjúalanyom (építészmérnök, aki számos fővárosi kerületben tervez) arra hívta fel a figyelmemet, hogy az önkormányzati szabályozások széttartóak a telkek beépíthetősége tekintetében, és emiatt például – mivel épp a frekvenciált hegyi kerületek adnak felmentést a földalatti gépkocsitárolásra – társasházat építeni drágább Csepelen, ahol a gépkocsitárolás beszámít a „szintterületi mutatóba.”³¹⁸ Környezetpolitikai szempontból talán az lenne indokolt, ha az építetők ezen keresztül megfizetnék a tiszta, csendes, esztétikus környezet árát a hegyvidéki kerületekben is, vagyis a szabályozás nem részesítené előnyben utóbbiak beépítését. Egy másik interjúalanyom (ügyvéd, fővárosi székhelyű civilszervezet képviselője) a kerületi településrendezési tervek összehangolásának hiánya mellett a főváros és a kerületek közötti eseti konfliktusokra mutatott rá, a főváros egyes beruházási elképzeléseivel összefüggésben, mint amilyen a 2017-ben nagy sajtónyilvánosságot kapott mobilgát ügye a Római-parton (amelynek kapcsán a tervezési hatáskör a fővárosi önkormányzaté, a beruházáshoz ugyanakkor a kerületi önkormányzat tulajdonosi hozzájárulása is szükséges).³¹⁹

A fővárosi kerületek egy-egy intézkedése (például a zöldfelületek fenntartása körében) a szoros térbeli kapcsolat miatt más kerületek vagy akár az egész főváros életére kihatnak. A főváros és a kerületek sok más tekintetben is speciális helyzetben vannak; kormányzati elképzelések, nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások, kifejezetten a főváros egy-egy területét, beruházását érintő törvények sokszor korlátozó módon befolyásolják (tulajdonosi, településfejlesztési, illetve településrendezési) mozgásterüket.³²⁰

³¹⁸ A szintterületi mutató „az összes bruttó szintterület és a telekterület hányadosa” – a fővárosi önkormányzatnak a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzatról szóló 47/1998. (X.15.) rendeletében (BVKSZ) bevezetett, a kerületek által nem kötelezően alkalmazandó szabályozási eszköz. Értelmezésére lásd az állami főépítész álláspontját 2014-ből, amely szintén felhívja a figyelmet a kerületek közötti eltérésekre: http://www.budapestiepiteszkamara.hu/files/2014/OTEK_BEK.pdf. (2018.06.29.).

³¹⁹ A kerületi (Óbudai) önkormányzat honlapján külön oldalt hozott létre a kapcsolódó dokumentumoknak (az említett, politikától sem mentes sajtómegjelenések helyett erre utalok): <https://obuda.hu/epites-lakhatas-2/romai-parttalkapcsolatos-dokumentumok/> (2018.06.20.).

³²⁰ Például a magyar állam, a fővárosi önkormányzat és a XIV. kerület osztatlan közös tulajdonában lévő városligetre nézve a 2013. évi CCXLII. törvény a Városliget megújításáról és fejlesztéséről.

3. 1. 2. Önkormányzati társulások

Közjogi szabályozottságára tekintettel a horizontális kapcsolatok körében szintén az elsők közt érdemes megemlíteni a helyi erőforrások közös, optimális felhasználását célzó önkormányzati társulásokat. A közszolgáltatások szempontjából elaprózottnak és ezért kapacitáshiányosnak tekintett hazai önkormányzati rendszerben a társulás egyúttal – viszonylag puha – integrációs eszköznek is tekinthető.³²¹ Együttműködési kerete lehet számos helyi közfeladat ellátásának, így a környezetvédelemnek is,³²² amit (ahogyan idéztem) már az első Nemzeti Környezetvédelmi Program (1997) is kiemelt.

Megjegyzendő, hogy eredetileg csupán lehetőség volt, majd egy ideig támogatásokkal is ösztönzött, illetve kötelezően alkalmazott intézmény. A kötelezettséget később eltörölték (hatályon kívül helyezték a kistérségi társulásokról szóló törvényt, és a korábbi támogatások is elmaradtak), aminek a hatására a gyakorlatban csökkent az önkormányzatok közti együttműködés.³²³ Majd végül az új közjogi be rendezkedés ismét lehetővé tette a kötelező társulás előírását, s ezzel az önállóság központi korlátozását.³²⁴

Számos esetben a társulás természeti körülményekből adódik. Már a társulások elnevezése (Kelet-Balaton, Rábca-Torok, Nyugat-Balaton és Zala Folyó Medence Nagytérség, Kaposmenti stb.) is tükrözi azt a földrajzi értelemben vett egymásra utaltságot, amely bizonyos (például környezetvédelemmel, környezet-egészségüggyel, vízgazdálkodással, turizmussal, összefüggő) feladatok közös megoldását igényli. A társulási igény a hazai önkormányzati rendszer azon sajátosságával is szoros összefüggést mutat, hogy egy meglehetősen elaprózott, gyakorlatilag (ha nem is 100%-ban) a településszerkezethez igazodó struktúráról van szó. Ilyen struktúrában a növekvő (nemcsak környezetvédelmi, hanem gazdasági, demográfiai, szociális) kihívásoknak a társulások révén hatékonyabban felelhetnek meg az önkormányzatok.³²⁵ Ezt egyébként általánosságban az Alaptörvény is elismeri, amikor lehetővé teszi a helyi önkormányzatok szabad társu-

³²¹ Puha eszköz alatt itt egyrészt azt értem, hogy nincs szó önkormányzatok összevonásáról, másrészt pedig azt, hogy a társulási rendszer nem hozott átütő eredményeket. Ugyanakkor kisebb önkormányzatok esetén a társulás a marginalizáció tekintetében hasonló hatású az egyesüléshez, amennyiben az önálló döntésekről le kell mondani. Pálné Kovács: Helyi önkormányzatok, 6–7

³²² Bándi: Fenntarthatóság, reziliencia, önkormányzatok, 27.

³²³ Pálné Kovács: Fából vaskarika, 328.

³²⁴ Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon, 185.

³²⁵ A szakirodalom más megoldási lehetőségekre is utal, mint amilyen például az önkormányzati rendszer felülvizsgálata és a kistelepülések önkormányzatainak a fúziója. Barta: Önkormányzati társulások, 111–112.

lását, illetve azt, hogy törvény kötelező társulást írjon elő (Alaptörvény 32. és 34. cikk).³²⁶

A társulás önkormányzati feladatokat lát el, szerveinek (tanács, bizottságok) döntései felett a kormányhivatal ugyanúgy törvényességi felügyeletet gyakorol, mint a képviselőtestület és bizottságai működése esetén (Mötv. 95. §, a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996: XXI. törvény 10. §-a).

A környezetvédelmi szakterületeken létesült társulások közt meg kell említeni a (nem ritkán több tucat vagy akár száznál is több tagú) hulladékgazdálkodási társulásokat, az ivóvízminőség-javításra szerveződött, a víziközmű-fenntartó társulásokat. Sokszor látható, hogy a társulás jelentősége túlmutat a létrehozatal önkéntességén: különösen aprófalvas kistérségekben az önkormányzatok egy részének más módon esélye sem lenne a környezetvédelmi közszolgáltatások ellátására.³²⁷

Ritka, de előfordul, hogy az egyébként jellemzően inkább „belügynek” tekintett szakterületre, a településfejlesztésre létesítenek társulást. Ilyen a „Rábatorok” Településeinek Regionális Fejlesztési Társulása, amely a közös természeti örökség védelmét is célul tűzte ki. A környezetvédelemben szintén szükségszerűen érintettek a területfejlesztési társulások. Korábban elterjedt volt a talajvédelmi és vízvédelmi társulás is, a szabályozási környezet megváltozása miatt azonban ez a fajta társulás eltűnt a gyakorlatból, aminek következményeként egyébként ma számos vízfolyás kezelése nem megoldott.³²⁸

Nem csak az egy profilú, illetve a kifejezetten környezetvédelmi feladatok ellátására létesített társulások érdekesek azonban. A (2004 és 2013 között kötelező létrehozott) többcélú kistérségi társulások tevékenységében is megjelenik a környezetvédelem, és nem csak a már említett együttműködési tartalmi elemekkel. A mezőkövesdi székhelyű társulás esetén, például olyan településüzemeltetési feladatok is szerepelnek, mint az állati hulladékok gyűjtése és ártalmatlanítása.³²⁹ Előfordul, hogy a társulás keretében több településnek (mint a Pilis-Buda-Zsámbék Többcélú Kistérségi Társulás esetén 18 településnek, 2010-ben) közösen készült el a települési környezetvédelmi programja (megjegyzendő, hogy emellett a társulások területrendezési stratégiai programjai is tartalmazznak környezeti elemeket). Ennek háttérében egyértelműen az áll, hogy a települések a program elkészíttetésének költségeit gyakran megterhelőnek tartják, és nem is vállalják külön-külön.³³⁰

³²⁶ A Mötv.-nek a társulásokra vonatkozó előírásai (87–95. §) nem tartalmazznak környezetvédelemre való utalást, ugyanakkor megemlíkeznek a közszolgáltatásokról, amelyek közül a gyakorlatban leginkább a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás jelenik meg.

³²⁷ Barta: Önkormányzati társulások, 125.

³²⁸ Barta: Önkormányzati társulások, 119.

³²⁹ Barta: Önkormányzati társulások, 116–117.

³³⁰ Ez az interneten elérhető ajánlatokból is kiderül, lásd például a Tamási és Simontornya Városkormányéki Önkormányzatok Többcélú Kistérségi Társulása számára adott ajánlatot, 2011-ből (a 32

Társulás útján egyébként nem látható el minden környezetvédelmi szempontból jelentős feladat, mint például az önkormányzati rendészet felállítása és az építésügyi hatósági feladatok ellátása.³³¹

A társulások pénzügyi támogatásra irányuló pályázatokat nyújthatnak be, például a környezeti infrastruktúra fejlesztésére, a természet vagy épp a vizes élőhelyek védelmére, illegális hulladéklerakók felszámolására, alternatív energiahordozók hasznosítására, illetve számos, a fenntarthatóság szempontjából releváns vidéki tevékenységre (mint amilyen például a helyi termékek piacra jutásának, életképes vidéki közösségek kialakulásának elősegítése) stb.³³²

A Mötv. szerinti társulásokkal nem azonos, de logikájában nagyon hasonlít ahhoz az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (EGTC) vagy újabb néven Európai Területi Társulás (ETT).³³³ E 2006-tól megjelenő, határokon átnyúló együttműködések esetén is olyan alulról jövő kezdeményezésről van szó, amelyben mellérendelt felek közös és tartós feladatellátása valósulhat meg, mégpedig a területfejlesztési tevékenységek teljes körében, s így szükségszerűen a környezetvédelem terén is. Ezek is jogi személyiséggel bírnak, vállalatokat alapíthatnak, s a közös feladatok (uniós) forrásaira pályázhatnak,³³⁴ résztvevőik között pedig nemcsak települési önkormányzatok, hanem akár regionális önkormányzatok vagy államok is szerepelhetnek (legalább két tagállamból). Természeténél fogva ez a konstrukció inkább a határhoz közeli települések önkormányzatait segítheti: az ETT-k valójában úgy viselkednek, mint „kvázi határon átnyúló megyék,” közhatalmi jogkörök nélkül. Egyebek közt például a klímaváltozás kihívásainak a kezelésére, a megújuló energiaforrások kiaknázására, regionális környezetgazdálkodási központ létrehozására, közös környezeti menedzsment kifejlesztésére szövetkeztek a Magyarországon nyilvántartásba vett ETT-k.³³⁵

települést integráló társulás számára adott árajánlat nettó értéke sem csekély, meghaladta a 12 m Ft-ot). www.tamasportal.hu/item/get_item.php?id_embed=235 (2018.06.19.).

³³¹ Mötv. 17 § (1) és (3) bekezdés, 42. § (7) bekezdés; Étv. 60. §. (5) bekezdés.

³³² Néhány korábbi Hajdú-Bihar megyei példára lásd: <https://jegyzo.hu/hajdu-bihar-megye-kistersegi-tarsulasai-20055/> (2018.06.20.).

³³³ Az alapul szolgáló jogszabály az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az európai területi együttműködési csoportosulásokról. Lásd Baranyi: Gondolatok a területi kohézió kérdéséről, 25–26. E szerző bemutatja, hogy a Trianonban egykori vonzáskörzetüktől megfosztott és perifériára került városokban és térségükben ezek iránt milyen nagy az igény. Baranyi: Relexiók a határmentiség és a periférijelleg értelmezésének kérdéséhez, 65–75.

³³⁴ Az EU keresi és különböző eszközökkel támogatja is a nemzeti szint alatti partnereket, hogy ezzel is ellensúlyozza a kormányköziséget. A régiók és a települések is alkalmasak arra, hogy – a tagállami szint közvetlen közreműködése nélkül – az országhatárokon túllépő kapcsolatokat létesítsenek. Horváth M.: Magunkon kívül, 84.

³³⁵ A hazánkban nyilvántartott ETT-k áttekintését lásd <http://egtc.kormany.hu/magyarorszagonyilvantartasba-vett-ett-k>. (2018.06.20.). Közülük hoz szép példákat Barta: Önkormányzati társulások, 120–122.

3. 1. 3. Együttműködési megállapodások (konzorciumok)

A konzorciális (együttműködési) megállapodások jelentőségét egy példán keresztül igyekszem szemléltetni. Az Európai Unió Kohéziós Alapjából finanszírozott (például a Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program, azaz a KEHOP; s még a csatlakozás előtt az ISPA körébe tartozó) víz- és hulladékgazdálkodási projektek pályázati feltételeinek teljesítéséhez többnyire konzorciális megállapodások (voltak) szükségesek. (Ezekben az együttműködés és a költségviselés részleteit, a tulajdonjogi kérdéseket stb. a résztvevő önkormányzatok előre tisztázták.)³³⁶ A kapcsolódó projektek ugyanis elsősorban a gazdaságossági és műszaki szempontból egységes rendszerként működtethető, több önkormányzat együttműködésére épülő, a települési önkormányzatok kötelező közfeladatai közé tartozó hulladékkezelési, illetve ivóvíz-ellátási és szennyvíz-elvezetési/tisztítási közszolgáltatások ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását célozták/célozzák meg.

A konzorciális keretek közt megvalósított létesítmények továbbműködtetése, azaz a szolgáltatás nyújtása általában már társulási keretek között történik. Például a miskolci önkormányzat 2001 óta konzorcium keretében működik együtt a térség többi (36) településével. E konzorcium tagjai később társulást hoztak létre; egy 2017. márciusi 17-ei döntés szerint az önkormányzatok társult tagként létrehozói a Miskolci Regionális Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulásnak (a konzorcium is megmaradt; eszközeit a társulás bírli).³³⁷ Ennek az együttműködésnek az eredményes voltát jelzi, hogy mintegy 10 Mrd Ft értékű beruházás valósult meg eddig a hulladékgazdálkodásban (végeredményben 98%-os támogatási intenzitással), aminek révén kizárólagos önkormányzati tulajdonú cég, gazdasági szempontból is eredményesen, az országban a legmodernebb rendszerben láthatja el a közszolgáltatást.³³⁸ Más kérdés (amire még visszatérek később), hogy egy – elvben az integrációt, egységes szolgáltatási színvonalat, hatékonyságot célzó – kormányzati intézkedés eredményeként a közszolgáltatást megyei szinten integrálták, és a társulás cége 2018. január 1-étől már csak a megyei közszolgáltató alvállalkozójaként tevékenykedhet.³³⁹

³³⁶ A megállapodások tartalmi elemeiről készült útmutatókat lásd <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=15603>; <https://www.palyazat.gov.hu/download.php?objectId=73155> (2018.06.20.).

³³⁷ Lásd a közgyűlés 37/2017. (III.16.) számú határozatát. http://miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/37_2107_határozat.pdf (2018.06.20.).

³³⁸ Közgyűlési jegyzőkönyv 2016. 12. 8. http://miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/nyilt_jkv-12.081.pdf (2018.06.20.).

³³⁹ A megyei közszolgáltató engedélyeit lásd annak honlapján: http://bmhnonprofit.hu/wp-content/uploads/dokumentumok/BMH_minositesi_engedely.pdf; http://bmhnonprofit.hu/wp-content/uploads/engedelyek/jozsef_a_veszelyes_gyujtes_modositas_bo_08_kt_12590_2_2017.pdf (2018.06.20.).

Újabban a központi támogatások címzettjei a társulások. (Miskolcon ez, például azért érdekes, mert a KEHOP keretében további fejlesztéseket kívánnak megvalósítani a hulladékok előkezelése érdekében.)³⁴⁰

Megjegyzendő, hogy bizonyos pályázati konstrukciók (például a fenntartható közlekedésfejlesztést és a települési környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztését – a csapadékvíz elvezetését, a felszíni víz minőségének javítását, a környezeti káresemények megelőzését stb. – támogató, 2017-ben meghirdetett TOP-pályázatok)³⁴¹ esetén a konzorcium tagjaként az adott önkormányzatok mellett a megyei önkormányzat, illetve a megvalósításban résztvevő (állami vagy önkormányzati) vállalat (például a közszolgáltató) is szerepelhet. Szarvason egy korábbi (2014) kiírásnak megfelelően a vízügyi igazgatósággal közös konzorciumban pályáztak a belvízvédelmi rendszer korszerűsítésére, illetve a holtág rehabilitációjára. A konzorcium tehát nem csak önkormányzat-önkormányzat típusú kapcsolat kerete lehet.

3. 1. 4. Önkormányzati szövetségek

Az önkormányzati érdekszövetségeknek közjogi szempontból két csoportja van. Egyrészt vannak köztük – a Mötv. 131. § (1) bekezdése alapján – olyanok, amelyek a hazai (települési, megyei) önkormányzatok és a kormányzat közötti kapcsolat-tartás fontos szervei, s amelyek csak a törvényben meghatározott keretek között hozhatóak létre.³⁴² Ezek a törvényi előírások nem teszik lehetővé, hogy különféle szakpolitikai érdekek alapján, többféle szövetség jöjjön létre, s vehessen részt az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsának munkájában. E könyv kéziratának lezárásakor öt ilyen szervezet működik, amelyek közül kettőről szólnok majd az alábbiakban (TÖOSZ, MJVSZ). Másrészt vannak olyanok, amelyek civilszervezetként jöttek létre, a legkülönbözőbb érdekek alapján. Az ilyen, környezetvédelmi, klímavédelmi szövetségekben való részvétel általában valamilyen többletkötelezettség vállalásával jár. A következőkben jellemeztük elsősorban ide-sorolhatóak, sok közülük nemzetközi (jogilag külföldi) szervezet.

A helyi önkormányzatok különböző hazai és nemzetközi szövetségekben vehetnek részt, amelyek környezetvédelmi célokat követnek. Az önkormányzati szövetségek a valódi hálózatok kialakulásának keretei sokféleképpen elő tudják mozdítani az önkormányzatok környezeti/fenntarthatósági törekvéseit, ezért öröndetes,

³⁴⁰ Lásd a társulási tanács 2018.01.22-i ülés jegyzőkönyvét: http://www.miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/KEHOP_3_2_1%20palyazattal_kapcsolatos_dontések.pdf; http://www.miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/MRHÖT_TT_2018.01.22._jkv.pdf (2018.06.20.).

³⁴¹ <https://www.palyazat.gov.hu/megjelent-a-teleplsi-krnyezetvedelmi-infrastruktra-fejlesztseket-tmogat-felhvs> (2018.06.24.).

³⁴² Nagy–Hoffman: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, 529–532.

hogy a számuk nagy.³⁴³ Az, hogy a szövetségek egymással versengenek a tagokért, szolgáltatásaik folyamatos bővítésére kényszeríti őket. A sokféle szervezet egymás melletti létezésének ugyanakkor árnyoldalai is lehetnek, például az önkormányzati érdekképviselő megosztottsága terén.³⁴⁴ Számomra mint kutató számára, ez a körülmény ugyanakkor azt is jelenti, hogy nem törekedhetek a teljességre a bemutatásuk során.

Az ilyen szövetségek sokféle kapcsolatteremtési, információáramlási, tanúsítási (minősítési) együttműködés lehetőségét teremtik meg. Az általam végzett hazai esettanulmányok arra mutatnak, hogy minél nagyobb egy település, annál több szövetségben jelenik meg tagként az önkormányzat.³⁴⁵ Minél nagyobb ökológiai elkötelezettséget igényel ugyanakkor egy szövetségben való tagság, annak a szövetségnek annál kevesebb a tagja.

Magyarországról mindössze 3 település, Budapest, Tatabánya és Miskolc tagja például a local agenda (helyi feladatok a 21. századra, lásd Agenda 21) kidolgozásában a helyi önkormányzatokat segítő ICLEI-nek, a Helyi Önkormányzatok a Fenntarthatóságért elnevezésű nemzetközi szervezetnek (amelynek 1992 óta egyebek közt klímavédelmi programja is van, a Cities for Climate Protection).³⁴⁶

Egyik esettanulmányom tárgya Miskolc volt, amely (másik több tucat hazai önkormányzathoz hasonlóan), tagja az Európai Bizottság kezdeményezésére létrejött Polgármesterek Szövetségének (Covenant of Mayors).³⁴⁷ A szövetség meghatározó szereplő kíván lenni az uniós klímavédelmi (illetve energiapolitikai) célkitűzések teljesítésében, és mára már az Unió határait túllépve 57 ország kb. 7 700 települését fogja össze szerte a világban. Ez a szervezet jeleskedik a településvezetőknek szóló oktatási anyagok és a tagtelepüléseken alkalmazott, „jó gyakorlatok” megosztásában (többnyire a településmenedzsment, illetve -üzemeltetés területein).³⁴⁸ A csatlakozással az aláírók – egyebek mellett – azt vállalták, hogy (2008-hoz képest) 2020-ig 20%-kal csökkentik ÜHG-kibocsátásaikat. A települések jelentős része azonban – mint például Miskolc is; részben a „Zöld Város” programhoz tartozó és egyéb fenntarthatósági intézkedések révén – 2030-ra kb. 40%-os csökkentést

³⁴³ 2011-ben – a teljesség igénye nélkül – közel 30, hazai szövetségről számolt be Sebestény: A helyi önkormányzatok és a civil szervezetek, 80.

³⁴⁴ Pálné Kovács: Helyi önkormányzatok, 12. A szövetségek megosztottságának bizonyos jeleit egyébként mi is tapasztaltuk a kutatás során, amikor együttműködést kerestünk velük.

³⁴⁵ Általában a hálózatosodást illetően hasonló megállapításra jutott Pálné Kovács: Helyi kormányzás, 268.

³⁴⁶ ICLEI=International Council for Local Environmental Initiatives – Nemzetközi Tanács a Helyi Környezetvédelmi Kezdeményezésekért; <http://www.iclei.org/> (2018.10.15.); Antal Z.: A természet és a társadalom kapcsolata, 22.

³⁴⁷ Miskolc MJV Közgyűlése 2015. március 12-én II-42/271.225/2015 sz. határozatával döntött az európai Polgármesterek Szövetségéhez való csatlakozásról.

³⁴⁸ <https://www.polgarmesterekszovetsege.eu/plans-and-actions-hu/good-practices-hu.html> (2018.06.24.).

képes elérni,³⁴⁹ megfelelően az EU kibocsátáscsökkentési célkitűzéseinek. Ennek alapján 2015-ben a szövetséget megújították (létrehozva a Polgármesterek Klíma- és Energiaszövetségét).³⁵⁰

A szövetség előírásainak megfelelően a tagok rendelkeznek (a kibocsátások csökkentését, az energiahatékonyság javítását célzó) Fenntartható Energia Akciótervvel (SEAP), ami egyébként különböző pályázatoknál előnyt jelent vagy egyenesen feltétel, illetve alapul szolgálhat olyan programokhoz is, mint az „okos város” programja (az okos hálózatok, okos mérés bevezetése).³⁵¹ A lakóépület-állományt, a közlekedést stb. érintő tervek megfelelőségét a mozgalom kezdeményezője, az EU Bizottsága vizsgálja. Elfogadásukra és időszakos felülvizsgálataikra széleskörű szakmai konzultáció keretében, a nyilvánosság bevonásával kerül sor. Jelenleg (2018) éppen újabb felülvizsgálatuk zajlik, s annak alapján immár ún. Fenntartható Energia- és Klíma Akciótervek (SECAP) készülnek (a sorok írásakor Miskolcon még zajlik a tervezés, míg például Debrecen, Békéscsaba már elkészült vele). A szövetség szorosan kapcsolódik egyes programokhoz (például Zöld Város, Okos Város mozgalom), ami az akciótervekben is tükröződik.

A klímavédelem terén számos további kezdeményezés létezik még, mint amilyen, például a Cities for Climate Protection 650 várossal a tagjai közt, vagy az Európai Klímaszövetség (Climate Alliance), amely Európában mintegy 1700 települést, régiót és civilszervezetet fog át.³⁵² Ennek az évente meghirdetett versenyén nyerhetik el az európai önkormányzatok és szövetségeik a Klímacsillag („Climate Star”) díjat. 2018-ban – egyedüli hazai településként – Kunsziget is a tucatsnyi nyertes sorába került. Érdemes megemlíteni, hogy a verseny során a települések teljesítményei közt nemcsak önkormányzati fejlesztéseket – például napelemek telepítését, faültetést, kerékpárkölcsonzó létesítését – értékelik, hanem a helyi közösségek hozzájárulását is. A nemzetközi szervezet és verseny ilyen módon a helyi hálózatok fejlesztését is ösztönzi.

A Magyarországi Éghajlatvédelmi Szövetség tucatsnyi település mellett zöld civilszervezeteket is tömörít, s tanácsadási, hálózatképző tevékenysége, kampányai

³⁴⁹ Megjegyzés: a bázisév 2008. Az azóta eltelt időszakban (2014-ig, a köztes évig) a város lakossága mintegy 8 ezer fővel csökkent – az (energiafelhasználás csökkenésére vonatkozó, kedvező) adatok alakulását, nyilvánvalóan ez is befolyásolja. Természetesen történtek fejlesztések is, például egyes közintézmények épületének energetikai korszerűsítése, a közvilágítás korszerűsítése (led technológia) és a villamos, illetve autóbuszflotta fejlesztése is kedvező hatással bírt.

³⁵⁰ <https://www.covenantofmayors.eu/about/covenant-initiative/origins-and-development.html> (2018. 12. 23.).

³⁵¹ A tervet KEOP-támogatással az ÉMI Építészeti Minőségellenőrzési és Innovációs Non-profit Kft. készítette, amely maga kereste meg ezzel a várost. Ezt az alapküldetést 2016 végén felülvizsgálták. <https://docplayer.hu/26467457-Miskolc-megyei-jogu-varos-fenntarthato-energia-akciotervenek-seap-felulvizsgalata.html> (2018. 12. 23.)

³⁵² https://www.klimabuendnis.at/images/doku/Climate_Star_2018_en.pdf (2018. 12. 28.).

révén a megújuló energiák terjedésének ösztönzésén át a települési fák védelméig számos zöld megoldást forszíroz.³⁵³

A magam részéről a klímavédelmi szervezetek közül a Klímabarát Települések Szövetségét emelem még ki, mivel a legújabb adatok szerint a klímaadaptáció területén ez az egyesületi formában működő szövetség örvend a legnagyobb népszerűségnek (a maga jelenlegi 46 tagjával) a hazai szervezetek közül.³⁵⁴ Számos tevékenysége (például a klímavédelemmel, az energiagazdálkodással, vízvédelemmel, hulladékgyűjtéssel, közlekedéssel kapcsolatos településüzemeltetési tapasztalatok cseréje, a lakossági szemléletformálás, a helyi stratégiák megfogalmazásában való segítségnyújtás) közt több jogi-politikai elem is tetten érhető, úgymint az önkormányzati jogokat érintő (központi) jogszabályok véleményezése, vagy az eredmények adaptációjának támogatása a helyi és regionális döntéshozatali eljárások során.³⁵⁵ A tagönkormányzatok pedig nemcsak a településüzemeltetés, hanem a településrendezési döntések, illetve a különféle engedélyek kiadása során is hajlandók figyelni a klímavédelemre, és a klíma-, illetve környezetvédelem viszonylag széles eszköztárával élnek ezen felül is.³⁵⁶ A tagtelepüléseken klímaköröket hoztak létre, amelyek afféle civilszervezetként működnek (esetenként egy bejegyzett civilszervezet, alapítvány koordinálásával).³⁵⁷ Az ilyen kisközösségek különösen fontosak a fenntartható minták terjedésében.

A szövetkezés alapjául gyakran valamely erőforrás, például a víz közös hasznosítása áll; ilyenkor a tagok körét is az adott természeti erőforráshoz való hozzáférés szabja meg. A Balatoni Önkormányzatok Szövetsége (a „Balaton Szövetség”) a Balaton-törvénnyel érintett, bő másfél száz települési és három megyei önkormányzat szövetsége, amely a Balatonnal és környezetével kapcsolatos fejlesztési elképzelések megfogalmazása és képviselése valamint a különböző érdekek harmonizálása mel-

³⁵³ Antal Z.: Klímaparadoxonok, 53–57.;, illetve a másik hazai szervezetről bővebben lásd itt: <http://www.eghajlatvedelmiszovetseg.hu/> Kiemelendő még, hogy korábban létezett még egy szakmai szervezet, az Energiahatékony Önkormányzatok Szövetsége, amely azonban 2018 tavaszán beolvadt a Klímabarát Települések Szövetségébe. <http://ecolounge.hu/nagyvilag/megalakult-magyarorszag-legnagyobb-klimavedelmi-es-energetikai-onkormanyzati-szakmai-szovetsege> (2018.06.24.).

³⁵⁴ Felmérés a hazai önkormányzatok éghajlatváltozással kapcsolatos ismereteiről és tevékenységeiről, Magyar Természetvédők Szövetsége, Budapest, 2017, 8. http://nakfo.mbfisz.gov.hu/sites/default/files/files/NATER_onkormanyzati_tanulmany.pdf (2018.06.27.).

³⁵⁵ Az egyesület alapszabálya elérhető itt: http://klimabaratt.hu/sites/default/files/document/2017/ALAPSZABALY_jogeros_2017_04_30.pdf (2018.06.28.).

³⁵⁶ Például Hálózatokban való részvétel. Önkormányzati klímaalap, a klímaprogrammal összhangban álló kezdeményezések (pénzügyi) támogatására; http://zoldtars.hu/szekszardi_klimakor (2018.06.28.). Stratégiák (hőség- és UV-riadó terv, klímabarát energiaellátási koncepció, „Éghajlatváltozás és a víz” stratégia). Fejlesztések (östermelői piacok, iskolai tankert létesítése, faültetés, kerékpárút-építés, közintézmények víztakarékossá alakítása). Közösségi programok szervezése. Nyilvános felhívás. Antal Z.: Klímaparadoxonok, 121–132.

³⁵⁷ A klímakörök működésére lásd Antal Z.: Klímaparadoxonok, 114–120.

lett szükségszerűen foglalkozik vízvédelemmel is. Ellátja a Kék Hullám Zászló elnevezésű strandminősítéssel kapcsolatos tanúsítási feladatokat (civilszervezetek és a nemzeti parki igazgatóság bevonásával), fellép a hagyományos Balaton-parti kapcsolódási formák szempontjából zavaró hatással járó elképzelésekkel szemben.³⁵⁸

A Közép-Békési Települések Vízvédelmi Egyesületének tevékenysége az Élővíz csatornához kötődnek. Céljuk a három várost (Békés, Békéscsaba, Gyula) érintő vízfolyás „élhetőbbé” tétele, karbantartása, további fejlesztése (a víztisztaság biztosítása, a környezet rendezettsége révén a rekreációs hasznosítás lehetővé tétele). Ennek érdekében forrásokra pályáznak, együttműködnek a vízügyi igazgatósággal stb.³⁵⁹

Általánosabb érdekközösségre épít – a határon túli, magyarlakta települések felé is nyitott – Egészséges Városok Magyar Nyelvű Szövetsége,³⁶⁰ amelynek 21 tagja közt a környezet-egészségügy, az egészségfejlesztés, a környezetvédelem, a fenntartható fogyasztói kultúra, az egészséges életmódra nevelés, a közlekedésbiztonság mellett elkötelezett önkormányzatokat (például Baja, Sopron, Szolnok) találunk. E városok különféle stratégiákban, s az azokhoz kapcsolódó fejlesztéseken, programokon, lakossági támogatásokon keresztül igyekeznek érvényesíteni e szempontokat.

Az általános (tehát nem kifejezetten környezetvédelmi célú) kapcsolatrendszerekben is megjelenik a környezetvédelem. Ezek közül a kutatás során a Települési Önkormányzatok Szövetségével (TÖOSZ) együttműködést is kialakítottunk. Azért is érdemes ezt a szövetséget megemlíteni, mert hazánkban a legnagyobb (a 3178 települési önkormányzatból 1614-et a tagjai közt tudhat, s azok közt megtalálható minden településfajta – község, nagyközség, város, járásszékhely város, megyei jogú város és fővárosi kerület egyaránt). Szakmai programjaik, képzéseik és (például civil, illetve tudományos szervezetekkel, közműszövetségekkel való) együttműködéseik kiterjednek a környezetvédelemre is (segítik a jó gyakorlatok terjedését az önkormányzati képességfejlesztésben, támogatják a helyi klímastratégiák és intézkedési tervek készítését, részt vesznek a lakossági szemléletformálásban, szakmai segítséget nyújtanak tagjaiknak stb.).³⁶¹ A kérdőívünkre adott válaszok közül is több (jellemzően kisvárosok, az ország különböző pontjain) említette e szövetséget, a környezetvédelmi jogi kérdések megvitatására alkalmasként.

Megemlítem még a Megyei Jogú Városok Szövetségét (MJVSZ), amit az érintett települések sajátosságai (például magasabb lakosságszám, sokféle települési funkció, illetve ezekkel összefüggésben az átlagosnál több környezeti probléma)

³⁵⁸ <http://www.balatoniszovetseg.hu/index.php>; <https://www.hirbalaton.hu/balaton-onkormanyzatok-ellenzik-az-elektromos-jetski-hasznalatat/> (2018. 12. 09.).

³⁵⁹ https://bekesmatrix.hu/cikk/72332_kozgyules_a_kozep_bekesi_telepulesek_vizvedelmi_egyesuletnel/ (2018.08.20.).

³⁶⁰ <http://www.egeszsegesvarosok.hu/tagvarosaink.php> (2018.08.20.).

³⁶¹ Gyergyák: A TÖOSZ környezetpolitikai tevékenysége, 287–291.

indokol a részemről. A kérdőívünkre adott válaszok közt volt olyan, amelyik kifejezetten megjelölte a szövetséget a környezetvédelmi jogértelmezési kérdésekben segítséget nyújtó szervezetek között. A 23 megyei jogú várost integráló szervezetnek (a gazdasági bizottságán belül) környezetvédelmi albizottsága működik, amely részt vesz a releváns központi jogszabályok tervezeteinek a véleményezésében, s emellett a tapasztalatcsere fóruma, a vitás jogi kérdések megoldása, a központi előírásoknak való megfelelés terén is. A szervezet jegyzői kabinetjének rendszeres ülésein szintén tárgyalnak releváns jogi-igazgatási problémákat.³⁶²

3. 1. 5. Testvér-települési megállapodások

A klasszikus testvér-települési kapcsolatoknak is lehet szerepe az önkormányzatok és a lakosok környezeti orientációjában, nevesül a zöld fejlesztések összehangolásában, a tudásátadásban (jó gyakorlatok megismerése), programok (például közös konferenciák, kiállítások) szervezésében stb. Így például a Budapest és Bécs közötti megállapodás (2006) szerint a két főváros együttműködik a hulladékgyűjtés, az ivóvízkezelés, a szennyvízgyűjtés stb. területén. A teheráni, pekingi, krakói, ankarai kapcsolatnak is eleme a környezetvédelem.³⁶³ Bár budapesti példákat emeltem ki, ez a fajta együttműködés kifejezetten népszerűnek tűnik (egy egyszerű internetes kereséssel számtalan példát találhatunk rá).³⁶⁴ Egy az uniós csatlakozás után pár évvel végzett empirikus kutatás, amely kb. 300 magyar–szlovák testvér-települési kapcsolatra terjedt ki, azt tárta fel, hogy a környezetvédelem a kiemelt együttműködési területek közt szerepel (a gazdasági, pályázati, kulturális, turisztikai és egyéb együttműködések mellett). Jóllehet, a testvérvárosi kapcsolatok nem egyedüli formái a nemzetközi kapcsolatépítésnek, s azokban jelentős a protokolláris, illetve személyes elemek aránya, a hazai önkormányzatok 10%-a mégis úgy gondolta, hogy testvér-településeikkel együtt hatékonyabban tudja megvalósítani különböző programjait (kulturális, környezetvédelmi és egyéb elképzeléseit). Figyelemre méltó, hogy ez a kutatás a „közigazgatási tapasztalatcsere” is jellemzőnek találta (a kapcsolatok 6%-ában ez volt a legintenzívebb terület).³⁶⁵

³⁶² A szövetség a dokumentumaihoz nem biztosít szabad hozzáférést, így az információk sajtó megjelenésekből származnak. <http://cyberpress.sopron.hu/article.php?id=6034> (2002.10.01-jei adat);

³⁶³ <http://budapest.hu/Lapok/Fovaros/Testvervarosok.aspx> (2018.06.23.).

³⁶⁴ Csupán néhány példa álljon itt szemléltetésül: Lajosmizse – Magyarremete (<http://www.lajosmizse.hu/sites/default/files/magyarremete.pdf>); Érd, Szászrégen és Lubaczow (<http://www.erdcenter.hu/pub/ec/news/2008/09/testvervaros.html>); Ócsa és Dalgety Bay and Hillend (https://ocsa.hu/index.php?content=ocsa_testvervarosaink). (2018.06.28.).

³⁶⁵ A Határon Átívelő Együttműködést Szolgáló Magyar-Szlovák Kormányközi Vegyes Bizottság számára készült tanulmány, Budapest, 2006, 2–3, 5. www.kormanyhivatal.hu/.../4/8a/.../testvertepu-lesi_tanulmany.doc (2018.06.23.).

3. 1. 6. Programokban (mozgalmakban) való részvétel

Az alcímben szereplő programok alatt a települési önkormányzatok számára nyitva álló kezdeményezések, mozgalmak, kvázi szövetségek értendők, amelyek nagy számára és heterogenitására tekintettel itt sem törekedhetek teljes körű bemutatásra. A programokban az önkormányzatok horizontális kapcsolatai mellett esetenként egy (központi) kezdeményező (például Európai Bizottság) is megjelenik.

A Zöld Városok (Green Cities) elnevezésű, holland alapítású, nemzetközi kezdeményezés alapvető célja a települések integrálása az ökoszisztémába (azaz a zöldfelületek integrált fejlesztése). Ehhez Miskolc, például 2011-ben csatlakozott (a várost azért is emelhetem ki, mert a szövetségek kapcsán is szóba került már, és mert programja alapján a hazai koordináló szerv, a Zöldebb Városokért Nonprofit Kft. Miskolcot az első hazai mintavárosként nevezte meg.)³⁶⁶ Ennek keretében vállalta a mozgalom alapelveinek, vagyis az ún. Milánói Chartában foglalt követelményeknek a szem előtt tartását, illetőleg a Green City Akkreditációs Pontrendszer (a telepített növényekre, anyaghasználatra, talajterhelésre is kiterjedő szempontok) alkalmazását a különböző szabadtéri beruházások során. Az első projekt, amelyet minősítettek, a Miskolctapolcai Barlangfürdő 2015-ben átadott fejlesztése volt, jelenleg készül a „Zöld Könyv” című koncepció, városzöldítési pályázatot készítenek elő stb. A TOP-on belül források hívhatók le a Zöld Város program megvalósítására, például zöldfelületek kialakításához (hőszigetek elkerülése), a csapadékvíz hasznosítására szolgáló infrastruktúrához, közösségi kertek létesítéséhez, közlekedési területek zajvédelmére stb.

A miskolci esettanulmány készítése során egyik interjúalanyom (civilszervezet vezetője) ugyanakkor arra hívta fel a figyelmemet, hogy a Green City tanúsítványt adott esetben a nem egészen környezetbarát megoldás társadalmi elfogadtatására használják. (A rossz levegőjű városban újraindítanák a cementgyárat, amely hulladékot is égetne, s a tulajdonos emellett az új munkahelyekkel és részben a Green City akkreditáció megszerzésének ígéretével érvel.)

A korábbiakban már szintén említett Okos Városok (Smart Cities) mozgalom alapvető célkitűzése az „élhetőbb város,” – a fenntarthatóság, a hatékonyság és a széleskörű részvétel fejlesztési prioritásaival. Ez a divatos településfejlesztési irány³⁶⁷ arra a felismerésre alapoz, hogy a fejlődés során a települési funkciók

³⁶⁶ <http://www.green-city.hu/green-city-mozgalom-első-magyarországi-mintavarosa> (2018.06.23.).

³⁶⁷ A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (2017-ben, épp az okos városokra tekintettel módosított) 2. §-a szerint az okos város olyan település, amelyik az integrált településfejlesztési stratégiáját a Lechner Tudásközpont által készített, „okos város módszertan” alapján készíti és végzi. Az okos város módszertan pedig a települések vagy települések csoportjának olyan településfejlesztési módszertana, amely a település természeti és épített környezetét, digitális infrastruktúráját, valamint a települési szolgáltatások mi-

(például munkahely – lakóhely) egyensúlya felborult.³⁶⁸ Döntéshozatali mechanizmusokat, szolgáltatásokat, infokommunikációs technikai megoldásokat egyaránt magában foglal (a Zöld Város elemein felül),³⁶⁹ s ezeken keresztül javítja az életminőséget, a helyi vállalatok és lakosság versenyképességét, csökkenti az önkormányzati kiadásokat, s a környezet terhelését. Programja beépül az érintettek Integrált Településfejlesztési Stratégiájába és Integrált Területi Programjába.

Ismét Miskolcot állítva példaként, az önkormányzat – ahogy dokumentumai rögzítik, nem csak divatból – elkötelezett az intelligens, fenntartható városfejlesztés mellett, s e téren mintaadó is kíván lenni. Az elmúlt időszakban számos beruházás szolgálta ezt, de a jövőre nézve is vannak terveik (például okos közvilágítás, a forgalomirányításban torlódásdetektorok, elektronikus jegyrendszer, turisztikai applikáció stb.). Egy okos hálózat, s azon belül az okos mérés³⁷⁰ kiépítése is a rövid távú tervekhez tartozik (a megújuló energiahordozóból előállított energiával ellátott 177 városi tulajdonú intézményt és 472 bérlakást terveznek bevonni a valós idejű mérést biztosító rendszerbe).³⁷¹ Az okos városok program megvalósításához különböző (TOP, KÖFOP, KEHOP, EFOP és GINOP) uniós források hívhatók le (például a kerékpár-közlekedés fejlesztésére, önkormányzati épületek energetikai hatékonyságának fejlesztésére), vagyis ez a program kétségtelenül az uniós források hatékonyabb lehívásának (is) az eszköze.

Az Okos Város mozgalomban való részvétel nemzetközi kapcsolatokat is indukál. Hazánkat egyébként Miskolc Kaposvár és Szolnok képviseli az okos városok nemzetközi szervezetében (Open & Agile Smart Cities, OASC).³⁷²

Az okos város program tervezése és megvalósítása a helyi hálózati kapcsolatok működtetését, a helyi közösségek részvételét is igényli és támogatja. A közösségek részvétele a városok életében egyébként is egyre nagyobb jelentőséget nyer, hiszen a gazdasági válság, a szűkös finanszírozási keretek indokolják a külső erőforrások bevonását, de a nyugaton már egyre terjedő „kreatív városfejlesztés” modellje is a kezdeményező, vállalkozó szellemű, képzett társadalmi csoportok aktivitására épül. Az okos városok legújabb generációja ezt karolja fel, megnyitva a döntésho-

nóságát és gazdasági hatékonyságát korszerű és innovatív információtechnológiák alkalmazásával, fenntartható módon, a lakosság fokozott bevonásával fejleszti.

³⁶⁸ Csűrös: *The Concept of Smart City*, 64–66. Mint e szerző rámutat, nincs (és a változó helyi adottságok, gazdasági, társadalmi és politikai viszonyok miatt nem is nagyon lehet), egységes (uniós) jogi meghatározása az okos város egyre táguló értelmű fogalmának, amiből bizonytalanságok fakadnak, például az okos városok minősítése során.

³⁶⁹ Csűrös: *The Concept of Smart City*, 68.

³⁷⁰ Ennek általános kérdéseire lásd Fodor L.: *Az okos mérés előírásai*, 217–239.

³⁷¹ <http://minap.hu/cikkek/varosfejlesztési-eredmenyekrol-tartott-eloadast-miskolc-polgarmestere-budapesten> (2018. 06. 28.).

³⁷² <http://lechnerkozpont.hu/cikk/harom-magyar-varos-a-nemzetkozi-okos-varos-egyuttmukodesben> (2018. 06. 28.).

zatal, a fenntartás, a használat, illetve a tervezés területeit a települések közösségei és kezdeményezései számára.³⁷³

Végül egy egészen friss fejleményről teszünk említést. 2018 májusában (3 évvel a fővárost követően) az MJVSZ tagjai a klímavédelem éllovasává válásának szándékával kollektíven csatlakoztak az Under2 elnevezésű – a Párizsi Megállapodást támogató – nemzetközi klímavédelmi kezdeményezéshez, ami egyúttal uniós és hazai források (például Modern Városok Program) felhasználását is elősegíti majd a fenntarthatóság, a klímavédelem és az energiahatékonyság terén.³⁷⁴

3. 2. EGYÜTTMŰKÖDÉS A RENDŐRSÉGGEL

A rendőrséggel való együttműködés hagyományosan az önkormányzatoknak a közrend, közbiztonság védelmével kapcsolatos feladataiból fakad. A rendőrség és az önkormányzatok környezetvédelmi feladatainak bővülése szükségszerűen kihat erre is. A gyakorlatban leginkább az illegális hulladéklerakás elleni küzdelemben jellemző, ami természetesen fakad abból, hogy az érintett magatartások egy része szabálysértésnek vagy bűncselekménynek minősül, míg a csekélyebb, települési hulladékkal kapcsolatos problémák a jegyzőhöz tartoznak. A rendőrség és a jegyzők értesítik egymást, ha a másik szerv hatáskörének a gyakorlását látják szükségesnek. Bizonyos államigazgatási hatósági ellenőrzési feladatok ellátásába a jegyzők szükség esetén bevonják a rendvédelmi szervet. Emellett, ha például természetvédelmi őrszolgálatot állít fel az önkormányzat, akkor törvényi kötelezettség az együttműködés az őrszolgálat felügyeletében. Szmogriadó elrendelése esetén – az elrendelt közúti közlekedési korlátozások végrehajtásában, ellenőrzésében – szintén nélkülözhetetlen.

3. 3. A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZAT ÉS A HELYI KÖZÖSSÉGEK, ILLETVE A TÁRSADALMI SZERVEZETEK

Fogalmilag már maga az önkormányzat is együttműködést jelent, mégpedig „alkotó együttműködést,” a helyi közakarat demokratikus kifejezését és érvényesítését a helyi közösségen belül (Mötv. 2. §). Vagyis az önkormányzat elvben a helyi közösség egészének együttműködési kerete. A valóságban ugyanakkor az önkormányzatok a helyi közösségektől jelentős mértékben (minél nagyobb településről van szó, annál inkább) elkülönültek; a szociológiai értelemben vett közösség és a

³⁷³ Kulcsár–Szemerey: Okos városok, 29.

³⁷⁴ http://elobolyogblog.hu/blog/ader_janos_a_varosok_klimavedelmi_fontossagarol_beszelt (2018.06.28.).

közjogi értelemben vett község elszakadása régóta tartó folyamat.³⁷⁵ (Az önkormányzatok elkülönültek, amennyiben szervezeti-jogi önállóságra tettek szert, saját érdekeik vannak, ugyanakkor központi/állami döntéseket/elvárásokat is közvetítenek. A közvetlen demokrácia gyakorlása kivételessé vált, a lakóhely alapú közösségek felbomlóban vannak, az önkormányzati jogállás a helyi kisközösségek – sok esetben a települések – szintje felé került stb.). Az ebből fakadó bizalmatlanság, demokrácia-deficit csökkentésére számos kísérlet, illetve eszköz látható a világban; ezek egyikeként is értelmezhető a helyi közösségekkel való együttműködés, az információs és részvételi jogok biztosítása.³⁷⁶

Az önkormányzat és a helyi közösségek környezetvédelmi együttműködése mindkét partner oldaláról megközelíthető. A kérdőívünkre adott válaszok számtalanszor utalnak arra, hogy az önkormányzati tervek, rendeletek, településüzemeltetési elképzelések megvalósítása nem lehetséges a helyi lakosok nélkül. Hiába hoz a környezetvédelmet szolgáló döntést (állapít meg korlátozást, kötelezettséget) az önkormányzat, ha a lakosság ellenáll, illetve nem vesz tudomást róla. Ha azonban a helyi közösségekben van igény a környezet védelmére, akkor gyakran épp ők lépnek fel kezdeményezőként.

A települési önkormányzat a helyi közösségszervezésnek tehát nem kizárólagos kerete. Igaz, kiemelkedik a többi közül az Alaptörvényben, illetve a Mötv.-ben biztosított közhatalom (az ezzel járó mozgástér, eszközök) és a teljesség (a helyi lakosságot, vállalkozásokat, a teljes közigazgatási területet átfogó jellege) révén. Emellett azt is meg kell jegyezni, hogy 2010 után a „civil stratégiai partnerség” intézményesítése révén az önkormányzatok azzal a lehetőséggel is élhetnek, hogy a civilszervezetek közül megválasszák, kikkel is tartják fontosnak az együttműködést, és így elképzelhető, hogy egyes társadalmi szervezetek kimaradnak.³⁷⁷ Az együttműködés formalizálása miatt végeredményben a társadalmi érdekképviselő funkciói sérülnek.³⁷⁸ Ez oda vezethet, hogy az önkormányzat nem képviseli a település valamennyi lakójának az érdekeit, ami a környezeti érdekek esetén az érintett kisebbség számára az életfeltételek romlását is okozhatja. Ez az alapvető jogok sérelmére vezethet, hiszen az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében rögzített, egészséges környezethez való jog mindenkit megillet.

A helyi közösségekkel való, a Mötv. már idézett rendelkezéseiből is fakadó együttműködés elvben horizontális kapcsolatot jelent (például a helyi közakarat megformálásában), miközben az önkormányzat és a helyi közösségek, illetve azok

³⁷⁵ Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon, 89.

³⁷⁶ Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon, 89, 92.

³⁷⁷ Nem csak a civilekkel való kapcsolat terén, illetve a környezeti ügyekre jellemző a kapcsolatrendszereknek a központ által megszabott keretek szerinti formalizálása. A jelenségben az is tükröződik, hogy Magyarországon nem érvényesülnek a decentralizáció bizonyos előnyei. Pálné Kovács: Városi terek kormányzása, 23.

³⁷⁸ Biró: Itt tartunk! Válaszok a Hol tartunk? (2010) által feltett kérdésekre, 144.

tagjai másfelől alá-fölérendeltségi viszonyban vannak egymással, amikor valamely önkormányzati szerv közhatalmi aktusa rájuk nézve jogot, kötelezettséget állapít meg. Jóllehet, ismert olyan alkotmánybíróvági megközelítés, amely (a részben önkormányzati rendeletben megállapított) környezetvédelmi³⁷⁹ kötelezettségeket az együttműködési elv egyik érvényesítési módjának tekinti, a magam részéről ezzel nem értek egyet, és az ilyen előírásokat az önkormányzat kapcsolatrendszere helyett az eszköztrendszer részeként értelmezem inkább (a közjogi jogviszony sajátosságaira, a mellérendeltség hiányára tekintettel).

Környezetvédelmi szempontból helyi közösségként igen sokféle csoport értelmezhető:

- Egy település lakosai mint választópolgárok közössége, akiknek az egészségét a települési környezetminőség alapvetően meghatározza, de akik a gyakorlatban csak igen kivételesen lépnek fel együtt a környezet védelmében (a szóba jövő lehetőségek közül alább kiemelem a helyi népszavazást).
- Hasonló elkötelezettségű emberek csoportjai, például egy településrész, társasház vagy utca lakói, akiket adott esetben már könnyebb lehet összefogni valódi közösséggé, például egy beruházás ellen aláírásukkal és egyéb módon tiltakozó, vagy épp környezetvédelmi intézkedést kezdeményező csoporttá.³⁸⁰ Az ilyen érdekközösségek („félelemközösségek”) nem feltétlenül öltenek szervezeti formát, hanem csupán egy-egy helyi ügyre, spontán módon szerveződnek. Ezek a („grassroot”) közösségek a sok tekintetben hasonló tevékenységet folytató civilszervezetekhez képest sokkal nehezebben megfoghatók.³⁸¹
- A helyi erőforrások (például a földek) tulajdonosai,³⁸² a helyi ökoszisztéma-szolgáltatások használói. (Ők nem képeznek ugyan homogén csoportot,

³⁷⁹ A 675/B/2005. sz. ügyben az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványt, amely szerint az ingatlanulajdonosokat terhelő tisztántartási, gyommentesítési, gondozási, stb. kötelezettség, amely az ingatlan határos közterületre (járdaszakaszra, árokra) is kiterjed, alkotmányellenes. Az indítvány többek közt arra hivatkozott, hogy a szabályozás sérti a tulajdonformák egyenlőségét, illetve (a munkakényszer révén) a munkához való jogot és az emberi méltóságot is. Az AB ehhez képest rámutatott arra, hogy a Kvt. általános együttműködési kötelezettséget ír elő, ami összefügg azzal, hogy az állam, illetve önkormányzat egyedül nem tudja biztosítani a környezet védelmét. Azon túlmenően, hogy az ingatlanulajdonosok is tagjai a közterületek tisztántartásában érdekelt közösségnek, közreműködésük saját magánérdekeiket is szolgálja.

³⁸⁰ Például ilyen a „Miskolci Cementgyár STOP Civil Munkacsoport,” hat – országos és helyi – civilszervezet részvételével, több ezer lakos aláírásával. <http://www.miskolcicementgyarstop.com> (2018.06.29.).

³⁸¹ A formalizált közösségekkel szemben ezeknek gyengébb az érdekérvényesítő képességük, rossz hatásokkal is dolgoznak, szervezetlenek stb. Szép példákat hoz az általuk felvállalt kezdeményezésekre Lányi (az erdő megvédése a beépítéstől, a szelektív hulladékgyűjtés házon belüli megszervezése stb.). Lányi: Amíg a fű kinő, 20.

³⁸² Az adott esetben más településen élő ingatlanulajdonosokat is érinthetik a helyi közügyek, így a környezetvédelem is. Őket is a helyi közösség tagjainak kell(ene) tehát tekinteni. Pump Juditnak tartozom köszönettel ezért a felvetésért.

például mert természetes személyek és vállalkozások is vannak köztük, illetve nem feltétlenül mindannyian „helyben lakók,” de a közös tulajdonú termőföld vagy az összefüggő erdőrészek összehangolt hasznosítása, a vadászterület tulajdonosai a vadászati jog hasznóbérletére vonatkozó szerződés révén a jog által is szabályozottan kapcsolódnak egymáshoz, azaz közösséget alkotnak – ha nem is olyan igazi közösséget, mint a „modern világ” eljövetele előtti, helyi közbirtokosságok.)

- Ehhez hasonlóan az egy-egy közszolgáltatást igénybe vevők köre is értelmezhető közösségként, a szolgáltatás (például ivóvízellátás, szennyvízkezelés, hulladékkezelés) minőségéhez, biztonságához fűződő közös érdekeik alapján (ugyanakkor itt a közösségjelleg kevésbé tudatosul és intézményesül, miközben néhány esetben – a kötelezően igénybe veendő közszolgáltatásoknál – kényszerközösségről van szó, a szolgáltatási terület, illetve a kapcsolódó infrastruktúra pedig gyakran túllép egy-egy település határain).³⁸³
- A környezet-, illetve természetvédelem érdekeinek érvényesítésére (helyi, országos, nemzetközi) egyesületek és alapítványok³⁸⁴ jöttek létre, amelyek számtalan tevékenységet végezhetnek (az érdekképviselettől kezdve a helyi közügyekben való részvételen át védett természeti területek kezeléséig, a szemléletformálásig).
- Az uniós (például vidékpolitikai, területi kohéziós) támogatások által generált, s az alulról jövő kezdeményezésekre létrejött csoportok, mint például klímakör, LEADER közösség, helyi akciócsoport (HACS) – amely utóbbi, például a polgárok mellett a civil, egyházi, illetve akár a gazdálkodó szervezeteket is összefoghatja, s a döntéshozatal során – elvben³⁸⁵ – partneri/mellérendelt viszonyt biztosít a magánszféra számára a közszférával szemben.³⁸⁶
- Egy oktatási intézmény diáksága (miként, például a debreceni egyetemi hallgatói önkormányzat környezetvédelmi bizottsága időről időre hulladékgyűj-

³⁸³ Ez a közösség-képző tényező különösen Pump Judit munkáiban jelenik meg. Lásd például Pump: Közszolgáltatási modellek, 140–141.

³⁸⁴ Bár az alapítvány első ránézésre (magánjogi megközelítésben) nem közösséget takar, az előző évtizedekben Európa-szerte számos környezetvédelmi civil mozgalom jött létre ebben a formában. Ezeknek a környezetvédelmi társadalmi szervezetként, illetve közigazgatási ügyekben ügyfélként való elismerése a hazai joggyakorlatban is ismert. Lásd Kiss Cs.: Mérőföldkövek az ügyféli (és a ke-reszetőségi) jog körében civil szervezetek számára, 33.

³⁸⁵ A hazai tapasztalatok azt mutatják, hogy a gyakorlatban az önkormányzatok (jellemzően a polgármesterek) játszanak meghatározó szerepet az akciócsoportok partnerségi struktúrájában. Póla-Chevalier–Maurel: A LEADER akciócsoportok, 175.

³⁸⁶ Hazánkban az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program keretében 96 HACS jött létre. <http://umvp.kormany.hu/umvp-hacsok-nevecime> (2018. 12. 23.). Az egyesületként működő HACS-okra, illetve a közösségvezérelt helyi kezdeményezések környezetvédelmi jelentőségére lásd Pánovics: A közösségvezérelt helyi fejlesztések, 254–268.

tést vagy faültetést szervez; vagy az alapfokú oktatásban egy papírhulladékot gyűjtő iskolai osztály, egy szakkör).

- Egy település vállalkozói (akiket összefoghat kamara, szövetkezet), vagy akár azok munkahelyi közösségei, egy-egy termékpálya helyi szereplői (például egy hegyközség, amely már – önkormányzattal és közhatalmi jogkörökkel is bíró – jogi személy, és például a növényvédelmi tevékenység összehangolása miatt méltó említésre ebben a körben).³⁸⁷
- Egy (környezettudatosságra nevelő) család, vallási közösség,³⁸⁸ nemzetiségi önkormányzat...³⁸⁹

Még biztosan lehetne folytatni a sort, ki (milyen közösség) lehet helyi környezetpolitikai szereplő, s ezáltal a környezetvédelem szempontjából (is) releváns jogviszony alanya. Valamilyen, a jog által is elismert lehetősége (együttműködési joga)³⁹⁰ mind-egyiknek van e téren. A szervezettel is rendelkezők (például egyesületek, egyházak) a szó tágabb értelmében vett önkormányzatként is értelmezhetők, de akad olyan is (kamara, hegyközség), amelyikről ezt törvény ki is mondja (a hegyközség például közhatalommal is bír, és sok tekintetben hasonlít is a települési önkormányzatra).

Amint arra már utaltam, néhány esetben a helyi lakosság egészét általánosságban illetik meg együttműködési, illetve részvételi és információs jogok. Ezek többsége azonban kihasználatlansága okán a gyakorlatban sajnos alig-alig tölti be a funkcióját. A Kvt. alapján a lakosságot évente tájékoztatni kell a környezet állapotáról, de ennek a kutatás során alig találtuk nyomát. Az önkormányzat a Möt. alapján éves közmeghallgatást tart, ahol a polgárok – egyebek mellett – elmondhatják a környezetük állapotával kapcsolatos panaszait és kéréseit. A lehetőséggel azonban nagyon kevesen élnek.³⁹¹ Hasonló a helyzet a különböző (pl. várospolitikai) fórumokkal, amelyeket a polgármester hívhat össze a lakosság és a civilszervezetek

³⁸⁷ A hegyközségeket a tulajdonosi közösségek kapcsán is említhettem volna, mivel azonban a tagság a felvásárlókat is átfogja, a rendtartás szabályai pedig a tagnak nem minősülő termelőkre is kiterjednek, inkább itt szerepeltetem őket. Szilágyi J.: Eredetvédelmi kérdések, 166–185.

³⁸⁸ Például a településrendezési eszközökkel kapcsolatban ezek kifejezetten is megjelennek, a 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 28. §-ában: „A lakossággal, érdekképviselői, civil és gazdálkodó szervezetekkel, vallási közösségekkel (a továbbiakban: partnerek) történő véleményeztetés a helyi adottságoknak megfelelően, a feladat jellegének figyelembevételével a partnerségi egyeztetés szabályai szerint történik.”

³⁸⁹ Például Bogácson 2004-ben együttműködési megállapodás született a roma nemzetiségi önkormányzattal, amely többek közt közreműködik a közterületen elhagyott hulladékok összegyűjtésében. Ez a kisebbség sajátos környezet-egészségügyi helyhete miatt különösen fontos szemléletformáló eszköz egyben. Fodor L.: A környezetvédelem helyi szintje (Bogács), 13–14.

³⁹⁰ Az önkormányzat együttműködési kötelezettsége a másik oldalon az együttműködéshez (részvételhez) való jogként értelmezhető. Fodor L.: Környezetjog, 92.

³⁹¹ A civil társadalom alulfejlettsége miatt nem működik jól a közmeghallgatás – állapítja meg Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 164.

közvetlen tájékoztatására (ezek szabályozása kötelező az SZMSZ-ben).³⁹² A településrendezés során is elmondhatják véleményüket az Étv. előírásai alapján.³⁹³ A környezeti vizsgálat (Skv.) alá eső helyi dokumentumok esetén „érintett nyilvánosságként” az adott előterjesztésre észrevételt tehetnek – környezeti vizsgálatot azonban az önkormányzatok elvétele folytatnak le.³⁹⁴

A helyi polgárok esetenként helyi népszavazáson³⁹⁵ dönthetik el vagy véleményezhetik egy-egy környezeti szempontból kétes megítélésű beruházás sorsát.³⁹⁶ Ez a különböző érdekek ütköztetésének és a konfliktuskezelésnek az egyik (főként kisebb településeken, ugyanakkor az átlagosnál magasabb érdeklődés/részvétel mellett) alkalmazott eszköze (s egyúttal részemről néhány általánosítható megállapítás alapjául szolgál). A helyi népszavazásoknak az egyik típusmódja a környezetvédelem, egy-egy beruházás megvalósíthatósága tárgyában. Ennek kapcsán érdemes rámutatni arra, hogy a helyi társadalom sok esetben megosztott, például azért, mert az egyik településrészt érintő problémával szemben a többi lakó érdektelenséget mutat, és mert a beruházástól várt előnyökön sem egyenlően osztoznak. Ilyen esetekben a népszavazás eredménytelensége sokszor sajnos előre borítékolható, s kiírása inkább csak a döntés elfogadtatását, a konfliktusok elsimítását szolgálja (a népszavazás eredménytelenségébe az ellenzők kénytelenek beletörődni). Különös jelentősége van ezért annak, hogy milyen módon készítik elő a népszavazást (hogyan fogalmazzák meg a kérdéseket, vannak-e helyszíni/technológiai alternatívák, voltak-e előzetes hatásvizsgálatok, lakossági egyeztetések stb.).

³⁹² Kvt. 43. § (6), 46.§ (1), 51. § (3); 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről, 28. §; Mötv. 53. § (1) és (3) bekezdés.

³⁹³ Az eljárás során kapott lakossági vélemények megfontolása nélkül nem fogadható el törvényesen a rendezési terv – mutatott rá az ombudsman is, például a Törökbálinti Tükörhegy IV. fejlesztési területén tervezett lakópark ügyében. JNO-703/2010 (2011.05.04.); illetve Fülöp: Társadalmi részvétel, 147.

³⁹⁴, illetve léteznek eseti jelleggel kialakított csoportok részvételét biztosító formák is, mint amilyen az „állampolgári tanács” vagy a fókuszcsoport. – A csekély hazai tapasztalatokra lásd Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 163.

³⁹⁵ Néhány korábbi ügy esettanulmánya: Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 162–163. A legutóbbi ügyekre pedig lásd az Origo cikkét: <http://www.origo.hu/itthon/20180123-nep-szavazasok-es-helyi-referendumok-magyarorszagon.html> (2018.08.14.). A szakirodalom arra is rámutat, hogy a környezetvédelmi ügyek (például hulladéklerakó, veszélyes üzem építése) elsősorban kisebb településeken kerültek e fórum elé. Tamás V.: Politikai élet a helyi önkormányzatokban, 150.

³⁹⁶ A nagyberuházások, illetve környezetvédelmi kérdéseik képezik azon népszavazások tárgyát, amelyeket valóban alulról (az önkormányzaton kívülről) kezdeményeztek. - Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon, 257.; A helyi népszavazások típusproblémája ugyanakkor, hogy általában csak véleménynyilvánításról van szó, amit a képviselőtestület nem köteles akceptálni, illetve hogy nagyon nehéz az utóbbi időben érvényes kérdést megfogalmazni. Adott esetben az is kérdéseket vehet fel, hogy a helyi népszavazáson nem feltétlenül (csak) a hatásterület által érintettek vehetnek részt. Radácsi: Részvétel és fenntartható fejlődés, 264.

Emellett előfordul, hogy a környezetvédelmi érvek mögött gazdasági érdekek, például egy konkurens vállalkozás vagy akár egy szomszédos önkormányzat érdekei rejtőznek. (Az önkormányzatok közti konfliktusok nem kis része fakad abból, hogy bár a saját településük területén, de annak lakott területétől messze, viszont a szomszéd település lakóhelyéhez közel engedélyeznek zavaró létesítményeket.)³⁹⁷ Az emberek a voksolásnál általában mégis fontosnak tartják környezetük védelmét, levegőjük jó minőségét, a csendet, az egészséges életfeltételeket.³⁹⁸

A Kvt. céljai közt (1. §) is megjelenik a lakosság kezdeményezésének és részvételének elősegítése a környezet védelmére irányuló tevékenységben, így különösen a környezet állapotának feltárásában, megismerésében, az állami szervezetek és az önkormányzatoknak a környezet védelmével összefüggő feladatai ellátásában. Nem vizsgálva most azt, hogy a végrehajtást szolgáló részletszabályok mindennek ténylegesen milyen mértékben tesznek eleget, megállapítható, hogy a jogalkotói szándék egyértelmű a lakosság és az önkormányzatok együttműködési kapcsolata tekintetében.

Az állampolgári (civil) közreműködés hátterében – például a környezetállapot felmérése esetén nyilvánvalóan – nem pusztán az állam/önkormányzat segítségének az altruista szándéka áll, hanem inkább a közhatalmi szereplők cselekvésre ösztökélése az érintettek környezetének védelme érdekében. Erre szép példákat hoz mind a nemzetközi szakirodalom,³⁹⁹ mind a hazai gyakorlat (például Gödön 2015-ben ez vezetett az avar és a kerti hulladékok égetésének a betiltásához).⁴⁰⁰

³⁹⁷ Felmérésünk során több ilyen típusú konfliktus is felmerült. Ezek mellett az EMLA Egyesület ügyeire utalok: a Garéra tervezett hulladékkezelő mű (amelynek Szalánta lakossága szenvedte volna a következményeit) és a nyergesújfalui cementgyár (ahol Tát lett volna az áldozat). A Vekerdi akkumulátorbontó telepítése kapcsán is hasonló volt a probléma (ott Zsáka község lakói érezték volna a környezeti hatásokat). Ezekben a példákban közös egyébként, hogy valamennyi esetben megakadályozták a beruházást. https://hvg.hu/hetilap/2008.03HVGFriss/200803HVGFriss_3140 (2018. 12. 23.)

³⁹⁸ E munka első fejezetében a NIMBY jelenség kapcsán – szintén egy lábjegyzetben – hoztam már példát arra, hogy adott esetben helyi népszavazáson dől el egy-egy beruházás kérdése. További, emlékeztető példák: Balatonfűzfő, 2009, legyen-e biomassa-erőmű?; Nyergesújfalui és a környező települések, 2006, fejleszthető-e a cementgyártás?; Erzsébetváros, 2018, nyitva tarthatnak-e éjjel után a vendéglátóhelyek? stb. A környezetvédelem érv szerepére lásd Tamás V.: Politikai élet a helyi önkormányzatokban, 155–156.

³⁹⁹ Klasszikus példa erre az amszterdami Schiphol repülőtér esete. A környékbeli kistelepülések polgárai panaszkodtak a növekvő forgalom erősödő zajára, és kérték, hogy önkormányzataik lépjenek fel az ellen. A holland kormány azonban azzal védekezett, hogy megoldhatatlan a lakásokat érő zajterhelés mérése. Becsült adatok, szubjektív panaszok nem alapozzák meg az intézkedést. Erre a környéken élők sorra elkezdtek mikrofonokat szerelni a háztetőkre, majd néhány további, viszonylag egyszerű technikai megoldás és az internet segítségével létrehoztak egy olyan, 25 pontból álló mérőhálózatot (Sensornet), amely képes volt megbízható, valós idejű adatokat szolgáltatni a zajterhelésről. A mérőhálózat mára országossá vált, s számos önkormányzat, illetve állami szerv is használja az adatait. Suman: Challenging risk governance patterns, 163–169.

⁴⁰⁰ A helyi lakók facebook-csoportban fogtak össze, s megkeresték az egyik civilszervezetet, amelynek a mérései kimutatták a levegőszennyezettség egészségkárosító mértékét. (Megjegyzem, hogy a mérés a település teljes területére kiterjedt, s így nem hagyott kétséget afelől, hogy a hatások

Empirikus kutatások ugyanakkor azt mutatják, hogy az önkormányzatok közül alig néhányan (főleg nagyobb települések) élnek a Kvt. azon felhatalmazásával (10. §), amely szerint az együttműködés kereteit szabályozhatják (ráadásul ők sem az Aarhusi Egyezmény szellemében teszik ezt), ami önmagában is gátló tényező.⁴⁰¹ A másik oldalon a helyi kezdeményezések száma csekély, illetve az jellemző, hogy az önkormányzat és a helyi közösségek együttműködését az előbbi dominanciája határozza meg (nem csak a környezetvédelem területén). A valóságban a helyi döntések meghozatala és végrehajtása egyaránt az önkormányzat kezében összpontosul, s a lakosság nem vagy alig vesz részt a helyi közügyekben.⁴⁰² Ahogyan Fónai fogalmaz: „az 'ideális' döntéshozatal az 'állampolgári erő' és a 'részleges részvétel' határán mozog, ezzel szemben a gyakorlat az önkormányzati döntéshozatalban sokkal inkább a 'részleges részvétellel' és még inkább a 'részvétel hiányával' jellemezhető.”⁴⁰³ Az imént vázolt sokféleség ezért inkább a lehetőségek tárháza, mintsem valamennyi településre jellemző realitás.

Míndezenek közül alább két példát emelek ki: a környezetvédelmi civilszervezetekkel, valamint (jogi értelemben azok sajátos típusaiként) az „ökologikus közösségekkel” való kapcsolatot. Ennek indoka, hogy ezek esetében a lakosság „általános érdektelenségével, illetve tájékozatlanságával” szemben szervezetségről, aktivitásról, a környezeti kérdések és a lakóhelyi sajátosságok jobb ismeretéről, s ezek révén a társadalmi részvétel hatékony módjairól van, illetve lehet szó.⁴⁰⁴

3. 3. 1. Önkormányzatok – civilszervezetek

Az önkormányzatok és a civilszervezetek viszonyát sokszor abból a szempontból vizsgálják, hogy utóbbiak mennyiben vesznek részt együttműködő félként a közfeladatok, a helyi közszolgáltatások ellátásában.⁴⁰⁵ Környezetvédelmi szempontból azonban egészen más megközelítés szükséges.

minden lakost érintenek.) Ennek ismeretében a polgármester rendkívüli képviselőtestületi ülést hívott össze, amely döntött a tiltásról. <https://www.levego.hu/hirek/azonnal-betiltottak-az-avaregetest-a-levego-munkacsoport-meresei-nyoman/> (2018. 12. 28.).

⁴⁰¹ Radácsi: Részvétel és fenntartható fejlődés, 266. Megjegyzendő, hogy a civilekkel való együttműködés egy korábbi, általános szabályával (miszerint 1994-től az önkormányzatoknak SZMSZ-eikben kellett szabályozniuk a testület üléseire állandó meghívást kapó szervezetek körét) hasonló volt a helyzet: az önkormányzatok jelentős része nem érvényesítette az előírást, amelynek megsértéséhez ugyanakkor nem kapcsolódott szankció. Kákai: A civilszervezetek megjelenése a helyi statútumokban, 669–675.

⁴⁰² Baják: A helyi fenntartható fejlődési stratégiák helyzete, 17.

⁴⁰³ Fónai: A településméret és típus hatása, 118.

⁴⁰⁴ Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 148.

⁴⁰⁵ Kákai: Civil szervezetek a helyi és területi közszolgáltatások ellátásában, 161–210.

A környezetvédelmi ügyekkel kapcsolatos, részvételi jogosítványok gyakorlásáról van szó, amelyek egy része nem az egyes polgárokat vagy informális közösségeiket, hanem a „lakossági szakmai szervezeteket,” társadalmi szervezeteket, egyesületeket illeti meg. Az önkormányzatok és a környezetvédő civilszervezetek viszonyának a megítélése mindig is ellentmondásos volt, hiszen az önkormányzatok egyfelől örülnek a környezetvédők segítségének, másfelől viszont a bevételekkel, munkahelyekkel kecsegtető, fejlesztési elképzelések kerékkötőit látják bennük.⁴⁰⁶ A civilek reaktív és proaktív módon, azaz valamilyen környezeti beavatkozás, szolgáltatás érdekében, de akár valamilyen beruházás ellen is felléphetnek, hosszú távú, illetve alkalmi együttműködési megállapodások, vagy akár petíciók, tiltakozások (esetenként a kormányhivatalnál az önkormányzat eljárása ellen emelt panaszok) révén is kapcsolatba kerülhetnek az önkormányzatokkal.⁴⁰⁷

Az utóbbi években kormányzati szinten jelentősen megváltozott a civil szférával való kapcsolat; 2010 után radikálisan beszűkültek a támogatási lehetőségek, a civil szféra kontrollszerepe politikailag nemkívánatossá minősült, miközben a civilek állami ellenőrzése erősödött, számos egyeztetési fórum szűnt meg stb.,⁴⁰⁸ amiről feltételeztük, hogy a helyi szintre is kihathatott.

A kutatás egyik első lépéseként igyekeztünk felmérni, hogy a kiválasztott településeken mely, környezetvédelmi civilszervezetekkel lenne érdemes felvenni a kapcsolatot. Több esetben (például Debrecenben) is tapasztaltuk, hogy a környezetvédelmi hatóságok honlapján feltüntetett szervezetek jelentős része mára nem működik. A rendszerváltást követően tömegesen jöttek létre környezetvédelmi szervezetek, amelyek egész sora szűnt meg az előző években, és úgy látszik, hogy a formálisan még létezők egy része sem fejt már ki ténylegesen semmilyen tevékenységet – velük a kapcsolatfelvétel kudarcot vallott. Ezzel együtt azt találtuk, hogy az önkormányzatok jelentős részének van még együttműködése valamilyen, környezetvédelemmel (is) foglalkozó szervezettel, és fordítva, vagyis a környezetvédő civilszervezeteknek is általában van kapcsolata, legalább egy települési önkormányzattal.

A civilszervezeteknek a helyi problémákhoz való viszonyulása különböző lehet. Vannak helyi szervezetek (például a Szarvasi Város- és Környezetvédő Egyesület), amelyek jellemzően egyetlen önkormányzattal működnek együtt. A lokalitás ellenére az ilyen szervezetek is kiterjedt hálózatok részei lehetnek. Ugyanakkor ismertek országos vagy épp megyei működési területű társadalmi szervezetek is (mint például a Levegő Munkacsoport).⁴⁰⁹ A helyi szervezeteket főleg a helyi közösségszervező szerepük miatt, az országosakat pedig az évtizedek alatt összegyűlt, sokszor

⁴⁰⁶ Bándi–Bulla–Fodor–Fülöp–Szlávik: Tíz éves a Környezeti Menedzsment és Jog Egyesület, 32.

⁴⁰⁷ Tamás V.: Politikai élet a helyi önkormányzatokban, 135–137.

⁴⁰⁸ Bíró: Itt tartunk! 105–145.

⁴⁰⁹ www.levego.hu (2018. 12. 28.).

tudományos értékkel is bíró szakmai (például természetvédelmi, klímavédelmi), illetve a jogérvényesítés terén felhalmozott, jelentős gyakorlati tapasztalatok miatt érdemes kiemelni. Utóbbiaknak általában jelentős hazai és nemzetközi hálózataik vannak,⁴¹⁰ s tapasztalataikat nem csak konkrét ügyekben hasznosítják. Többnyire helyi közösségek, de alkalmasint az önkormányzatok is megkeresik őket. Interjú-alanyaim kiemelték, hogy ma már az országos szervezetek sem vállalnak fel úgy helyi ügyet, hogy annak ne lenne helyi támogatottsága.

Az önkormányzatokkal való együttműködésük alkalmas lehet különböző lakossági igények (fejlesztési elképzelések, panaszok) becsatornázására, illetve a helyszíni ellenőrzés kiegészítésére (információk gyűjtésére), településüzemeltetési feladatok hatékonyabb ellátására is. Sokszor olyan segítségnyújtásban ölt testet, amelyik az önkormányzat részéről hiányzó szakmai (környezeti, környezetvédelmi) ismereteket pótolja, akár a jogi szabályozás terén (erre ugyanakkor inkább csak a nagyobb, országos társadalmi szervezetek képesek).

Miként azt az NKP. II. is megállapította, a természetvédelem terén számos olyan feladat van, amely a jogszabályok alapján az államot vagy az önkormányzatokat terheli, e feladatok egy részét azonban a civilszervezetek sokszor hatékonyabban, gyorsabban és olcsóbban tudják ellátni, tehermentesítve ezzel az állami-önkormányzati szerveket. A települések önkormányzatai és helyi közösségei – akik közt ugyanakkor adott esetben érdekellentét állhat fenn – egyaránt számíthatnak az ilyen szervezetekre, és e könyv írott forrásai közül is számosat ők állítottak össze. Például a Környezeti Management és Jog Egyesület (EMLA) jogásza több, kifejezetten az önkormányzatoknak, illetve a helyi közösségeknek, civileknek szóló jogi tanulmányt készítettek különböző környezetvédelmi tárgykörökben (például zajvédelem, hulladékgazdálkodás, városi levegőtisztaság védelem, településrendezés), de (nonprofit) jogi képviselői tevékenységük is említésre méltó a helyi környezeti konfliktusok kezelése terén. A Levegő Munkacsoport – nemzetközi tapasztalatokat is hasznosítva – többek közt a levegővédelem (az azzal összefüggő egyes önkormányzati szabályozóeszközök, közszolgáltatások és beruházások); a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület a Magyar Természetvédők Szövetségével karöltve pedig a helyi jelentőségű természetvédelmi oltalom tárgykörében készített és tett közzé szabályozási útmutatásokat a hazai települési önkormányzatok számára.⁴¹¹

A nagyobb civilszervezetek hálózatképző tényezőként is megjelennek a szakmai tapasztalataik közvetítése során. Például az Energiaklub „Klímaválasz” c. prog-

⁴¹⁰ Magától értetődő, hogy a civilszervezetek sikerességét, a közreműködését és érdekérvényesítési erejét egyaránt befolyásolja, hogy milyen kapcsolati hálóval rendelkeznek, s azok segítségével milyen erőforrásokat tudnak mozgósítani. Kákai: Civil szervezetek a helyi és területi közszolgáltatások ellátásában, 185.

⁴¹¹ Például Lukács: Dugó vagy dugódíj?; Lukács–Sándor–Szilvácsku: Útmutató helyi jelentőségű természeti értékek védelméhez.

ramja keretében – a Klímabarát Települések Szövetsége és az MTA TK Szociológiai Intézete bevonásával – mintegy másfél száz önkormányzatnak segített helyi klímastratégiáját elkészíteni.⁴¹² A közös alkalmakon egymás problémáit is megismerhették a településvezetők. A Reflex Környezetvédő Egyesület szintén rendelkezik kifejezetten az önkormányzatoknak szóló programokkal, amelyek például az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok helyi szintű megvalósítását segítik, a tervezésben, hálózatképzésben, a fejlett országok jó gyakorlatainak a megismertetésében való közreműködésükkel. Adott esetben konkrét helyi intézkedések megalapozását is segítik, tanácsadással, kontrollmérések végzésével.⁴¹³ Emellett létezik a zöld szervezetek hálózata is, a Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózata (KÖTHÁLÓ), amely kifejezetten törekszik a lakosság, a civil szféra és a helyi önkormányzatok együttműködésének a javítására.⁴¹⁴

A helyi demokráciával, illetve a civil szférával (a civilek becsatornázó szerepével) összefüggésben a szakirodalom rámutat arra, hogy az a nyugat-európai országokhoz képest nálunk „gyerekcipőben jár,” de ezzel együtt az önkormányzatok gyakorlata igen eltérő: vannak köztük viszonylag nyitottak, amelyek elősegítik, fogadják a helyi közösségi/állampolgári kezdeményezéseket, s zártak is, amelyek inkább a többi helyi szereplő részvételének minimalizálására törekszenek.⁴¹⁵ Ez a környezeti/környezetvédelmi ügyekre is érvényes, függetlenül attól, hogy e területen számos központi jogszabály (mint amilyen a Kvt. már említett előírása is) megemlékezik a civil, illetve állampolgári kezdeményezések jelentőségéről, illetve a velük való együttműködés kötelezettségéről.

Ami a konkrétumokat illeti, kutatási eredményeim szerint egyebek közt közreműködhetnek a helyi rendeletek és stratégiák előkészítésében (például a helyi természetvédelmi szabályokat sokszor civilszervezetek kezdeményezik, a fenntartható fejlődési stratégiák és más programok is igénylik már a kidolgozás során is a társadalmi szervezetek részvételét); s nagy ritkán önkormányzati hatósági ügyek elintézésében (például Szarvason a városi egyesületnek véleményezési joga van a közterület-használati díj megállapítása körében). Az önkormányzati szervek hatósági eljárásaiban ügyfélként is részt vehetnek.

Közreműködésük emellett egyre inkább a jogi–közhatalmi–politikai szférán kívül kap szerepet: különösen a lakossági szemléletformálásban, (például programok, kiállítások, táborok szervezésével, helyi médiamegjelenésekkel, saját kiadványok megjelentetésével), illetve közszolgáltatások környezeti szempontból hatékonyabb megszervezésének segítségével (például Szarvason eseti közterületi hulladékgyűj-

⁴¹² Antal Z.: A természet és a társadalom kapcsolata, 24.

⁴¹³ <http://reflexegyesulet.hu/index.php/koornyezeti-tanacsadas>; http://reflexegyesulet.hu/attachments/article/323/mdg_egyben.pdf (2018. 12. 28.).

⁴¹⁴ Az ÁSZ 2011-es jelentése, 22.

⁴¹⁵ Tamás V.: Politikai élet a helyi önkormányzatokban, 25, 27.

téssel, Miskolcon a komposztládák használatának az oktatásával, Pécsen egy rekreációs hasznosítású, helyi védelem alatt álló közterület kezelésével).⁴¹⁶ A közösségi kertek létrehozása (a belterületi zöldfelületek növelése, közös gondozása, s ezen keresztül a környezettudatosság javítása és új típusú szabadidős tevékenységek szervezése) ugyancsak egyesületek és önkormányzatok együttműködésével lehetséges.⁴¹⁷ Az együttműködésekkel elért eredmények elvitathatatlanok, ugyanakkor a civil szerepeknek a közös feladatellátásra szűkítése áldozatokkal is járhat, például a nyilvánosság terén.⁴¹⁸

A helyi civil szektornak van egy olyan szegmense is, amit az önkormányzatok maguk hoznak létre, s ezért ennek a civil volta a szó eredeti értelmében megkérdőjelezhető. Számos helyen (például Bogácson) alapítottak olyan szervezeteket (jellemzően közalapítványokat), amelyek környezetvédelmi feladatokat (is) ellátnak.

Emellett megemlítendő, hogy a közérdekű tevékenységekért „cserébe” különböző formában támogatják is az önkormányzatok a civilszervezeteket. Számos kistéleplülésen a szűkös megélhetési lehetőségek miatt a civilszervezetek szinte kizárólag az (amúgy összecszerúságában nem túl jelentős) önkormányzati támogatásból tartják fenn magukat.⁴¹⁹ Különösen egy környezetvédelemmel foglalkozó (azaz természeténél fogva eleve hatalomkritikus) civilszervezet esetén azonban a támogatás felveti azt a dilemmát, hogy ha a szervezet a függetlenségét őrzi, adott esetben tiltakozik az önkormányzat nem fenntartható döntése, beruházása ellen, akkor esetleg nem fog támogatást kapni az önkormányzattól, s a működőképessége kerül veszélybe. Mennyiben várja el azt is tőle az önkormányzat, hogy „jól viselkedjen?” Mennyiben tekinthető valódi civilnek az önkormányzattól rendszeres támogatást kapó szervezet?⁴²⁰

Sajátos a helyzet, és inkább a nyitottságot segíti elő, ha az önkormányzat képviselőtestületébe, netán a polgármesteri székbe (környezetvédő) civilszervezet képviselőjeként jut valaki (mint arra példa lehet Törökbálint ritka esete), amivel nem keverendő össze a napjainkban terjedő jelenség, hogy az önkormányzati alapítású társadalmi szervezetek vezető tisztségviselőivé a helyi önkormányzati vezetőket teszi meg. Tovább nehezíti a tisztánlátást a helyi érdekek között, hogy a civilszerve-

⁴¹⁶ A civil szerepkörök klasszikus hármasa (felvilágosító, hálózatépítő és megvalósító szerepek) tehát szélesen értelmezendők. Vö.: Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 151.

⁴¹⁷ Zugló példájára lásd Hoffman és szerzőtársai: Fakultatív feladatok ellátása Budapest Főváros XIV. kerületében, 16.

⁴¹⁸ A civilszervezetek „államosításának” vagy „domesztikálásának” a koncepciója már korábban is, időről időre felmerült Magyarországon. Ugyanakkor a nyilvánosság szerepe sosem érte el azt a szintet, mint Nyugat-Európában. Földes: A jogalkotásról szóló új törvénytervezet, 80.

⁴¹⁹ Ez már korábban is így volt, mutat rá Józsa: A kistéleplések szolgáltatási gyakorlatáról, 297.

⁴²⁰ A támogatásokat a magam részéről a helyi környezetpolitikai eszközök között tárgyalom, mindezenre a kapcsolat tartalmához ezek is hozzátartoznak. Sebestény: A helyi önkormányzatok és a civil szervezetek, 52–54.

zetek (például környezetvédő és vállalkozói érdekcsoportok) gyakran konkurencsei egymásnak (ilyenkor „civil fórum” segítheti az önkormányzat előtti, egységesebb megjelenést), és esetenként valamely politikai erőhöz is közel állnak (ami a környezetvédelmi elkötelezettségre is kihat).⁴²¹

Végül arra utalok e körben, hogy az önkormányzatok együttműködnek olyan társadalmi szervezetekkel is, amelyeknek a környezet-, illetve természetvédelem másodlagos vagy kiegészítő jelleggel vált a tevékenységévé. Így például a polgárőr egyesületek is – gyakran önkormányzati támogatással⁴²² – szerepet kapnak helyi környezetvédelmi (rendészeti, szemléletformálási) közfeladatok ellátásában (de a polgárőrségen belül, Budapesten, illetve a Duna-Ipoly Nemzeti Park területén működik egy kifejezetten környezet-, illetve természetvédelmi polgárőr egyesület is, amelyik a rendészeti szerveken túl az önkormányzatokkal is együttműködik).⁴²³

3. 3. 2. Települési önkormányzatok – élőlalvak, ökológikus közösségek

Mint arra a szociológiai szakirodalom rámutat, a jogi szabályozás (legyen szó közhatalmi intézkedésekről, gazdasági ösztönzőkről) és a szemlélet/tudatformálás (napjaink környezetpolitikájának meghatározó eszközei) önmagukban kudarcra vannak ítélve az ökológiai válság elleni harcban. Ezeken túl kisközösségi, nem kormányzati társadalmi folyamatokra lenne szükség (a kisközösségek újraélesztésére, a közösség környezeti terhei csökkentése körében közösségi döntéshozatalra, helyi demokráciára) és az értékrend, illetve a világnézet megváltoztatására.⁴²⁴

Amint arra korábban már utaltam, Magyarországon nagyszámú helyi fenntarthatósági kezdeményezés indult. Ezek közül tucatnyi az ökológiainak hívott, helyi kisközösségi kezdeményezések száma, amelyeknek a fele olyan, amelyik településszintű, és valóban jól működik.⁴²⁵ Ezek olyan közösségek, amelyek a fenntarthatóságot, a természeti környezettel való harmóniát nemcsak hirdetik és pártolják, hanem igyekeznek ténylegesen is megvalósítani, s így mintaadók lehetnek. Míg sajnos az ország legtöbb települése és helyi közössége esetén hiányzik az alulról jövő kezdeményezés (hiszen többnyire nincsenek civilek, gyengék a demokratikus hagyományok, ugyanakkor a környezeti szempontok a lakosság értékrendjében valahol hátul kullognak),⁴²⁶ ezek a közösségek üdítő kivételt képeznek.

⁴²¹ Tamás V.: Politikai élet a helyi önkormányzatokban, 136.

⁴²² Balatonlelle példájára lásd Hoffman és szerzőtársai: Fakultatív feladatok ellátása Balatonlellen, 24.

⁴²³ <http://www.termeszetvedelmi-polgarorseg.hu/page.php?2> (2018. 11. 09.).

⁴²⁴ Takács-Sánta–Bódi: Tikopia társadalma, 101–102.

⁴²⁵ Bányai: A jövő reménységei, 96–97.

⁴²⁶ Baják: A helyi fenntartható fejlődési stratégiák helyzete, 20.

Ezek a közösségek a szó jogi-intézményi értelmében nem önkormányzatok, általában egyesület vagy alapítvány keretei közt szervezik életüket – nemcsak programjaikat, más településen élő gyermekeknek hirdetett táboraikat, hanem például a közös földhasználatot, ingatlanok vásárlását és építését. Országos szervezetük az ún. Magyarországi Élőfalú Hálózat (MÉH, amely a korábban magukat ökofalvaknak, újabban élőfalvaknak hívó, helyi közösségeket fogja át).⁴²⁷

Többféle típusuk van (illetve többféle kapcsolatban állhatnak egy települési önkormányzattal), alapvetően attól függően, hogy egy egész település, településrész lakossága értelmezhető ökológikus közösségként, avagy szórta elhelyezkedő (élő) közösségről van szó. Jóllehet, az ilyen közösségek megjelenése jellemzően a települések/településrészek újjászületésével, esetenként az ökoturizmus megjelenésével is együtt jár, nem mondható, hogy maximális támogatásban részesülnének (létrejöttüket a jelenlegi jogrend is számos ponton korlátozza), az önkormányzatokhoz való viszonyuk is ellentmondásos.⁴²⁸ A JNO égisze alatt folytatott, korábbi kutatás például azt találta, hogy míg a kisebb települések esetében a korrekt, együttműködő kapcsolat a jellemző (az érintett kisközösségek egyes tagjai esetenként az önkormányzat képviselőtestületének is tagjai), nagyobb településeken inkább konfliktusok alakultak ki a kisközösség és az önkormányzat között.⁴²⁹

Közülük néhány (például a már említett miskolci székhelyű alapítvány által 1993-ban újjáélesztett Gömörszőlős, a somogyvámosi Krisna-völgy) nemzetközi ismertségre is szert tett, ami ugyanakkor korántsem jelenti azt, hogy minden hazai helyi közösség és önkormányzat máris hasonlóan képzelne el települése jövőjét; sajnos még azok sem, amelyek méreteiknél fogva pedig megtehetnék (megjegyzés: a szakirodalom egyetért abban, hogy a „valóban fenntartható” élőfalú csak „emberi léptékű” települések esetén realitás).⁴³⁰

Valójában azt kell mondanunk, hogy egy ilyen közösség szemben áll az uralkodó értékrenddel (miként maga az ökológiai szemlélet az uralkodó renddel szembeni kritikán alapul), s a legtöbb (hazai) települési önkormányzattól, illetve településtől jól megkülönböztethető, amennyiben nem csak zöldre „festi magát”.⁴³¹

⁴²⁷ http://elofalu.blog.hu/2016/07/06/bemutakoznak_az_elofalvak; <http://elofaluhalozat.hu/index.php> (2018.07.03.).

⁴²⁸ Takács-Sánta: Egy új világ építése, 73.

⁴²⁹ Fülöp Sándor (szerk.): A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008–2009, Budapest, 2010, 276.

⁴³⁰ Bányai: A jövő reménységei, 93.

⁴³¹ Takács-Sánta: Egy új világ építése, 79. Megjegyzem, hogy például a különböző (Green City és más) tanúsítványok megszerzéséhez szükséges auditálás, akkreditáció mögött gyakran szerződések, illetve franchise-jellegű konstrukciók állnak. Civilszervezeteket képviselő interjúalanyaink az ilyen megoldásoknak a túlzottan magánjogias jellegét kifogásolják is egyébként, amellett, hogy adott esetben csupán a nem is olyan kiemelkedő teljesítmény „zöldre festéséről” van szó, aminek a költségeiből ők – mármint a civilek – több, valós eredményt tudnának elérni a környezetvédelem terén.

Az ökológikus közösségek ugyanis a hely eltartó képességéhez igazodó, önellátásra törekvő közösségek, amelyek jellemzően önellátásra törekszenek, biogazdálkodást folytatnak, helyi építőanyagokat hasznosítanak, igyekeznek a különféle közszolgáltatásokat kiváltani (például saját vízellátással és szennyvíztisztítással, alternatív energiahordozók hasznosításával) stb. Fenntartható voltukat erősíti, hogy valóban közösségek (összetartanak, például kulturális, vallási-spirituális értelemben, a hagyományok és más közös értékek ápolásában, egymásra utaltságukban).⁴³²

Az ilyen közösségek jobban odafigyelnek szűkebb és tágabb környezetükre, s gyakran törekednek arra, hogy az önkormányzat (illetve cégeik) tevékenységét is ilyen irányban befolyásolják, a lakosság szemléletét formálják. Település(rész) esetén a településrendezés során sajátos igényeket érvényesítenek, de arra is van példa (Somogyvámos, Krisna-völgy), hogy az önkormányzat mentesíti őket a nem közművel gyűjtött szennyvízre vonatkozó közszolgáltatás igénybevételének kötelezettsége alól.⁴³³ A visnyei helyi szabályozás⁴³⁴ külterületi lakott helynek minősíti Visnyeszéplakot, (bizonyos, például a zöldterület magas arányát, a táj jellegének megőrzését biztosító korlátozásokkal) lehetővé téve az építkezéseket, közszolgáltatásokat biztosít (például zsákos formában a hulladékgyűjtést); itt nincs viszont kedvezmény a szennyvízkezelésre.⁴³⁵ A közösség kezdeményezte helyi jelentőségű természetvédelmi oltalom rögzítésére 2010-ben nem került sor, annak ellenére egyébként, hogy a kezdeményezők a jövő nemzedékek országgyűlési biztosát is segítségül hívták ügyükben.⁴³⁶ A háttérben nem annyira az együttműködési készségnek, hanem inkább a védettség ingatlan-nyilvántartási bejegyzésével járó, több millió forintnyi díj fedezetének a hiánya állt. (Az önkormányzat egyébként lépéseket tett a védettség kimondására, például a hatályos HÉS 15. §-a kifejezetten megemlékezik a terület helyi oltalomra érdemes voltáról, s előíranyozza a védettségről szóló, külön rendelet megalkotását.)

⁴³² Mint Bányai Orsolya rámutat, ez értelmezhető a fenntarthatóság negyedik pilléréként, a környezeti, gazdasági és társadalmi pillér mellett. Bányai: A jövő reménységei, 95.

⁴³³ Bányai: A jövő reménységei, 102.

⁴³⁴ Visnye Kzség képviselőtestületének 8/2000 (IX.28.) önkormányzati rendelete a helyi építési szabályzatról, 10. §. (2018.07.06.)

⁴³⁵ Bányai: A jövő reménységei, 102.

⁴³⁶ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának állásfoglalása Visnyeszéplak területének helyi védetté nyilvánítása tárgyában, Budapest, 2010.11.26. (ügyszám: JNO-420-/2010.)

3. 4. AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A SZAKÉRTŐI SZERVEZETEK, KUTATÓHELYEK

A központi előírások, pályázati követelmények, egyes konkrét környezeti problémák kezelése komoly szakértelmet követel meg, amellyel az önkormányzatok túlnyomó többsége nem rendelkezik. Szakértelem alatt itt elsősorban a környezetvédelemhez kapcsolódó ismereteket értem, amelynek hiánya leginkább a kistelepülések tömegére (azaz a települési önkormányzatok nagy többségére) jellemző. (E kérdésre a következő részben, az eszközrendszer kapcsán még visszatérek.) A szakértelem pótlására különféle kapcsolatok létesítésével is módja van egy önkormányzatnak: a kormányhivatalhoz, nemzeti park igazgatóságához, kormányzati háttérintézményhez (intézetekhez, nonprofit cégekhez) való fordulás lehetőségéről, a civilekkel való együttműködésről már szót ejtettem.

Számos olyan környezetvédelmi szakértői (mérnöki, szolgáltató) cég (iroda) létezik, amelyik kifejezetten a települési önkormányzatoknak (vagy nekik is) kínál szakmai szolgáltatásokat (például települési környezetvédelmi program, vízkár-elhárítási terv készítését, környezeti zajmérést, hulladéklerakók felülvizsgálatát).⁴³⁷ Nagy ritkán az is előfordul, hogy egy önkormányzat (például személyes ismeretségi alapon) valamely kutatóintézettel, egyetemmel kerül kapcsolatba, illetve vannak kutatóhelyek, amelyek a települési önkormányzatok környezetvédelmi, klímavédelmi feladataival foglalkoznak. Ezek jelentős részben inkább műszaki-természet-tudományos együttműködések (például Szegeden a település közlekedési rendszerének áttervezésére, az „okos város” program keretében),⁴³⁸ de vannak jog-, illetve államtudományi területen is ilyen kapcsolatok.⁴³⁹

⁴³⁷ Ezek reklámozásától itt eltekintek, s csak arra utalok, hogy a google internetes kereső segítségével, az önkormányzat és a környezetvédelmi szolgáltatás keresőszavakat megadva az olvasó is hasonló eredményre juthat.

⁴³⁸ A napi.hu 2018. július 18-i száma 23 megyei jogú város megkeresése alapján foglalta össze az „okos város” programok tartalmát. A 9 válaszadó helyhatóság mindegyike előtérbe helyezte a közlekedés fejlesztését, jelentős részben fenntarthatósági szempontok alapján. A fejlesztés során együttműködésekre is sor kerül, például az említett Szegeden az egyetemen kívül helyi cégekkel is. <https://www.napi.hu/tech/nagy-valtozas-jon-a-kozlekedesben-magyarorszagon---erre-keszulnek-a-telepulesek.666300.html> (2018.07.19.)

⁴³⁹ Itt az általam vezetett kutatás mellett, például az NKE együttműködésére gondolok a klímabaráttal települések szövetségével és annak tagjaival (lásd a szövetség 2016 áprilisi hírlevelét, 1., http://www.noco2.hu/kornyezetunk/dok/klimabarat_hirlevel_2016_aprilis.pdf), vagy például az MTA pécsi székhelyű Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpontjának kutatásaira, amelyek számos releváns közszolgáltatás helyzetével, megvalósult beruházások elemzésével foglalkoztak. Pálné Kovács-Finta: Összefoglaló tanulmány. A DE ÁJK-n is folynak még releváns kutatások, például a közszolgáltatások szabályozásáról. Lásd például Horváth M.–Bartha: Közszolgáltatások megszervezése és politikái.

Itt jegyzem meg, hogy 2010-ig (amikor is központi előírás szabta szűkebbre a helyi képviselőtestületek létszámkeretét, s a bizottságok száma is csökkent) a jelenleginél több települési önkormányzatnak volt kifejezetten környezetvédelmi bizottsága, s azokban szakértő tagként az egyetemi oktatók-kutatók is a mainál némileg nagyobb számban jelen voltak (mint, például Debrecenben). Ma az is ritka, s inkább csak a kevésbé „pártosodó” (kisebb) településekre jellemző, ha (pártfüggetlen) szakértőt⁴⁴⁰ találunk ilyen bizottságban.⁴⁴¹

A szakértői szervezetek, kutatóhelyek közreműködése többnyire egy-egy feladat vagy feladattípus elvégzése erejéig intézményesül (például együttműködési megállapodással vagy megbízási szerződéssel, ritkán konzorciumi szerződéssel). Különösen a szakértői vállalkozásokra jellemző, hogy (például a honlapjukon is megjelenített) referenciáikkal igyekeznek meggyőzni az önkormányzatukat tapasztalataikról, szakértelmükről. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a szakértők, kutatóhelyek információkat, tapasztalatokat közvetítenek a velük kapcsolatba kerülő önkormányzatok között, ami segítheti őket feladataik hatékony megoldásában. (Itt említem meg, hogy amikor központi támogatást lehetett nyerni a települési környezetvédelmi programok elkészíttetésére, könnyebben elérhető volt a szakértői közreműködés.)

Mindemellett arra is vannak példák, hogy önkormányzati vezetők, hivatali dolgozók számára képzéseket szerveznek. Egy EGT-országok támogatásával megvalósított program keretében, például 2015–2016-ban zajlott a klímareferensek képzése (illetve ezzel egy országos klímaadaptációs szakértői hálózat kiépítése), amelyen túlnyomóan önkormányzati szakemberek vettek részt. Ez különösen a települési klímastratégiák elkészítését segítheti.⁴⁴²

⁴⁴⁰ Valójában már korábban megfigyelhető volt, hogy a bizottságokba olyan külsősöket választottak be, akik a képviselőtestületbe/közgyűlésbe a választás során be nem került politikusok voltak, a szakmaiság rovására, de ez a létszámcökkenéssel nyilvánvalóan felerősödött. Vö. Kákai: Politikai kultúra és lokalitás, 65–96.; Péntes: Helyi szintű döntéshozatal, 146.

⁴⁴¹ Például Debrecenben korábban ökológus egyetemi docens volt szakértő „külső” tag (<https://napkeletnepe.hu/2018/01/17/dr-lakatos-gyula/>) – ma ilyen nincs, és több egyetemi város (Szeged, Baja, Miskolc) önkormányzata környezetvédelméért felelős bizottságának a névsorát áttekintve sem találtam. Néhány bizottságban (például több fővárosi kerület esetén, mint Óbuda) találtam szakértőként megjelölt tagokat, akiknek az esetében a doktori cím hiányából következtettem arra, hogy valószínűleg nem kutatókról van szó. Párthoz tartozást egyetlen ilyen esetben sem jelöltek. A településméret hatására Kákai hívja fel a figyelmet, vö.: Kákai: Pártok és civil szervezetek a helyi önkormányzatokban, 200.

⁴⁴² <http://budafokteteny.hu/hir/onkormanyzatoknak-nyujtott-segitseget-a-most-zarulo-program> (2018. 10. 19.).

3. 5. AZ ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A GAZDÁLKODÓ SZERVEZETEK

Az önkormányzatok és a gazdasági szereplők viszonya igen kényes és összetett téma. Előbb a településeken működő, beruházó vállalkozások, majd az önkormányzati feladatok ellátásában közreműködő, illetve önkormányzati tulajdonú cégek kérdésére térek ki. Ezeknek nemcsak a környezetpolitikai megítélése különbözik, hanem jogilag is eltér egymástól az önkormányzatoknak a hozzájuk való viszonya.

3. 5. 1. Profitorientált cégek jelenléte

Magyarországon a gazdaság és az önkormányzatok viszonyát egészen máshogy írják le, mint a fejlett ipari országokban (akár az USA-ban, akár Németországban), ami annak tudható be, hogy a gazdasági folyamatok tervezése (a forráselosztás) elsősorban központilag történik. Nem alakultak ki, nem intézményesültek olyan városi rezsimek, amelyek Nyugaton a gazdaságfejlesztés központi szereplői (illetve jellemző az elaprózottság), de a gazdaságszerkezet is eltérő; a gazdasági szereplők szétaprózottsága, tőkeszegénysége is jellemző. Számtalan hátrányos helyzetű térségben, településen hiányzik a vállalkozási hajlandóság, s gyakori, hogy csak az önkormányzat hoz létre munkát adó (például mezőgazdasági) vállalkozást.⁴⁴³ Mindez rányomja a bélyegét a kapcsolatrendszerre.

Ahol vannak is vállalkozások, azok elsősorban a saját profitjukban, az erőforrások ehhez mérten maximalizált igénybevételében érdekeltek. Bár a felelős vállalati irányítás fenntarthatósági célkitűzései közül a környezetvédelem az első, a környezetért felelősséget érző (környezethasználatát visszafogó, környezeti teljesítményét önkéntesen javító, s ezt rendszeresen igazoló) vállalat viszonylag kevés,⁴⁴⁴ és természetesen az ilyen vállalatok is igényelnek erőforrásokat.⁴⁴⁵ És sajnos ugyancsak jellemző, hogy a multinacionális vállalatok nálunk egészen más

⁴⁴³ Lux: Az újraparosítás lehetőségei, 10–11.

⁴⁴⁴ A fenntarthatóságra való, érdemi törekvés (és nem csak „zöldre festés”) inkább a nagyvállalatoknál jelenik meg. Egy 2013-as felmérés szerint a pozitív globális trendeknek csupán a töredéke épül be a hazai vállalatok napi működésébe, aminek az okai, például a kiszámíthatatlan gazdasági és szabályozási környezet, a csökkenő források vagy a tulajdonosok növekvő profitelvárási. Szlávik János: Lépések a fenntartható gazdálkodás irányába. Gondolatok Láng István és Kerekes Sándor Megalakult a Túlélés Szellemi Kör című vitairatához. Magyar Tudomány, 2014/1, 99–107.; <https://www.marketinginfo.hu/hirek/article.php?id=30428> (2018. 12. 08.).

⁴⁴⁵ Az EU EMAS környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerében alig kéttucatnyi vállalat vesz részt. Az ISO 14000 szabványsorozatot alkalmazók köre kedvezőbben alakul, de ezek sem azonos attitűdöt képviselnek: vannak jelentős környezetterhelést okozó vállalatok, amelyek azt kívánják igazolni, hogy gondosan járnak el a környezet használatakor, miközben másoknak nem telik erőfeszítésükbe a tanúsítvány megszerzése, mert jelentéktelen a terhelésük. Csutora–Kerekes: A környezetbarát vállalati irányítás eszközei, 55.

stratégiákat követnek, mint Nyugat-Európában, gyakran épp a helyi közösségek, természeti erőforrások, értékek rovására.⁴⁴⁶ Ezért a helyi környezetpolitikát a cégek inkább fejlesztési (beruházási) és erőforrásigényeikkel befolyásolják. Ennek a befolyásolásnak a módja legtöbbször informális (emiatt többnyire a nyilvánosságot kirekesztő), ugyanakkor a szakirodalom rámutat arra, hogy domináns szereplő(k) ról van szó.⁴⁴⁷ Gyakorinak nevezhetjük, hogy a beruházók elképzeléseiket a jobb fogadtatás érdekében „becsomagolják” (munkahely-teremtési, vagy akár környezetvédelmi célokat állítanak előtérbe a természeti és emberi erőforrások, illetve az infrastruktúra iránti igényeik helyett).

Az önkormányzatok ezt alapvetően kínálatoldalinak tekinthető, vagyis a vállalkozások odatelepülését célzó eszközökkel segítik is, aminek a háttere, hogy a helyi gazdaságfejlesztés sikerét nálunk általában a vállalatok letelepítésén (beruházáson) és a munkahelyteremtésen mérik le.⁴⁴⁸

Valamilyen módon a helyi gazdaságfejlesztés (legalább közvetve) a legnagyobbaktól a legkisebbekig minden településen, így a kistelepüléseken is megjelenik, jellegzetesen különböző célokkal.⁴⁴⁹ Ugyanakkor ez elsősorban inkább a nagyobb városok lehetősége, és csak rájuk jellemző, hogy tudatos (az ilyen tárgyú helyi rendeleteikben is megfogalmazott célokat következetesen szem előtt tartó) gazdaságfejlesztési stratégiát követnek, ami adott esetben vállalkozó-, illetve befektetőbarát magatartással párosul (ebben versengenek is egymással, például a Befektetőbarát Település kitüntető címért).⁴⁵⁰ Sajnos a jelentősebb gazdasági partnerekkel való kapcsolatnak környezetvédelmi szempontból több árnyoldala is lehet, nem csak nálunk, mindenütt a világon. Egyrészt, a velük való partnerséget az önkormányzatoknak (amelyek a beruházásokért, fejlesztési forrásokért egymással is versenyeznek; lásd Debrecen és Miskolc példáját a BMW 2018-ban bejelentett magyarországi beruházása kapcsán) „meg kell vásárolnia,” s a gyakorlatban az a jellemző, hogy ez legtöbbször a környezet, a jövő nemzedékek rovására történik.⁴⁵¹ Az önkormányzat a rá bízott természeti erőforrásokkal (földdel, vízzel), a közpénzből fejlesztett

⁴⁴⁶ Az EMLA Egyesület jogászai által ellátott ügyek és projektek tapasztalataira lásd Bándi–Bulla–Fodor–Fülöp–Szlávik: Tíz éves a Környezeti Menedzsment és Jog Egyesület, 24–25.

⁴⁴⁷ Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon, 94.

⁴⁴⁸ Mezei C.: A helyi gazdaságfejlesztés elméleti háttéréről, 154.

⁴⁴⁹ Azt, hogy céltudatos, a helyi közösség támogatását is élvező, többéves programja és ténylegesen fejlesztési lehetősége is legyen egy kistelepülés, kivételesnek tekinti Józsa: A kistelepülések szolgálati gyakorlatáról, 294. A különböző méretű településekre jellemző gazdaságfejlesztési célok áttekintésére lásd Péteri: Nagyobb felelősség, 49.

⁴⁵⁰ Ezt az általam kutatott Miskolc városa több esetben is elnyerte az elmúlt években. Fodor L.: Környezetvédelem az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó miskolci szabályozásban, 7.

⁴⁵¹ Az utódokra hagyott, korszerű technológiák például nem feltétlenül kompenzálják az erőforrások felélését.

infrastruktúrával (például központi támogatással kiépített ipari parkokban),⁴⁵² a kormányzati kapcsolataival (azon keresztül adókedvezményekkel, a földvédelmi járulék központ költségvetéséből történő kifizetésével)⁴⁵³ fizet (bár itt rögtön meg kell jegyezni, hogy ezzel a kapcsolatrendszerben az önkormányzat meghatározó szerepe el is foszlik).

Másrészt hazánkban jellemző az is, hogy egy nagyobb cég informális érdekérvényesítési képessége meghaladja a civilekét, és meghaladhatja akár a települési önkormányzatét is, gondolva itt, például külföldi, multinacionális vállalatok egységeire/telephelyeire. Ezek esetében a menedzsment ráadásul nincs is (nem is lakik) helyben. Utóbbi körülményből fakad, hogy az ilyen vállalkozások nehezebben vonhatók be a helyi ügyekbe, mint amilyen a település környezetének védelme is.⁴⁵⁴ Másként fogalmazva: ha egy településen nincsenek nagyvállalati, illetve pénzügyi központok, és a helyi tulajdonú vállalatok aránya is csekély, a döntések jelentős része nem helyben születik.⁴⁵⁵

Egy fenntartható gazdasági-társadalmi rendszerben a termelési, szolgáltatási tevékenységeket végző gazdálkodó szervezetekről egészen másféle értelemben beszélhetnénk, mint ma. E kérdéskört (azaz, például azt, hogy a vállalkozások mennyiben járulnak hozzá a környezeti problémákhoz, s milyen fejlesztési lehetőségeik vannak) itt nem tisztem tárgyalni. (Azt viszont, hogy az önkormányzatoknak milyen formális befolyása lehet minderre, az eszközök kapcsán áttekintem, illetve kitérek még erre a „városi szimbiózis” fogalomkörében).

3. 5. 2. Gazdálkodó szervezetek az önkormányzati környezetvédelmi feladatok ellátásában

Míg az előző esetkörben az önkormányzat külső közigazgatási feladatai és hatáskörei (rendeletalkotás, hatósági jogalkalmazás, együttműködés stb.) határozzák meg a gazdálkodó szervezetekkel való kapcsolatot, addig a közszolgáltatások ellátása körében egészen másról van szó.

Az önkormányzatok környezetvédelmi feladatainak ellátásában való tartalma igen változatos lehet, hiszen különféle közszolgáltatásokról, gazdálkodási, illetve

⁴⁵² Beliczay: A területfoglalást serkentő támogatások, 155.; Mezei C.: A helyi gazdaságfejlesztés elméleti háttéréről, 151–154. A szerző rámutat a települések közti versenyben rejlő fogolydilemmára is: az önkormányzatok által nyújtott előnyök – mivel mindenki nyújtja azokat – mára már nem versenylőnyt, hanem részvételi feltételt jelentenek.

⁴⁵³ Lásd a „Modern Városok” program kormányhatározatait, amelyekre korábban már kitértem, illetve Tamás P.: Fenntartható Magyarország, 75.

⁴⁵⁴ Tamás P.: Fenntartható Magyarország, 77.; Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon, 93.

⁴⁵⁵ Enyedi: A sikeres város, 3–4.

fenntartási feladatokról, a beruházások tervezéséről és kivitelezéséről stb. egyaránt szó lehet. Az általam végzett esettanulmányok során azt tapasztaltam, hogy a települési önkormányzatok között nagy különbségek vannak e tekintetben, hiszen a kistelepülések főleg (közszolgáltatási, konzorciumi, vállalkozási, koncessziós) szerződéseken keresztül kerülnek kapcsolatba közszolgáltatókkal, míg a nagyobb önkormányzatoknak már saját alapítású/tulajdonú kommunális vállalkozásaik vannak, a legnagyobbaknak akár több is.⁴⁵⁶ Az is gyakran előfordul, hogy az önkormányzatok nem önállóan, hanem társulás keretében lépnek kapcsolatba cégekkel (például társulás alapít gazdálkodó szervezetet, köt szerződést).

A nagyobb városokban holdingok jöttek létre a különböző, helyi szolgáltatásokat ellátó, önkormányzati tulajdonú tagvállalatokból. Ezek közül általában több is kap környezetvédelmi feladatokat. Gyakran olyanokat is, amelyek túlmutatnak a kötelezően előírt közszolgáltatási feladatokon. A különböző társaságok együttműködése ráadásul lehetővé teszi az egymást segítő, egymással összefüggő tevékenységek koordinálását, az erőforrások racionális hasznosítását, ami környezeti szempontból is kedvező. A víz- és csatornaszolgáltatást végző miskolci kommunális vállalat⁴⁵⁷ például az ivóvízbázis érzékenysége miatt állandó figyelmet fordít az érintett karsztos területeken a vizet esetlegesen érő terhelésekre. Amellett, hogy (különösen a 2006-os ivóvízbotrányt követően) rendkívül komoly monitoring rendszert működtet,⁴⁵⁸ a vízbázis védőterületén (a város területén kívül is) ellenőrzéseket végez (bejárja a terepet, elkéri a szennyvízkezelésre vonatkozó engedélyeket, igazolásokat), elszállíttatja a víznyelőkől a hulladékot, és együttműködik az intézkedésre jogosult hatóságokkal (azok eljárását kezdeményezi, ha szükséges). A miskolci városgazdálkodási cég a közparkok fenntartása, a köztisztaság biztosítása, a parkmedrek karbantartása, a rágcsáló- és szúnyogirtás, az állategészségügy, temetőgondnokság stb. területén lát el közfeladatokat.⁴⁵⁹ A városi közlekedési vállalat⁴⁶⁰ és a (több tízezer lakás, illetve közel ezer közületi felhasználó távhőellátásáért és

⁴⁵⁶ A különféle önkormányzati feladatellátási modellekre lásd Horváth M.: Magasfeszültség, 151–163.

⁴⁵⁷ <http://miskolcholding.hu/tagvallalat/miviz-miskolci-vizmu-kft> (2018.07.15.).

⁴⁵⁸ 2006 nyarán a rendkívüli mennyiségű csapadék és a területen található szennyeződések (beépítetlen ingatlanok, illegálisan elhelyezett hulladékok) miatt fekáliás szennyezés, és azzal kórokozók kerültek az ivóvízbe, ezek megbetegedését okozva. Közvetlenül ezután, 2006-2007-ben épült ki a jelenlegi monitoring rendszer, amely azonnali beavatkozásokat tesz lehetővé a vízszolgáltató számára. Az eset és következményei vonatkozásában az önkormányzat és a közműcég vonatkozó dokumentumai mellett lásd Kissné és szerzőtársai: A 2006. évi miskolci ivóvízjárvány, 61–72. Az önellenőrzés, önszabályozás ilyen (ti. a 2006 utáni időszakra jellemző) mérvű jelentőségét egyébként a „német modell” kapcsán írják le a szakemberek. Vö.: Hegedüs–Tönkö: A víz- és csatornaszolgáltatás alternatív strukturális modelljei, 23.

⁴⁵⁹ <http://www.miskolcholding.hu/tagvallalat/miskolci-varosgazda-nonprofit-kft> (2018.07.15.).

⁴⁶⁰ Fodor L.: A levegő védelme Miskolcon, 346.

használati melegvíz-szolgáltatásáért felelő) hőszolgáltató kft.⁴⁶¹ fejlesztései (a járműpark megújítása, villamosítás, megújuló energiák növekvő arányú hasznosítása) hozzájárulnak a levegőminőség javulásához és az önkormányzat klímavédelmi elképzeléseihez.

A beruházásokat jellemzően a cégek szakmai segítségével elkészített, de az önkormányzat által beadott uniós pályázatok teszik lehetővé. (Kisebb településeken viszont a pályázatkészítő gyakran a hivatal munkatársa.) Az önkormányzati vállalatok mellett is előfordulhatnak olyan feladatok, amelyekre külső vállalkozóval kell szerződni. Tipikus, hogy ahol az önkormányzat erdőterületet nyilvánít védetté, annak kezelését valamelyik erdőgazdálkodó látja el.

A kisebb városoknak (mint Szarvas) általában egyetlen (városgazdálkodási) cége van, amelyik ellátja a környezetvédelemhez kapcsolódó közszolgáltatásokat vagy legalábbis azok jelentős részét, adott esetben – a hulladékgyűjtés területén – alvállalkozóként.

Ehhez képest a kistelepüléseknek (mint az általam ugyancsak kutatott Bogács önkormányzatának) a kötelező közszolgáltatások ellátására nincs saját cége.⁴⁶² Az érintett településeken a közszolgáltatást gyakran kistérségi társulás biztosítja, illetve szerződéses konstrukciók érvényesülnek.

A példák is mutatják, hogy a közszolgáltatókkal való kapcsolatban az önkormányzatok különféle módon jelennek meg. Ha az önkormányzat a tulajdonos, akkor tulajdonosi irányítási viszonyról van szó, amely lehetővé teszi a tulajdonosi, gazdálkodási érdekek érvényesítését. Ebbe a viszonyba a központi szabályozás beavatkozik, amennyiben például a cég adósságaira vonatkozó kezességvállalás a Kormány engedélyéhez kötött, illetve a tulajdonosi jogosítványok megfelelő gyakorlását ellenőrzi az ÁSZ.

Ugyanakkor a helyi közszolgáltatások olyan szabályozási tárgykört jelentenek, amelyekre vonatkozóan a települési önkormányzatokat rendeletalkotási hatáskör illeti meg, illetve a legtöbb esetben törvény által körülírt szabályozási kötelezettségük is van. Emiatt a kommunális cégek célcsoportként is megjelennek, azaz velük vertikális, s ráadásul közjogi kapcsolatról is beszélhetünk, hiszen (részben) az ő kötelezettségeik részletes szabályozásáról van szó. A szerződés alapján közszolgáltatási feladatot ellátó céggel szemben tulajdonosi jogosítványok nincsenek, ilyenkor a szerződés és a közhatalmi jogkörök gyakorlása révén látja el a feladatát az önkormányzat.

⁴⁶¹ <http://miskolcholding.hu/tagvallalat/miho-miskolci-hoszolgáltato-kft> (2018.07.15.).

⁴⁶² Ugyanakkor olyan természeti kincsel – termálvízzel – gazdálkodhat az önkormányzat, amely fürdőszolgáltatás szervezését teszi lehetővé. A fakultatív közszolgáltatás jelentős bevételt termel, amiből szociális ellátásokra, illetve a fejlesztési pályázati forrásokhoz önerő biztosítására is lehetőség nyílik; az üzemeltetésre pedig saját céget alapítottak. Ennek ugyan nem elsődleges feladata a környezetvédelem, de a fejlesztések, a vízgazdálkodás, ideértve az energetikai szempontokat is, vagy épp a növényzet telepítése egyaránt érintik a környezet védelmét.

A testületi jegyzőkönyveket vizsgálva azt tapasztaltam egyébként, hogy az önkormányzatok az ilyen rendeletek megalkotásába általában bevonják az érintett cégeket. A közszolgáltatók a rájuk, illetve az adott ágazatra vonatkozó központi szabályokat és a technológiai lehetőségeiket is jobban ismerik, ennek megfelelően a helyi szabályozásban gyakran ők maguk a kezdeményezők.

Így (például a hulladékgazdálkodási ágazatban) egy meglehetősen összetett, bonyolult viszonyrendszerrel beszélhetünk, amelyben a különböző érdekek (az önkormányzati és állami, az önkormányzati tulajdonosi, gazdálkodási és a közérdekek) mellett keverednek a különböző jogágak jogintézményei, és egy szereplő egyszerre lehet közjogi és magánjogi jogviszonyok alanya is.⁴⁶³ Nem véletlen, hogy az ÁSZ jelentései (lásd az előző alfejezetben) rengeteg szabálytalanságot tárnak fel e körben.

Önként vállalt feladatok esetén is erőteljes a cégek közreműködése (ahogyan a civilszervezeteké is), adott esetben helyi szabályozási háttér nélkül. Az önkormányzatok egy része például erdei iskolát tart fenn, ezzel járulva hozzá a természeti értékek megőrzéséhez, illetve megismertetéséhez, a tudatformáláshoz. Ebben rendszerint közreműködnek civilszervezetek (például Orfűn egy helyi egyesület) és gazdálkodó szervezetek is. A debreceni önkormányzat a térség erdőgazdálkodójával működik együtt, nemcsak a Nagyerdő fejlesztése kapcsán, hanem egy erdei iskola üzemeltetésében is (itt az önkormányzat finanszírozási terheit is átvállalta a cég).⁴⁶⁴

3. 5. 3. Külső szereplők mint a hálózatképzés korlátozó tényezői

Több helyen utaltam már arra, hogy az önkormányzatok környezetpolitikáját olyan szereplők is befolyásolják, akiknek a hálózatában közvetlen kapcsolattal nem vesznek részt. Erre lehet példa a helybeli telephellyel rendelkező cég anyavállalata, a közszolgáltató cég partnere stb. Emellett a jogi szabályozás is produkál ilyen jelenségeket, amire a hulladékgazdálkodás köréből említek két példát.

A 2012-ben elfogadott hulladéktörvény számos, az önkormányzatokat érintő előírásainak egyike szerint a közszolgáltató csak többségi állami, illetve önkormányzati tulajdonban álló, nonprofit gazdálkodó szervezet lehet. A közszolgáltatónak ugyanakkor lehet alvállalkozója, aki már nem feltétlenül áll köztulajdonban, s eredetileg vele szemben a nonprofit jelleget sem írták elő. 2018. január 1. óta azonban már neki is nonprofitnak kell lennie. (Megjegyzés: korábban a közszolgáltatók jelentős része külföldi székhelyű gazdálkodó szervezet volt, akik bízhattak az EU által biztosított szolgáltatások szabad áramlásának elvéből és a különféle nemzet-

⁴⁶³ Pump: Közszolgáltatási modellek, 145.

⁴⁶⁴ <https://www.debrecen.hu/hu/debreceni/cikkek/uj-erdeszet-es-erdei-iskola> (2018. 10. 29.).

közi beruházásvédelmi egyezményekből fakadó védelemben.) Az önkormányzatok jelentős részénél (például Debrecenben is) de facto a korábbi közszolgáltató látja ugyan el a feladatot, de létrehozta egy olyan céget is, amely megfelel az új előírásnak, s amely alvállalkozóként veszi igénybe a korábbi közszolgáltató közreműködését. 2018 óta az alvállalkozó alvállalkozójaként szerepelhet ugyanaz a cég. Időközben számos egyéb intézkedés is történt (például állami szolgáltatószervezés regionális alapon), amelyek összhatásaként mára a közszolgáltatók száma radikálisan csökkent az országban, és egy állami cég (Nemzeti Hulladékgazdálkodási Szolgáltató Kft.) is belépett a közszolgáltatók sorába, sok esetben a katasztrófavédelmi igazgatóság kijelölése alapján.

A nehezen áttekinthető, több szempontból is irracionálisnak tűnő s számtalan problémával (ellátási, adminisztrációs, finanszírozási és egyéb nehézségekkel) küszködő új rendszerben 2016-tól az állami koordináló szervezettel is számolni kell, amelyik nem mellesleg az önkormányzatoktól átvett, egyes hulladékgazdálkodási eszközök/létesítmények vagyongazdálkodója is. A már említett, Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt.-ről (NHKV) van szó, amelynek a közhatalmi jogosítványait törvényességi szempontból kifogásoltam korábban. Ehelyütt azt kell kiemelnem, hogy bár az önkormányzatokkal közvetlen kapcsolata is van (az önkormányzat az NHKV-nak téríti meg a különbözetet, amennyiben díjfizetési kedvezményt állapít meg; az NHKV megfelelőségi véleményétől függ az önkormányzati tulajdont érintően tervezett fejlesztések megvalósítása; az NHKV értesíti az önkormányzatot a megfelelőségi vélemények visszavonásáról), az NHKV tevékenysége érdemben befolyásolja az önkormányzatok további kapcsolatait, vagyis a szerződő partnerek kilétét is.⁴⁶⁵ Például 2017 végén a legtöbb hulladékgazdálkodási cég megfelelőségi véleményét visszavonta az NHKV, ami miatt az érintett önkormányzatoknak új közszolgáltató után kellett nézniük. Ez vagy új közbeszerzés kiírását, vagy a megmaradt cégek (mint amilyen Hajdú-Biharban egyedül a debreceni közszolgáltató cég volt) valamelyikében való önkormányzati tulajdonszerzést (integrálódást) jelenthette.

⁴⁶⁵ A települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szereplőire lásd Gyurkó: A települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás, 206–210.; Szamek: Hulladékgazdálkodás és önkormányzatok, 274–277, 279–280.; illetve Pump: Hulladékkezelési közszolgáltatások szervezése, 138–145.

4. Dinamikus, átfogó megközelítések

Az alábbiakban a kutatási tapasztalatok alapján először a minisztériumokkal és a kormányhivatalokkal való kapcsolatok egyes ellentmondásaira, illetve e kapcsolatok értékelésének nehézségeire mutatok rá, amelyek többnyire a közigazgatási rendszernek az utóbbi években lezajlott átalakításából fakadnak, s egy részük alighanem átmeneti jellegű. Ezt követően kerülnek sorra – a legfontosabbak kiemelésével – a kapcsolati hálót illető azon eredmények, amelyek nemcsak egy-egy fent bemutatott kapcsolatra vagy kapcsolattípusra, hanem azok önkormányzati szempontú megítélésére és egymással való összehasonlítására vonatkoznak.

4. 1. A VERTIKÁLIS KAPCSOLATI HÁLÓ EGYES HOMÁLYOS PONTJAI

Fentiek alapján megállapítható, hogy a közjogilag szabályozott, erős, vertikális kapcsolatokat (például a kormányhivatalokkal) az érintettek gyenge, vagy ha úgy tetszik, puhább, közvetettebb, illetve esetleges (netán informális) eszközei egészítik ki. E merev, egyoldalú (szabályozás-módszertani) megközelítéstől szívesen szakadnék el, s mondanám, hogy a puha, orientáló eszközök azok, amelyeket az erős – például szankciós – eszközök csak a kivételesség igényével egészítenek ki, és azért válik ismertté relatíve kevés törvénysértés a helyi rendeletalkotás szintjén, mert a puha eszközök elegendőek. (Mint arra utaltam már, egyebek mellett a szakmai segítségnyújtás is segíthet a hibák korrigálásban.)

Az általam készített esettanulmányok (illetve a már hivatkozott, „szakmai segítségnyújtás és javaslatlétélek,” kormányhivatali beszámolók) tükrében azonban úgy látom, hogy a jogellenes helyi megoldások száma nagyságrendekkel nagyobb például a kúria gyakorlatából kikövetkeztethetőnél, és még a kormányhivatalok által kiadott törvényességi felhívások számát is nyilvánvalóan meghaladja. (Azt, hogy a rendeletalkotás terén az önkormányzatoknak milyen a viszonya a gyakorta módosuló központi előírásokhoz, külön fejezetben vizsgálom.) A helyi szabályozási szintet (nem csak a környezetvédelem területén) nyugodtan nevezhetjük ezért a hazai jogrendszer szürke zónájának.

No, de hogyan lehetséges ez? Miért nincs több felhívás, elmarasztalás, kúriai határozat? Miért nem biztosítja keményebb fellépés a hazai jogrendszer konzisztenciáját? Nos, erre vonatkozóan, bevallom, csak közvetett bizonyítékokat sikerült találnom, amelyek alapján inkább csak óvatos következtetések fogalmazhatók meg. A szakirodalomban arról olvashatunk (mégpedig számokkal is alátámasztott) véleményt, hogy a kormányhivatalok megfelelő kapacitás hiányában nem tudják maradéktalanul ellátni feladataikat.⁴⁶⁶ Ez minden bizonnyal így is van, (hiszen a vizsgálendő helyi dokumentumok száma egy-egy megyében évente akár több tízezres nagyságrendű lehet) ezzel azonban nem elégedhettem meg kizárólagos magyarázatként. Hiszen például a távhőszabályozással összefüggésben azt találtam, hogy egyes önkormányzatok megkerülik az Alkotmánybíróság kifejezetten rájuk vonatkozó döntését is (megjegyzés: 2013-ig, a Kúria előtt e testület bírálta el a helyi rendeletek törvényességét, alkotmányosságát).

Az általam tanulmányozott kormányhivatali dokumentumok szerint a kormányhivatalok tisztában vannak a helyzettel (hiszen rengeteg típushibát emelnek ki). Egyik interjúalanyom (megyei jogú város polgármesteri hivatalának környezetvédelmi referense) elmondta, hogy a kormányhivatalok bizonyos esetekben belátóak, s nem veszik mereven a feladatukat. (Például vannak olyan ügyek, amelyekben a környezetvédelem mellett az önkormányzat érdekei is érintettek, illetve amelyekben a központi előírás követésével az önkormányzat eszköztelenné válna, vagy egyéb módon sérülnének a helyi érdekek.) Volt, aki arra mutatott rá, hogy érdemi véleményt megfogalmazni kész, tapasztalt szakemberek hiányoznak a kormányhivatalokból, s az utóbbi időben az ellenőrzések egysíkúvá váltak, a hivatalok a számszerűsíthető eredményekre törekednek (több kormányhivatali beszámoló is alátámasztja ezt egyébként, amennyiben jelzi, hogy a törvényességi felhívások nagyobb része a jegyzőkönyvek, vagyonynyilatkozatok beküldésének az elmulasztásához fűződik). Egy további interjúalanyom (jogász, civilszervezetek képviselője) pedig (példákkal is) rámutatott arra, hogy a kormányhivatalok politikai függetlensége nem biztosított, s így elképzelhető, hogy egy kormánypárti vezetésű önkormányzat (polgármester) a politikai kapcsolatait is hasznosítja ezen a téren, illetve az ilyen önkormányzatokkal szemben esetleg megengedőbb a hivatal. A formálisan erős kapcsolatot itt tehát a kapcsolat mélységét tekintve erősítheti, ugyanakkor annak rendeltetését, hatékonyságát tekintve akár erodálhatja is a jogi értelemben véve egyébként gyenge és informális kapcsolat. Ennek jelentőségét azért sem szabad alábecsülni, mert mint arra csaknem valamennyi interjúalanyom egybehangzóan rámutatott: az, hogy egy önkormányzat hogyan viszonyul a környezetvédelemhez, jelentős mértékben a településvezető személyén múlik.

Van ugyanakkor más ellentmondás is a vertikális kapcsolatokat illetően. Az általam vezetett OTKA-projekt keretében 2015 őszén megkerestem a Belügyminisz-

⁴⁶⁶ Gyergyák: Az önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete, 52.

tériumot (amelyen belül az önkormányzati államtitkárság működik) annak érdekében, hogy a kormányhivataloknál is folytathassuk a települési környezetvédelemről szóló kutatást. Az egyébként készséges válaszlevél a környezetvédelmi igazgatásról szóló, alapszintű tájékoztatás mellett a Földművelésügyi Minisztériumhoz irányított. (A megkeresésnek azért így is lett kézzelfogható eredménye, mint amilyen az említett hírlevélhez való hozzáférés.) 2017 decemberében újabb megkereséssel fordultam a Belügyminisztériumhoz és immár a Földművelésügyi Minisztériumhoz is (ahol a környezetvédelemért felelős helyettes államtitkárság működött), együttműködésüket kérve a kutatáshoz kapcsolódó, szakmai rendezvényhez. Ekkor a két minisztérium képviselői egyaránt a másik minisztériumra mutattak (egyikük sem vállalt előadást, egyéb közreműködést, s még csak el sem jöttek).

Ebből a kutatási tapasztalatból önmagában még nem vonható le megalapozott következtetés. Ugyanakkor az empirikus kutatás egyes eredményeivel összeolvasva már feltehető, hogy a BM számára a környezetvédelem kérdése kevésbé érdekes, illetve hogy az FM kapcsolati hálójában pedig egyedül a járási kormányhivatali (fő) osztályok jelentik a helyi szintet,⁴⁶⁷ s nem az önkormányzatok. Ez feltételezésem szerint kihat a kormányhivatalok és az önkormányzatok viszonyára is.

Az egyik civilszervezetet képviselő interjúalanyom (a szervezet önkormányzati szakértője) konkrétan azt nyilatkozta, hogy környezetvédelmi kérdésekben a kormányhivatalok (értsd: a területi környezetvédelmi hatóságok) „nem tekintik valódi partnernek” az önkormányzatokat. Ez felhívta a figyelmet arra, hogy a kapcsolatrendszer ezen pontjára érdemes közelebbről is rátekinteni.

Kérdőíves kutatásunk eredménye a következő fogódzó, amely arra mutatott rá, hogy az önkormányzatok nagy arányban (52%) kérnek, illetve kapnak segítséget a kormányhivataloktól, például ha a központi környezetvédelmi előírások értelmezésével kapcsolatos problémájuk van, de ez nem feltétlenül csak a területi környezetvédelmi hatósággal való konzultációt jelenti, hanem a megyei kormányhivatallal, illetve kifejezetten a törvényességi felügyeleti osztállyal való együttműködést is. Az általam tanulmányozott kormányhivatali beszámolóknak a törvényességi felügyeletről szóló része azt mutatja, hogy ez utóbbi kapcsolat az intenzívebb, ugyanakkor a törvényességi felügyeletnek a környezetvédelmi szakterület korántsem tekinthető kiemelt tárgyának. (A célvizsgálatok tárgyaként megjelölt környezetvédelmi szakterületeken – mint amilyen a talajterhelési díj szabályozása, a HÉSZ

⁴⁶⁷ Ezzel kapcsolatban ugyanakkor (egy másik kutatás során a szakminisztérium vezető tisztviselőjével folytatott interjúra hivatkozva) rögtön meg kell jegyeznem, hogy ez a kapcsolat is az utóbbi időben rendkívül nehézkessé vált, mert a szakminisztérium csak a kormányhivatal vezetőjén keresztül éri el a területi/járási környezetvédelmi hatósági jogkör gyakorlásában résztvevő (fő)osztályt, de a szakmai irányítás lehetősége egyébként is beszűkült (például a helyszíni ellenőrzéshez szükséges gépjárműhasználathoz a hivatal vezetőjének írásos engedélye szükséges, tehát a minisztérium már nem adhat ilyenre utasítást).

vagy a hulladékkezelési közszolgáltatás ellátása – pedig általában kirajzolódik valamilyen, nem környezetvédelmi megfontolás az ellenőrzések mögött.)

További érdekes adalék, hogy az általam vezetett kutatás során az egyik kormányhivatal azt a választ adta a megkeresésre, hogy a környezet- és természetvédelmi főosztályon kutathatunk, ugyanakkor már a törvényességi felügyeletin nem, jóllehet engem kifejezetten érdekelt volna a helyi környezetvédelmi tárgyú rendeletek megítélése az ő megközelítésükben is.

Itt meg kell jegyezni, hogy a kérdőíves felmérésre és ez utóbbi megkeresésre is 2016 végén került sor, amikor a Kormányhivatalokban még egymástól elkülöníthető szakigazgatási szervek voltak, s a megyei kormányhivatalban működtek a területi környezetvédelmi hatóságok, de még nem minden megyében (csak 11-ben). Ennek ellenére a válaszadók többsége egyszerűen a megyei, járási kormányhivatalt jelölte meg partneréül; az illetékességi szabályoknak megfelelően jelentős arányban más megyék kormányhivatalait. Ekkor még alig másfél év telt el azóta, hogy az addig önálló környezetvédelmi hatóságokat (a 10 regionális felügyelőséget) a kormányhivatali struktúrába integrálták. 2017. január elsejétől, egyik napról a másikra, a területi környezetvédelmi hatóságokat minden megyében létrehozták („megyésítés”), de azok immár a megyeszékhelyen működő járási hivatalokban működnek tovább. (Most tehát az legalábbis egyértelmű, hogy az önkormányzatoknak a tisztán törvényességi/jogi jellegű kérdéseikkel a megyei hivatalokhoz kell fordulniuk, miközben a környezetvédelmi szakmai kérdésekkel vagy a megyeszékhely járási hivatalát vagy a járási hivatalt lehet megkeresni. E sorok írása közben jelezte egy kormányhivatali interjúalanyom, hogy 2019-től valószínűleg ismét megyei kormányhivatali szintre kerül a környezetvédelmi szakterület, ahogyan más ágazatok is.) Időközben a kormány megbízott, illetve a járási hivatal vezetője vált a hatáskörök címzettjévé, s a szervezeti struktúra kifelé egységessé vált.

Mindezt azért tartottam szükségesnek hozzátenni, mert a területi közigazgatás átszervezése nyilvánvalóan érinti az önkormányzatok kapcsolatrendszerét. Ennek (ti. a változásoknak) a gyakoriságát tekintve, s figyelembe véve azt is, hogy az utóbbi években a járási hivatalok számos (például levegővédelmi) hatáskört vettek át a jegyzőktől, ami a kapcsolatok tartalmát alapjaiban érinti, napjainkban (még) a kapcsolati háló az önkormányzatok (és még inkább a jogkereső polgárok) számára sem minden esetben egyértelmű kapcsolatokat, illetve hatásköröket jelent. Jelenleg például nem nevezhetők letisztultnak a levegővédelmi és a hulladékgazdálkodási hatáskörök; gyakori, hogy a hivatalok és az önkormányzatok közötti informális együttműködés juttat el egy ügyet a megfelelő kezekbe.⁴⁶⁸

⁴⁶⁸ Lásd a Miniszterelnökség válaszát az Országos Környezetvédelmi Tanács megkeresésére, amelyben a testület a területi környezetvédelmi igazgatási szervezet kialakítására vonatkozóan utólagos hatásvizsgálat lefolytatását javasolta. Budapest, 2018. 04.10. Megjegyzés: az OKT tagjaként részt vettem az említett javaslat (2017.11.17.) megfogalmazásában, s ennek kapcsán civilszervezetek,

(Megjegyzés: a hatásköri összeütközések korábban is előfordultak, például közismert volt a kommunális hulladék nyílt téri vagy fűtési célú égetésével kapcsolatos negatív hatásköri összeütközés: az ilyen ügyeket a felügyelőségek a jegyző hatáskörébe tartozónak tekintették, a jegyzők pedig – szociális megfontolásokból – általában nem jártak el. A hulladék eredetétől, illetve összetételének függvényében pedig a hulladékgazdálkodási hatósági jogkört is gyakorolni lehetett/kellett volna. Az egyik legismertebb ügy, amelyikben felmerült a negatív hatásköri vita, az az ajkai vörösiszap-tározó gátjának megmagasítása, amelyet a jegyző – sajátos építményszíntípusáról lévén szó – nem kívánt engedélyezni, miközben a szakmailag felkészült négy hatóság egyike, köztük a környezetvédelmi és vízügyi) sem volt hajlandó eljárni, jelentős részben jogalkotási hiányosságra visszavezethetően.)⁴⁶⁹

Ami a jelzett problémákból a kutatást illeti: a kérdőívünkre adott válaszok továbbra is érvényesnek tekinthetők (illetve a némileg megváltozott helyzetben is értelmezhetők), de mai fejjel nézve talán érdemes lett volna a szakmai és a jogi jellegű kérdéseket (és ezzel együtt a kormányhivatali szerveket) egymástól jobban elválasztani egymástól. (A kérdőívre alább még visszatérek.)

Folytatva az ígért, empirikus tapasztalatokkal, egyik kormányhivatali interjúalanyom – környezet- és természetvédelmi főosztály vezetőjeként – úgy látta, hogy megvannak a hatóság és az önkormányzatok közti együttműködés előírt formái (például a településrendezési eszközök és a települési környezetvédelmi programok véleményezése; másodfokú hatóságként való eljárás a jegyző környezetvédelmi döntései esetén; illetve jellemzően még felügyelőségként, a kormányhivatali integráció előtt többször is tartottak tájékoztatókat az önkormányzatoknak, például jogszabály-értelmezési kérdésekben), de összességében „nem jellemző” az együttműködés. Részben azért nem, mert a települések jelentős része elhanyagolja bizonyos feladatait (különösen a környezetvédelmi program készítését), vagy mert főként kistelepüléseken a zajvédelmi, levegővédelmi és hasonló konfliktusok egy részét jogon/közigazgatáson kívüli eszközökkel oldják meg. Az interjúalany azon utalása mellett sem mehetünk el szó nélkül, hogy véleménye szerint az új környezetvédelmi jogszabályokról való tájékoztatás inkább a korábbi („felügyelőségi”) időszakra volt jellemző. Részben viszont (s ez a harmadik), mint elmondta, abban látható az együttműködés csekély fokának – illetőleg bizonyos nézeteltéréseknek is – az oka, hogy a területi hatóságok (a kormányhivatalok) és a települési önkormányzatok több különböző minisztériumból, különbözőképpen kapják az iránymutatásokat. És e ponton már talán nyilvánvaló, hogy az iménti feltételezés nem teljesen légből kapott.

illetve gazdasági érdekképviseletek tagjaival is konzultáltam a kérdésben. Az állásfoglalás és a válasz elérhető: <https://oktt.hu/allasfoglalasok/kornyezetpolitika> (2018.06.11.).

⁴⁶⁹ Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-843/2012. számú ügyben. Budapest, 2012. június 13.

Véleményem szerint ez a bizonytalanság, viszonylagos gazdátlanság a környezetvédelem kormányzati súlyából, illetve az államigazgatási feladatok ágazati megközelítéséből fakad. A környezetvédelemben az ágazati megközelítés közismerten kevésbé szerencsés, sőt igazából tévedés (az Országos Környezetvédelmi Tanács – a továbbiakban: OKT – ezért időről időre javasolja is az ország megválasztott miniszterelnökének, hogy legyen újra önálló, környezetvédelmi minisztérium, mégpedig olyan, amelyik a többi minisztérium kapcsolódó tevékenységeit is koordinálja).⁴⁷⁰

Ehhez hozzájárulhat, hogy az önkormányzati szervek által ellátott környezetvédelmi ügyeket esetleg csekély jelentőségűnek tartják, hiszen az önkormányzatok hatáskörében csak „helyi” szintű ügyekről van szó. Egy ilyen hozzáállás több szempontból is vitatható lenne. A helyi környezeti problémák nem mindig oldhatók meg helyi közegben, helyi erőforrásokból, s típusproblémaként a lakosság jelentős részét érinthetik. Másfelől a nagyobb jelentőségű/kiterjedésű, nem az önkormányzat hatáskörébe tartozó környezeti problémák is közvetlenül érinthetnek egy-egy helyi közösséget, amiből óhatatlanul is fakadnak önkormányzati feladatok (például egy veszélyes vegyi üzemet ugyan nem a helyhatóság engedélyez, de a polgármester részt vesz az ún. külső védelmi terv készítésében, és a lakosság képviselője, tájékoztatása körében sem tudja magát teljes mértékben függetleníteni az önkormányzat).

Ami mindennek a jogi-igazgatási oldalát illeti, a helyi környezetpolitika kereteinek kijelölését többféle kategória alapozhatja meg: egyfelől ilyen a helyi közügy, amely inkább alkotmányjogi fogalom, s a helyi társadalmi viszonyokra, a helyi közszolgáltatásokra utal. Másfelől pedig adott a helyi környezetvédelmi ügy fogalma, amely inkább közigazgatási kategória, s tartalmát a Kvt. állapítja meg, az adott település közigazgatási határain belül maradó tevékenység és hatásterület függvényeként.⁴⁷¹

Ez az értelmezés alkalmas a „helyi ügyek” megjelölésére, de nem alkalmas a hatáskörök elválólagos megkülönböztetésére. Az önkormányzati tisztségviselők számos államigazgatási feladat- és hatáskört is gyakorolnak a környezetvédelem területén is. E körben azonban már –függetlenül az ügy területi vonatkozásaitól – országos közügyekről van szó,⁴⁷² amit az is jelez, hogy elintézésükre az önkormányzati testületeknek nincs semmilyen ráhatása (Mötv. 18. §). Végeredményben nincs valódi elvi alapja annak, hogy a helyi/települési környezetvédelem jelentőségét lebecsüljük; az e munka első részében leírt, a helyi cselekvési szint jelentőségét illető fejtegetések tükrében erre vonatkozóan épp az ellenkező következtetés vonható le.

⁴⁷⁰ Az Országos Környezetvédelmi Tanács javaslata a környezet- és természetvédelem kormányzati elhelyezésére. Budapest, 2018. 03. 29. <https://www.oktt.hu/allasfoglalasok/kornyezetpolitika> (2018. 12. 17.).

⁴⁷¹ Pump: Helyi környezetpolitika, 32–33.

⁴⁷² Nagy–Hoffman: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, 105–110.; Hoffman: A helyi önkormányzatok és szerveik (tisztségviselőik) által ellátott feladatok, 219.

4. 2. PRIORITÁSOK ÉS RANGSOROK EGY EMPIRIKUS KUTATÁS ALAPJÁN – AZAZ A KAPCSOLATRENDSZER FONTOSABB ELEMEI A DÖNTÉSHOZATALBAN

A települési önkormányzatok környezetjogi/környezetpolitikai kapcsolatrendszerét több szempontból és több módszerrel vizsgáltam. Az első két pontban kifejtettek e sokféleség jegyében (szakirodalmak, jogszabályok, egyéb joganyagok, helyi stratégiák, interjúk, kérdőívre adott válaszok stb. alapján) készült „térkép” adnak (hogy ismét a hálózattudomány szóhasználatát idézzem), amely térkép azonban (néhány kivételt leszámítva) nem mutatja azt, hogy az egyes önkormányzatok ténylegesen mely utakat is járják. Azt is csak korlátozottan jelzi, hogy melyek az önkormányzatok prioritásai. Márpedig azt, hogy az együttműködő partnerek tényleges súlya (tehát nem csak a már bemutatott szerepük) egymástól rendkívül eltérő lehet, a környezetpolitikával (például fenntarthatósági programok készítésével) foglalkozó, korábbi kutatások is kiemelték már.⁴⁷³

Ennek a hiánynak a korrigálása érdekében most az általam vezetett kutatás során felvett kérdőív és interjúk egyes eredményeit igyekszem hasznosítani. E megoldással kapcsolatban magyarázatra szorul azonban, hogy miért teszem, és miért itt.

Az első kérdésre a válasz egyszerű: kérdőívünk és interjú vezérfonalunk egyaránt rákérdezett arra, hogy vajon az önkormányzatok a különböző jogértelmezési, jogalkalmazási problémáik megoldására kapnak-e segítséget, s ha igen, akkor leginkább kire számíthatnak. Itt hat lehetséges kategória közül választhattak az önkormányzatok, és a válaszok gyakoriságából lehet következtetéseket levonni. Kértük, hogy a pontos nevén is nevezzék meg az adott partnert. Külön megkérdeztük, hogy kikkel egyeztetnek a döntés-előkészítés folyamatában. Itt nyitott kérdésekről lévén szó, viszonylag széles körre vonatkozóan kaptunk válaszokat. De arra is rákérdeztünk, hogy mi szerintük az ideális döntéshozatali mechanizmus a döntésbe bevont partnereket, az együttműködést illetően, s hogy e téren vajon hogyan alakul a tényleges gyakorlat. Itt ismét megneveztünk hat lehetséges partneri kategóriát (nem ugyanazokat, mint az előző kérdésnél). Vagyis összefoglalva: kifejezetten jogi, jogintézményi kapcsolatokra kérdeztünk rá, mégpedig oly módon, hogy a kapcsolati hálóban az önkormányzatok prioritásai is felszínre kerüljenek. Az eredmények ezért rámutatnak arra, hogy a térképen a jogi szempontból legfontosabbak közül

⁴⁷³ Baják: A helyi fenntartható fejlődési stratégiák helyzete, 17–18. E szerző szerint az önkormányzatok elsősorban önmagukra számíthatnak, s csak kisebb mértékben a tanácsadó cégekre, a különböző közösségi csoportokra valamint az oktatási-kutatási intézményekre, amikor a helyi fenntarthatósági programok kidolgozásáról van szó. A magánemberek szerepvállalása, az üzleti szektor bevonása nem jellemző, s (a tudatformálás jelentőségére tekintettel) jelzés értékű, hogy a média az a szereplő, amelyre a települések legkevésbé számíthatnak. Megjegyzendő utóbbi kapcsán, hogy tapasztalataim szerint ez nem jelenti azt, hogy a média ne foglalkozna helyi környezetvédelmi kérdésekkel, ami azonban számos alkalommal épp valamilyen önkormányzati intézkedés bírálatával kapcsolódik egybe.

mely utakat tapossák a legszélesebbre. Az empirikus tapasztalatok tehát alkalmasak a jelzett kiegészítésre.

A másik kérdés (miért most?) nehezebb. Itt ugyanis rá kell mutatnom arra, hogy az empirikus vizsgálatok jelentős részére a kutatás korai lépéseként került sor, amikor még a kapcsolati hálóra vonatkozóan inkább csak hipotéziseink voltak. Ez egy empirikus kutatásnál rendjén is van így (és még azt is kijelenthetem, hogy az empirikus kutatás hipotézisei alapján megfogalmazott kérdéseinket maradéktalanul megválaszoltuk), viszont ez a munka nem csak az empirikus kutatás eredményeit hasznosítja (illetve jelen fejezet tárgya ebben a formában nem is szerepelt a tervben, azaz eredetileg nem volt cél a teljes kapcsolatrendszer feltárása). A már eddig ismertetett eredmények azt mutatják, hogy többféle kapcsolattípus és partner létezik annál, mint amit kezdetben környezetpolitikai/környezetjogi szempontból kiemeltünk és vizsgáltunk; konkrétan ugyanis csak a következőkkel való kapcsolatokra kérdeztünk rá: környezetvédelmi hatóság, kormányhivatal, civilek, szakértők, ügyvédi irodák, tudományos szervezetek, minisztériumok, szakmai szervezetek, lakosság és egyéb. Amikor az empirikus kutatás során rákérdeztünk a kapcsolatokra, nem neveztünk meg minden lehetséges partnert, csak a jogi-szabályozási jellegű döntések szempontjából feltételezetten legfontosabbakat, jöllehet, ismertünk azokon kívül is jó néhányat (például a kommunális vállalatokat, a különböző szövetségek és társulások fórumait, tagjait), és feltételezhettük, hogy mások is szem elé kerülhetnek majd, amire nyitott kérdések formájában lehetőséget biztosítottunk, s amit a válaszok vissza is igazoltak.

Az empirikus kutatás eredményei ennek ellenére ilyen értelemben (ti. az előző pontban írtakhoz képest) részlegesek, nem fedik teljes egészében az eddigieket, nincsenek válaszok minden eddig említett szereplőre. Ugyanakkor az bizonyítást nyert, hogy releváns, élő kapcsolatokat választottunk ki az empirikus kutatáshoz, amelyek jelentősége megkérdőjelezhetetlen, és így az empirikus kutatás eredménye önmagában is érvényes.

Az empirikus kutatás egyes részeredményeit (például a kérdőív nyitott kérdései alapján) a könnyebb áttekintés kedvéért már beépítettem a hálóról szóló, korábbi pontokba, így itt most csak azokat értékelem külön, amelyek nem voltak beépíthetők, mivel egyszerre valamennyi vagy több vizsgált kapcsolatra (illetve azok rangsorolására) vonatkoznak.

A kérdőívünkben és a felvett interjúk során arra törekedtünk, hogy a jogi szférára (a helyi rendeletalkotásra, a központi előírások értelmezésére és alkalmazására, a hatósági és egyéb feladatok ellátására) fókuszáljuk a kérdést, s a válaszok alapján összehasonlítsuk az egyes kapcsolatokat. Mielőtt az eredményeket összegezném, meg kell jegyezmem, hogy a válaszokat (a környezetvédelem szempontjain nyugvó előfeltevéseimtől függetlenül), miként más (például az eszközrendszerre irányuló) kérdések esetén is, befolyásolta a kötelező jelleg, közjogi szabályozottság léte vagy hiánya, és alighanem a politika is.

4. 2. 1. Együttműködések jogértelmezési kérdésekben

Első releváns kérdésünk az volt, hogy ha a központi előírások alkalmazása kapcsán probléma merül fel (például a központi előírás változásai nehezen követhetők, alkalmazása helyben sérelmet okoz, vagy épp nem oldja meg a környezeti konfliktust), vajon kapnak-e a megoldására segítséget. A kérdőívkitöltők 57 százaléka azt válaszolta, hogy kapnak valamilyen segítséget, ha konkrét jogértelmezési kérdésük van valamely környezeti jogszabály kapcsán. Harmaduk viszont azt jelölte, hogy nem szoktak segítséget kérni. Végül az önkormányzatok tizede nem kap jogértelmezési segítséget, annak ellenére, hogy szokott ilyet kérni. A válaszok megoszlására egyébként nem hat a régió és a településnagyság, vagyis nem arról van szó, hogy a kisebb településeken vagy a hátrányosabb helyzetű régiókban lévő önkormányzatok nehezebben jutnának jogértelmezési segítséghez, mint más önkormányzatok. (Megjegyzem, hogy a településtípusok kapcsán jómagam eltérő eredményre számítottam, feltételezve, hogy a nagyobb települések saját jogászkapacitása, vagy a községek feladatkörének a csekélyebb volta befolyásolja a válaszokat, de az is lehet, hogy e kettő kiegyenlítette egymást. Azt is meg kell jegyezni, hogy felmérésünk arra nem tért ki, hogy egy-egy település milyen gyakorisággal szembesül ilyen problémával/igénnyel.)

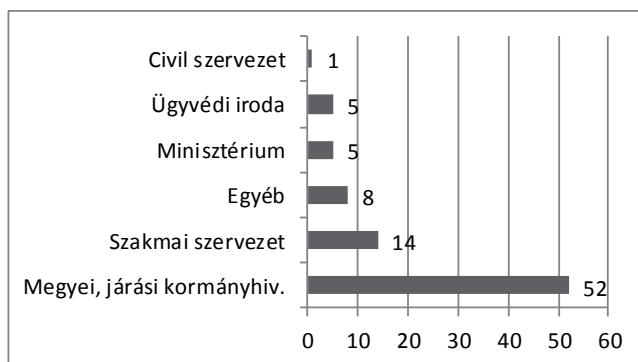
Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy leginkább ugyanazoknak az önkormányzatoknak vannak jogértelmezési problémáik, akik kérnek, de nem kapnak segítséget, ha konkrét jogértelmezési kérdésük van, és a tipikusan előforduló problémák jelölési gyakoriságai is szignifikánsan eltérőek segítségkérés és -kapás szerint. A „kér, de nem kap segítséget” – válasz 10%-os arányát elég magasnak tartom ahhoz, hogy abból a vertikális kapcsolatok diszfunkciójára következtessék, ami esetleg a maradék egyharmadot is befolyásolhatja abban, hogy inkább ne kérjen ilyen típusú segítséget.

A jogértelmezési problémák mibenlétével nem itt foglalkozom, ugyanakkor arra itt mégis ki kell térnem, hogy számos esetben abból fakad az önkormányzat problémája, hogy az adott szabályozási/jogalkalmazási területen elvonták a korábbi hatáskörét. (Megjegyzés: nyitott kérdést tettünk fel arra vonatkozóan, hogy milyen problémák is merülnek fel a gyakorlatban, s ez volt az egyik leggyakoribb válasz.) Az ebből fakadó frusztráció bizonyosan befolyásolta a válaszok egy részét. (E ponton utalnom kell arra, hogy a hatáskörök elvonása egyformán vonatkozik ugyan az önkormányzatokra, de nem egyformán érinti őket – például a kistelepüléseken ez jellemzően kevesebb problémával jár –, és emellett az is bizonyosan befolyásolta a válaszok megoszlását, hogy egy önkormányzat általában mennyire elégedett a helyzetével, a kormányzattal való viszonyával stb.) Ebből arra lehet következtetni, hogy válaszadóink egy része a központi szabályozással szembeni kritikának, elégedetlenség kifejezésének tekinti (illetve tekintené) a jogértelmezési problémák felvetését, ami a válaszádra is kihathatott.

Kérdőívünkön hat lehetséges (a jogértelmezésben segítő) partnert jelöltünk meg: minisztérium, megyei/járási kormányhivatal, szakmai szervezet, civilszervezet, ügyvédi iroda, egyéb. A válaszadók 61 százaléka bejelölt legalább egy szervezetet a kérdőíven szereplő hatból, akitől konkrét jogértelmezési segítséget szokott kapni az önkormányzatuk, ha kérdésük van valamely környezeti jogszabály kapcsán. Ez az arány egyébként valamivel (4%-kal) ugyan magasabb, mint ahányan azt mondták, hogy szoktak segítséget kapni, ha konkrét jogértelmezési kérdésük van, viszont még így is 6%-kal alacsonyabb azokénál, akik azt mondták, hogy ilyenkor segítséget szoktak kérni.

Abban a kérdésben, hogy kitől kaphatnak iránymutatást, kérdőíves felméré-
sünk⁴⁷⁴ eredményei azt mutatják, hogy ha az önkormányzatnak a központi előírások értelmezésével kapcsolatos problémája van (például a központi előírás a helyi problémára nem ad megoldást, túl általános vagy éppen sérti a helyi érdekeket), akkor több szervhez is fordulhatnak segítségért, de azok szerepe, jelentősége jelentős szórást mutat. Ez látható az 1. számú ábrán. (Megjegyzések: Egymás mellett több válasz is megjelölhető volt, de a legtöbb válaszadó egyetlen szervet jelölt meg, a háromnál több válasz megjelölése pedig már kivételesnek tekinthető. A 61% által adott válaszokat a kérdőívkitöltők 100%-ára vonatkoztatva adom meg.)

1. ábra: kitől kapnak jogértelmezési segítséget az önkormányzatok?



Forrás: Fónai–Pénzes: Önkormányzatok és a helyi környezeti politika, 83.

Településtípusonként megfigyelhetőek kisebb különbségek e téren (például a községek az átlagnak megfelelő, míg a fővárosi kerületek kisebb, a megyei jogú városok és a városok pedig nagyobb arányban fordulnak jogértelmezési segítségért a kormányhivatalokhoz), de összességében a válaszok azt jelzik, hogy elsősorban a kormányhivatal nyújt ilyen segítséget. Rákérdeztünk arra is, hogy melyik szervről (konkrétan melyik minisztériumról, kormányhivatalról stb.) van szó. Ennek a kér-

⁴⁷⁴ Fónai–Pénzes: Önkormányzatok és a helyi környezeti politika, 82–83.

désnek azért van (illetve lett még nagyobb) jelentősége, mert (mint arról már szó esett) 2017-ig még csak 11 megyei kormányhivatalban működött környezetvédelmi szakigazgatási szerv, a járási hivatalokban pedig egyáltalán nem. Így a hivatal konkrét megnevezése azt is elárulja, hogy a törvényességi felügyeletet ellátó, a környezetvédelmi szakigazgatási feladatokat ellátó, vagy netán az illetékes járási hivatalhoz fordulnak-e az önkormányzatok. Sajnos statisztikailag a válaszok nem értékelhetők (ugyanis azon megyei kormányhivatalok esetén, ahol volt környezetvédelmi főosztály, a válasz további részletezése – a főosztály megjelölése – hiányában nem látható, hogy pontosan kihez is fordultak; ráadásul a válaszadók mintegy harmada sajnos azt sem részletezte, konkrétan melyik megye hivatalára gondolt), de az egyértelműen látszik, hogy egyaránt szóba jött mindhárom említett lehetőség. Ha például a válaszadók nem (csak) saját megyeszékhelyük megyei kormányhivatalát jelölték meg (ez néhány tucatszor fordult elő), akkor az biztosan a (több megyére kiterjedő illetékességgel bíró) területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságot jelentette. Néhány esetben a válaszok ezt egyértelműsítik, a kormányhivatal megnevezése mellé írt megjegyzéssel, miszerint „a korábbi felügyelőség”-ről van szó. Egyébként, tucatnyi olyan válasz is akadt, amelyik még magát a (már másfél-két éve nem létező) felügyelőséget említette. (Megjegyzés: azon megyék esetén, például Hajdú-Biharban, ahol korábban is volt környezetvédelmi hatóság, az átszervezések kívülről nehezen ismerhetők fel, hiszen gyakran ugyanabban az épületben, ugyanazon ügyintézők járnak el, vagyis bizonyos ügyekben a napi ügyintézési rutin nem változott.) Emellett a válaszok egy jelentős része olyan megyei (fővárosi) kormányhivatalt, illetve járási hivatalt jelölt meg, amelyekben nem volt környezetvédelmi szakigazgatási szerv, és több válaszadó megnevezte a hivatalon belül a törvényességi felügyeleti főosztályt, ami azt jelenti, hogy gyakran az egyéb szakterületeken is felmerülő, hasonló típusú jogi problémákkal kapcsolatban már bevált csatornát veszik igénybe az önkormányzatok, a környezetvédelmi specialitásokra tekintet nélkül. A kérdőív felvétele óta lezajlott változások ellenére is érvényes megállapítás, hogy a kormányhivatal a legfontosabb partner e téren, azon belül pedig a megyei hivatal törvényességi (fő)osztálya valamint a megyeszékhely járási hivatalának környezetvédelmi (fő)osztálya és harmadikként az illetékes járási hivatal is.

Második helyen a szakmai szervezetek szerepeltek, amelyek mibenlétét mi nem jelöltük meg pontosan. Ehhez képest a részletező válaszokból az látható, hogy e körben elsősorban szakértő (szolgáltató) cégek szerepelnek.⁴⁷⁵ Mellettük a Megyei Jogú Városok Szövetsége, egy társulás (Által-ér Szövetség) és egy kormányzati háttérintézmény, a Hermann Ottó Intézet jelenik meg meg.

⁴⁷⁵ Szintén a szakmai szervezet és a szakértő szervezet azonosságát látja a válaszok körében Fónai-Pénzes: Önkormányzatok és a helyi környezeti politika, 83.

Az egyéb válaszok szerepelnek a harmadik helyen, amelyek viszonylag magas arányára a magyarázat alapvetően abban keresendő, hogy a kérdőívben kiemelt lehetőségektől (feltételezett rangsorunktól) a gyakorlat érzékelhető mértékben eltér. A részletező válaszok alapján derül ki, hogy sokan (az e téren bárkitől is segítséget kérők 12%-a) működnek együtt, például az általunk nem nevesített katasztrófavédelmi igazgatósággal, amely a vízügyi hatósági jogköröket gyakorolja, illetve valamivel kevesebben még a nemzeti park-igazgatóságokkal is, természetvédelmi jogszabályok alkalmazása körében. Ez is arra utal, hogy (a környezetvédelem területi/járási hatóságaihoz hasonlóan) az ágazati igazgatás szerveivel való együttműködés mind szakmai, mind jogértelmezési kérdésekre kiterjed, illetve hogy e kérdések egymással összefüggenek. Továbbá jelzi (egyebek mellett ez is), hogy a környezetvédelem szakmai/jogi kérdéseinek tisztázása érdekében az önkormányzatok egy széttöredezett, többszereplős közigazgatási „kapcsolatmezőben” kénytelenek mozogni, amiben az eligazodás nem mindenkinek sikerül (egyformán).

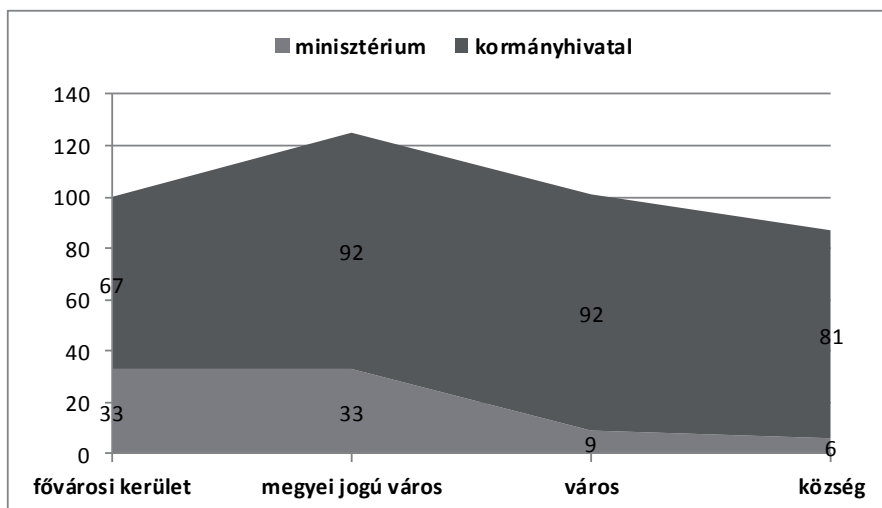
Negyedikként „a” minisztérium szerepel a válaszokban. Az egyszerűsítés szándéka vezetett minket, amikor nem neveztük meg a számos, szóba jövő tárcát, ugyanakkor egy következő kérdéssel megadtuk a lehetőséget a részletezésre. A részletezés terén válaszadóink sajnos nem voltak túl buzgók (alig néhány tucatnyi választ kaptunk e körben), azonban ezekből is megállapítható, hogy a környezetvédelem a kormányzati munkamegosztásban az integráció helyett a fragmentáció állapotát mutatja az önkormányzatok szempontjából is, hiszen a környezetvédelemért felelős minisztérium (az FM, illetve a korábbi KvVM, VM) mellett a belügyi, valamint kisebb számban a nemzetgazdasági és a nemzeti fejlesztési minisztériumokat is megadták. Egy ízben az igazságügyi tárca is szerepelt, egy válaszadó pedig azt jelezte, hogy korábban eredménytelenül kértek segítséget a minisztériumtól. A kormányzati munkamegosztás (értve ez alatt a jelenlegi és a korábbi kormányokét is) nem szolgálja az egyértelmű eligazodást.

A válaszok jelölési gyakoriságának az összehasonlító vizsgálata egy érdekes körülményre is ráirányította a figyelmet. Régiók szerint nézve nem találtunk számottevő eltéréseket a jelölési gyakoriságokban, településtípus szerint viszont jelentősen eltér a 4. helyen rangsorolt minisztérium és az elsőként szereplő megyei/járási kormányhivatal jelölési gyakorisága. A nagyvárosok (fővárosi kerületek, megyei jogú városok) önkormányzatai szívesebben fordulnak közvetlenül a minisztériumhoz (is) jogértelmezési segítségért, míg a kisebb településeken (városokban, községekben) szinte kizárólagos a kormányhivatalok szerepe.

Ebben a tekintetben a magam részéről semmilyen környezetvédelmi specialitást nem feltételezek, véleményem szerint a kapott eredmények valamennyi szakterületre jellemzőek lehetnek. A földrajzi és a „politikai” (igazgatási) közelség (a fórum elérhetősége), illetve az egyes települések súlya (mennyiben érezheti magát egy minisztérium partnerének) biztosan szerepet játszik a válaszok eloszlásában.

Ezt mutatja az alábbi diagram (2. ábra). (Megjegyzés: mivel itt jelentősége van a településtípusnak/méretnek, ezért a kapott válaszok számát nem vetítettem a kérdőívkitöltők 100%-ára.)

2. ábra: a kormányhivatalhoz és a minisztériumokhoz fordulás gyakorisága



Ötödik helyen adták meg a válaszadók az ügyvédi irodákat. A részletező válaszok arra mutatnak, hogy az önkormányzatok olyan ügyvédekhez fordulnak, akikkel tartós megbízási jogviszonyuk van, és hogy az ügyek vitelében egyáltalán nem jelenik meg szempontként a speciális, környezetvédelmi jogi szakismeret (legalábbis a megnevezett irodák közt egyetlen, általam ismert „környezetvédelmi jogász” sem szerepelt). A magyarázatnak csak az egyik része lehet, hogy hazánkban ma nagyon kevés környezetvédelmi jogi szolgáltató és viszonylag kevés kifejezetten környezetvédelmi ügy⁴⁷⁶ létezik.

Ezt az eredményt csak elenyésző mértékben árnyalják az általam felvett interjúk egy környezetvédelmi szakmai szervezet (egyesület) ügyvédeivel, akik szerint ügyfeleik közt néhány önkormányzat (például Tát, Szalánta – amelyek a kérdőívkitöltőink közt egyébként nem szerepelnek) is megfordult. Ezek jellemzően egy másik önkormányzattal vagy egy beruházóval szemben fennálló környezetvédelmi jogvitájában adtak megbízást, miközben a szervezet számos egyéb jogi szolgálta-

⁴⁷⁶ Itt utalnom kell még arra is, hogy a környezetvédelmi ügyek körét tágabban értelmezem, mint például az önkormányzati hatásköri jegyzék vagy az önkormányzatok SZMSZ-ei. További adalékként említem, hogy egy Tisza-parti kisváros önkormányzatának ügyvédjével is beszélgettem, aki 20 éves praxisa alatt nem találkozott egyetlen környezetvédelmi ügygel sem.

tást is kínál önkormányzatoknak (például helyi zajvédelmi szabályozás felülvizsgálata, kommunális cégek átvilágítása környezetjogi szempontból).⁴⁷⁷

Hatodik helyen a civilszervezeteket jelölték a válaszadók, csaknem elenyésző arányban. Mi annak ismeretében szerepeltettük őket, hogy néhány, nagyobb egyesület ilyen szakmai kapacitással is rendelkezik. A válaszadási arány ezt nem igazolta vissza (a részletező válaszok közt egyébként néhány helyi szervezet mellett mindössze egy ízben jelöltek országos szervezetet, a Magyar Madártani Egyesületet). A civilszervezetekkel való együttműködésre is, ahogyan több más szereplőre más kérdésekkel is visszatértünk, s az ottani válaszokkal egybevetve az látszik, hogy a jogértelmezési kérdésekhez képest bizonyos döntések meghozatalánál azért érzékelhetően nagyobb mértékben számítanak az önkormányzatok a civilekre.

Végül, arra vonatkozóan, hogy vajon 39% miért nem adott semmilyen választ a kérdésre, a részletező válaszok közt találtam, legalábbis részleges magyarázatot. A nagyobb települések önkormányzatai többször is a saját hivatali jogászok közreműködésére utaltak. Igyekeznek tehát „házon belül” megoldani a kérdéseket, ami ugyanakkor (egy válaszadó ezt is nevesítette) nem mindig sikerül.

4. 2. 2. Együttműködések a rendelet-, illetve stratégiaalkotásban

Jóllehet, a jogértelmezési kérdések is többnyire valamilyen döntés meghozatala körében merülnek fel, indokolnak láttuk külön kérdéseken keresztül is megvilágítani azt, hogy vajon egyes, a települési környezetpolitika körébe tartozó döntéseik meghozatala során kikkel és hogyan működnek együtt az önkormányzatok. Elsősorban azért, mert a kutatócsoport nem jogász (politológus, szociológus) tagjai számára ez a megközelítés kézzelfoghatóbb volt. Arra is kíváncsiak voltunk, hogy vajon milyen metódusokat látnak (kiknek a közreműködését látják) ideálisnak a válaszadók, s mi ehhez képest a tényleges gyakorlat. Ez már jogász szemmel is nagyon fontos megközelítés, hiszen a szabályozás és a gyakorlat egymáshoz való viszonyára, esetleges kettősségére világíthat rá.

Első releváns kérdésünk azt firtatta (nyitott kérdésként), hogy milyen külső (nem önkormányzati/hivatali) szervekkel egyeztetnek a döntés-előkészítés során. A települési önkormányzatok 30 százalékánál semmit sem írtak erre, további 8 százalék pedig azt válaszolta, hogy náluk nincsenek ilyen egyeztetések. Az önkormányzatok 30 százalékánál valamilyen illetékes szakhatósággal, illetve az illetékes kormányhivatallal egyeztetnek, 5 százalékuk pedig azt válaszolta, hogy a jogszabályokban előírt egyeztetési kötelezettségeknek tesz eleget. Az önkormányzatok 17 százalékánál egyeztetnek a helyi vagy országos civil környezetvédő szervezetekkel (is), 4

⁴⁷⁷ Lásd a Környezeti Management és Jog Egyesület részben nonprofit, közérdekű tevékenységét. <http://emla.hu/hu/content/kornyeztvedelmi-jogi-szakertés-szolgálatás> (2018. 09. 02.).

százalékuknál a szomszédos településekkel, 2 százalékuknál a területileg érintett nemzetipark-igazgatósággal, másik 2 százalékuknál pedig a közszolgáltatást ellátó cégekkel (is).

Ez a kép több szempontból is lesújtónak tűnhet, az eredmények értelmezése során azonban több körülményt is figyelembe kell venni. Elképzelhető, hogy ha kifejezetten csak a véleményeztetésre kérdeztünk volna rá, akkor egészen más eredmény jött volna ki, hiszen amennyiben a válaszadó (mint az az esetek jelentős részében fennállt) hivatali dolgozó volt, ő értelmezhetette úgy is a kérdésben szereplő döntés-előkészítést, hogy az az ő szerepével véget ér (például ha a feladata egy tervezet előkészítése, akkor e folyamatba ő mást nem von be, csak a hivatalon belüli más szervezeti egységeket, illetve munkatársakat). Természetesen neki is tisztában kell lennie azzal, hogy különböző érdekek, szempontok figyelembevétele szükséges, és hogy az általa elkészített tervezeteket később még véleményeztetni kell.

Az is érdekes lehet, hogy az általam végzett esettanulmányok során úgy tapasztaltam, hogy az egyeztetések, véleményeztetések – főleg kistélepüléseknél – sokszor formálisak. Civilek nincsenek, és egyáltalán nem jellemző az sem, hogy minden megkeresett szerv (például megyei önkormányzat, „szakhatóság”) észrevételt tesz, az észrevétel ráadásul az esetek jelentős részében nem is az ügy érdemére (a rendelet, egyéb dokumentum elfogadására, tartalmára) vonatkozik, hanem valamilyen figyelemfelhívás, emlékeztető, aminek megtételére a véleményezés csupán apropót szolgáltatott a megkeresett szerv számára. Tehát biztosan nem kezelhetjük homogén halmazként a településeket.

Bizonyos körben, a központi előírásokra tekintettel, az egyeztetéseket (megkereséseket) magától értetődőnek is tekinthették – ezt sokan kifejezetten jelezték is – esetleg ezért nem tértek ki rájuk egyesek. További fontos tényező, hogy a települési önkormányzatok legtöbbszörénél nagyon kevés számú, környezetvédelmi tárgyú rendeletről (stratégiáról, ügyről) beszélhetünk, s ráadásul éppen ők, a legkisebb települések önkormányzatai értelmezik legszűkebben a környezetvédelem témakörét (adott esetben megfelelően, például a településrendezés dokumentumairól, amelyek esetében a kötelező egyeztetések elmaradása ritkábban kerül el a kormányhivatal figyelmét). Megemlítem továbbá általános jellemzőként, hogy a nyitott kérdések esetén a válaszadási hajlandóság alacsonyabb volt, mint ahol előre megadott válaszok közül szükséges választani. Ezek voltak az eredmény érvényességének a korlátai.

A kérdéskör ezzel azonban koránt sincs lezárva. Ugyanis egy később következő, a döntéshozatali mechanizmusokra irányuló kérdésünk részben ugyanerre irányult, már egy olyan értékelés formájában, amelyet az idea és a valóság ütköztetésére használtunk fel, az erre való kifejezett utalással: Ön szerint mi az „ideális” döntéshozatali mechanizmus környezeti kérdésekben (rendeletalkotásban, stratégia készítésében)? Majd pedig ezt követően: ...mi a „jellemző” döntéshozatali mechanizmus környezeti kérdésekben (rendeletalkotásban, stratégia készítésében), az

önkormányzatokra? A választható megoldások pedig valamelyest önmagukban is orientáló jellegűek voltak, hiszen mi megadtunk lehetséges partnereket. A kérdések szóhasználatában egyébként a hatósági, gazdasági és lakossági vélemények, illetve érdekek figyelembevétele, az érintettek előzetes tájékoztatása szerepelt.

A kérdésfeltevés mögött egyfelől a szakirodalomban jól alátámasztott (nemzeti, uniós és nemzetközi előírásokkal is körülbástyázott) követelmény, illetve feltétel-lezés állt, mely szerint a környezetvédelemmel kapcsolatos döntések meghozatala során (mind a téma összetettsége, mind a környezeti hatásokkal érintettek potenciálisan nagy száma, mind pedig az eljárási igazságosságnak a sokszor hiányzó tudományos bizonyosságokat pótló szerepe miatt) a társadalmi részvételnek, illetve a különböző szempontok figyelembevételének (azon belül a különféle környezeti szempontok integrációjának) különös jelentősége van.⁴⁷⁸ Másfelől feltételeztük, hogy bár az ezekre vonatkozó előírások nem ismeretlenek a kitöltők előtt sem, a gyakorlati érvényesülés terén sok a hiányosság.⁴⁷⁹

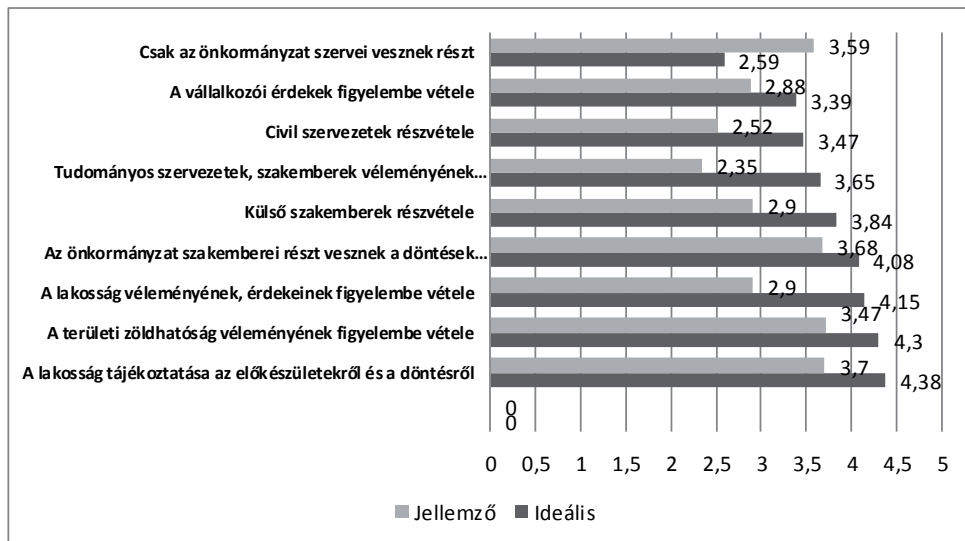
Az ideális döntést tehát szerintünk az jellemzi, hogy valamennyi érintettet bevonják a döntésbe, míg ennek ellentéte, ha a döntést a hatáskörrel rendelkező szerv (itt: képviselőtestület/közgyűlés) másokkal való egyeztetés nélkül hozza meg. A kapott válaszok szerint ezt az önkormányzatok is így gondolják, ugyanakkor a valóság és az idea korántsem fedi egymást.

A lehetséges érintettek/együttműködők körét egyszerűsítve 9 szempontot adtunk meg. Az egyszerűsítés azt jelenti, hogy például a területi környezetvédelmi hatóság bevonását nevesítettük, míg a vízügyi hatóságét (katasztrófavédelmi igazgatóságét) nem neveztuk meg itt sem (ezek bizonyos szempontból ugyanabba a körbe tartoznak ugyanis: hiszen a szakterületen működő hatóságok; miközben minket itt inkább az érdekelt, hogy a különböző csoportba sorolható szereplők, például a saját és a külsős, a hivatalos és a nem hivatalos szervek/személyek bevonása, részvétele egymáshoz képest is hogyan alakul). A szempontok közt egy keresztkérdést is elhelyeztünk: a legelső szempont ugyanis nem valamely partnerrel való együttműködésre vonatkozott, hanem arra az esetre, amikor a képviselőtestület/közgyűlés mellett nincs más szereplő a döntéshozatalban. Azt kértük, hogy ötfokozatú skálán értékeljék ezek jelentőségét. A válaszok megoszlása a 3. ábrán látható.

⁴⁷⁸ A hazai szakirodalomból lásd például Pánovics: Az Aarhusi Egyezmény, 46–51; Bándi: Társadalmi részvétel, 75–84.; Bándi: Környezetvédelem, fenntartható fejlődés és integráció, 49–70.; Fülöp: Az Aarhusi Egyezmény eszméi, 103–108.; Kiss Cs.: Mérőföldkövek az ügyféli (és a keresetelési) jog körében civil szervezetek számára környezetvédelmi ügyekben, 29–39.; Fodor L.: A környezetvédelmi ügyekben való társadalmi részvétel, 99–113.;

⁴⁷⁹ Boda–Jávor: Társadalmi részvétel a közpolitikában, 101., illetve az előző lánkjegyzetben említett források mindegyike.

3. ábra: Az ideális és a jellemző döntéshozatal az érintettek bevonása szempontjából (öt fokozatú skálán)



Forrás: Fónai–Pénzes: Önkormányzatok és a helyi környezeti politika, 86.

A válaszok egyértelműen mutatják, hogy az „ideális” a válaszadók szerint is a széles körű részvétel, vagyis a lakosság bevonása és tájékoztatása, a szakemberek és a szakhatóságok, a (külső) szakmai és tudományos szervezetek és a civilek bevonása lenne, figyelembe véve még a vállalkozók érdekeit is. Ehhez képest a valóságra más jellemző – a döntéshozatal sokkal kevésbé ilyen sokszereplős, és sokkal kisebb mértékben jelennek meg benne a helyi közösség (ideértve most a vállalkozókat is) elvárásai és érdekei.⁴⁸⁰ A valóság az, hogy az önkormányzat képviselőtestületének/közgyűlésének a döntései a bizottságok és a hivatal szakemberei, valamint a zöldhatóság (katasztrófavédelem) bevonásával születnek meg, a lakossági szempontok és érdekek a mérsékeltebb (illetve valószínűleg a már artikulált vagy várható lakossági felháborodástól függő, esetileg változó mértékű) figyelembevételével. A folyamatban az ideálishoz képest a civilek, a szakmai és tudományos szervezetek, szakemberek szorulnak háttérbe. Ezek közül is legnagyobb mértékben a (külsős) szakemberek, illetve a tudományos szervezetek bevonása esetén figyelhető meg távolság az idea és a valóság között. Végeredményben a települési környezeti követelmények és célok kitűzésében az önkormányzat maga a legmeghatározóbb, amellett, hogy a szakhatósági álláspontokat ki kell kérni, és a lakossági véleményekre és elvárásokra is figyelni kell, ugyanakkor ezt a helyi szakpolitikát a szakmai és civilszervezetek mint potenciális együttműködők, alig alakítják. Nagy valószínű-

⁴⁸⁰ Fónai–Pénzes: Önkormányzatok és a helyi környezeti politika, 86–87.

séggel állítható, hogy a jellemző (a tényleges) részvételi mechanizmusokban nincs sok környezetvédelmi specialitás, vagyis hogy a kapott eredmények az élet más területeire is érvényesek.⁴⁸¹

Ezek az eredmények azt is jelzik, hogy a válaszadók nincsenek megelégedve a döntéseik szakmai megalapozottságával, hátterével, vagyis azzal a szakmai kapacitással és támogatással, ami a rendelkezésükre áll, illetve azzal, amit kapnak a szakhatóságoktól (környezetvédelmi hatóságtól/kormányhivataltól, katasztrófavédelemtől, nemzetipark-igazgatóságtól stb.). Ennek eredői sokfélék és részben nyilvánvalóak, annál is inkább, mert hosszabb ideje fennálló problémákról van szó, amelyekkel számos fórumon találkozhattunk már, és amelyeket itt-ott én is megemlítek: a kisebb önkormányzatoknak nincs lehetőségük sem szakemberek alkalmazására, sem (megfelelő mértékben) szakmai szolgáltatások igénybevételére (megjegyzés: más területeken ugyanakkor, például ahol ez előírás, vagy egy pénzügyi támogatás eredményessége függhet tőle, valamivel nagyobb mértékben kerül sor erre); a legtöbb önkormányzatnak nem alakultak ki működő kapcsolatai tudományos műhelyekkel; a szakmailag érintett hatóságoknak kevés a kapacitása és a helyismerete ahhoz, hogy érdemben részt vegyenek minden releváns rendelet/stratégia megalkotásában; a rendelet-illetve stratégiaalkotás megfelelő előkészítését a központi szabályozás gyakori változásai és a hatáskörök változásai megnehezítik stb. Pozitívnak tekinthetjük, hogy a külső vélemények figyelembevételét fontosnak érzik a helyi döntéshozók, ugyanakkor vannak, akik eltúlzottnak érzik a lakosság tájékoztatását. Ebben (valamint az egyeztetésekre irányuló első, nyitott kérdés válaszai és e mostani válaszok különbségeiben) nyilvánvalóan szerepet játszik az a körülmény, hogy a részvételnek legalább két idődimenziója van: például tájékoztatás esetén az előkészületekről, illetve később a döntések tartalmáról való tájékoztatás, és ez a két dimenzió, illetve a részvételre és a tájékoztatásra vonatkozó jogok sokak fejében nem kapcsolódnak egybe.

A válaszok többségénél az idea és a valóság különbsége az előbbi magasabb pontszámmal való értékelésében jelentkezett. A képviselők körére korlátozódó döntéshozatal esetében (ez volt az említett, legelső szempont) viszont a „jellemző” átlaga magasabb, mint az „ideálisé.” Mivel maga a kérdés a többi inverze, ez az eredmény nem mond ellent a többi válasznak.

Érdeemes összevetni a lakosság bevonására vonatkozó, két szempontot (tájékoztatás – érdekek figyelembevétele) is, hiszen a válaszok azt mutatják, hogy a lakossági tájékoztatás valamivel alacsonyabb értéket kapott a lakossági érdekek figyelembevételénél. Ez egyfelől arra utalhat, hogy a válaszadók nem látják a döntéshozatali és részvételi folyamatok egyes fázisainak a kapcsolódását (hogy az előzetes és az utólagos tájékoztatás, illetve a bevonás/egyeztetés ideális esetben összefügg egymással), másrészt azt erősíti, hogy az önkormányzatok magukat a

⁴⁸¹ Fónai–Pénzes: Önkormányzatok és a helyi környezeti politika, 86–87.

lakossági érdekek letéteményeseinek érzik (akár a lakossággal vagy annak egyes csoportjaival szemben is, és a részvételnek csak valamilyen passzív, netán „álságos” típusát érvényesítik).⁴⁸²

Bizonyos szempontból a válaszadók között különbséget lehet tenni (ahogyan ezt már a korábbiakban sejteni engedtem), vagyis az önkormányzatok nem alkotnak homogén csoportot. Ha a válaszokat a településméret (illetve -típus) alapján értékeljük, akkor látható, hogy ez a faktor bizony befolyásolja a döntésben résztvevők körét (is).⁴⁸³ Mind az önkormányzat bizottságai és szakemberei, mind pedig a tudományos szervezetek bevonásában nagyvárosi előnyt tapasztaltunk, ami a települések méretéből és ezzel összefüggő lehetőségeiből ered.⁴⁸⁴ A kerületeknek, illetve megyei jogú városoknak vannak szakembereik, de a civileket is inkább ők vonják be a döntésekbe.⁴⁸⁵ Végül, az önálló és a közös hivatallal bíró önkormányzatok válaszainak egybevetése is hozott egy érdekes eredményt: ott tartják ugyanis legkevésbé jellemzőnek a lakosság tájékoztatását, ahol közös hivatal van.⁴⁸⁶ Ezt alighanem úgy kell értelmezni, hogy az önálló hivatallal nem bíró, többi település lakosságához ilyen esetekben nehezebben jutnak el az információk. Ez sem környezetvédelmi sajátosság, hanem nyilván a közös hivatal működésének módjára jellemző.

⁴⁸² Arra a szakirodalom már másfél évtizeddel ezelőtt rámutatott, hogy a döntés-előkészítésben, illetve döntéshozatalban való részvétel alatt mást értenek önkormányzatok, és mást a civilek. Vö.: Kákai: Önkormányzatok, pártok és civilek, 16–18.; Sebestény: A helyi önkormányzatok és a civil szervezetek, 105.; A részvétel teljes, ha valódi partnerségről (nem kliensi viszonyról), delegált hatalomról, civil (állampolgári) ellenőrzésről beszélhetünk; részleges pedig, ha van közeledés, konzultáció, tájékoztatás. Ha ezek sincsenek, akkor egyáltalán nem beszélhetünk részvételről, és ez nyit utat a manipulációnak, a bizalmatlanságnak, illetve a döntéssel okozott problémáknak. Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 157.; A részvételt más szempontból a manipulatív, passzív, konzultatív, „megvásárolt”, funkcionális, interaktív és önmozgósítási szintekbe/típusokba sorolhatjuk. Radácsi: Részvétel és fenntartható fejlődés, 256.

⁴⁸³ Ennek magyarázatára vonatkozóan több, korábbi kutatás eredményei is segítségül hívhatók egyébként. Például érdekes az a kutatás, amelyik a másik oldalt, a lakosság oldalát vizsgálta, s megállapította, például hogy a kistelepüléseken nagyobb a bizalom az önkormányzat iránt, s ezért kisebb az igény a részvételre, illetve a részvétel inkább kooperatív és személyes jellegű, mint a nagyvárosokban. Boda–Jávor: Társadalmi részvétel a közpolitikában, 98.

⁴⁸⁴ Fónai: A településméret és típus hatása, 111.

⁴⁸⁵ Ez azért is figyelemre méltó eredmény, mert a civilszervezetek és az önkormányzatok viszonyával foglalkozó szakirodalom a 2000-es évek elején azt találta, hogy a civilszervezetek bevonásának bizonyos formái (például rendeletalkotás kezdeményezése, testületi üléseken való részvétel) inkább a kistelepüléseken jellemző nagyobb arányban. Azt, hogy itt egy szakterületi sajátosságról, a környezetvédő civilek arányának vagy más körülménynek az eltéréséről, megváltozásáról van-e szó, csak további kutatás állapíthatná meg. Vö.: Kákai: Pártok és civil szervezetek a helyi önkormányzatokban, 128.

⁴⁸⁶ Fónai: A településméret és típus hatása, 112.

A nagyobb és a kisebb települések közti különbségeket klaszteranalízissel is alátámasztottuk. Az idea és a valóság közt nagyobb rést látó, kritikusabb önkormányzatokat (44%) tekintettük az egyik, s az ideális és a tényleges közt csekély eltérést látókat (56%) a másik csoportnak. A megyei jogú városok választadói csaknem kivétel nélkül a 2. csoportba estek, míg a kritikusok csoportjába a legnagyobb valószínűséggel a vidéki kisvárosok kerültek.

5. Néhány következtetés és összegző megjegyzés a környezetpolitikai kapcsolatrendszeréről

A települési önkormányzatok kapcsolatrendszere rendkívül összetett, és ebben nagyszámú olyan elem található, amelyik környezeti – környezetvédelmi szempontból releváns. Ez magától értetődően összefüggésben áll az önkormányzatok feladataival és az azok ellátásához tartozó eszközeikkel is (amelyekre a következő részben térek rá). A kapcsolatrendszer alakulása sok változótól függ, s ennek megfelelően településenként eltérően alakulhat. Vannak olyan elemek, amelyek – például a közjogi szabályozásból, a kötelező feladatok köréből adódóan – szükség-szerűek, és nem is feltétlenül viselnek magukon környezetvédelmi sajátosságokat. Emellett vannak olyanok is, amelyek fakultatívak, önként vállalt feladatokhoz kötődnek, netán a településvezetés személyes attitűdjeivel magyarázhatók.

A településméret, illetve településtípus is meghatározó (mint látni fogjuk, nem csak ezen a téren), amennyiben például a megyei jogú városok általában több, valódi hálózatnak tagjai, mint a kistelepülések. E jelenség összefügghet azzal, hogy a megyei jogú városok több feladatot vállalnak, s a forrásaik is nagyobb mozgásteret biztosítanak nekik. Az általuk az utóbbi években megélt pozícióvesztés⁴⁸⁷ miatt felértékelődnek bizonyos kapcsolatok, amelyek növelik az önkormányzatok presztízsét. Időközben egyre-másra alakulnak szakmai (például klímavédelmi) szövetségek szerte a világon, ami az oldalirányú kapcsolatépítést segíti elő.

Lényeges lehet a földrajzi elhelyezkedés (például vízközelség) is. Az empirikus kutatások arra mutatnak, hogy a gyakorlatban az önkormányzatok szervezetén belül (képviselőtestületben/közgyűlésben, polgármesteri hivatalban) sokféle szervezeti megoldás alakult ki (léteznek-e vagy sem elkülönülő környezetvédelmi reszortok), és ez is befolyásolhatja a külső kapcsolatrendszert (a szervezeti megoldásokra a következő részben térek majd ki).

Visszatekintve e fejezet tartalmára, nyilvánvaló, hogy ha az önkormányzatok működését jogi szempontból vizsgáljuk, akkor az intézményi kapcsolataik bemutatása ehhez nélkülözhetetlen. A széles értelemben vett környezetvédelmi feladatok ellátása

⁴⁸⁷ Hegedűs–Péteri: Az önkormányzatok államosítása, 331–355. Mint e szerzőpáros rámutat, politikai okokból ők veszítettek pozícióikból leginkább az utóbbi években.

azonban ezen is túlmutató együttműködési hálózatokat igényel, és nem lehet elvonatkoztatni a politikai, ismeretségi, tulajdonosi, közösségi és egyéb hálózatoktól sem. Mindezeket a pontokat (szereplőket) és kapcsolatokat egyetlen hálózatba foglalni (s netán egyetlen ábrán szemléltetni) lehetetlen volna.⁴⁸⁸ Ehelyett csupán arra törekedtem, hogy mintegy közös nevezőként a települési környezetvédelmet tartsam szem előtt, s az együttműködések tartalmát jogi szempontból közelítsem meg.

A hálózatként való megközelítéssel szándékaim szerint nem egyébre, mint csak a települési környezetvédelem szempontjából fontos, részben szükségszerű, részben fakultatív kapcsolatokra, együttműködésekre igyekeztem rávilágítani. Ez a megközelítés sok más lehetőséget kínált volna még, amelyekkel például az államtudomány és egyéb társadalomtudományok foglalkoznak, de kívül esnek kutatási területemen. A hálózattudomány egyik eredménye kapcsán – miszerint a centrálisan irányított és tökéletesen összeillesztett rendszerek túlságosan merevek ahhoz, hogy jól alkalmazkodjanak a kihívásokhoz, s a horizontális, hálózatos struktúra jobban segíti az alkalmazkodást⁴⁸⁹ – mégis megkockáztatok néhány, a szűkebb témámon túlmutató, de ahhoz kapcsolódó véleményt.

a) Növekvő és dinamikusan változó környezeti (társadalmi, gazdasági) kihívásokkal teli világunkban egy olyan tendencia, amelyik a centrális (nemzeti) erőtér túlzott növekedésével jár a helyi-települési szint rovására, s amelyben az állam más szereplőket (például civileket) kiszorít a környezetpolitikai szereplők közül, rövid távon és állandó (monoton) feladatok mellett talán erőteljesebbnek tűnő, de új kihívások esetén bizonyosan kevésbé sikeres, hosszú távon nem fenntartható államot eredményez.⁴⁹⁰

Az ökológia (illetve ökológiai filozófia) azon megállapítására rímel ez, mely szerint a fenntarthatóság záloga az erős állam eszméjével szemben az erős közösség és a „gyenge” állam.⁴⁹¹ Itt meg kell állnom egy pillanatra, mert utalnom kell arra, hogy a környezetpolitika egy másik meghatározó hazai iránya szerint a környezet védelmében erős államra van szükség.⁴⁹² Az államtudományok pedig azt mondják, hogy az erősödő állam, közhatalom szükségszerűen centralizációt is jelent.⁴⁹³

Véleményem szerint ez egy látszólagos ellentmondás csupán, mivel a gyenge állam és az erős állam koncepciója ökológiai szempontból nem egyértelműen a jó és a rossz analógiája, és ezek igazából nem is ellentétpárok, hiszen nem feltétlenül

⁴⁸⁸ Ez valójában az összetett hálózatok mindegyikére igaz. Lásd Barabási: Behálózva, 235.

⁴⁸⁹ Barabási: Behálózva, 218–219.

⁴⁹⁰ Itt az „erős Állam” koncepciójára utalok, amelyre hivatkozással Magyarországon az utóbbi években centralizáció zajlik. Az eszme és a valóság viszonyára lásd Szilágyi E.: Centralizációs lépések, 7–10. Lányi: Az ökológia mint politikai filozófia, 115.

⁴⁹¹ Lányi: Az ökológia mint politikai filozófia, 115.

⁴⁹² Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 63.

⁴⁹³ Pálné Kovács: Városi terek kormányzása, 14.

csak ugyanarra az összefüggésre és időpontra (fejlődési szintre) vonatkoztathatók. Erről a kérdésről külön könyvet lehetne írni, én azonban itt meg kell, hogy elégedjek mindössze néhány szempont felvázolásával.

1. Az első, hogy a környezet jó állapotban tartásához valóban erős államra van szükség, legalábbis abban az értelemben, hogy a gazdaság és a társadalom nem fenntartható cselekvési mintáival szemben környezetvédelmi beavatkozásokra, tudni illik korlátokra és újraelosztásra is szükség van. Addig biztosan, amíg nem valósul meg a fenntartható fejlődés ideája (utópiája), amíg nem alakulnak ki (illetve bizonyos értelemben vissza) a valódi közösségek, s nem válik általános társadalmi igényné a fenntartható életmód és a közös ügyekben való (közvetlen) részvétel.
2. Abban az értelemben is erős államra van szükség, hogy a kihívásokra fel kell készülni, és a változások (például a klímaváltozás) ellenére a társadalmi, gazdasági rendszerek funkcióit meg kell őrizni. Önmagában az erős központ (erős állam) azonban nem feltétlenül jelent egyúttal olyan államot is, amelyik alkalmas e funkciók megtartására. Különösen akkor nem, ha az állami struktúrából hiányzanak a reziliencia, a rugalmasság, az alkalmazkodóképesség feltételei, mint amilyen a valódi decentralizáció.
3. Az állam fellépése egyidejűleg lehet erős és gyenge is: a fenntartható közösségekkel szemben gyengébb, elsősorban támogató, és kevésbé korlátozó, míg a nem fenntartható (gazdasági, társadalmi, településfejlődési) mintákkal szemben erősebb. Más szóval az állam erős vagy gyenge volta a funkcióihoz mérten viszonylagos, változó is lehet.
4. Bizonyos értelemben a kettő közötti átmenetről is beszélhetünk. Azt mindenki elismeri, hogy a fenntartható fejlődés gyökeres változásokat igényel; a kérdés ennek tükrében értelmezhető úgy is, hogy lehetséges az elmozdulás az erős állam felől a gyenge állam és az erős közösségek felé, aminek az értelme nem valamiféle liberális gazdaságfilozófia térhódítása, hanem a helyi közösségek térnyerése, amelyekhez a központi állam is támogatóan viszonyul. Itt a valódi közösségek mai hiányán túlmenően a másik nagy kérdés, hogy létezik, létezhet-e az említett erős állam.
5. Az állam napjainkban hazánkban érvényesülő modelljében (re)centralizáció és államosítás tapasztalható ugyan, de ez nem párosul erőteljesebb környezetvédelmi korlátokkal (épp ellenkezőleg, lépten-nyomon a korlátok visszaszorulását tapasztaljuk), illetve újraelosztással sem (például azért nem, mert a környezeti terhek jelentős része nincs beárazva, illetve a környezetvédelmi bevételeknek csak csekély részét fordítják vissza a környezetvédelemre). A környezetpolitika művelői biztosan nem erre gondoltak.⁴⁹⁴ Az erős állam

⁴⁹⁴ A fenntartható fejlődéssel összefüggésben a szubszidiaritás, regionalitás, lokalitás kifejezések az államosítással szembeni értékeként értelmezhetők. Láng–Kerekes: Megalakult a Túlélés Szellemi

fogalmi elemei közt (a beavatkozás, újraelosztás, egyenlőtlenségek kiküszöbölése, károk kompenzálása, a gondoskodás mellett) ők sem említik a centralizációt. Ezzel szemben a rezilienciát igen, és annak fogalmi elemeként kezelik a modularitást, a szubszidiaritást (illetve a gyors válaszokat és a kevésbé látványos, de annál veszélyesebb környezeti problémákkal való foglalkozást). A környezetvédelmi mellett gazdaságossági, illetve jóléti szempontokkal is alátámasztják a szabályozás decentralizációját, ha nem is feltétlenül települési, de legalább regionális szinten („környezeti föderalizmus”).⁴⁹⁵

6. A fogalmi dichotómia feloldása az lehet, ha az erős és a gyenge állam kifejezéseket egyszerűen lecseréljük jó kormányzásra, amelynek az értékrendje szerint az állam nem attól lesz jó, ha omnipotens, hanem attól, ha helyzetbe hozza, alkalmassá teszi a helyi szereplőket és a civil autonómiákat.⁴⁹⁶

b) Izgalmas – de már e munka keretein kívül eső – összefüggése a kérdéskörnek az is, hogy a napjainkban zajló központosítás egy olyan modellben zajlik, amelyik a nemzetállamot állítja előtérbe. Vajon a regionális (európai) integráció modellje vagy a nemzetállam fogja-e a fenntartható válaszokat adni napjaink és a jövő sorskérdéseire? Vajon a globális ökológiai problémák megoldása érdekében meg tud-e erősödni a globális nemzetközi (döntési) szint? Ha igen, akkor az hogyan befolyásolja a kormányzati szint szerepét? Vajon nem helyi és nemzetközi szinten születnek-e majd a valódi döntések ember és környezete viszonyáról? S ha igen, e szintek egymáshoz való viszonya hogyan alakulhat?

c) Egy másik, az előzőekben leírtakból (miszerint önmagukban az önkormányzatok nem tekinthetők a település egészét átfogó, valódi hálózatnak, s hogy a köztük lévő verseny hatásainak való kitettséget az állam- és jogrendszer csökkenti) továbbvezethető gondolat, hogy a települési önkormányzatok a környezetpolitikai, illetve fenntarthatósági szempontból kiemelt helyi (cselekvési) szintnek nem egyedüli letéteményesei, s nem is feltétlenül a legjobban teljesítő szereplők e téren. Ahhoz több különböző feltételnek kellene együttesen érvényesülnie, például a helyi vezetés tudatossága és elkötelezettsége, megfelelően tág és kiaknázott jogi mozgástér, minél szélesebb és kihasznált kapcsolatrendszer, illetve bizonyos „objektív” körülmények (nem túl nagy és fogékony népesség, az épített környezet kedvező sa-

Kör, 110–111.; E cikkre reflektálva Szlávik egyenesen így fogalmaz: „Ne feledjük el azt az alaptételt, hogy nem csak piaci kudarcok, de komoly kormányzati kudarcok is léteznek. A fenntarthatóság megvalósítási formája tehát semmiképpen sem azonos az államosítással. Teljesen elfogadhatóak a vitáirat szubszidiaritásra és regionalitásra, lokalitásra vonatkozó megállapításai.” – Szlávik: Lépések a fenntartható gazdálkodás irányába, 105.

⁴⁹⁵ Kerekes: A környezetgazdaságtan alapjai, 199–200.; Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 30., 31., 63.

⁴⁹⁶ Pálné Kovács: Jó kormányzás és decentralizáció, 54.

játosságai, az önellátást biztosító természeti erőforrások). Ezekre gondolva aligha állítható, hogy pusztán jogi eszközökkel fenntarthatóvá tehető a hazai települések mindegyike, s hogy az csak az önkormányzatokon keresztül érhető el. Az azonban egészen bizonyos, hogy nélkülük nem megy.

Ha az élőlívalakra gondolunk, ahol a közösség környezettudatossága mélyen gyökerezik, s tényleges megvalósításra törekvésben ölt testet, illetve arra, hogy az ökológusok szerint a jelenlegi környezetpolitika alapvetően elhibázott, mivel csak az állami-közhatalmi eszközökre és a szemléletformálásra koncentrálnak, s nem tartja tiszteletben az ökológiai korlátokat, ahogyan nem foglalkozik a természethez való viszony lelki oldalával sem; akkor a településszervezés viszonylag merev (a helyi közösségek közötti versenyt korlátozó) szabályait is figyelembe véve akár azt is mondhatjuk, hogy a jelenlegi települési önkormányzati rendszer bizonyos szempontból a fenntartható fejlődés akadálya. Ez azonban nem eleve az önkormányzatiság sajátossága. Az említett feltételek jelentős részén lehet javítani. Messzemenően egyetértek azokkal a szerzőkkel, akik a helyi önkormányzatoknak a fenntartható fejlődésben játszott erős szerepéről, illetve a többszintű, policentrikus hatáskörelosztás, valamint ezen szintek és az ökoszisztéma-szintek, illetve funkciók összekapcsolásának igényéről szólnak.⁴⁹⁷

d) A képviselőtestületi jegyzőkönyvek tanulmányozása, az interjúk és a kérdőívünkre adott válaszok kiértékelése arra is módot adott, hogy a kapcsolati háló általam kiválasztott elemeinek a napjainkban megfigyelhető szerepváltozására irányítsam a figyelmemet. A központi állam szerepének a növekedésével (a centralizációval), illetve kormányzati szinten a partneri kapcsolatok szűkítő értelmezésével párhuzamosan a települési önkormányzatok (különösen a kormánypárti vezetésűek) gyakran a központihoz hasonló döntéshozatali attitűdöket követnek,⁴⁹⁸ ami a helyi politikák sokszínűségének, lokalitásának csökkenése mellett – a helyi elitnek az országoshoz hasonló megosztottságával⁴⁹⁹ párosulva – sajnálatos módon az eltérő

⁴⁹⁷ Bándi: Fenntarthatóság, reziliencia, önkormányzatok, 18.

⁴⁹⁸ A „részvételibb demokrácia” megvalósulása kapcsán Takács-Sánta 6 éve még azt fogalmazta meg, hogy a központi kormányzattól nem várható annak támogatása, viszont a kistélepléseken – a pártpolitikai befolyás csekélyebb volta miatt, s mert ezek az önkormányzatok nem szakadnak úgy el a lakosságtól – nagyobb esélye lehet. Takács-Sánta: Kevesebb időtát! 37. Ugyanakkor egy másik tanulmány már azt mutatta ki, például a civilekkel való kapcsolatban, hogy mind helyi, mind kormányzati szinten a partnerek kiválasztásában a minisztériumi/önkormányzati szempont érvényesül a „civil szakmaiság” helyett (itt a mintát a partnerség jogintézményének központi szabályai is közvetítik), hiányzik a komoly civil részvétel, csökkentek az azt elősegítő kormányzati és önkormányzati támogatások stb. Oprics: Társadalmi egyeztetés, 80.; Pálné pedig (parlamentarizálódásként jellemezve a folyamatot) már korábban úgy látta, hogy egyre csökken az esély arra, hogy a civil társadalom bevonása helyi szinten megvalósuljon (inkább a kliensrendszer jut szerephez). Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon, 293.

⁴⁹⁹ Tamás P.: Fenntartható Magyarország, 76.

vélemények és egyes potenciális környezetpolitikai szereplők háttérbe szorításával jár együtt.⁵⁰⁰ A civilszervezetek képviselői (több interjúalanyom is) arra panaszkodnak, hogy míg a korábbi, a rendszerváltást követő időszakban az önkormányzatok a közösséget érintő döntésekbe is bevonták őket, a helyi stratégiák elkészítésében is számítottak javaslataikra, illetve szakértelmükre, ma elsősorban az ismeretterjesztésre, közösségi programok szervezésére szorítkozik a szerepük, vagyis egyre távolabb kerülnek az érdekképviseléstől, a közügyekbe való beleszólás lehetőségétől. Előfordul, hogy az önkormányzatok szelektálnak, s egyes civileket támogatnak, míg másokról nem vesznek tudomást. Ehhez járul, hogy főleg kistelepüléseken a megvitatásra váró tervezetek nehezen érhetők el, és szinte mindenütt túl kevés az idő az álláspontok, vélemények kialakítására.⁵⁰¹ A településvezetők hajlamosak megfeledezni arról, hogy bár a társadalmi részvétel időigényes és a problémákkal való szembenézéssel jár, ugyanakkor legitimál, és hosszabb távon gondolkodva emiatt nem rontja a döntéshozatal hatékonyságát – épp ellenkezőleg.⁵⁰²

Kutatásunk arra jutott, hogy az állami hatás erősödésével csökkent a potenciális helyi környezetpolitikai szereplők szerepe, s különösen a civilszervezetek, az ellenzék és a média szerepe áll távol az ideálistól.⁵⁰³ Ennek oka lehet az önkormányzati mozgáster beszűkülése és a rossz minta terjedése mellett az intézkedésekre nyitva álló határidők szűkössége, a szűken vett gazdasági (vállalati) érdekek előtérbe kerülése és sajnos az együttműködési készség hiánya, illetve a bizalmatlanság is. Saját kutatásunk során nemcsak hogy gyakran szembesültünk a potenciális partnerek közti bizalmatlanság jeleivel, de ennek mi magunk is ki voltunk téve. (Az empirikus kutatás egyes nehézségeivel már foglalkoztam e könyv módszertani fejezetében; ez a gondolat azokhoz is kapcsolódik.)

e) Mint arra már többször is utaltam, a magam részéről a bonyolult környezeti, illetve az annál is jóval összetettebb fenntartható fejlődési kihívásoknak való megfelelést az önkormányzatok szemszögéből nézve a decentralizáció, az autonómia, a demokrácia és az ökológiai korlátok elvi-fogalmi keretei között látom teljesíthetőnek. A kapcsolatrendszer tekintve úgy vélem, hogy a jövő útja a valódi hálózatok szerepének az erősödése, az oldalirányú kapcsolatok elmélyülése lehet, nemcsak

⁵⁰⁰ Sok helyen az önkormányzat a saját közalapítványát tekinti „civil” partnernek; egyes településeken az ellenzéki képviselők megszólalásakor a többségi frakció kivonul az ülésről stb.

⁵⁰¹ Utóbbit már korábban is jelezte a szakirodalom, lásd Boda–Jávor: Társadalmi részvétel a közpolitikában, 101.; Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 165.

⁵⁰² Lásd Például Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 148–149.

⁵⁰³ Fónai–Pénzes: Local Actors and Environmental Policy, 123. A szerzők arra is rámutatnak, hogy a tényleges döntéshozatali mechanizmusoknak az ideálistól való eltérését a válaszadók maguk is látják.

egymással, hazai és nemzetközi szövetségeken belül, civilszervezetekkel, szakemberekkel stb., hanem az államszervezetben belül, a közigazgatási kapcsolatokban is. Ebben az esetben a centralizáció és a decentralizáció ingájának a kilengései nem járnak akkora károkkal. Az ideális természetesen az lenne, ha az ingát sikerülne valahol középben megállítani, és azt elérni, hogy a képességfejlesztés váljon hangsúlyossá, amelynek része a kapcsolatrendszer, a jogi szabályozás, az önkormányzati eszköztár, illetve a stabil és önállóságot biztosító finanszírozási rendszer is.

III. RÉSZ
A HELYI KÖRNYEZETPOLITIKA
ESZKÖZTÁRA

1. Az eszközrendszer jelentősége, sajátosságai

1. 1. SZEMPONTOK AZ ESZKÖZRENDSZER ÁTTEKINTÉSÉHEZ

A környezetpolitikai eszköztárat általában a szabályozó (állam) és a szabályozottak (környezethasználó gazdálkodó szervezetek, fogyasztók, tulajdonosok stb.) viszonyában szokták értelmezni. Itt azonban a környezetpolitikai eszköztár ennél tágabb, a megszokottól eltérő keretekben való felfogására van szükség. Ennek oka az, hogy nem általában a szakpolitikát, illetve általában az önkormányzat közhatalmi funkcióit állítottam középpontba ezen a téren, hanem a települési önkormányzatok révén megvalósuló környezetvédelmet. Márpedig az önkormányzatok nemcsak közhatalmi szerepekben lépnek fel, hanem egyúttal különféle közszolgáltatásokat szerveznek, gazdálkodnak, és a környezeti szempontok, érdekek mindezen tevékenységeik során szerepet kell, hogy játszanak. Egyszerre szabályozók és szabályozottak. Innen nézve a különféle feladatok ellátása és hatáskörök gyakorlása is értelmezhető eszközként.

Nem csak a jogi értelemben vett szabályozóeszközöket (például a helyi rendeletalkotást, jogalkalmazást) vizsgálom, hiszen önmagában a jogi szabályozás nem vezet a környezetpolitikai célok eléréséhez. Szükség van még számos jogi és nem jogi eszközre, például saját szervezetre, stratégiai tervezésre, (köz)szolgáltatások szervezésére, beruházásokra (fejlesztésekre), infrastruktúra és egyéb vagyon működtetésére, pénzügyi forrásokra, szerződésekre, információcserére, példamutatásra stb.

Egy másik megközelítés szerint – amennyiben az államot állítjuk előtérbe – úgy is fogalmazhatunk, hogy annak alapvetően három területen beszélhetünk a környezetpolitikai „felelősségről.” Mindhárom felelősségi körben megjelenik a települési önkormányzat is.

- 1) A környezetvédelem szabályozása, a környezethez való jog érvényesítése körében, ami valójában szerteágazó feladatok, illetve kötelezettségek halmaza (jogalkotás, intézmények felállítása, közszolgáltatások szervezése, együttműködések stb. – ebben a halmazban a további kettő is elhelyezhető).
- 2) A közhatalmi szervek által (jogalkotás vagy annak elmulasztása, nem megfelelően gyakorolt hatósági tevékenység), illetve a köztulajdon gyakorlása, a közszolgáltatások szervezése során okozott környezeti károkért, veszélyeztetésért való felelősség (amely kiterjed a megelőzésre, a helyreállításra is).

- 3) Valamint – közrehatásától függetlenül, a közösséget érő ártalmak elkerülése, csökkentése érdekében – háttérfelelőssége is fennállhat (például a közterületen, ismeretlen személy által elhagyott hulladék elszállíttatása és kezelése, vagy a szennyezett területek kármentesítése formájában).⁵⁰⁴

Közigazgatási jogi szempontból a környezetvédelem tágan vett eszközrendszerében az önkormányzat különféle szerepei, jogosítványai nyilvánulnak meg. Vannak olyanok, mint a helyi rendeletek megalkotása, a közigazgatási hatáskörök gyakorlása, amelyek során a külső személyek (polgárok, gazdálkodó szervezetek) tekintetében a közhatalmi jogosítványok kerülnek előtérbe. A polgárokkal, társadalmi szervezetekkel, gazdálkodó szervezetekkel azonban – mint az előző részben láthattuk – nemcsak közhatalmi jellegű lehet a viszony, hanem partneri, együttműködési típusú is. Ezt különféle megállapodások és informális, illetve koordinációs eszközök is segíthetik. A gazdálkodó szervezetek egy része – a kommunális vállalatok – felett azonban már tulajdonosi hatalmat (is) gyakorolnak a tulajdonos önkormányzatok (illetve társulásaik). Hierarchikus hatalomról beszélhetünk az irányított közigazgatási szervezetek felett.⁵⁰⁵ Mindezekre az életviszonyokra és eszközökre különféle alkotmányjogi, közigazgatási jogi, polgári jogi, adójogi és egyéb előírások vonatkoznak, számos környezetjogi sajátossággal.

Ez azt is jelenti, hogy a többféle önkormányzati szerepből/feladathoz következően, s ugyanakkor a környezetvédelmi szabályozás vegyes szakjogi jellegével és módszertani sokféleségével összhangban, többféle hatalmi viszonyoknak is szerepe van. Ezek adott esetben keveredhetnek is, ami például a közüzemi szolgáltatások kapcsán korán jogértelmezési problémák forrásává is vált. Az Alkotmánybíróság annak idején gyakran a kapcsolódó jogviszonyok magánjogi jellegében a helyi rendeletalkotás korlátait látta, miközben egyes szakértők rámutattak a hatalmi viszonyok kettősségére, illetve a közszolgáltatások elsődlegesen inkább közjogi meghatározottságára.⁵⁰⁶ A magánjog és a közjog (a tulajdonosi és a közhatalmi helyzetek) együttes jelenléte az önkormányzatok más (például szerződéses, társasági jogi) jogviszonyaira is jellemző, és ezekből is számos anomália adódik.⁵⁰⁷

Kutatásaim alapján úgy látom, hogy a tulajdonosi hatalomhoz, illetve a szolgáltatásszervezéshez kapcsolódó magánjogi (jellegű) eszközök, ha nem is elsődlegesek, de esetenként meghatározóak lehetnek a települések környezetvédelmi elképzeléseinek a megvalósításában. A külső viszonyokban pedig az informális hatalomnak is fontos szerep jut.

⁵⁰⁴ Csák: A környezetjogi felelősség, 205.

⁵⁰⁵ A közigazgatási jogtudományban kialakult tevékenységfajták fogalmi megközelítésére lásd Fazekas: Közigazgatási jog, 63–82.

⁵⁰⁶ A hulladékgazdálkodás hazai szabályozási modelljei kapcsán jelzi ezt kritikai élel Pump: A települési hulladékkezelés, 65–66.

⁵⁰⁷ Papp: Néhány magánjogi kérdés, 123–132.

A nem jogi eszközökre (amelyeknek az imént említett, informális eszközök is egy halmazát jelentik) gyakran úgy szoktunk gondolni, mint a környezetpolitika végrehajtásának azon elemeire, amelyeket többé-kevésbé szabályoznak, illetve mint amelyek kiegészítik (részben megvalósítják) a szabályokat. Ugyanakkor ezek – tágabb értelemben – maguk is értelmezhető szabályozó eszközként. Hiszen például a stratégiai tervezés (ideális esetben) kiterjed a jogi szabályozásra (azaz a jogalkotás is lehet a stratégia végrehajtásának az egyik eszköze), a vagyongazdálkodásra, a szolgáltatásszervezésre, a különféle fejlesztésekre stb. egyaránt. A közszolgáltatási felelősség és a hozzá tartozó vagyon (infrastruktúra, természeti erőforrás) birtoklása politikai értelemben önmagában is hatalmi tényező, és itt meg kell jegyezni, hogy nem csak a kötelezően igénybe veendő közüzemi szolgáltatások szervezése alakítja erőteljesen a közösség magatartását. Napjaink információs társadalmában az információ szabályozó szerepét sem szükséges bizonygatni. A fogyasztók és az érintett közösség tájékoztatásának a szabályozó funkciójára számos környezetvédelmi jogszabály épít;⁵⁰⁸ ezek előírásai általában gyakran kiegészítik, illetve erősítik az önkormányzatok és a kommunális vállalatok átlátható működésére, a településrendezési és egyéb dokumentumok megalapozására, a lakosság bevonására és tájékoztatására vonatkozó, általános előírásokat.

A szabályozási mechanizmusok részének tekintem azt a kapcsolatrendszert is, amelynek a különféle interakciói elősegítik és szükség esetén ki is kényszerítik a környezeti érdekek, illetve a központi és helyi előírások (kötelezettségek és korlátok) szem előtt tartását, mégpedig jelen esetben (a környezetpolitikai/gazdaságtani megközelítésektől eltérően) nem elsősorban a környezethasználók vagy a lakosok, hanem az önkormányzatok döntései során. A jogi szabályozásba pedig a jogalkotás mellett beleértem a jogalkalmazást is (amikor is végeredményben egy hatóság mondja meg a határozatában, hogy mi a szabály).

Ha az eszközrendszeréről beszélünk, annak leírása és jellemzése elvben sokféleképpen történhet. Mindenképp érdemes áttekinteni, hogy mi is a helyi környezetpolitika, amelynek az eszközeiről szó van. Szabályozás-módszertani szempontból bemutatható, hogy a környezetvédelmi szabályozás eszközrendszerét hogyan írja

⁵⁰⁸ A Kvt. egyik alapelve a tájékozódás, tájékoztatás és nyilvánosság, részletes eljárási szabályokat kapcsol ehhez a 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáféréseinek rendjéről. A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény (1998) például úgy foglalja egybe a helyes kormányzás alapvető követelményeit a környezetvédelem területén, hogy azokba beleérti a hatóságok részéről a megfelelő átláthatóságot, a megfelelő környezetvédelmi információknak a nyilvánosság rendelkezésére bocsátását. Az állami/önkormányzati szervezeteknek biztosítaniuk kell a környezetvédelmi részvételi demokrácia érvényesülését, vagyis az állampolgárok, civilszervezetek bevonását, véleményüknek a figyelembevételét a döntések során. Hasonlóan említendő a 2003/4/EK irányelv a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáféréstől és számos, további előírás.

le a környezetjog és a környezet-gazdaságtan (környezetpolitika) tudománya, s hogy ehhez képest mit találunk helyi szinten. Vizsgálható az is, hogy vajon a központi stratégiák és jogszabályok mit tekintenek az önkormányzatok feladatainak, s ehhez milyen mozgásteret, eszközöket nyújtanak. Egyes eszközöknek indokolt a részletesebb bemutatása is. Szempont lehet az is, hogy mozgásterükkel maguk az önkormányzatok ténylegesen élnek-e, illetve elégedettek-e.

E kutatási célkitűzéseket a könyv valamennyi fejezetében igyekszem szem előtt tartani, így ennek a résznek nem feladata, hogy teljességre törekedjen (például azt, hogy a nemzeti környezetvédelmi programok milyen sokféle feladatot nevesítenek, és hogy milyen kapcsolatok segítenek a feladatok ellátásában, máshol mutatom be). Ebben a részben a környezetvédelem helyi eszközeit állítom középpontba. Alapvetően környezetjogi szempontból igyekszem áttekintést nyújtani ezekről (anélkül, hogy megismételném a korábban írtakat). Kérdőíves felmérésünk, esettanulmányok és interjúk, illetőleg a központi előírások alapján bemutatom, hogy a helyi környezetpolitika mozgásterére mire terjed ki a gyakorlatban, s jogilag milyen mértékben korlátozott. Igyekszem felvázolni a környezetjogi szempontból legfontosabb eszközök jellemvonásait, alkalmazásuk gyakorlati nehézségeit. Kiindulópontnak (s egyben mércének) azt vettem, hogy a környezet védelmében az önkormányzatok többféle eszközzel élhetnek; azaz feladataik ellátása, hatásköreik gyakorlása során a környezeti szempontokat sokféleképpen érvényesíthetik. Annak érdekében, hogy céljaikat elérjék, eszközeiket kreatívan, rendszerszemlélettel (terszzerűen, egymással is összhangban) kell alkalmazniuk. Azt is feltételeztem, hogy az önkormányzati környezetpolitikai szint számos deficittel küzd,⁵⁰⁹ ami legalábbis részben orvosolható a rendszerszerű, komplex megközelítéssel. Ez alatt azt értem, hogy következetesen, minden releváns döntésbe épüljön be a környezetpolitika szempontrendszere, és hogy a környezeti problémák és célkitűzések teljes körére terjedjen ki. (Ez szükséges, ha nem elégséges feltétele a hiányosságok orvoslásának).

Abból kiindulva, hogy a környezetvédelem maga sem egy homogén tárgykör, illetve intézkedésrendszer, és az egyes részterületei közti különbségek az önkormányzatok lehetőségei közti eltérésekben is megmutatkozhatnak, a helyi környezetpolitika egészére vonatkozó, általános elemzéseket két kiválasztott szakterületen, konkrét példakkal is alátámasztva kiegészítem majd a következő részben.

Ennek a tematikai sokféleségnek az az előnye, hogy segít megvilágítani az eszközrendszer összetettségét, az önkormányzatok mozgásterének a formális jogi kereteit és módszertani korlátait, a helyi környezetpolitikát befolyásoló, külső

⁵⁰⁹ Értve ezalatt a szabályozási ciklus minden részében megnyilvánuló, esetleges problémákat, a helyi környezeti folyamatok ismeretének hiányától, a számailag felkészült személyzet elégtelenségén, a gyenge színvonalú rendeleteken át a végrehajtás hiányosságaiig. Fodor L.: A hatékonyság kérdése, 32.

körülmények nagyobb részét. A hátránya ugyanez: minden elemét, lehetséges megnyilvánulását nem lehet teljes körűen meghatározni, illetve mivel csoportosításuk vagy más rendszerbe foglalásuk is sokféleképpen lehetséges, ezek ismérvei nem szabják meg egyértelműen, hogy a kutatás során kiemelten kezelt eszközöket milyen sorrendben is tárgyaljam. A részletes bemutatás során ezért igyekszem a jogi megközelítéseket, illetve az önkormányzatok főbb környezetvédelmi feladatait és az azokhoz kapcsolódó tevékenységeket szem előtt tartani.

1. 2. MIÉRT VAN SZÜKSÉG A HELYI KÖRNYEZETPOLITIKÁRA?

Ahogy arra a helyi cselekvési szintről szóló, első részben már bemutattam, a településeket érő környezeti kihívások magától értetődővé teszik, hogy a helyi szintű fellépés indokolt. Azt, hogy ez nem csupán elmélet, vagy kormányzati elvárás, hanem a hétköznapi valósága, maguk az önkormányzatok is világosan látják.

Felmérésünk alapján azt mondhatom, hogy ahány település, annyiféle probléma-együttessel szembesülhetünk, miközben természetesen beazonosíthatók bizonyos típusproblémák is. Megjegyzendő, hogy egy probléma tipikus volta nem feltétlenül csak a tömeges előfordulás függvénye; nyilván azok a problémák foglalkoztatják leginkább az önkormányzatokat, amelyeknek a megoldása a kötelező feladataik körébe esik, illetve amelyek a lakosokat érzékenyen érintik.

A típusproblémák első helyen a hulladékokkal függenek össze, különös tekintettel az illegális szemétkerakásra, a régi hulladéklerakók rekultivációjára és a kerti-, háztartási hulladékok égetésére, amely utóbbi elválaszthatatlan a levegővédelem területétől. A válaszok közel fele (46%) ilyesmire vonatkozott. A második helyen a szennyvíz-, csapadékvíz- és belvízkezelés, illetve a vízminőséget veszélyeztető egyéb tényezők (például nitrátszennyezés) problémái szerepelnek (18%). Sok település (3%) szenved még ma is egykori ipari üzemek hátrahagyott szennyezésétől, és viszonylag gyakori gondot jelentenek még a közlekedéssel kapcsolatos problémák is (jelentős átmenő forgalom, a közeli autópálya vagy a repülőtér zajterhelése). A levegőszennyezés (a hulladékégetéstől függetlenül), illetve a bűzterhelés is számos válaszban szerepelt (például kőbányával, nem burkolt utakkal, állattartó telepekkel összefüggésben). Tipikusak még az állattartással kapcsolatos egyéb települési környezeti problémák (mint a trágyatárolás megoldatlansága) és az ipari eredetű vagy vendéglátással összefüggő zajterhelések.

Sok település küzd a szegregátumok⁵¹⁰ környezeti problémáival (engedély nélküli hulladékkezelés, hulladékégetés, a közszolgáltatások mellőzése, rendezetlen ingatlanok és állattartás, hátrányos szociális helyzet stb.). Emellett a hátrányos

⁵¹⁰ Környezetpolitikai szempontból a szegregátum elsősorban a szociális helyzettel is összefüggő környezet-egészségügyi, lakókörnyezeti problémák miatt érdekes. Fenntarthatósági szempontból

helyzetűek azért is kerülnek sokszor kedvezőtlen környezeti (lakó) körülmények közé, mert az egészséges, esztétikus környezet piaci értékét nem tudják megfizetni. (A választ adó önkormányzatok 16%-a jelezte, hogy van a településen olyan környezeti probléma, amely elsősorban kisebbségi vagy más hátrányos helyzetű lakosokat érint.) Zajos közlekedési létesítmények közelsége, szilárd útburkolat hiánya, komforthiányos és rossz állapotú lakóépületek, a belterületről való kiszorulás stb. egyaránt említhetők. Mindhárom esettanulmányom és a kérdőívünk is jelzi, hogy ezek a problémák fokozottabb odafigyelést igényelnek, nem csak az önkormányzatok részéről.

A megoldandó problémák körében arról sem feledkezhetünk meg, hogy az önkormányzat intézkedése, beruházása is gyakran okoz környezeti konfliktusokat. A közművek építése körében, például sokféle panasz ismert (az építés zajterhelése, az útburkolat feltörése stb. miatt). Számos településen találkoztam azzal, hogy az önkormányzat földutat töltött fel építési törmelékkel, megfelelően arról, hogy az immár hulladékkezelésnek minősül, és a környezetvédelmi hatóság engedélye kell hozzá. Jelentős számú a természetvédelemmel kapcsolatos nehézség is (csupán egyetlen, helyi példát említve, Debrecenben pár éve sajtónyilvánosságot is kapott a védett Nagyerdő területén az aljnövényzet engedély nélküli gyérintése). Maguk az önkormányzatok ugyan nem jelezték, de minden más forrás (a sajtótól az ombudsmani állásfoglalásokon és a szakirodalmon keresztül az interjúkig) azt mutatja, hogy a legtöbb, helyben keletkező probléma a kellően át nem gondolt településrendezési döntésekből fakad (ezt a kérdést még többször is érinteni fogom).

Sajátos típusaként érdemes kezelni a több önkormányzat együttműködését (társulását, megállapodását, egyéb együttműködését) igénylő problémákat. Ilyenek az agglomerációs települések problémái (az átmenő forgalom terhelése, létesítmények közelsége, a bányászat fokozott igénybevételei); vízfolyás szennyezése a település nem megfelelően kezelt kommunális szennyvizével; ha a településre egy másik területéről átfolyik a csapadékvíz és a sár (például mert ott nem tartják karban az árkokat); a belterület közelségében a szomszéd település közigazgatási területére eső illegális hulladéklerakó van. Ezek esetenként a települések közti viszony elmérgesedését is okozzák. Emellett viták (jogviták, birtokviták) is kialakulnak (adott esetben nemcsak egymás közt, hanem az állammal, állami cégekkel szemben is), például mert nem mindig egyértelmű, kit terhel egy-egy terület kezelésének és ezen belül a környezet védelmének a kötelezettsége, költsége.⁵¹¹

A környezethasználatok, illetve az azokkal járó hatások maguk és mindezek megítélése térben és időben egyaránt változnak. A mai környezetvédelem egyes

ennél jóval összetettebb kérdéstről van szó, amely korántsem csak a hazai településeken merül fel. Bärenbrinker: Nachhaltige Stadtentwicklung, 46–72.

⁵¹¹ A különféle, önkormányzatok által indított perekkel e munka keretei közt nem foglalkozom. A felmérés és az interjúk egyaránt jelezték ezeket, de részletes vizsgálatuk nem volt kutatási cél.

részterületein (mint amilyen különösen a városi hulladékok kezelése) már a korábbi évszázadokban is születtek előírások.⁵¹² Környezetpolitikáról azonban csak a 20. század második közepétől, vagyis akkortól beszélhetünk, hogy a sokasodó problémákból felismertük a civilizáció egymással összefüggő, káros környezeti hatásait (a környezethasználatokkal járó piaci kudarcokat), a természeti rendszer komplexitását és sérülékenységét, s felmerült az igény a folyamatokba való (utólagos) beavatkozásra, új szabályok kialakítására.⁵¹³ A környezetpolitika tudományának legújabb eredményei már rámutatnak arra is, hogy a környezeti problémákat nem szabad pusztán piaci kudarcokként kezelni, hiszen akkor csak a piac működését állítjuk helyre, ami még nem garancia a mértéktelen növekedés megállítására.⁵¹⁴ A társadalmi szereplők – köztük az önkormányzatok, a lakosság, a környezethasználók – között természetes módon létrejövő megállapodások, spontán alkuk, a gazdaság saját szabályozómechanizmusai a környezet védelméhez nem jelentenek kellően hatékony eszközöket, vagyis szükség van a közhatalmi szereplők, így a települési önkormányzatok beavatkozására is.⁵¹⁵

1. 3. A HELYI KÖRNYEZETPOLITIKA „FOGALMA”

Egy a helyi környezetpolitika eszközeivel foglalkozó munkától joggal várható el a helyi környezetpolitika fogalmának meghatározása. Úgy vélem, ezt érdemes inkább körülírással megtenni, hiszen az olyan formális meghatározásoknak, mint például „a helyi környezeti érdekeket érvényesítő szakpolitika” vagy „a környezeti érdekeket érvényesítő helyi szakpolitika,” kevés hasznát vennénk.⁵¹⁶ Egy lehetséges meghatározás szerint helyi környezetpolitikán olyan politikát érthetünk, amelyik „a helyi környezeti, gazdasági és társadalmi viszonyokhoz igazítva határozza meg a környezetpolitika tartalmát, jogi és igazgatási rendszerét, megalkotásának és végrehajtásának eljárási és szervezeti rendjét úgy, hogy közben megteremtí az egyensúlyt a környezeti teherviselők és környezeti terhelők között.” Ez a meghatározás tágabb annál, hogy saját kutatásaimhoz alapul vehettem volna, hiszen beleértendő a központi környezetpolitikának a helyi szintre irányuló szegmense (például a települési környezetvédelemhez kapcsolódó, országos jogszabályok köre) is. Nem teszi az önkormányzatok kizárólagos felségvizévé az így definiált helyi környezetpolitikát

⁵¹² Bakács: Magyar környezetjog, 16–18.

⁵¹³ Bándi: Környezetjog: 13.

⁵¹⁴ Ha a gazdasági növekedést akarjuk jobbá – zöldebbé – tenni, akkor azzal végeredményben a gazdasági növekedést segítjük, ami – az erős fenntarthatósági koncepció szerint legalábbis – nem fenntartható.

⁵¹⁵ Bartus–Szalai: Környezet, jog, gazdaságtan, 115.

⁵¹⁶ Ámbár ezek közt is tehető értékválasztáson alapuló különbség, a helyi önkormányzatok autonómiájának kérdésére tekintettel.

azért sem, mert az említett jogi, igazgatási, eljárási és szervezeti kérdések túlnyomó része valójában nem helyi szinten dől el. (A szerző később utal is az alkotmányos és törvények adta keretekre.)⁵¹⁷ Emellett a terhelők és a teherviselők köre sem feltétlenül ragadható meg helyi szinten, és az én megközelítesemben egyensúly helyett – a munkám első részében kifejtettekre tekintettel – helyesebb talán a (gyenge) fenntarthatóság fogalmára utalni.

Kutatásaim egyik kiindulópontja ebből a szempontból az volt, hogy helyi környezetpolitikáról csak akkor beszélhetünk, ha a helyben megfogalmazódó szándékok érvényesítését célzó, különböző közhatalmi (például szabályozási, hatósági), magánjogi (tulajdonosi, együttműködési) és nem jogi (fejlesztési, szemléletformáló, morális) eszközök összekapcsolódnak egymással. Az tehát, ha a környezetgazdálkodás helyi kereteinek és a környezetvédelem eszközeinek legalább egy része egy kézben van, és ha azokban megjelenik a környezeti ügyekre jellemző sokféleség, komplexitás, mégpedig a helyi akaratnak megfelelően. Ezért a számos környezetvédelmi államigazgatási hatáskört átvevő (járás) kormányhivatalokat (jóllehet, a járások értelmezhetők lennének helyi szintként és – egy a maitól eltérő közigazgatási rendszerben – akár önkormányzati szintként is),⁵¹⁸ mivel a központi akaratot közvetítik, vagy a megyei önkormányzatokat (amelyek bár helyi önkormányzatok), mivel jogosítványaik rendkívül csekélyek e téren, nem is vizsgáltam.

A politika érvényesítésének mindenkor egyik meghatározó eszköze a szabályozás. A jogi szabályozás felől nézve önálló helyi környezetpolitika lehetőségéről akkor beszélhetünk, ha az önkormányzatok a környezetpolitikai eszköztárukat a helyi viszonyaiknak megfelelően, rugalmasan alakíthatják, alkalmazhatják. Ha az önkormányzati rendeletek a környezettel összefüggő, helyi életviszonyokat szabályozhatják, mégpedig olyan életviszonyokat is, amelyeket az országos előírások nem rendeznek, és olyanokat is, amelyeket igen. Utóbbi esetben csak az a kérdés, hogy a helyi igényeknek megfelelően milyen feltételekkel egészíthetik ki a központi előírásokat, illetve mennyiben térhetnek el azoktól (a helyi szabályozásról szóló fejezetben ezt majd igyekszem megválaszolni). A környezetpolitikának, mint minden szakpolitikának, a helyi stratégiákban is meg kell jelennie; ha ezek a tervek ténylegesen a helyi viszonyokat és a helyi akaratot tükrözik, akkor beszélhetünk önálló helyi környezetpolitikáról. Ha a környezetvédelmi beruházásokról megintcsak a helyi viszonyok és igények alapján születik döntés, akkor érvényesít helyi környezetpolitikát az önkormányzat és így tovább.

⁵¹⁷ Pump: Helyi környezetpolitika, 35.

⁵¹⁸ Szlovákiában például a 79 járás a településekhez hasonlóan önkormányzatisággal rendelkezik, és a fejlesztési tervek kidolgozásán túlmenő, érdemi környezetvédelmi feladatai vannak, a területi szintű feladatok, illetve a járáson belül több települést is érintő problémák megoldásában. Mindkét szinten találunk az államtól átvett közigazgatási hatásköröket is. Kipke: Slowakischer Republik, 197.

A célok/szándékok szempontjából a környezetpolitika többféle típusa azonosítható.⁵¹⁹ Ezen típusokba a tárgyalt helyi önkormányzati eszközök jelentős része is besorolható. Ez a megközelítés is alátámasztja, hogy a települési környezetpolitikai eszköztárát és annak korlátait a maga komplexitásában szükséges vizsgálni, vagyis hogy nem lehetséges elszigetelten csak a közhatalmi jellegűekkel foglalkozni.

- 1) A „gyógyító környezetpolitika” az utólagos helyreállítást, a kialakult károk mérséklését célozza (például szennyezett területek kármentesítése, leromlott állagú épületek-településrészek megújítása).
- 2) A „hatásorientált környezetpolitika” szintén nem érinti a terhelések mértékét, de arra törekszik, hogy a hatásviselő (például a település lakóövezetei) közeléből eltávolítsa a kibocsátókat (elkerülő út, védelmi övezet, zajvédő fal vagy növényzav létesítése, a hulladékok előírászerű/biztonságos kezelésének megszervezése, az ipari parkokba/övezetekbe telepítése stb. révén).
- 3) A „forrásorientált környezetpolitikát” a megelőzés elvének az előzményeként szokás értelmezni, ahol még csak a kibocsátások csökkentéséről van szó. A szó szoros értelmében még kezdetleges, „end of pipe” megoldások tartoznak ide, amelyek érvényesítését különféle szűrőberendezések, határértékek szolgálják. A hazai önkormányzatoknak a leginkább érintett ipari, energetikai tevékenységek kapcsán nincsenek ilyen lehetőségei a helyi szabályozás során, ugyanakkor vannak ilyen eszközeik, például belterületen, a jegyző zajvédelmi hatósági jogkörében.
- 4) Szintén nagyon szűk a helyi mozgástér a „szerkezetváltó, megelőző környezetpolitika” terén, hiszen itt lényegében a gazdaság és a társadalom szerkezetének, a termelési és fogyasztási mintáknak a megváltoztatásáról szó. Mikroszinten, hosszú távon, tudatos stratégiák alapján azonban jelentős szerepet vihetnek ebben is az önkormányzatok, főleg a nagyobb településeken. Ennek eszközei lehetnek mindenekelőtt a településrendezés, a helyi gazdaságfejlesztés szempontjai között az alacsony környezeti terhelésű ágazatok előnyben részesítése, a települési infrastruktúra vagy a tömegközlekedés fejlesztése, és különféle, nem közhatalmi jellegű, szervezési tevékenységek.

Mindamellert, hogy a környezetpolitika tartalmára irányuló megközelítések természetesen környezetvédelmi színezetűek, arra is rá kell mutatni, hogy a helyi környezetpolitika funkciói, elérhető nyereségei e körön túlmutatnak. Mára eviden-

⁵¹⁹ Az alábbiakban a környezetgazdaságtan, illetve környezetpolitika tipológiáját veszem alapul, s ahhoz kapcsolok települési szintű példákat a kutatás eredményei alapján. Vö.: Szlávik: Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás, 202–205.; Bartus–Szalai: Környezet, jog, gazdaságtan, 119–120.

ciának tekinthető, hogy a környezetpolitika feladatai között megjelenik a természeti és kulturális örökség megőrzése, az életminőség javítása, de a helyi közösségek önszerveződésének és öngondoskodásának erősítése, és a helyi erőforrásokra épülő gazdaság életképességének a javítása is.⁵²⁰

1. 4. DIÓHÉJBAN A KÖRNYEZETVÉDELMI SZABÁLYOZÁS MÓDSZERTANÁRÓL

A környezetpolitika eszközeinek a köre több évtizede, dinamikusan formálódik. Az eszközök rendszerezése (s egyúttal működési mechanizmusainak a megértése) szabályozás-módszertani alapon is lehetséges. A témakörnek széleskörű irodalma van, rengeteg, egymástól különböző, egymást kiegészítő – főként környezet-gazdaságtani, környezetpolitikai és környezetjogi – megközelítéssel. Ennek tükrében az, amit itt szükségesnek látok leírni, csupán egy erősen leegyszerűsített és alapvetően jogászias módszertani vázlat, amelyre az önkormányzatok eszközei is felfűzhetők.

Mielőtt néhány csoportosítást bemutatnék, meg kell említenem, hogy vannak rajtuk kívül más megközelítések is. A jogi követelmények és a környezeti hatások viszonya alapján például megelőző, illetve utólagos szankcionálásra irányuló eszközök különböztethetők meg a 28/1994. (V. 20.) AB határozat szerint. Lehetséges az is, hogy a környezetvédelmi funkcióhoz rendelt jogintézmények eredeti jogági hovatarozása szerint közigazgatási jogi, polgári jogi, pénzügyi jogi, szabálysértési jogi, és más szabályozási módszerekről, illetve eszközökről beszéljünk. Ez bevett megközelítés a német környezetjogi tankönyvekben, amelyek egyébként a tervezési eszközöket a német jog sajátosságainak megfelelően (Planungsrecht) külön csoportként kezelik.⁵²¹

1. 4. 1. Közvetett és közvetlen szabályozási módok

A leggyakrabban alkalmazott megközelítés szerint az eszközök különböznek egymástól a közhatalmi befolyás mértéke, illetve a magatartásszabályozás közvetlensége szerint.⁵²² Ennek alapján például a hagyományos közigazgatási (command and control, illetve a német tankönyvek szóhasználatában „rendészeti”) eszközök képezik az első csoportot. A vízügyi, ipari, bányászati, erdészeti igazgatásban gyökerező módszer a közhatalom erőteljes jelenlétére és a közvetlen vagy direkt befolyásolás eszközeire épül. Jogszabályok, hatósági határozatok, illetve különböző (vízgyűj-

⁵²⁰ Pánovics: A közösségvezérelt helyi fejlesztések, 265.

⁵²¹ Kloepfer: Umweltrecht, 197, 379, 469.

⁵²² Bándi: Környezetjog, 129–137.

tő-gazdálkodási, rendezési) tervek részletesen közvetítik a betartandó (előíró, tilalmazó, megengedő) magatartási normákat, feltételeket. Valamilyen környezeti inputra vagy outputra (a kibocsátás mértéke, helyigény, energiafelhasználás, stb.), vagy azt meghatározó technológiára célzott, rugalmatlan követelmények ezek, amelyek betartását ellenőrizni kell, és amelyek megsértése jogkövetkezmények alkalmazásával jár. A szabályozás védelmi jellege a meghatározó, a környezeti externáliák csökkentése a cél, s nem az internalizálásuk. A szabályozás kompromisszumos és szükségszerűen ellentmondásos is, amennyiben célja a környezeti hatások elfogadható szintre csökkentése a környezethasználatok (a gazdasági tevékenységek) fenntartása mellett. Emögött nem egy fogolydilemma is felfedezhető; például a másokhoz képest túl szigorú környezetvédelmi feltételeket támastzó ország vagy önkormányzat hátrányt szenvedhet a gazdasági versenyben, amennyiben a vállalkozók máshol települnek le.⁵²³

Míg a jogi szabályozás kialakítása kompromisszumos, az előírások betartását illetően ez a módszer nem kínál választási lehetőségeket.⁵²⁴ Az egyre aprólékosabb és bonyolultabb követelmények érvényesítése (különösen a folyamatos/megfelelő rendszerességű hatósági ellenőrzés, illetve a környezetállapot monitorozása) azonban meglehetősen drága, ha pedig a gazdasági-társadalmi szereplők jog-, illetve környezettudatossága és az állam gyenge, akkor gyakran el is maradhat.

A települési önkormányzatok által meghatározott, illetve érvényesített követelmények más dimenziókat érintenek; a környezeti előírásoknak az ökológiai összefüggései mellé felzárkóznak az együttélés helyi közösségi szempontjai. Az említett feladatok és problémák azonban – kicsiben – náluk is megjelennek.

Mivel a közhatalom soha nem lesz minden információ birtokában,⁵²⁵ illetve a közigazgatás hagyományos eszközei nem képesek átfórnálni a szereplők motivációit, gyakoriak a szabályozási kudarcok. Ezek csökkentése érdekében más módszerek is megjelentek, amelyek már kevésbé közvetlenek, illetve nagyobb beleszólást engednek a nem közhatalmi szereplők számára.

Az 1970-es évektől (elsőként a fejlett nyugati országokban) megfigyelhető a piacgazdasági eszközök térnyerése. A gazdasági módszer önmagában nem jobb, és nem is váltja le a rendszert, de eltérő működési elvei, mechanizmusai (profilja) révén alkalmas annak kiegészítésére.⁵²⁶ Kiindulópontnak az vehető, hogy a környezeti károk és költségek negatív externáliák. Ha ezeket nem fizettetik meg

⁵²³ A vállalkozások bezárásának az ismert okai közt ugyanakkor a környezetvédelmi előírások szerepe ma már csekélyebb, mint a szigorodó követelményeket hozó, európai uniós csatlakozás időpontjában. Péteri: Nagyobb felelőség, 50–52.

⁵²⁴ Kerekes–Szlávik: A környezeti menedzsment, 181.

⁵²⁵ Kerekes–Szlávik: A környezeti menedzsment, 111.

⁵²⁶ A környezetgazdaságtani szakirodalom általában mind hatékonysági, mind költség szempontból rosszabbnak minősíti a „törvényi szabályozást” a piacgazdaságinál, ezt meggyőzően cáfolja Lübbe-Wolff: Instrumente des Umweltrechts, 481–493.

azokkal a szereplőkkel (a gyártóktól a fogyasztókig), akiknek a magatartása kiváltja őket, akkor hiába a hagyományos közigazgatási szabályozás, a terhek másokra (végeredményben az adófizetőkre) hárulnak. A releváns érték-, illetve hatásláncok gyakran túllépik az adott település, vagy akár az ország határait, ezért elképzelhetetlen, hogy a települési önkormányzatok szabályozása legyen a meghatározó. Vannak ugyanakkor olyan életviszonyok, amelyekre ez nem feltétlenül érvényes: például a természeti erőforrásokat közvetítő, helyi közszolgáltatások (illetve infrastruktúra) előállításának a környezeti költségeiben, a szolgáltatások színvonalában és az igénybevételek módjában (a szolgáltatások segítségével előállított termékek körében) a szennyező fizet elve csak a helyi adottságok figyelembevételével érvényesíthető. Erre tekintettel, a különböző közüzemi díjakat illető árhatósági jogkör 2010 utáni centralizálásával, és egyidejűleg a kormányzati intézkedésként bevezetett rezsicsökkentéssel szemben, amit az önkormányzati autonómia és a közszolgáltatások pénzügyi fenntarthatósága szempontjából is gyakran kritikával illetnek,⁵²⁷ a szennyező fizet elve is felhozható.⁵²⁸ A helyi szabályozás anomáliáira érdemes lett volna ezeket is figyelembe vevő választ találni.

A gazdasági eszközök a gazdasági folyamatokra hatva, közvetve érik el a környezeti mutatók javulását. Mivel hozzájárulnak a környezeti érdekek gazdasági érdekévé válásához, így a gazdasági szerkezet kedvező megváltozásához is elvezethetnek. Ugyanakkor a gazdasági módszer alkalmazása a közjavak, a jövedelmek újrafelosztását is jelenti. A környezeti szempontból fontos igénybevételekre és terhelésekre irányuló, adótípusú szabályozás⁵²⁹ elvon, míg a másik oldalon megjelenik a környezeti szempontból kedvező magatartások (fejlesztések, a környezet-használat mértékének csökkenését célzó magatartások) ösztönzése.

Megdrágítja a természeti erőforrásokat, s egyúttal kiegyenlítheti azt a versenyelőnyt (járadékjövédelmet), amivel a szabályozás hiányában a több természeti erőforrást használó gazdasági szereplő rendelkezik a versenytársaival szemben. Ennek révén, ahogyan a termelési költségek növelik vagy csökkentik a termékek és szolgáltatások árát, a fogyasztók is bevonhatók a környezetvédelembe, hiszen ők az olcsóbb, illetve a környezetbarát termékeket keresik majd. Mindez ugyanakkor versenypiacot és környezettudatos polgárokat is feltételez. A települések szintjén pedig azt is, hogy a többi önkormányzat nem ad más érdekek alapján előnyöket a letelepedni kívánó vállalkozásoknak.

⁵²⁷ Mint arra Horváth M. Tamás rámutat, ezek az intézkedések valójában egy hosszabb, az állami közüzemi politika megváltozásaként leírható láncolatba illeszkednek, egyebek közt olyan jelenségekkel karöltve, mint a tulajdon, a verseny uniós és nemzetközi beruházásvédelmi előírásokat egyaránt sértő korlátozása. Horváth M.: A fáraó varázsol, 137–140.

⁵²⁸ A szennyező fizet elve, illetve a teljes költségmegtérülés elve és a vízgyűjtő területi differenciálás követelménye is megjelenik például az EU vízügyi szabályozásában. Szilágyi J.: Vízszemléletű kormányzás, 82–83.

⁵²⁹ Nagy Z.: Környezeti adózás, 118–120.

Ez a szabályozás rugalmas, amennyiben többféle jogszerű magatartást tesz lehetővé. A környezethasználó eldöntheti, hogy egy környezetvédelmi fejlesztés a kifizetődőbb, vagy a helyett inkább a környezetterhelésnek (illetve igénybevételnek) a szabályozás révén meghatározott költségeit viseli. Az ilyen szabályozásnak kisebbek a költségei és a kudarcai, mivel az érintettek maguk arra törekednek, hogy a mindenkori piaci viszonyokra és technológiai lehetőségekre tekintettel, a szabályozás keretein belül a környezetvédelmi követelményeket a lehető legkisebb költséggel teljesíthessék.⁵³⁰ Ehhez ugyanakkor szükséges az is, hogy a szabályozás megfelelő módon állapítsa meg a környezethasználatok díjait, járulékait, árusítható kvótáinak mennyiségét stb.

A szabályozás révén források, adótípusú szabályok esetén közbevételek is keletkeznek a környezeti költségek finanszírozásához. E körben is nagy az állam/önkormányzat felelőssége, hiszen a szabályozásnak a környezetállapot javulásához kell elsősorban hozzájárulnia, s nem pusztán a költségvetés bevételeinek a gyarapításához. A központi előírások alapján az önkormányzatoknak is vannak környezetvédelmi bevételeik (például környezetvédelmi bírságok, környezetterhelési díjak). A célhoz kötött felhasználást Magyarországon az ösztönzi, hogy e bevételek számosabbak, ha az önkormányzat elkülönített környezetvédelmi alapot hoz létre.

A gazdasági szabályozás (a környezeti problémák piaci kudarcként való kezelése) önmagában véve azonban nem elegendő, mivel korlátlanul „megvásárolhatóvá” teszi az igénybevétel, illetve terhelés jogát, miközben a természeti erőforrások fogyasztásának a mértéke, gyorsuló üteme fenntarthatatlan.⁵³¹ Az sem megfelelő, ha a gazdasági szabályozórendszerbe környezeti adóelemeket építenek be, miközben az állam, illetve az önkormányzat káros környezeti hatással járó tevékenységeket támogat.⁵³² Az egész pénzügyi szabályozórendszer átgondolása szükséges („zöld adórendszer”).

Az önszabályozás módszerét emlitem harmadikként, amelyet általában a gazdasági érdekképviseltek által kialakított normákként (szabványok, menedzsment típusú eszközök), illetve egy-egy ágazat szereplőinek a megállapodásaiként szoktak említeni. Környezetpolitikai értelemben az önkormányzatok szövetségei is értelmezhetők ilyen „ágazati” szereplőként.

Az önszabályozás a kötelező (központi) elvárásokkal ellentétben, illetve azokhoz képest az önkormányzati autonómia körébe tartozó életviszonyokat is megcélózhat (például a hivatali szervezeti struktúra terén), illetve a tevékenységek környezeti

⁵³⁰ Szász: A környezetvédelmi szabályozás, 23.

⁵³¹ Más szóval: akkor sem oldódna meg a probléma, ha a gazdasági szereplők költségelszámolásukba beépítenék a környezeti költségeket. Ennek oka a túlnépesedés, a gazdaság túlzott mérete. Kerekes: Gazdasági növekedés vagy fejlődés, 144–145.

⁵³² Erre számos példa ismeretes. Szlávik: Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás, 235–241.

követelményeit tekintve szigorúbb is lehet.⁵³³ Ilyen tartalmú és tárgyú közjogi előírások aligha állnák ki az alkotmányosság próbáját.

A szabályok kiterjednek a környezetvédelmi követelmények tartalmára (az önkormányzatok esetén ez lehet tervezési kötelezettség, valamilyen környezeti teljesítmény elérése, a helyi közösségekkel való együttműködés, valamilyen helyi előírás bevezetése), illetve azok teljesítésének a vizsgálatára, értékelésére, tanúsítására is. Ilyen értelemben tehát tartalmi és eljárási szabályokkal egyaránt találkozunk. Eltérés a rendészeti módszertől az önkéntesség, illetve az érintettek meghatározó szerepe a folyamatban. Ez nem zárja ki, hogy az állam, az Európai Unió különböző eszközökkel segítse azokat.

Motivációs tényezőként a gazdaságban főként a piaci előnyök – az imázs javítása, új fogyasztók, gazdasági partnerek – szerzése, és bizonyos környezetvédelmi költségek csökkentése is megjelenik. Önkormányzatok esetén ezeknek megfeleltethető a különféle versenyeken, pályázatokon való részvétel, amelyek bevételekhez, marketing eszközökhöz és hálózataik bővítéséhez is hozzásegítik az önkormányzatokat.

A konszenzuális (megegyezéssel) módszer lehet a negyedik, amelynek legfontosabb eszköze, a szerződés, a polgári jogban gyökerezik. A környezetpolitika terén gyakran környezetvédelmi megállapodásoknak, illetve önkéntes megállapodásoknak is hívják ezeket,⁵³⁴ jóllehet, a közérdek érvényesítése gyakran a szerződési szabadság korlátozását hozza magával. Az eredeti konstrukcióban a megállapodás a szerződés a közhatalom, a különböző gazdasági szereplők (elsősorban a környezethasználók) és adott esetben a civil mozgalmak közötti kölcsönös kötelezettségvállalások kerete. Egy olyan sokoldalú szereplő esetén, mint a települési önkormányzat, ezt így egészen biztosan nem lehet leegyszerűsíteni. A konszenzusteremtésnek nem egyedüli eszköze a szerződés; e módszerhez kapcsolhatjuk a különböző döntéseknek a két-, illetve többoldalú tárgyalások révén való előkészítését, a felek közötti közvetítést is.

A módszer alkalmazásának előnye a nagyobb fokú együttműködés (a szabályozó és a szabályozott közötti konfliktus csökkenése), illetve a sajátos feltételekhez igazodó, leginkább költséghatékony megoldás kiválasztásában megmutatkozó rugalmasság lehet.⁵³⁵ A közszolgáltatási szerződések, a különféle támogatási szerződések, vagy épp az önkormányzatok közötti, feladatellátási szerződések esetén azonban a tartalom erősen kötött, az érvényesítés eszközei sem elsősorban polgári jogiak, és előírás például a megállapodások nyilvánossága is.

⁵³³ Führ: Von Rio nach Brüssel, 350.

⁵³⁴ Bándi: Környezetjog, 291–297. Én az önkéntes megállapodást eszköznek tekintem inkább, és a német szakirodalomban bevett konszenzuális jelzöt használom a módszerre, illetve az ide tartozó eszközcsoportha. Lásd Lübke-Wolff: Instrumente des Umweltschutzes, 491–493.

⁵³⁵ Burger–Rabóczki–Szabó: Az önkéntes környezetvédelmi megállapodások, 101.

A leginkább közvetett szabályozás talán az információn keresztül valósul meg. Ennek az a lényege, hogy a környezeti információ átadása – az önkormányzatok tevékenységével összefüggésben például a lakossági fórum, felhívás, tájékoztató stb. – révén orientálja az érintetteket a helyes (jogszerű, környezettudatos) magatartás megválasztásában. Az információ önállóan és más eszközökhöz kapcsolódva is megjelenik mint eszköz.

1. 4. 2. Az integráció

Tipikus módszer az integráció.⁵³⁶ Ha egy eszköz egyidejűleg alkalmazható a környezetvédelem különféle részterületein, mint amilyen a levegővédelem, a vízvédelem, a hulladékgazdálkodás, akkor belső integrációról beszélünk. Ha az adott megoldás a társadalmi-gazdasági élet különböző területein, (háztartási, ipari, mezőgazdasági, szolgáltatási stb.) ágazataiban is érvényesül, akkor pedig külső integrációról van szó. Az integratív (integrált) megközelítés érvényesülése függvényében integratív (horizontális) és szektorális (ágazati, speciális) szabályozási eszközökről beszélhetünk.⁵³⁷ Bár az önkormányzatok nem igazgathatnak minden életviszonyt, bőven van lehetőségük arra, hogy az integráció elvét érvényesítsék.

Az integrációt – amint arra munkám első részében már rámutattam – általában a megelőzés, illetve a környezeti fenntarthatóság egyik megnyilvánulásaként tartják számon. A döntésekkel szemben támasztott minimális tartalmi és egyben eljárási követelménye a várható környezeti hatások együttes, előzetes megfontolása – ehhez például hatásvizsgálatok elvégzése,⁵³⁸ társhatóságok, szakértők és civilek bevonása –, ami lehetővé teszi a tervezett (szabályozó, tervezési, tulajdonosi stb.) intézkedések negatív környezeti hatásainak a kiküszöbölését/minimálisra csökkentését. Az integráció célja az is, hogy a környezethasználatokat és azok hatásait ne (csak) az egyes környezeti elemekre elkülönülten, hanem a környezetre mint rendszerre, mint egészre tekintettel értékeljék, illetve egy-egy (tervezés, engedélyezés alatt álló) tevékenység, intézkedés valamennyi környezeti hatását is komplexen vegyék figyelembe.⁵³⁹ Az átfogó megközelítés igénye abból fakad, hogy a társadalmi, gazdasági és környezeti folyamatok összefüggenek egymással. A vállalkozások letelepedésének nemcsak gazdasági, foglalkoztatási és egyéb jóléti hatásai lehetnek, hanem kedvezőtlen gazdasági, társadalmi és környezeti hatásai is. Megmaradva a

⁵³⁶ Az integráció szintjeit és formáit különösen a német szakirodalom dolgozta Schröder: *Europa-recht und integriertes Umweltrecht*, 481–482.

⁵³⁷ Röckinghausen: *Integrierter Umweltschutz*, 7, 47.

⁵³⁸ Tudniillik a hatásvizsgálatok helyes módszertan szerinti elvégzése, és nem pedig azoknak pusztán a már meghozott döntések utólagos alátámasztására szorítókozó alkalmazása, ami sajnos a hazai gyakorlatban jellemző. Vö. Bartus: *Fenntarthatóság és klímapolitika*, 57.

⁵³⁹ Di Fabio: *Integratives Umweltrecht*, 329–337.

környezetpolitika keretei közt, példaként említhető a települések zöldterületeinek az alakulása, amely a településkép, az élővilág-védelem, a levegővédelem és a klímavédelem szempontjából is jelentőséggel bír. A parkolási helyzet egy nagyvárosban szintén nem csak építésügyi és közlekedésszervezési kérdés, hiszen összefügg a környezetet érő zaj- és levegőterheléssel.

Integratív eszközök egyes hatásvizsgálatok (környezeti vizsgálat, környezeti hatásvizsgálat), a környezeti felelősség egyes (például magánjogi) intézményei (mint a birtokvédelem), a környezetjog általános alapelvei (mint a megelőzés, az együttműködés, a nyilvánosság). Ehhez képest inkább ágazati jellegűek a kibocsátási határértékek, az azok túllépéséhez kapcsolódó környezetvédelmi bírságok, a védőtávolságok, vagy a csak egy-egy ágazatban (építésügy, állattartás, települési hulladékgyűjtés) értelmezhető magatartási szabályok (például a növényvédőszer- vagy az építési anyagok használatára, a szelektív gyűjtésre vonatkozó előírások).

Az átfogó szabályozás mellett a szektorálisra is szükség van, hiszen mind a gazdasági ágazatoknak (egyéb életviszonyoknak), mind az egyes környezeti tényezőknek megvannak a maguk jellegzetességei, amelyek sajátos megközelítéseket tesznek indokolttá. Nyilvánvalóan máshogy lehet megcélozni az állati trágya elhelyezését, mint a vendéglátással járó zajhatásokat vagy a nyílt téri égetés levegőterhelését.

Az önkormányzatok által ellátott szabályozási feladatok közül a településrendezés (a településszerkezet meghatározása, a helyi építési szabályozás) az, amelyik leginkább alkalmas a sokféle (zajvédelmi, levegővédelmi, klímaadaptációs stb.) környezeti szempont egyidejű érvényesítésére. Átgondolt településrendezés révén átfogó és ráadásul a jövőbeli konfliktusok megelőzésére alkalmas környezetvédelmi eszköz lehet a kezükben.

Integrációként értelmezhető⁵⁴⁰ a különböző környezeti előírások egy jogszabályba foglalása is. Mivel nagyon sokféle életviszony érintett, a teljes körű egybefoglalás gyakorlatilag lehetetlen, ráadásul ezt a központi előírások is korlátozzák, amennyiben például a településrendezés és a településkép-védelem előírásait – garanciális okokból – sajátos eljárásban kell elfogadni, vagyis ilyen előírások nem foglalhatók a helyi környezetvédelmi rendeletbe. Nem zárja ki, de nem is könnyíti meg az egymásba kapcsolódó, különböző ágazatokhoz tartozó előírások egybefoglalását, hogy a helyi rendeletek bevezető részének meg kell jelölniük, hogy eredeti jogalkotási jogkörben vagy felhatalmazás alapján alkották-e meg őket, s utóbbi esetén konkrétan meg kell jelölni valamennyi felhatalmazó (törvényi) rendelkezést.

Az integráció a hatósági feladatok ellátásában is megjelenik. Egyes engedélyek (tipikusan ilyen az építési engedély) kiadása során többféle környezeti szempontot (a helyi építési szabályokat, a környezetvédelmi infrastruktúrához való csatlako-

⁵⁴⁰ Fodor L.: Integratív környezetjog, 15.

zás lehetőségét) kell érvényesíteniük a helyhatóságoknak. A közterület-használat engedélyezése során is sokféle környezet szempont (hulladék, zaj, bűzterhelés, a növényzet védelme) érvényesülhet egyszerre. Többségében azonban egy-egy részterületre koncentrálnak a hatásköreik. Az államigazgatási jogkörök szabályozására nem jellemző, hogy önkormányzati szervekhez rendelnének olyan feladat- és hatásköröket, amelyek gyakorlásához a környezetügy egészére kiterjedő, bonyolult összefüggések kezelését is lehetővé tevő szakmai ismeretek és eszközök lennének szükségesek. A nagyberuházások környezetvédelmi engedélyezése nem hozzájuk tartozik, a területi környezetvédelmi hatóságok erre irányuló eljárásaiban is egyre kevesebb szerepük van a jegyzőknek.

A környezetvédelemmel kapcsolatos ügyek egységesebb elbírálását, a rendelkezésre álló szakértelem hatékonyabb kiaknázását segítheti ugyanakkor a szervezeti integráció. Ez a választott testületeken belül vagy az igazgatási szervezetben egy elkülönült környezetvédelmi bizottság/szervezeti egység létesítése, s a különböző (hulladékgazdálkodási, természetvédelmi, településkép-védelmi stb.) környezetvédelmi hatáskörök hozzárendelése lehet.⁵⁴¹

1. 4. 3. Mértékrendelkezések és technológiai előírások

A környezetvédelemre jellemző, sajátos módszerek közül kiemelem a mértékrendelkezéseket és a technológiai előírásokat. Ezek főként a hagyományos közigazgatás eszközei – ilyen értelemben szólok róluk az alábbiakban (emellett alkalmazásukról a gazdasági és az önszabályozásban is beszélhetünk).⁵⁴²

A módszer lényege, hogy egy-egy létesítmény, tevékenység külső, a környezetet érintő tulajdonságát, illetve a környezet állapotát igyekszik számszerűsíteni, s az előre rögzített érték eléréséhez jogkövetkezményeket fűznek. A mértékszabályozás klasszikus eszköze a határérték, amely pasztikusán közvetíti a védelem szintjét. A Kvt. többféle határértéket is ismer. Leggyakoribb a kibocsátási (másképp emissziós) határérték, amelyet az érintett környezeti elem vonatkozásában, az egyes terhelő hatások, illetve szennyező anyagok fajtáira külön-külön állapítanak meg. Ez a határértéktípus közvetlenül a kibocsátásra (a kibocsátással járó tevékenységre, technológiára, termékre) irányul, teljesítését is a kibocsátás helyén kell ellenőrizni (mérni, számítani). Meghatározása lehetséges jogszabályban (a Kvt. szerint miniszteri rendeletben), illetve hatósági határozatban is. Határértékek nemcsak különféle üzemi szintű környezethasználatokra, hanem háztartási berendezésekre, tevékenységekre is alkalmazhatók. A háztartási tevékenységeknél azonban viszonylag ritka a határérték, mert nehezen számon kérhető. A hazai zajvédelmi jogszabályok

⁵⁴¹ Vö. Bándi: Variációk a környezetvédelmi igazgatás témájára, 581.

⁵⁴² Részletesebben lásd Fodor L.: Környezetjog, 62–67.

a jegyző államigazgatási hatáskörébe utalják egyes tevékenységek zajkibocsátási határértékeinek a megállapítását. Álláspontom szerint akár közterülethasználati engedélyben, illetve megállapodásban is lehetséges kibocsátási határértéket rögzíteni.

A határértékek másik meghatározó típusa a jogszabályban rögzített, környezetminőségi (szennyezettségi, vagy imissziós) határérték, amelyik azt a határt szabja meg, amíg a környezet adott eleme összességében, egy adott térségben terhelhető. Ilyen határértékek megállapítására vonatkozóan nem találunk önkormányzati hatáskört, ugyanakkor különböző önkormányzati feladatok és hatáskörök kapcsolódnak hozzájuk, például a zajvédelem (zajtérkép, csendes övezet) és a levegővédelem (szmogriadó) területén. A környezetminőségi határértékek betartására/betarthatóságára a településrendezés, a közszolgáltatások szervezése, a különböző beruházások tervezése során is oda kell figyelni.

A határértékek mellett másféle mértékrendelkezések is léteznek. Az egyes környezethasználatokra vonatkozó követelmények egy része (mint a környezeti hatásvizsgálat előírása az engedélyhez; ún. külső védelmi terv megkövetelése a veszélyes vegyi üzemek esetében) csak bizonyos nagyságrend (küszöbérték) elérése esetében alkalmazandó. Az ásott (fúrt) kutak esetén a kút mélysége az egyik elhárítási ismérve a jegyzői hatáskörnek.

Célértékekkel is gyakran találkozunk, például a fapótlási kötelezettség előírása, vagy egy önkormányzat klímavédelmi vállalásai körében (kibocsátáscsökkentés mértéke). Mértékrendelkezések a HÉSZ-ben szereplő, a beépítés mértékére, az épületek magasságára, a védőtávolságokra stb. vonatkozó előírások is.

A technológiai előírások mindezekkel ellentétben az adott környezethasználó által alkalmazott módszerekre, eljárásokra, az anyaghasználatra stb. vonatkoznak. A határértékek betartásának eszközei lehetnek, ugyanakkor sokkal közvetlenebb beavatkozást jelentenek, mint a határértékek, hiszen nem a hatótényezőkre (a kibocsátásokra, igénybevételekre), hanem a tevékenység lényegére irányulnak. Nem véletlen, hogy a sokszor igen bonyolult műszaki és gazdasági ismereteket igénylő módszer alkalmazása túlnyomóan központilag történik, például az ipari tevékenységek szabályozása során. Egyszerűbb előírások azonban helyi szinten is szerepelhetnek, például a zajvédelem helyi szabályozásában, a helyi jelentőségi védett természeti területek kezelési terveiben, vagy a háztartási eredetű levegőterheléssel, illetve a nyílt téri égetéssel kapcsolatos követelmények közt.⁵⁴³

⁵⁴³ Például az üzletek éjszakai nyitvatartási rendének szabályozása körében ismert olyan megoldás, melyik az engedély kiadásának feltételül szabja az üzlet zajkibocsátó berendezéseinek a teljesítményszabályozását („limiter” beszerelését). Budapest Főváros VI. kerület Terézváros Önkormányzat Képviselő-testületének

^{20/2009.} (VI. 29.) rendelete az üzletek éjszakai nyitvatartásának rendjéről.

1. 4. 4. Szabályozás-módszertani preferenciák

A környezetpolitika fejlődése az egyre korszerűbb megoldások, illetve az egyre többféle (egymást erősítő) módszer egyidejű alkalmazása irányában mutat, miközben az európai integráció, a nemzetközi hálózatok terjedése felerősíti a jogi kultúrák egymásra hatását. Mindez lehetőséget kínál a hatékonyság növelésére, a korábbi szabályozás folyamatos újragondolására. Úgy tűnik tehát, hogy egy önkormányzatok számára is adott a lehetőség, hogy az eszközök okos kombinációja révén hatékony környezetpolitikájuk legyen. Az eszköztárat azonban nem alakíthatják szabadon.

Mindenekelőtt a nemzeti jogalkotás szabja meg a kereteket. Emellett a környezetpolitika eszköztára nem egy bűvészkalap, amelyből tetszőlegesen húzhatók elő mindenféle eszközök, hiszen szükségszerűen tartalmaz olyan elemeket, amelyek egymás hatását kioltják, lerontják. Ha előírják a szelektív hulladékgyűjtést, de közben a közszolgáltatás színvonala ezt nem biztosítja, illetve megengedik az égetést, akkor az előbbi előírás kevéssé fog érvényesülni. A szabályozási folyamat megszakadása is kudarchoz vezet. Hiába írják elő a közüzemi vízfogyasztás korlátozását, ha nem szabályozzák a fűtőanyagok árát. A rossz kombinációk, kimaradó szabályozóelemek gyakran a központi és a helyi szint koordinációjának a hiányából állnak elő, általában ezért is van, hogy az önkormányzatoknak szem előtt kell tartaniuk a törvényi kereteket. Ugyanakkor előfordul, hogy a központi jogalkotó hoz rossz döntéseket, s az azokból fakadó szabályozási kudarcok az önkormányzatokra, illetve a helyi közszolgáltatásokra is kihatnak. A törvényi szabályozás ellen azonban egy centralizált berendezkedésben nagyon keveset tehetnek.

A környezetpolitika azonban nem csak szabályozási kudarcok miatt vezethet különböző eredményre. A szabályozási módszerek áttekintése alapján a környezetgazdaságtani szakirodalom (mind a nemzeti, mind a helyi szintre érvényesen) két típusba sorolja a környezetpolitikákat, amelynek a szolgáltatásban állnak. A reaktív (a környezeti problémákra a felmerülésük függvényében válaszoló, védekező) és a proaktív (a problémák elébe menő, integrált) környezetvédelem egybevetését teszi lehetővé az 1. táblázat.⁵⁴⁴

⁵⁴⁴ A táblázat alapja Csutora–Kerekes: A környezetbarát vállalatirányítás eszközei, 44.

1. táblázat: a reaktív és a proaktív környezetpolitika összehasonlítása

	<i>Reaktív környezetvédelem</i>	<i>Proaktív környezetvédelem</i>
A problémakezelés jellemző módja	szektorális	integratív, átfogó
jellemző eszközök	inkább rendészeti eszközök, adótípusú gazdasági eszközök, támogatások	zöld adórendszer, az önszabályozás, tudatformálás nagyobb súlya
Tipikus közigazgatási tevékenységek	inkább közhatalmi aktusok, kárelhárítás	tervezés (stratégiák), koordináció (együttműködő problémamegoldás), szaktanácsadás
A jellemző finanszírozási forrás	főként központi költségvetési (uniós) források	üzleti szféra, önkormányzatok, alapítványok nagyobb szerepe
Az eredmények időhorizontja	rövid távú, sokszor csak átmeneti eredmények	tartós eredmények, később jelentkeznek
Az eredményesség mértéke	a kiadások aránya (összege), a projektek száma, a szennyezés csökkenésének mértéke	jóléti mutatók, biodiverzitási index, a gazdaságszerkezet és az életmód változása
demokrácia	a „zöldek” inkább ellenfelek	valódi partnerség, valódi hálózatok

Az egyes megközelítések egymással versenyeznek. A reaktív környezetpolitika intézményesültsége (szabályozottsága, lobbija, infrastruktúrája stb.) gátolja a proaktív környezetpolitika meghonosodását, ami olyan, ideális körülmények kedvező hatásaira irányítja a figyelmet, mint a lakosság erős környezeti tudatossága, vagy a valódi gazdasági verseny, amelyek lassan mégiscsak képesek közelebb hozni a proaktív környezetpolitikát, a környezeti fenntarthatóságot.⁵⁴⁵

1. 5. SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZET (A FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK ALAKULÁSÁRÓL ÁLTALÁBAN)

Azt, hogy a központi előírások mit tekintenek az önkormányzatok, illetve az önkormányzati szervek feladatának, másutt (például az egyes eszközökkel, szakterületekkel kapcsolatban) részletezem, itt ezért csupán arra kívánok rámutatni, hogy a feltételrendszer változó. A rendszerváltás során, az államszocializmust jellemző centralizációra válaszul a helyi autonómia megteremtése élvezett prioritást.⁵⁴⁶ Ennek megfelelően az önkormányzatok viszonylag széles körben szabályozhatták a helyi viszonyokat, s egy sor államigazgatási hatáskört is kaptak, köztük olyanokat

⁵⁴⁵ Csutora–Kerekes: A környezetbarát vállalatirányítás eszközei, 45–46.

⁵⁴⁶ Az egykori önkormányzati törvényben a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt jogok lehető legszélesebb körének az érvényesülését célozták meg. Nagy M.: A helyi- területi önkormányzatok, 16–21.

is, amelyek nem csak számukra voltak újak, például abból következően, hogy a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem és más területek is (amelyek a rendszerváltás előtti jogi-gazdasági környezetben még töredezetten jelenhettek meg és alig érvényesültek) csak ekkor válhattak először hangsúlyossá.⁵⁴⁷

Kiemelendő, hogy a közszolgáltatások, köztük a környezetvédelmié is, többségében szintén önkormányzati feladattá váltak (annak ellenére, hogy az önkormányzatok mintegy 50%-a ezer főnél kisebb településen működött, s ezért egyedül képtelen volt a feladatszervezésre és a finanszírozásra). Mindezek mellett a környezetvédelem igazgatása – a szabályozás, a hatósági feladatok ellátása – terén, ha változó arányban is, de hazánkban mindig a központi szint, illetve a dekoncentrált államigazgatási szervek szerepe maradt a meghatározó.

Az 1990-es évek végétől meg-megmutatkozó, majd 2010 után felgyorsuló re-centralizációval (például az igazgatási és közszolgáltatási feladatok/kompetenciák terén) az inga ismét az ellentétes oldalra lendült.⁵⁴⁸ Ez a környezetvédelem területeire is kihatott. Megjegyzem, hogy az inga kilengése és azzal összefüggésben a környezetvédelmi feladat-, illetve hatáskörök változása nem kizárólag hazai sajátosság,⁵⁴⁹ a kilengés mértéke azonban talán igen.

A települési önkormányzatok Magyarországon azonban még így is, hogy egyre csökkenő autonómiával (kevesebb feladattal, hatáskörrel, tervezési és költségvetési önállósággal) bírnak, számos eszközzel rendelkeznek ahhoz, hogy védjék, fenntartsák és megőrizzék a környezetet, ezzel polgáraik életfeltételeit, s saját környezetpolitikát valósítsanak meg (legalábbis a fenntarthatóság gyenge koncepciójának

⁵⁴⁷ A rendszerváltást – az állami tulajdon hegemóniájának felszámolását, az önkormányzati rendszer kialakítását, a nyugati értékrend egyes elemeinek követésére vonatkozó elhatározásokat – követően sok szempontból hasonló volt a helyzet a térség országaiban. Például Szlovákiában előbb főszabályként a kormányzat felelt a környezetvédelmi programok végrehajtásáért, de 1992-től az önkormányzatok államigazgatási feladatokat vállalhattak át az államtól, kisebb jelentőségű környezeti problémákkal kapcsolatban, illetve a helyi területrendezés mellett fokozatosan hozzájuk került a hulladékgazdálkodás, a szennyvízkezelés, a vízi közmű hálózat (az ellátási felelősség majd a tulajdonjog is), és saját környezetvédelmi stratégiákat, rendeleteket fogadhattak el. Mezei I.: A környezetvédelem intézményrendszere Szlovákiában, 199, 214.

⁵⁴⁸ Gajduschek: A haza szolgálatában? 248–249. Horváth M. is felveti, hogy bár a korábbi rendszer 2000-es évekbeli hibái láthatóvá teszik a változtatások indokait, azonban az önkormányzatiság eszményének ilyen fokú leértékelődése, a hatalommegosztás veszélybe kerülése – „ha visszafordíthatatlanul felszámolják a demokratikus működésre képes intézmények jogi, gazdasági, hivatali és szolgáltatásszervezési alapjait, vagy végletesen határok közé szorítják... létfeltételeit?” már túlreagálásra vall. Horváth M.: Kiszervezés, 246.

⁵⁴⁹ Pálné Kovács a centralizáció és a decentralizáció ciklusait említi. Mint rámutat, a megerősödött nemzetállamokban időről időre felerősödnek a centralizációs trendek (legutóbb például a gazdasági válsággal összefüggésben), ennek ellenére a területi önkormányzatok a demokratikus országokban a közhatalmi intézményrendszer hangsúlyos elemei maradnak. Pálné Kovács: Helyi önkormányzatok, 2, 9. Egy másik írásában a hazai változásokat hektikus jelzővel illeti. Pálné Kovács: Fából vaskarika, 325.

megfelelően). Ezek közt olyan, a központosító hatalom számára talán kevésbé érdekes megoldások is növekvő szerephez jutnak, mint a hálózatos működés kevésbé formalizált eszközei. Továbbra is azt mondhatjuk, hogy a környezetvédelem kiemelten fontos szereplői ők, ami abból is következik, hogy a lakossággal nekik van a legközvetlenebb kapcsolatuk. E kapcsolat eredményeként nemcsak az őket is érintő területi vagy országos jelentőségű, hanem a csekélyebb, kizárólag a település kisebb közösségeit foglalkoztató környezeti problémákkal is szembesülnek. Utóbbiak megoldása jórészt rájuk is hárul, hiszen a helyi ügyek ritkán érik el a területi hatóságok és a nagypolitika ingerküszöbét.

A települési önkormányzatok jellemzően egy-egy település életét szervezik, többek közt a településfejlesztés, a humán közszolgáltatások, a közbiztonság, a közlekedés, a vízgazdálkodás, és nem utolsósorban a környezetvédelem területén. (Ezek – legalábbis a nagyobb településeken – eltérő hálózatokat és adott esetben az önkormányzati struktúrákon belüli különböző, belső szervezeti megoldásokat, eljárásokat feltételeznek.)

A helyi közösségek érdekeit képviselik, helyi előírásokat és (saját közigazgatási tevékenységeiket komplexen felvázoló) programokat fogalmazznak meg, meghatározzák a település szerkezetét. Elképzeléseiket, előírásaikat, illetve a központi normákat is belső szervezeti megoldások, önkormányzati és államigazgatási hatósági tevékenység vagy épp a közszolgáltatások szervezése, pályázatok, beruházások, támogatásnyújtás stb. révén érvényesítik. Önkormányzati feladataik ellátásához saját vagyonnal rendelkeznek, amellyel gazdálkodnak, vállalatokat hoznak létre, intézményeiket irányítják. Magától értetődő ezért (mindezek érintettsége okán), hogy a kifejezetten környezetvédelmi feladataiktól függetlenül, még ha azokat nem tartják is a legfontosabbnak,⁵⁵⁰ számos helyzetben szembesülnek a környezetvédelem kihívásaival, a fenntarthatóság követelményével. Az ebből fakadó feladatok részletes és kimerítő (valamennyi településre alkalmazható) felsorolása a központi szabályozás szintjén nem lehetséges.

A környezet védelme természetesen nem egyedüli feladatuk; tevékenységeik során számos különböző érdeket, szempontot kell érvényesíteniük. A komplex megközelítés részben ezért szükséges: olyan összefüggésekkel kell tisztában lenniük, amelyeket a többnyire ágazati természetű jogalkotás és igazgatásszervezés (nemcsak a központi jogalkotásnak a helyi rendeletalkotásra megállapított keretein, hanem akár egy polgármesteri hivatal szervezeti egységein belül is) sokszor elfed.

⁵⁵⁰ Varjú: A települési önkormányzatok, 21–36.

2. Szervezeti megoldások

Legelőször is néhány szervezeti kérdésről emlékezem meg. Magától értetődő, hogy a különböző önkormányzati és államigazgatási feladatok ellátása szervezeteket igényel; ezekre a Mötv., egyes ágazati törvények, az önkormányzat és a hivatal SZMSZ-e, az önkormányzati intézmények alapító okirata is tartalmaz előírásokat. A kutatás során az általános előírások kevésbé voltak fontosak, ugyanakkor érdekes kutatási tapasztalok fogalmazódtak meg arról, hogy a környezetvédelem kiknél és hogyan jelenhet meg feladatként. A környezetvédelemmel kapcsolatos helyi döntések kereteit, megalapozását stratégiák, hatásvizsgálatok, együttműködések, eljárási garanciák mellett sajátos szervezeti megoldások is szolgálhatják. Ezekre azért is érdemes kitérni, mert a környezetpolitikai kapcsolatrendszerben (és egyúttal a szervezeteken belüli hálózatban is) az önkormányzat szervei, hivatala, intézményei jelentik a kapcsolódási pontot (ők hoznak döntést, kérnek és adnak szakmai segítséget, hajtanak végre ellenőrzést, kötnek szerződést stb.).

Az önkormányzatok környezetvédelmi feladatait részben a központi jogszabályok osztják el az önkormányzati testületek, a településvezetők, a jegyzők, illetve polgármesteri hivatalok között (erre a könyv IV. részében írok példákat). A helyi közügyekkel kapcsolatban viszont az önkormányzat, illetve a hivatal szervezeti és működési szabályzata mondja meg, hogy ki jár el; például a közterület-használat engedélyezése ennek megfelelően polgármesteri (Bogács), vagy akár bizottsági hatáskör is lehet (Tokaj). Ugyanez a dokumentum mondja meg, van-e a testületnek és a hivatalnak külön környezetvédelmi bizottsága/irodája stb.

Az önkormányzatot vezető és képviselő polgármester személyes elkötelezettségének jelentőségét már többször is említettem,⁵⁵¹ mint a helyi környezetpolitika fontos előfeltételét (ahol szervezeti megoldásokra nincs lehetőség, például kistelepeken, ennek többes jelentősége van); emellett az ő (politikai) kapcsolatrend-

⁵⁵¹ Például a jó gyakorlatok kezdeményezőjeként kistelepeken a polgármesterek kitüntetett szerepet játszanak, ami ugyanakkor nem azt jelenti, hogy nálunk a polgármesterek többsége már a fenntarthatóság elkötelezett híve lenne, fordítva azonban igaz: a működő jó gyakorlatok mögött igen gyakran egy elkötelezett polgármester áll. Vö.: Kajner–Lányi–Takács–Sánta: A fenntarthatóság felé való átmenet jó példái, 14.

szere az önkormányzat kapcsolatrendszere, forrásteremtési képessége szempontjából is érdekes.

Külön megemlítem a polgármesteri hivatalokat vezető jegyzők kapcsolatrendszerét, tekintve, hogy munkájuk szakmai támogatásában számos szervezet közreműködik. Így, például a Közszolgálati Tisztviselők Szakmai Szervezeteinek Szövetsége a jegyzők számára rendszeresen tart konferenciákat, amelyeken a környezetvédelmi témakörök is szerepelnek (például önkormányzatok lehetőségei a fenntarthatóság terén, a fényszennyezés előírásai).⁵⁵² A Magyar Birtokvédelmi Szövetség főleg ugyancsak jegyzőket, illetve birtokvédelmi ügyintézőket tömörít, s a birtokvédelemhez kapcsolódó útmutatókkal, szakmai rendezvényekkel segíti a joggyakorlatot.⁵⁵³ S mint láttuk, a jegyzők (a törvényesség helyi őrei) számára a kormányhivatalok is tartanak értekezleteket. Ezek olyan csatornák, amelyek az önkormányzati munkával kapcsolatos, környezetvédelmi szakmai és törvényességi elvárásokat közvetítenek. Szükség is van erre, hiszen a hivatalok szakemberhiánya régi keletű problémaként jelentkezik.

Ugyancsak a részletes elemzés igénye nélkül utalok arra, hogy a döntések megalapozását adott esetben a szervezeten kívül álló, véleményező testületek segítik, mint amilyen a helyi településrendezési és építészeti-műszaki tervtanács. Ezek felállítása nem kötelező, ugyanakkor összetételüket, eljárásukat egyaránt a központi előírások szabályozzák. Az említett testület például önkormányzati döntések szakmai megalapozásához járul hozzá, illetve egyes tervdokumentációk engedélyezésére vagy elutasítására tesz ajánlást.⁵⁵⁴ Feladatkörébe a települési környezet, a táj- és településkép, a beépítési-, vagy az építészeti jellegzetesség és látvány, a helyi jelleg, illetve az építészeti örökség és az építészeti értékek (építészeti minőség) védelme tartozik.⁵⁵⁵ A zajbizottság felállítása a zajvédelmi szabályok szerint intézkedési terv készítésére kötelezett önkormányzatok lehetősége, ebben az esetben egy konzultatív, érdekegyeztető és tanácsadó testületről van szó, amely az intézkedési tervekkel kapcsolatos zajkérdések tekintetében rendelkezik véleménynyilvánítási jogkörrel.⁵⁵⁶

⁵⁵² Ezt a fórumot az általunk kérdezett jegyzők említették a fókuszcsoportos interjúk során. A rendezvények elérhető tematikái ugyanakkor összességében csekély arányban tartalmaznak kifejezetten „zöld” elemeket. <http://www.kozszov.org.hu/index.php/konferenciak> (2018. 11. 09.).

⁵⁵³ <https://mabiv.hu/dokumentumtar/dokumentumok> (2018. 11. 09.).

⁵⁵⁴ Ennek jelentőségére lásd például a Kúria Köf.5.059/2013/4. számú határozatát.

⁵⁵⁵ 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről, 5. § (4); 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról; 2016. évi LXXIV. törvény a településkép védelméről, 9. § (4).

⁵⁵⁶ 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről, 10. §.

Az alábbiakban a képviselőtestületi/közgyűlési bizottságok, a polgármesteri hivatalok, és az önkormányzati alapítású, helyi rendészeti szervek kapcsán foglalom össze a kutatás során tapasztaltakat. (A bizonyos szempontból ugyancsak szervezeti megoldásként értékelhető cégalapítás, illetve önkormányzati társulás kérdéséit másutt tárgyalom.)

2. 1. KÉPVISELŐTESTÜLET, BIZOTTSÁGI STRUKTÚRA

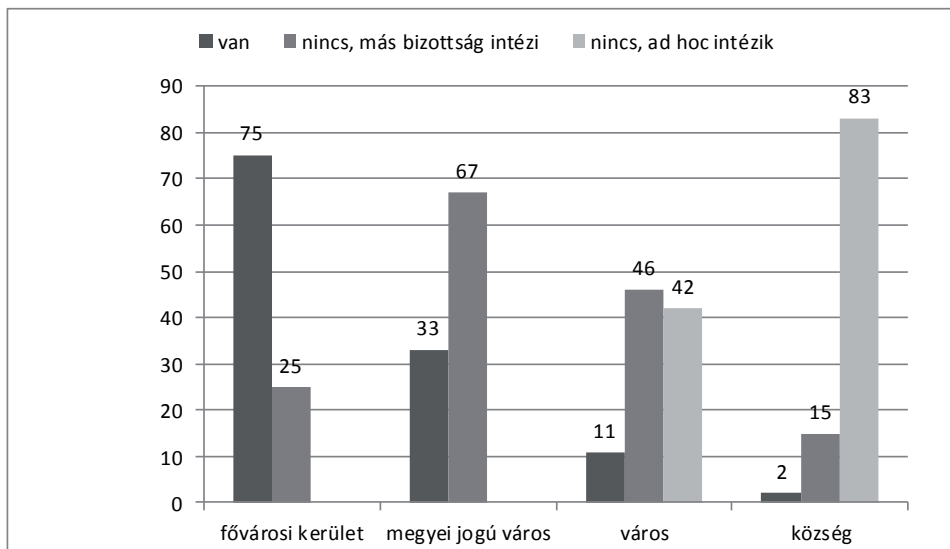
A képviselőtestületek/közgyűlések sokféle döntési hatáskörrel bírnak, mint amilyen a rendelet- és stratégiaalkotás, a társuláshoz, illetve érdekképviselési szervhez való csatlakozás és az intézmények, illetve gazdálkodó szervezetek alapítása, a szerződések megkötése, vagy a költségvetés. Ezek gyakorláshoz különböző bizottságokat hozhatnak létre, amelyek fontos szerepet kapnak a döntések előkészítésében, de a testület által rájuk átruházott, önálló döntési jogköröket is gyakorolhatnak, és szerepet kaphatnak a döntések végrehajtásában is. Külső tagjaik révén szakmai szempontokat, helyi közösségi igényeket közvetíthetnek. Mivel környezetvédelmi bizottság létrehozását központi jogszabály nem írja elő, a helyi környezetpolitika minőségéről árulkodik már az is, ha egy településen van olyan bizottság, amelyik kifejezetten ezzel foglalkozik.

Felmérésünk az önkormányzati testületekre is kitért; elsősorban arra voltunk kíváncsiak, hogy van-e önálló környezetvédelmi bizottság, illetve melyik bizottság illetékes. Környezetvédelmi szakbizottsága a válaszadó önkormányzatok mindössze 9%-ának van, 28%-uknál más (főleg a településfejlesztési) bizottságok látják el a környezetvédelemmel kapcsolatos feladatokat a döntés-előkészítésnél. Végül az önkormányzatok 63%-ánál ad hoc látják el az ilyen feladatokat. Természetesen ez erősen függ a településmérettől is, hiszen a legkisebb településeken egyáltalán nem szükséges bizottságokat létesíteni, illetve a lakosságszám meghatározza a testületi tagok létszámát is. Érdekes ezért településtípusonként megvizsgálni a válaszokat egy diagram segítségével (4. ábra).

A válaszok eloszlása visszaigazolta feltételezésünket: a fővárosi kerületektől a községek felé haladva a külön környezetvédelmi bizottsággal rendelkezők aránya egyre csökken, azaz míg a kerületek túlnyomó többségében, addig a községeknek már csak elenyésző kisebbségében jellemző. A kerületek és a megyei jogú városok mindegyikében van külön bizottság vagy valamely, ezzel megbízott bizottság; miközben a bizottsági kompetencia kijelölése, illetve a bármilyen bizottság nélküli működés már jelentős arányú a városokban, s meghatározó a községekben.

Mint interjúalanyaim elmondták, különösen 2010-től, amikor az új önkormányzati törvény alapján jelentősen csökkenteni kellett a testületek létszámát, számos településen esett áldozatul éppen a korábbi környezetvédelmi bizottság vagy a környezetvédelmi tanácsnok, szakértő külső tag. De azért nem csak ezen múlik, hiszen

4. ábra: Van-e az önkormányzatnak külön bizottsága a környezetvédelmi feladatok intézésére? – településtípus szerint



ma is akad olyan község, ahol van környezetvédelmi bizottság, illetve találtunk olyan települést is, ahol csak a legutóbbi választások óta kell a környezetvédelmi tanácsnokot nélkülözni.

A mi kutatásunkkal nagyjából egy időben lefolytatott – igaz, csak az 5000 főnél nagyobb településekre, de azok mindegyikére kiterjedő – felmérés szerint is többnyire más ágazatokkal együtt jelenik meg a bizottsági struktúrában a környezetvédelem, és ez a bizottság túlnyomóan a városfejlesztési bizottság. Érdekes egyébként, hogy e kutatás szerint az önálló környezetvédelmi bizottság létrehozása erősebb összefüggést mutat a közlekedési forgalommal és az azzal járó problémák nagyságával, mint a településmérettel vagy például az ipari szennyezők jelenlétével.⁵⁵⁷

Az esettanulmányok e kérdéskörben is lehetővé teszik a kapott kép további árnyalását. Bogácson például (ahol az önkormányzat a zajvédelmi előírások betartásának az ellenőrzésére mérőeszközzel is rendelkezik) a vendéglátóhelyek ellenőrzésében a képviselők és a hivatal munkatársai is részt vesznek, de ők esetenként a közterület-használatot, a fejlesztések kivitelezését is ellenőrzik. A lakosok telkének rendezettségét ellenőrzi a testület szociális bizottsága. Szarvason Ügyrendi, Közbeszerzési, Turisztikai és Környezetvédelmi Bizottság működik. Miskolc megyei jogú város közgyűlésének nincs kifejezetten, illetve elnevezésében is környezetvédelmi bizottsága; a hét képviselőből és hat külső tagból álló Városgazdálkodási

⁵⁵⁷ Kozma: A környezetvédelem helye, 29–36.

és -üzemeltetési Bizottság feladatai⁵⁵⁸ közt találjuk meg az olyan szakterületekre vonatkozó előterjesztések véleményezését, mint az épített és természeti környezet védelme, a városüzemeltetési (köz)feladatok, a kistérségi együttműködés, a közszolgáltatás és intézmény fenntartás, az állattartás, a föld- és közterület-használat, rendkívüli események során a közellátás biztosítását célzó intézkedések. Ez a bizottság tehet javaslatot védett területek kialakítására. Képviselője útján részt vesz társadalmi és szakmai egyeztetéseken, különösen a tervtanácsok munkájában, részt vesz az önerős közműfejlesztési program elfogadásában, a támogatások megítélésében, meghatározza a városkép javítása és védelme céljából létesített pénzügyi alap felhasználásának feltételeit, és kiírja, illetve elbírálja az erre vonatkozó pályázatokat. A környezet- és természetvédelemmel kapcsolatos, önkormányzati hatósági ügyekben benyújtott fellebbezések tekintetében véleményez és javaslatot tesz.

A kifejezetten a környezetvédelemre létrehozott bizottsággal rendelkező önkormányzatok közé tartozik például Göd városa (az önkormányzat ugyan nem vett részt a felmérésünkben, de dokumentumai, bizottsági jegyzőkönyvei elérhetők a világhálón).⁵⁵⁹ A szakbizottság megtárgyalja a különféle testületi előterjesztéseket, dönt fakivágási és pénzügyi támogatási kérelmekről, megbízza (a jegyző útján) a hivatal környezetvédelmi előadóját növényvédelmi munkák megrendelésére vagy épp az iskolásoknak meghirdetett verseny lebonyolítására, meghallgatja a közreműködők (például a rendőrkapitányság) beszámolóját, és a lakosság tájékoztatására is figyel (a fakivágások és pótlások ügye például a város lakói számára is fontos).

2. 2. HIVATALI SZERVEZET

A hivatali szervezeti megoldásokkal kapcsolatos, régebben megjelent szakirodalmi adatok szerint a rendszerváltást követően a polgármesteri hivatalokban – az autonómiából következő, szervezeti alakítási szabadságból⁵⁶⁰ kifolyólag – változatos megoldások születtek a környezetvédelmi ügyek intézésére. A nagyobb városok hivatalaiban önálló környezetvédelmi irodák/ügysztyályok, míg a kisebb településeken csak csoportok/előadók működtek, amelyek/akik hatósági, tervezési, jogszabály-előkészítési feladatokat láttak el, például a levegővédelem, a favédelem, a parkfenntartás, a zajvédelem terén.⁵⁶¹ A környezetvédelmi feladatokkal megbízott egységeket általában a korábbi műszaki irodák bázisán hozták létre, és ennek megfelelően a kisebb településeken is a műszaki – építésügyi előadó kapta meg a

⁵⁵⁸ <http://www.miskolc.hu/varoshaza/onkormanyzat/bizottsagok/varosgazdalkodasi-es-uzemeltetesi-bizottsag> (2018. 12. 13.).

⁵⁵⁹ Például a bizottság 2018. 04. 18-ai ülésének jegyzőkönyve. www.god.hu/onkormanyzat/jegyzokonyv/index.php?doc4_op=dlfile (2019. 01. 01.)

⁵⁶⁰ Pálné Kovács: Helyi önkormányzatok, 9.

⁵⁶¹ Bánkúti: Az önkormányzatok és a környezetvédelem, 44–46.

feladatot. A legkisebb településeken pedig – szerteágazó teendői mellett – maga a jegyző igyekezett megbirkózni ezekkel a feladatokkal is.⁵⁶²

Felmérésünk során rákérdeztünk, hogy vajon ma miként látják el a hivatalok a környezetvédelmi feladatait (van-e, például önálló szervezeti egység, vagy nincs, esetleg egyetlen személy a felelős, közreműködnek-e tanácsnokok?). Az a hipotézis állt a háttérben, hogy a környezetvédelemnek dedikált szervezeti egység léte árulkodik az önkormányzat elkötelezettségéről, a hivatal környezetvédelmi feladatainak a számosságáról. Egyszerre több válasz is megjelölhető volt, megfelelően annak, hogy egyes megoldások kombinálhatók egymással (például, ahol nincs külön osztály/iroda, elképzelhető, hogy egyetlen személy látja el a hivatali feladatot; a szakterület felügyeletével megbízott képviselő közreműködése pedig bármelyik más válasszal összeegyeztethető). Ennek eredményeit mutatja a 2. táblázat.

2. táblázat: a hivatali feladatok ellátásának módja

	<i>Van ilyen önálló szervezeti egysége</i>	<i>Nincs ilyen szervezeti egysége, a feladatokat szétosztják</i>	<i>Egy személy felel ezekért a feladatokért</i>	<i>A képviselők közül tanácsnok látja el a feladatot</i>
Fővárosi kerület	42,1	36,8	10,5	15,8
Megyeszékhely	13,3	66,7	20,0	0,0
Város	5,3	50,8	43,3	1,1
Község	3,4	44,4	45,1	3,4
Teljes minta	5,8	47,1	42,4	2,9
Szignifikancia	p = 0,000	p = 0,002	p = 0,000	p = 0,000

Forrás: Fónai: A településméret, 101.

A kérdőívünkre választ küldő önkormányzatok közel felénél nincs önálló szervezeti egység a környezetvédelemmel kapcsolatos feladatokra; ezeket szétosztják a megfelelő (például építésüggyel, településüzemeltetéssel, hatósági ügyekkel foglalkozó) osztályok, illetve személyek között. Mintegy 42%-uknál mindössze egyetlen személy felel ezekért a feladatokért (a legtöbb ilyen esetben maga a válaszadó). Mindez azt is jelenti, hogy csupán az önkormányzatok alig 6%-ánál van önálló szervezeti egység a környezetvédelemmel kapcsolatos feladatok ellátására.⁵⁶³ Ezen eredményekből ugyanakkor csak korlátozottan (valójában csak a közepes és nagyobb városokra nézve) vonhatók le megalapozott következtetések, tekintve, hogy 2000 főnél kisebb településeinknek nincs önálló hivatala, illetve hogy a kistélepü-

⁵⁶² Miklós: A környezeti jog és igazgatás új törekvései, 874.

⁵⁶³ A jellemző megoldás tehát az, hogy a feladatokat elosztják, illetve hogy egyetlen személyhez rendelik. Ettől lényegesen eltér a nagyobb városok helyzete, és azon belül is a kerületeké, amelyekre jellemzőbb az elkülönült szervezeti egység. Fónai: A településméret, 100–101.

lések hivatalaiban (ahol adott általában mindössze néhány fő dolgozik) jellemzően semmilyen feladattípusra nem hoztak létre elkülönült egységeket.

Egy másik érdekes kérdés a tanácsnokok közreműködése. Azt találtuk ugyanis, hogy ez sehol sem meghatározó, ugyanakkor a településtípusok közül leginkább a fővárosi kerületekre jellemző. Egy másik megközelítésben azt is vizsgáltuk, hogy vajon a hivatal jogállása befolyásolja-e ezt, és azt találtuk, hogy igen: azon településeken, amelyeknek nincs saját polgármesteri hivatala, a képviselők közreműködése érezhetően gyakoribb (míg a teljes minta 2,9%-ára jellemző ez, az ilyen kistélepüléseken 4,9% az arány).⁵⁶⁴ Míg a kerületekben a helyi közügyek intézésének az ellenőrzése, a legkisebb településeken a hivatal közelségének a hiánya indokolhatja ezt.

Az általam végzett esettanulmányok, s néhány szűrőpróba-szerű betekintés tapasztalatai részben hasonlóak. Az önkormányzatok túlnyomó részénél – kistélepüléseken – a hivatalnak nincs környezetvédelmi referense sem. A hivatal környezetvédelmi feladatai többnyire megoszlanak a különböző osztályok/csoportok/irodák között, és a kisebb önkormányzatoknál az a jellemző, hogy a környezetvédelem mellett az adott munkatársnak egyéb feladatai is vannak. Ennek esetenként nincsenek formális keretei, azaz személyhez kötöten, informális, belső utasításokon alapul a munkamegosztás. Ettől eltérő a helyzet a nagyobb településeken. A nagyobb településeken ugyanis a hivatal SZMSZ-e valamilyen formában már megjeleníti a környezetvédelmet, egy vagy esetleg több szervezeti egység reszortjaként.

Néhány, alaposabban megvizsgált települést említve, Tokajban, például a legtöbb hivatali feladat a városüzemeltetési és műszaki iroda egyik munkatársához tartozik.⁵⁶⁵ Sokat elárul egyébként, hogy a legkisebb hivatalokban is, ahol nincsenek környezetvédelmi ügyintézők, dolgoznak pályázati referensek (például a 2000 fős Bogácson egy, az éppen kétszer nagyobb Tokajban kettő is, ami mindkét esetben a munkatársak negyedét-ötödét jelenti). A pályázatok nemcsak pénzt hoznak, hanem – egyebek mellett – környezetvédelmi elvárásokat is, például a település-üzemeltetés, a közszolgáltatási infrastruktúra terén.⁵⁶⁶

Mindez rámutat arra, hogy a támogatás meghatározó hatással van a szervezetre (is), vagyis a személyi feltételek a települési környezetvédelmi igazgatás terén is javíthatók (lennének) ezen keresztül. A központi támogatásoktól való (financiális) függés ugyanakkor kényszerítő tényező is.

⁵⁶⁴ Fónai: A településméret, 101.

⁵⁶⁵ <http://www.tokaj.hu/tokaji-kozso-onkormanyzati-hivatal/> (2018. 12. 29.).

⁵⁶⁶ Az OECD környezetpolitikai teljesítményértékelése 2008-ban egyebek közt azt állapította meg, hogy a regionális és önkormányzati igazgatásnak erősítenie kell a környezetvédelmi és gazdasági elemzési szakértelmét azért is, hogy környezetvédelmi projekteken nagyobb eséllyel pályázzanak az EU-támogatásokra. OECD Környezetpolitikai Teljesítményértékelések: Magyarország. Magyar kiadás, KvVM, Budapest, 2008, 18.

Szarvason a polgármesteri hivatalnak van kifejezetten a környezetvédelmi feladatokkal megbízott, felsőfokú szakmai végzettséggel rendelkező ügyintézője a hatósági osztályon. Miskolcon a polgármesteri hivatalnak van építési és környezetvédelmi osztálya, amin belül környezetvédelmi csoport működik. Az SZMSZ szerint ugyanakkor ez nem egy önálló szervezeti egység (önállósággal a jegyzői kabinet bír). Hozzá tartoznak általánosságban egyes környezetvédelmi szakterületek: a zaj- és rezgésvédelem, természetvédelem, hulladékgazdálkodás, levegőtisztaság-védelem, vízgazdálkodás, az allergén növények elleni védekezés. Része feladatainak a környezetvédelmi szakterületi jogkör gyakorlása más hatóságok eljárásában, a panaszok kivizsgálása (helyszínelés) és a szükséges intézkedések megtétele, a környezetvédelemmel összefüggő helyi rendeletek megalkotásában való részvétel, más hatóságokkal és önkormányzatokkal való együttműködés, illetve az új SZMSZ (2017) szerint itt szerepel még a közterület-foglalás engedélyezése is. A hivatali honlap praktikus információi alapján számos konkrét ügytípus is azonosítható, amelyekhez a hivatal formanyomtatványokat bocsát az ügyfelek rendelkezésére.⁵⁶⁷ Így lehet intézni a fakivágással, fűrt kút engedélyezésével, illegális hulladéklerakással, gázos és parlagfűves ingatlanokkal, zajvédelmi határérték megállapításával, illetve túllépésével kapcsolatos ügyeket, panaszokat. (Az önkormányzatnak a hatósági ügyekre vonatkozó tájékoztatása egyébként kiterjed a jogszabályi háttérre, illetve a megtehető intézkedésekre is, ami megkönnyíti, átláthatóvá teszi az ügymenetet.) Az osztály építési csoportja intézi az elsőfokú építési hatósági (szakhatósági), településképi ügyeket. Számos környezetvédelmi vonatkozású hatáskör viszont a Hatósági Osztályhoz tartozik. Ilyenek a telepengedélyezés, birtokvédelem, állatvédelem és a közrenddel, illetve közbiztonsággal (például a közösségi együttélés szabályai megszegésével) kapcsolatos eljárások. Említést érdemel még a főépítész, aki a városképi, örökségvédelmi eljárásokban koordináló, véleményező, felügyeleti funkciókat tölt be, település- és területrendezési feladatokat lát el (például felügyeli a rendezési tervek hatályosulását, kezdeményezi a tervek tervtanácsoson való megtárgyalását, szakmai véleményt ad a település egységes építészeti-táji arculatának a megőrzése érdekében). Az épített környezet védelmével és alakításával kapcsolatos, egyes feladatok a Városépítészeti Főosztályhoz tartoznak. Ilyen különösen a település- és területrendezési eszközök előkészítése; a főépítész munkájának a segítése; a közműnyilvántartás és a térinformatikai rendszer vezetése, működtetése. A Gazdálkodási Főosztályon belül létrehozott Adó Osztályhoz tartozik a helyi adók, a környezetterhelési díj (a talajterhelési díj), illetve a szén-dioxid kibocsátási díj megállapítása és kivetése. A Stratégiai és Felügyeleti Főosztály (számos, például társaságfelügyeleti, vagyongazdálkodási osztálya) az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodást érintően intézi a belterületbe vonással kapcsolatos ügyeket, előkészíti az önkormányzati döntéseket, az önkormányzati (vízmű,

⁵⁶⁷ <http://miskolc.hu/varoshaza/ugyintezes/ugycsoport/kornyezetvedelem> (2017. 03. 20.)

hőszolgáltató, közlekedési és egyéb) vállalatokkal kapcsolatot tart, felügyeleti és esetenként tulajdonosi feladatokat lát el ezek tekintetében.

Önmagában ez a miskolci áttekintés is elárulja, hogy a környezetvédelem olyan átfogó – sokféle közigazgatási tevékenységet igénylő – szakterület, amelyet egyetlen, hagyományos szervezeti egység nem tud megfelelően ellátni, még egy nagyobb városban sem. A megyei jogú városok sorából Kaposvárt emelem még ki, ahol bár szintén több hivatali szervezeti egység, illetve szereplő bír környezetvédelmi szempontból lényeges feladattal, ugyanakkor egy másfajta kezdeményezés történt a szervezeti integrációra. A legtöbb releváns feladatot a környezetfejlesztés témakörében helyezték el. Az SZMSZ-ben szervezeti egységként megnevezett környezetfejlesztési igazgatósághoz tartozik a településfejlesztés, a településrendezés, az uniós fejlesztési projektek megvalósítása, az önkormányzati beruházások energetikai felügyelete, az okos város program megvalósítása, a környezetvédelem (a hulladékgazdálkodás, a településkép-védelem) egyaránt.⁵⁶⁸

A szervezeti integráció körében említésre méltó még, hogy a fővárosi kerületek hivatalaiban már „zöld irodákkal” is lehet találkozni – ezek részint környezetvédelmi hatósági, részint településüzemeltetési (például zöldterület-gazdálkodási), szemléletformálási feladatokat látnak el.⁵⁶⁹ (Számukra egyébként létezik egy külön, európai szintű verseny is, amelyen részt vesznek.)

Mindezek alapján a kérdőíves felmérés eredményét több tekintetben is lehet árnyalni, kiegészíteni.

- 1) Jóllehet, a szervezeti önállóság (amire konkrétan rákérdeztünk) jelzi, hogy a környezetvédelemnek milyen súlya/aránya van a hivatali teendők között, léte vagy hiánya önmagában nem ad megfelelő képet a feladatok ellátásának a módjáról. Nagyobb városokban, kerületekben ettől függetlenül is megvalósul valamilyen mértékű szervezeti integráció, amennyiben létrehozta önállóan ugyan nem tekintett, de a feladatokra specializált, azok alapján elkülönülő szervezeti egységet.
- 2) Azokban a hivatalokban is, ahol van önálló szervezeti egység, a környezetvédelemmel kapcsolatos feladatok egy része általában legalább egy további szervezeti egységhez tartozik. A feladatokat tehát valamilyen mértékben itt is megosztják a szervezeti egységek között.
- 3) A hivatali szervezet megfelelő egységeiben a környezetvédelemmel kapcsolatos hatósági és nem hatósági, illetve az önkormányzati és államigazgatási hatósági feladatok ellátása egyszerre jelenik meg. Ez azt jelenti – a szervezeti egységekre tagolt hivatalok esetén –, hogy a környezetvédelmi feladatok

⁵⁶⁸ Kaposvár Megyei Jogú Város Jegyzője: Beszámoló a Polgármesteri Hivatal 2017. évi tevékenységéről. Kaposvár, 2018. 02. 08.

⁵⁶⁹ Például a főváros XII. kerületében. <https://www.hegyvidek.hu/download.php?docID=60339> (2018. 12. 07.).

integrációjára alapvetően kétféle megoldás alakult ki. Az egyik a hatósági rendszeren belül helyezi el a környezetvédelmet (jellemzően az átruházott államigazgatási hatósági feladatokból indulva ki, s ehhez kapcsolva hozzá a tervező-stratégiaalkotó stb. feladatokat), míg a másik modellt a tulajdonosi – közszolgáltatás-szervezési megközelítés jelenti. Annak, hogy melyikről is van szó az adott településen, jelentősége van a szervezeti működés logikája, a hivatalon belüli és kívüli kapcsolatrendszer szempontjából egyaránt.

2. 3. KORSZERŰ (SZABVÁNYOS) HIVATALSZERVEZÉSI MEGOLDÁSOK ALKALMAZÁSA

A döntéshozók, illetve a hivatal környezettudatos, okos megoldásokkal való „ellátása” ma még nagyon szűk körben jellemző Magyarországon. Ez a megközelítés jelenik meg például az okos városok már többször is említett koncepciójában, amely (illetve azon belül az „okos kormányzás”) nyilvánvalóan kihát a szervezeti struktúrára is. Témánk szempontjából azonban elsősorban az érdemel kiemelés, hogy a tudásalapú szervezeti működés (annak különböző szoftverekkel, big data rendszerekkel, e-közigazgatási eszközökkel, minőségbiztosítással való támogatása) lehetővé teszi a helyi lakosság és gazdaság igényeinek a jobb megértését, kiszolgálását, és a valós tényekre épülő, helyi politikaformálást. Egyetlen példát kiemelve: a helyi rendeletalkotással összefüggésben számos igényt mutatok majd be, amelyek jelentős része (helyi igények követése, érintettek bevonása, illeszkedés más előírásokhoz, megismerhetőség) ilyen megoldásokkal kielégíthető.⁵⁷⁰

De vannak kifejezetten környezetvédelmi eszközök is. Arra, hogy önmagában a hivatali szervezetnek, működésnek is érdemi hatása van a helyi környezeti fenntarthatóság helyzetére, jó példa, hogy egyes környezetirányítási rendszerek – mint különösen az EMAS, az EU környezetvédelmi irányítási és hitelesítési rendszerre – alkalmazásának ebben a szférában is fennállnak a feltételei. E menedzserelvű lehetőséggel ugyanakkor ma még szintén viszonylag kevés hazai önkormányzat él (Siófok, Dunaújváros, Győr).⁵⁷¹

⁵⁷⁰ Vö.: Hoffman és szerzőtársai: Önkormányzati feladatellátás vizsgálata, 13–14.

⁵⁷¹ Siófoki Közös Önkormányzati Hivatal, Dunaújváros MJV Polgármesteri Hivatal, Győr MJV Polgármesteri Hivatalának Településfejlesztési Főosztálya, illetve néhány kommunális cég is szerepel a sorban. <http://emas.kvvm.hu/company.php?l> (2018. 11. 19.).

2. 4. KÖRNYEZETVÉDELMI SZAKMAI ISMERETEK AZ ÖNKORMÁNYZATOKNÁL

Előrebocsátom, hogy kutatásunk is megerősítette az önkormányzatok gyakran (például a nemzeti környezetvédelmi programokban) emlegetett szakemberhiányát.⁵⁷² A kép azonban korántsem homogén; miként számos jó szervezeti megoldással, úgy (főleg a nagyobb településeken) kiváló szakemberekkel is találkozhattam a kutatás során. Ha csak rajtuk múlna, az önkormányzatok környezetvédelmi teljesítménye egészen biztosan jobb lenne a jelenleginél.

Kérdőívünkben azt kértük, hogy a kitöltést lehetőleg a környezetvédelemmel foglalkozó személy végezze. Válaszadóink közt polgármesterek, jegyzők, irodavezetők, környezetvédelmi és településfejlesztési referensek, műszaki és igazgatási ügyintézők, beruházási előadók stb. egyaránt voltak. Egyértelműen látszik, hogy ebben a kérdésben fontos változó a településméret/típus. A fővárosi kerületekben és a megyei jogú városokban általában külön szakreferens foglalkozik a környezeti ügyekkel, tipikusan az építési ügyekkel, illetve a városgazdálkodással foglalkozó szervezet keretén belül. A kisebb városokban, és főleg a kistelepüléseken azonban ritkán van önálló referens, és többnyire építésügyi hivatalnokhoz, illetve a jegyzőhöz/aljegyzőhöz rendelik a környezetvédelemmel kapcsolatos ügyek intézését. A falvakban és a kisebb városokban az is viszonylag gyakori, hogy a polgármestert vagy az alpolgármestert tekintik kompetensnek a környezetvédelemmel kapcsolatos kérdésekben is. Néhány válaszadó a közterület-felügyeletet is megemlítette, mint környezetvédelmi reszortot.

Rákérdeztünk az érintettek szakmai hátterére is. A válaszok alapján a környezetvédelemmel kapcsolatos feladatok ellátására rendelt személyek 28%-a rendelkezik környezetvédelmi végzettséggel, 18%-nak építész (nem ritkán tájépítész) végzettsége van, tizedük kertészmérnök, 9%-uk pedig agrármérnök. Sok helyen (19%) jogi, államigazgatási végzettséghez kapcsolódik a környezetvédelmi feladatok ellátása (azért is, mert kistelepüléseken gyakran delegálják a jegyzőkhöz, illetve a polgármesterekhez a feladatkört). Végül számos településen felsőfokú végzettséggel nem rendelkező, illetve műszaki vagy tanári diplomával rendelkező tisztviselők foglalkoznak a környezetvédelemmel kapcsolatos kérdésekkel.

⁵⁷² Ez a probléma már az 1990-es években is foglalkoztatta a szakmát, tekintettel a feladatellátás hiányosságaira. Fel is merült az igény arra, hogy a polgármesteri hivatalok mindegyikében alkalmazzanak környezetvédelmi szakembereket, de ez az önkormányzatiság alkotmányos elvének a csorbulása, illetve a források biztosításának hiánya okán nem érvényesülhetett. Fodor–Barta–Fónai–Bányai: Települési környezetvédelem Magyarországon, 27.

Jóllehet, önmagában a szakmai végzettség sem garancia, illetve megfelelő kapcsolatok, szakmai gyakorlat is segítheti a személyzetet feladatai ellátásában, a felmérés jelezte, hogy a szakemberek hiánya a feladatellátásban komoly akadályozó tényező, és ezen különböző okokból az önkormányzatok – különösen kistelepüléseken – maguk nem tudnak segíteni.

2. 5. ÖNKORMÁNYZATI RENDÉSZET

Egyes kötelező közigazgatási (hatósági), illetve a közbiztonsággal, az önkormányzati vagyron és más értékek védelmével összefüggő fakultatív rendészeti feladatokat az önkormányzatok a hivatal részeként vagy költségvetési szervként felállított rendészeti szervek – különösen közterület-felügyelet, illetve mezei őrszolgálat, természetvédelmi őrk, hegyőrség, halászati őrk, erdészeti szakszemélyzet, állatvédelmi őrszolgálat – útján láthatnak el.⁵⁷³ Ezek működését az önkormányzatok irányítják (illetve a jegyzők ellenőrzik), a szakmai felügyeletüket pedig esetenként a rendőrség, illetve a kormányhivatalok látják el. Számos szabálysértés elkövetése esetén is eljárhat az önkormányzat közterület-felügyelője, mezőőre vagy természetvédelmi őre, és helyszíni bírságot szabhat ki.⁵⁷⁴

Ezekkel a szervekkel az esettanulmányok során foglalkoztam. Az érintett előírások betartatása (ellenőrzés, szankcionálás, hatóságok megkeresése) körében a helyi környezetvédelmi feladatok ellátásának leggyakoribb szereplője az említettek közül a közterület-felügyelet. A legkisebb településeknek erre azonban általában nincs pénze, hacsak az idegenforgalmi bevételek és igények, illetve a központi támogatások (ROP) ezt nem teszik lehetővé, illetve nem indokolják.⁵⁷⁵ Bogácson például az előző években két közterület-felügyelőt alkalmaztak támogatásból, ami számos, részint együttélési, részint kifejezetten környezetvédelmi (zajvédelmi, köztisztasági) előírás ellenőrzését, szankcionálását tette realitássá. (Panaszok forrása volt ugyanakkor, hogy a problémás – az éjszakai órákban túl zajos – vendéglátóhelyek

⁵⁷³ Nagy–Hoffman: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, 100–102. (Lásd egyebek mellett a fegyveres biztonsági őrzésről, a természetvédelmi és mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény előírásait.)

⁵⁷⁴ 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről, 39. § (2), 177. § (tulajdon elleni szabálysértések – közterület-felügyelő, halászati őrk, helyi jelentőségű védett területen a természetvédelmi őrk); 187/A. § (fémkereső műszer jogellenes használata – mezőőr, önkormányzati természetvédelmi őrk), 193. § (veszélyeztetés kutyával – közterület-felügyelő, mezőőr, helyi jelentőségű védett területen az önkormányzati természetvédelmi őrk), 196. § (köztisztasági szabálysértés – közterület-felügyelő, mezőőr, védett területen az önkormányzati természetvédelmi őrk), 245. § (vízszennyezés – mezőőr, halászati őrk, természetvédelmi őrk),

⁵⁷⁵ Ez, illetve a szezonális igények adott esetben arra vezetnek, hogy a közterület-felügyeleti feladatokat a polgármesteri hivatal köztisztviselői látják el, önkéntes segítőkkel. Balatonlelle példájára lásd Hoffman és szerzőtársai: Fakultatív feladatok összehasonlító vizsgálata, 20.

erre válaszul szabadnapos rendőröket vettek fel biztonsági őrnek, ami esetenként meghiúsította a fellépést.) Az előírások betartására közterület-felügyelet működik Szarvason is. Miskolcon 2013-ban 160 fős önkormányzati rendészetet hoztak létre (MiÖR). A szervezet az SZMSZ-e⁵⁷⁶ alapján közreműködik az épített és a természeti környezet védelmében, a köztisztasági előírások ellenőrzésében, az állategészségügyi és ebrendészeti feladatok ellátásában, ellenőrzi a különféle köztéri létesítmények – járdák, játszóterek – állapotát stb. A járőr- és térfelügyeleti részlegén túl része a külterületen működő mezőőri szolgálat⁵⁷⁷ is. Közigazgatási bírságot szab ki, közigazgatási eljárást kezdeményez, s számos szervvel (kommunális vállalattal, rendőrséggel, katasztrófavédelemmel stb.) együttműködve látja el feladatait. A MiÖR elsősorban a közrend, közbiztonság őréként jelenik meg a sajtóban és a közgyűlési vitákban is, de esetenként az illegális hulladékégetés, hulladéklerakás vagy fakivágás megakadályozása, a roncsautók elszállítása is munkájuk homlokterébe kerül, és például hulladékgyűjtő akciókban is részt vesznek.⁵⁷⁸

A vidéken talán nagyobb jelentőséggel bíró mezőőri szolgálatnak annyiban sajátos a finanszírozás helyzete, hogy arra kivethető a földtulajdonosok által fizetett mezőőri járulék. A vonatkozó törvény alapján erdő esetében ezzel élni nem lehet, ugyanakkor például Újszilváson – a hazai fenntarthatósági kezdeményezések egyikeként – az erdőtulajdonosok egyedi megállapodások alapján mégis fizetnek („erdőfenntartási”) járulékot, ami lehetővé teszi az önkormányzat által megvalósított napelempark őrzését is.⁵⁷⁹

⁵⁷⁶ Miskolc MJV Közgyűlésének IV-50/271.284/2015. sz. határozata.

⁵⁷⁷ Magyarországon ma kb. 500 település bír mezőőri szolgálattal (ez kb. 900 mezőőr foglalkoztatását jelenti). A létesítésre központi előírások, illetve – az igényektől elmaradó mértékű – támogatások vonatkoznak. BM: Ajánlás a helyi közszolgáltatások térségi optimalizációjára. Budapest, 2018, 21–22.

⁵⁷⁸ lásd például a 2015. április 16-ai Kgy. jegyzőkönyvben, http://miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/miskolc_megyei_jogu_varos_okormanyzat.pdf

⁵⁷⁹ Kúria Köf.5.022/2016/4. számú határozat (Cegléd helyi rendeletéből törölte az erdő művelési ágat); Kajner–Lányi–Takács-Sánta: A fenntarthatóság felé való átmenet jó példái, 87.

3. Helyi stratégiák

A stratégiaalkotás a környezetvédelem terén – valójában minden érintett részéről – nélkülözhetetlen, a szabályozás részeként ugyanakkor határterület a jog és a szakpolitika mezsgyéjén. Különösen németországi kutatásaim tükrében mondhatom, hogy a hosszú távra szóló tervezést nálunk sokszor mind a központi, mind a helyi döntéshozók félvállról veszik: nem figyelnek a különféle szakpolitikai tervek koherenciájára, a konkrét (jogalkotási, fejlesztési és más) döntések során való érvényesítésükre. Ez látszik abból is, hogy a magyar jogban a jogszabályi keretbe foglalt terveknek – mint amilyenek a településrendezési eszközök – nagyobb „erejük” van, mint az egyéb formába öntötteknek.

A stratégiai terveknek szerepe a környezetvédelmi intézkedések – helyi szabályok, beruházások, szolgáltatásszervezés, egyéb kötelező és vállalt feladatok ellátása stb. – előkészítéséhez egyaránt kötődik. A települési környezetvédelmi program (Tkp.) mindezeket tartalmazhatja.

A Kvt. (48/B, 48/E §) előírásai alapján ugyanis ez egy átfogó, a helyi környezetállapot felmérésén alapuló terv, amelyikben a kiinduló és az elérni kívánt környezetállapot és az ahhoz szükséges intézkedések meghatározása is szerepel. Ugyancsak meg kell benne nevezni a megvalósítás szabályozási, ellenőrzési, értékelési eszközeit, s mindezek költségigényét. A törvény kötelező és fakultatív témaköröket is meghatároz. Előbbiek közé tartoznak a légszennyezéssel, a zaj és rezgés elleni védelemmel, a zöldfelület-gazdálkodással, a települési környezet és a közterületek tisztaságával, az ivóvízellátással, a települési csapadékvíz-gazdálkodással, a kommunális szennyvíz kezelésével, a települési hulladékgazdálkodással, az energia-gazdálkodással, a közlekedés- és szállításszervezéssel, a feltételezhető rendkívüli környezetveszélyeztetés elhárításával és a környezetkárosodás csökkentésével kapcsolatos feladatok és előírások. Nem kötelező – legalábbis magában a Tkp.-ban – foglalkozni egyes, a települési környezet minőségének, környezetbiztonságának, környezet-egészségügyi állapotának javításával, valamint a természeti értékek védelmével és fenntartható használatával összefüggő kérdésekkel. Ilyenek különösen a területhasználat, a földtani képződmények védelme, a talaj, illetve termőföld védelme, a felszíni és felszín alatti vizek, vízbázisok védelme, a rekultiváció és

rehabilitáció, a természet- és tájvédelem, az épített környezet védelme, az ár- és belvízgazdálkodás, az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése, az éghajlatváltozás várható helyi hatásaihoz való alkalmazkodás, a környezeti nevelés, tájékoztatás és a társadalmi részvétel.

Első ránézésre nyilvánvaló, hogy a helyi környezetvédelmi programozás rendkívül összetett feladat, hiszen sok szakterületre van, számos ágazatot (tevékenységkört) érint. Emellett ugyanakkor az is megállapítható, hogy a Tkp.-ra vonatkozó törvényi előírás nincs teljesen összhangban azon törvényi előírásokkal, amelyek rögzítik az önkormányzatok kötelező feladatait. Például a területhasználathoz szabályozása (a településrendezés körében), az épített környezet védelme (a helyi építési szabályok, a településkép-védelmi követelmények megállapítása során), a vízkárok elhárítása (vízgazdálkodás) körében kötelező feladataik vannak, míg a Tkp.-nak ezek nem kötelező elemei. Az az előírás sem teljesíthető pusztán a kötelező programelemek meghatározásával, hogy a helyi tervnek összhangban kell állnia a Nemzeti Környezetvédelmi Programmal, hiszen az NKP más témakörökre is kitér.⁵⁸⁰ Azt is meg kell jegyezni, hogy a Tkp.-ba foglalandó intézkedések, követelmények közt előfordulhatnak olyanok (például mezőgazdasági, ipari termelést érintő elvárások) amelyek rendeleti úton történő szabályozására, hatósági ellenőrzésére egyébként nincs kompetenciája az önkormányzatnak, de adott esetben más eszközökkel mégis elősegítheti megvalósításukat.

A fenntarthatóság követelményét szem előtt tartva úgy vélem, hogy a Tkp.-t mind a központi kormányzatnak, mind az önkormányzatoknak a települések egyik legfontosabb terveként kellene kezelniük, s ennek megfelelően biztosítani kellene, hogy természettudományos, műszaki, gazdasági és társadalmi értelemben egyaránt megalapozott, a feltételek várható változásait is szem előtt tartó, színvonalas tervek álljanak rendelkezésre, s azokat rendszeresen felülvizsgálják. A program jó eszköz lehet arra, hogy tervszerűvé tegye és összehangolja a helyi tevékenységeket, lehet benne egy jogalkotási terv, kiterjedhet a hosszú távú területrendezési elgondolásokra stb. A Tkp.-k nemcsak környezetvédelmi intézkedések megalapozására alkalmasak, hanem a település fejlesztési és egyéb elképzeléseinek a keretét is kellene, hogy jelentsék, hiszen rámutathatnak a helyi erőforrások kiaknázásának lehetőségeire és korlátaira,⁵⁸¹ a helyi környezet terhelhetőségére.

Ilyen átfogó, a környezetvédelem csaknem minden részterületére kiterjedő programja azonban jelenleg sok településnek nincs. Itt meg kell jegyezni, hogy a Kvt. nem szabott határidőt és nem rendelt szankciót sem a programkészítéshez, így a

⁵⁸⁰ Pump: Helyi környezetpolitika, 37–38.

⁵⁸¹ A helyi döntések, fejlesztési és egyéb stratégiák megalapozásához, a helyi erőforrás-alapú tervezéshez kifejleszthetők olyan döntéstámogató eszközök, amelyek az optimális erőforráshasználatot tartják szem előtt, beleértve a fenntarthatóságot, a mérhetőkonyságot és az üzemeltethetőséget is. Mezei–Varjú: Erőforrás-alapú, fenntartható önkormányzati fejlesztések, 136.

kötelezettség számon kérése nehéz.⁵⁸² Ráadásul az elfogadott programokkal szemben is gyakran támaszthatók tartalmi és módszertani kifogások. Az ilyen minőségi problémákra (lévén kevésbé jogi természetűek) csupán néhány egyszerű példával térek ki. Így, a 2001-től kezdve néhány évig biztosított támogatás keltette konjunktúrát kihasználva, egyes szakértői irodák „egy kaptafára” készítettek Tkp.-t, sokszor igen eltérő adottságú, különböző régiókban fekvő településeknek. A kötelező tervezési elemek egy részének a hiánya is viszonylag gyakori, ahogyan az elavult környezetminőségi adatokra alapozott, illetve a környezetvédelmi hatóság véleményének kikérése nélküli tervezés is.⁵⁸³

Azt egyébként, hogy pontosan hány önkormányzatnak nincs hatályos (felülvizsgált) programja, nehéz volna megmondani, mivel erről nem készült teljes körű felmérés vagy hivatalos statisztika, az önkormányzati dokumentumok elérése pedig – tapasztalatom szerint – nem teljes körű (még a rendeletek esetén sem, jóllehet, az már a jogbiztonság szempontjából is aggályos).⁵⁸⁴ Egy korábbi, reprezentatív kutatás során mindössze az önkormányzatok 9%-a állította azt, hogy nincs települési környezetvédelmi programja.⁵⁸⁵ Mi is rákérdeztünk erre a felmérésünk során, azonban a felmérés eredménye korántsem meggyőző. A válaszok csaknem 95%-a igenlő,⁵⁸⁶ ugyanakkor a kérdezettek 25%-a nem adott semmilyen választ, ami meglepően magas arány.

Az esettanulmányok készítése során is szempont volt a Tkp. vizsgálata, és ennek tanulsága szerint egészen biztos, hogy a települések túlnyomó részének tényleg van valamilyen, a környezet védelmét is magában foglaló programja, de ez gyakran nem a Tkp. Jómagam például a kutatócsoportunk által kiválasztott tucatnyi önkormányzat dokumentumait kerestem, s arra jutottam, hogy közülük hatnak van Tkp.-ja (illetve a néhány vizsgált település közt akad olyan, amelyiknek nincs ilyen programja, s a kérdőívben mégis igennel válaszolt). Az ÁSZ 2011-es vizsgálata ezzel azonos eredményre jutott 10 másik településen, amelyek közül négy egyáltalán nem készítettett programot, további egy esetben pedig elmaradt a program képviselőtestületi elfogadása (illetve további problémaként jelentkezett, hogy a programok egyes környezetvédelmi szakterületekre nem tartalmaztak intézkedéseket).⁵⁸⁷

⁵⁸² Bándi: Az önkormányzati környezetvédelmi tervezés, 48–81.

⁵⁸³ Az ÁSZ 2011-es jelentése, 7. sz. melléklet 4, 6, 7, stb. (Megjegyzendő, hogy például levegőtisztasági adatokat az OLM nem tud minden településről szolgáltatni. Ilyen esetekben az is előfordul, hogy egy település levegőjét alkalmi/mobil mérések alapján, az adott övezet jellemzőivel vagy a szomszédos települések mért levegőtisztaságával határozzák meg.)

⁵⁸⁴ Bányai egy egyszerű keresést végzett az interneten, és mindössze 11 települést talált, amelyeknek könnyű elérni a Tkp.-ját. Bányai: A helyi önkormányzatok környezetvédelmi szabályozása, 58.

⁵⁸⁵ Varjú: A települési önkormányzatok, 29.

⁵⁸⁶ Bányai: Helyi stratégiák, 98.

⁵⁸⁷ Az ÁSZ Beremend, Bóly, Orfű, Sellye, Szerencs, Szentlőrinc, Taktaharkány, Tállya, Tokaj, Vilyány levegővédelméről készített esettanulmányt. Az ÁSZ 2011-es jelentése, 22, illetve 7. sz. melléklet.

Ez az eredmény jelzésértékű, mégpedig abban a tekintetben, hogy a helyi illetékesek (részben pontatlanságból, részben esetleg a mulasztásukat elfedendő) nem használják következetesen a környezetvédelmi jogi fogalmakat, vagyis feltételezhető, hogy akár nagy számban is voltak olyanok, akik igennel válaszoltak, bármilyen helyi stratégia esetén, ami érinti ezt a szakterületet.

A Tkp. mellett egyes településeknek további, a környezetvédelem egy-egy területére vonatkozó tervezési kötelezettsége is van (füstködriadóterv,⁵⁸⁸ stratégiai zajtérkép készítésére), de ezen túl önként vállalt feladatként további stratégiákat is készítenek. Nem ritka, hogy egy-egy településen az ágazati (mégpedig jellemzően a klíma-, illetve energia-) stratégiák ambiciózusabb célokat rögzítenek, mint amelyek a Tkp.-ra jellemzőek, illetve amelyek az országos előírásokból, stratégiákból következnenek (például Kaposvár energiastratégiája 2050-re az energiaellátásban a megújuló energiahordozók 100%-os arányát célozza meg).⁵⁸⁹

A nem környezetpolitikai indíttatású, kötelezően készülő tervek közül az integrált településfejlesztési stratégia és a településfejlesztési koncepció szükségszerűen kiterjed a környezetvédelemre,⁵⁹⁰ és ezek mellett gyakran több más helyi dokumentum is foglalkozik környezetvédelemmel. Ilyen lehet még, például a kötelezően készítendő helyi esélyegyenlőségi program, a stratégiai zajtérkép, kijelölt városok esetén a levegőminőség javításáról szóló intézkedési terv, az önként készített helyi fenntartható fejlődési stratégia, klímaváltozási stratégia, megújuló energia stratégia, közlekedésfejlesztési stratégia, vagy a különféle támogatók (EU), nemzetközi szervezetek (Covenant of Mayors, Green Cities) által elvárt integrált területi program, fenntartható energia és klíma akcióterv, Zöld Város program. A Tkp. hiányát azonban csak részben pótolja, ha a település rendelkezik ilyenekkel.

Az általam vizsgált települések közül Miskolcon a korábban elkészített Tkp. érvényességi ideje (2005–2011) lejárt, és felülvizsgálatának, illetve a végrehajtásról szóló lakossági tájékoztatásnak [Kvt. 48/B. (4) bekezdés, 48/F. § (6) bekezdés] – a hazai települések többségéhez hasonlóan⁵⁹¹ – sincs nyoma. Ugyanakkor a városnak tucatnyi más tervezési dokumentuma van, amelyik valamilyen szinten foglalkozik környezetvédelmi kérdésekkel.

A sokféle program egyidejű létezése, főleg a nagyobb településeken általánosnak mondható, aminek az elmondottak szerint előnye lehet, hogy a környezeti

⁵⁸⁸ Ezt a tervet azért tekinthetjük stratégiainak, mert a szmog megelőzésére irányuló elemeket is tartalmazhat.

⁵⁸⁹ Antal Z.: A természet és a társadalom kapcsolata, 28–30.; Bányai: A helyi önkormányzatok környezetvédelmi szabályozása, 57.

⁵⁹⁰ Ez jelzi, hogy az integráció nem csak a környezetvédelem oldaláról mutatkozó igény, hanem a település/városfejlesztési politikákban is felmerült a komplex megközelítések szükségessége (szemben a rendszerváltás előtti időszak egyoldalú, alapvetően építésügyi megközelítésével). Péti–Salamin: A városfejlesztés új keretei, 10–11.

⁵⁹¹ Úgy tűnik, általános jelenségről van szó. Lásd Az ÁSZ 2011-es jelentése, 53–54.

szempontok mindenhová beépíthetők.⁵⁹² Hátránya ugyanakkor, hogy Tkp. hiányában ez gyakran csupán részlegesen történik meg, s nem sikerül a stratégiák közti összhangot megteremteni, végül hogy valamennyi program, illetve programelem megvalósulása sem garantált (hacsak nem társul hozzá, például támogatás, már rövid- vagy középtávon érzékelhető javulás az életkörülményekben, vagy a helyi közösségek és vezetők személyes elkötelezettsége). E ponton ismét hivatkoznom kell arra, hogy az integráció a fenntarthatóság egyik meghatározó követelménye, illetve eszköze is egyben. A sokféle szempont egyidejű érvényesítésének pedig magától kínálkozó eszköze és éltető közege a széles kapcsolatrendszer, illetve annak igénybevétele, a hálózatos működés.

2011-ben egyébként az ÁSZ arra jutott, hogy a Tkp. hiánya egy-egy területen (mint a levegővédelem) nem feltétlenül okoz gondot, hiszen az adott szakterület szempontjai beépülhetnek a helyi építési szabályokba, a hulladékkezelés, az állattartás előírásaiba, a településfejlesztési dokumentumokba stb., én azonban ezzel az értékeléssel nem értek egyet, hiszen a terv hiányában nehéz pontosan megmondani, mik is az időszerű helyi problémák és a lehetőségek, illetve igények. A környezetvédelemben az összefüggések okán nélkülözhetetlen az átfogó, komplex szemlélet érvényesítése. Úgy vélem, aligha nevezhető környezetvédelmi szempontból proaktívnak vagy akár csak megfelelőnek egy olyan önkormányzat, amelyik a környezeti kihívásokkal való szembesülés, az átfogó tervezés és cselekvés helyett legfeljebb az égető, központi előírásokkal kikényszerített és központi támogatásokkal finanszírozott, aktuális feladatokat látja el (amit különösen a hátrányos helyzetű kistelepek esetén megfigyelt már az ÁSZ is).⁵⁹³

A probléma gyökerére rávilágít, hogy korábban a kormányzat több ízben is támogatta a programkészítésben a helyi szintet. 2001-től néhány évig ugyanis volt központi támogatás a Tkp.-k elkészíttetésére, s e lehetőséggel nagyszámú kistelepek éltek.⁵⁹⁴ Több kistérségben szintén azért készült 2006–2010 között kistérségi környezetvédelmi program, mert lehetett rá forrást pályázni.

A szakirodalom,⁵⁹⁵ az általam vizsgált társulási megállapodások tartalma és az ÁSZ már többször idézett jelentése is rámutat, hogy a forráshiány és a gyenge sza-

⁵⁹² A központi környezetvédelmi elvárásoknak való megfelelés is nagyobb valószínűséggel biztosítható, ha a fenntarthatósági szempontokat beépítik a különféle helyi stratégiákba. A Bizottság közleménye (2006. január 11.) a városi környezetre vonatkozó tematikus stratégiáról [COM(2005) 718 végleges].

⁵⁹³ Az ÁSZ 2011-es jelentése, 7. sz. melléklet, 8.

⁵⁹⁴ Jellemzően 1-1 M Ft támogatást nyertek el a célra – az akkor még létező Környezetvédelmi és Vízügyi Célelőirányzatból, az ún. Zöld Forrás pályázatokon vagy a „Pátria Program 4. 1 Kistelepek környezetvédelmi programjának kidolgozása” témakör keretében.

⁵⁹⁵ A különféle (és az uniós csatlakozás követelményei miatt megnövekedett) tervezési kötelezettségek különösen a kistelepek számára jelentkeztek nagy teherként. Józsa: A kistelepek szolgálati gyakorlatáról, 296.

bályozás egyaránt okolható a tervek hiányáért. A szakértői interjúk emellett arra is utalnak, hogy a Tkp. tartalma részben fakultatív feladat, s ezért sem lenne prioritás, de volt, aki az elkötelezettség hiányát emelte ki (egyes önkormányzatok azért sem készítik Tkp.-t, mert úgysem akarnák érvényesíteni.)

Ha mindezen nehézségek ellenére Tkp. születik, annak oka a megkérdezettek szerint a közösségi igény (valamilyen környezeti konfliktus vagy a helyiek nagyobb érzékenysége, elkötelezettsége miatt), a programkészítéshez kapott támogatás valamint a törvényi előírás komolyan vétele lehet.⁵⁹⁶ Az ÁSZ egyébként 2011-ben javasolta az önkormányzati törvény olyan módosítását, amely biztosítja a Tkp.-k, illetve a helyi környezetvédelmi rendeletek megalkotására vonatkozó központi előírások érvényesülését, valamint az önkormányzatok környezetvédelmi feladatainak ellátásához pénzügyi támogatási rendszer kialakítását,⁵⁹⁷ de a problémákat azóta sem orvosolták.

A helyi stratégiákkal kapcsolatban végül még egy fontos kutatási tapasztalatra térek ki. Mind a Tkp.-k, mind a nevükben a fenntartható fejlődés elvét hordozó, egyéb helyi stratégiáknak közös sajátossága, hogy inkább csak egyes elemeik érvényesítik a fenntarthatóság követelményét, s jellemzően a fenntarthatóságnak is egy gyenge koncepcióját, és amennyiben túllépnek a fenntarthatóság elvének a hangsúlyozásán, gyakran hiányzik belőlük az operatív eszközök, akciótervek, források megjelölése.⁵⁹⁸

⁵⁹⁶ Bányai: A helyi önkormányzatok környezetvédelmi szabályozása, 59.

⁵⁹⁷ Az ÁSZ 2011-es jelentése, 24.

⁵⁹⁸ Vö.: Bányai: A helyi önkormányzatok környezetvédelmi szabályozása, 60.; Baják: A helyi fenntartható fejlődési stratégiák, 17.

4. Helyi szabályozás a környezetvédelemben és rokon területein

4.1. A KÖRNYEZETVÉDELMI RENDELETALKOTÁS NÉHÁNY SAJÁTOSSÁGA

Közismert, hogy a környezetvédelem azon szakterületek egyike, amelyeken a szabályozás többszintű: a nemzetközi, illetve európai uniós előírásoktól a nemzeti át a helyi szintig (illetve föderális államokban az utóbbiak közé még egy további szint illeszkedik). Hazánkban a környezetvédelem hazai szabályozásának a helyi szintje a települési önkormányzatok rendeleteit jelenti. Korábban a megyei önkormányzatok is alkothattak és alkottak is rendeleteket ezen a területen, amelyeket azonban deregulációs intézkedés keretében hatályon kívül helyeztek, s esetenként – például a természetvédelemben – települési önkormányzati rendeletekkel váltottak fel.

A helyi rendeletekkel kapcsolatban igen sok probléma merül fel, amelyekre már korábban is utaltam (például a törvényességi felügyelettel összefüggésben), s ilyenekre még később is kitérek. Ez alapvetően nem környezetvédelmi sajátosság, ugyanakkor a környezetvédelem területén (részben az EU hatására) rendkívül gyorsan változnak a központi előírások, változnak a finanszírozási feltételek és beruházási lehetőségek, a társadalmi és gazdasági igények, amelyek mind-mind fokozottan igénylik a helyi előírások felülvizsgálatát. Egyidejűleg fokozott körülmétekintés is szükséges, a helyi közösségen belüli konfliktusok, illetve a hosszú távú vagy éppen rejtett (netán másik településen jelentkező) környezeti hatások miatt, amelyek ebből fakadhatnak. Nem könnyű tehát a helyi problémákra adekvát, korszerű megoldásokat találni, vagyis nem mindegy, hogyan születnek a helyi előírások. Ez sok körülmény függvénye: például van-e az önkormányzatnak környezetvédelmi stratégiája, bizottsága, megfelelő szakemberei, elkötelezett vezetése, milyen a központi előírások minősége és az általuk adott helyi mozgástér, van-e az önkormányzatnak támogató kapcsolatrendszere, kik vesznek részt a döntéshozatalban stb. Sok ilyen tényezőre térek ki e könyv különböző fejezeteiben; e pontban a rendeletalkotás egyes technikáit, szempontjait mutatom be. Ez alkalmas lehet annak megvilágítására, hogy a környezetvédelem terén miért is olyanok a helyi rendeletek, mint amilyenek, s esetleg általánosítani lehet az eredményeket vagy azok egy részét, kiterjesztve érvényességüket más szakterületekre.

Feltételezve, hogy napjainkban elsősorban a központi előírások (illetve azok értelmezései) jelentenek kihívást a helyi rendeletalkotás során, felmérésünk során

vizsgáltuk, hogy az önkormányzatok hogyan igyekeznek alkalmazkodni azok változásaihoz. Öt lehetőséget kínáltunk azzal, hogy többet is lehet választani. Ezek: 1) a régi (helyi) jogszabályi szövegbe szerkesztik a változásokat; 2) teljesen új szöveget készítenek, a helyi feltételek figyelembevételével, 3) a központi előírás szövegét alkalmazzák minimális változtatással, 4) más önkormányzatok megoldásait veszik át, 5) igyekeznek a helyi sajátosságokat érvényesíteni. Az első négy válasz egymás alternatívájaként is értelmezhető, bizonyos átfedésekkel, míg az ötödik olyan attitűdöt takar, amelyik több megoldás során is érvényesíthető. A 3. táblázat a válaszok megoszlását mutatja településtípusonként.

3. táblázat: *Helyi rendeletalkotási attitűdök*

	<i>A régi szövegbe szerkesztik a változásokat</i>	<i>Új szöveg a helyi feltételek figyelembevételével</i>	<i>A központi előírás szövegét alkalmazzák minimális változtatással</i>	<i>Más önkormányzatok megoldásait veszik át</i>	<i>Igyekeznek a helyi sajátosságokat érvényesíteni</i>
Község	54,3	56,2	39,9	45,5	61,2
Város	66,2	48,5	24,2	27,2	64,4
Megyei jogú város	80,0	84,6	23,1	53,8	68,2
Fővárosi kerület	36,8	47,4	21,1	31,6	78,9
Teljes minta	59,6	53,7	31,7	37,4	64,2
Szignifikancia	0,002	0,005	0,008	0,002	0,062

Forrás: Fónai: A településméret és típus hatása a helyi környezeti politikára, 108.

A legjellemzőbb technika az, hogy a változásokat a korábbi, helyi rendeletszövegbe szerkesztik bele. Ennek hátránya, hogy a központi előírás esetenként koncepcionálisan, teljes fogalomrendszerével változik, amit e módszerrel lehetetlen követni (az utóbbi években, például a hulladékgazdálkodási és a levegővédelmi előírásoknál is megfigyelhető volt ez a jelenség).

A felmérés szerint a korábbi évtizedekben kialakult metódusok élnek tovább,⁵⁹⁹ ugyanakkor – a jogszerűség erősödő követelményeinek megfelelően (melyek szerint, például a helyi előírás nem ismételheti meg a központit, legfeljebb csak hivatkozhat rá, ha szükséges)⁶⁰⁰ – a központi előírások szövegének a minimális változtatása viszonylag kis súllyal szerepel az opciók között. A helyi érdekek figyelembevételének a legcsekélyebb esélye éppen a központi előírások átvétele, minimális, sokszor formális módosításokkal való átvétele során van. E megoldás hátterében nyilvánvalóan az áll, hogy a központi előírásokban adott rendeletalkotási

⁵⁹⁹ Fónai: A településméret és típus hatása a helyi környezeti politikára, 107.

⁶⁰⁰ Nagy–Hoffman: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, 223.

felhatalmazások jelentős része egyúttal rendeletalkotási kötelezettséget is jelent.⁶⁰¹ Az önkormányzatok egy csekélyebb része mindössze e kötelezettséget igyekszik letudni, a problémák érdemi kezelésének szándéka, illetve a helyi sajátosságok figyelembevétele nélkül. Ez – mint később látni fogjuk, számos törvényességi problémát is felvet (megjegyzem, a központi előírás csekély módosításokkal való átvétele – az értelmező rendelkezések kivételével – bizonyos esetekben, amikor a helyi előírás önmagában nem lenne értelmezhető, elvben megengedett lehet, a gyakorlatban azonban többnyire csak olyan eltérésekkel találkozottam, amelyek elősegíthetik a központi előírás téves értelmezését).⁶⁰²

Jól látható ugyanakkor, hogy az önkormányzatok jelentős része a helyi sajátosságokat, feltételeket és érdekeket igyekszik érvényesíteni. Ez adott esetben más önkormányzat megoldásainak az átvételével is történhet, amennyiben lehetőség van a hasonló helyzetű települések megoldásait keresni. Esettanulmányaim alapján ez gyakran így is van, ugyanakkor az is megfigyelhető, hogy vannak mintaadó önkormányzatok (akiknek a megoldása nem feltétlenül azért kerül előtérbe a szabályozási igény kielégítésére, mert másutt is minden tekintetben megfelel az adottságoknak, hanem például azért, mert ismertén nagyobb szakmai kapacitásuk van a szabályozás megformálására, vagy mert a Kúria már jogszerűnek találta azt).

A települések válaszai között jogállásuk alapján szignifikáns különbségek érvényesülnek. Feltűnő, például hogy a megyei jogú városok az első két választ hasonlóan magas arányban jelölték. Ez csupán látszólagos ellentmondás, s azt mutatja, hogy tudatosan kezelik a különböző szabályozási helyzeteket, és mindig a megfelelő megoldásokat követik. Inkább a községek önkormányzatai esetében figyelhető meg az, hogy a vonatkozó jogszabály szövegét és más önkormányzatok megoldásait veszik át. Ugyanakkor összességében inkább a kerületekre és a megyei jogú városokra igaz, hogy érvényesítik a helyi adottságokat.

Fontos kérdés, hogy vajon mennyire veszik számba döntéseik várható hatásait az önkormányzatok. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 17. §-ában szabályozott előzetes hatásvizsgálat többek között (mint a társadalmi, gazdasági, költségvetési hatások) a helyi rendeletek környezetre gyakorolt hatásainak a vizs-

⁶⁰¹ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 5. § (4) bekezdése szerint a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik. Vö. Kúria Köm.5084/2012/3. Ennek alapján egyes tárgyak esetén az önkormányzatok eldönthetik, hogy alkotnak-e rendeletet (például a természetvédelem, a fás szárú növények védelme, a központilag előírt szelektív hulladékgyűjtés kiterjesztése körében), más felhatalmazások szerint (például hulladékgazdálkodási közszolgáltatás) azonban kötelező a törvény végrehajtásához szükséges helyi szabályok meghatározása. Vö.: Tilk: A helyi rendeletalkotás egyes kérdései, 33.

⁶⁰² Vö. Tilk: A helyi rendeletalkotás egyes kérdései, 32–33.; Kúria Köf.5.056/2012/5. számú határozat; Köf.5.039/2013/4. számú határozat; Köf.5.057/2013/8. számú határozat; Köf.5.073/2013/4. számú határozat; Köf.5.057/2013/8. számú határozat; Köf.5.056/2012. számú határozat; Köf.5.030/2013/4. számú határozat; Köf.5.042/2013/5. számú határozat; Köf.5.039/2013/4. számú határozat; Köf.5.039/2013/4. számú határozat.

gálatára is kiterjed. Ez azonban ma még nagyon ritka a gyakorlatban⁶⁰³ (magam csak néhány egyei jogú városban találkoztam vele), és ráadásul nem egy átfogó és alapos elemzés, hanem a hatásvizsgálat egy egyszerűsített változata, amely a jogszabálytervezet hatásvizsgálatai lapjának kitöltésében jelenik meg.⁶⁰⁴ A környezetvédelem területén számos, ennél komolyabb hatásvizsgálatai modell szabályozására került sor, amelyek közül némelyiket helyi rendeletek megalkotása során is alkalmazni kell. Például a település egészére vonatkozó településrendezési terv és a helyi építési szabályzat elfogadását megelőzően környezeti vizsgálatot kell lefolytatni az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) kormányrendelet előírásai szerint. (Megjegyzem, az érintett tervek felsorolása nem taxatív, a várhatóan jelentős környezeti hatás alapján más tervekre is kiterjedhet a kötelezettség.) A Natura 2000 területekre esetlegesen hatást gyakorló különböző beruházási tervek és stratégiai tervek (ideértve a településrendezési eszközöket is, függetlenül attól, hogy a településnek csak egy részére vagy egészére vonatkoznak-e) elfogadásához hatásbecslés (természetvédelmi hatásvizsgálat) szükséges, ami a környezeti vizsgálat (illetve projektek esetén pedig környezeti hatásvizsgálat) keretében zajlik.⁶⁰⁵ A Kúria egyik első döntése épp ennek az elmulasztása miatt semmisítette meg Sopron Megyei Jogú Város Közgyűlésének a Fertő-tavat érintő településrendezési eszközét.⁶⁰⁶

Kérdőívünkben rákérdeztünk a hatásvizsgálatok gyakorlatára is. Egészen konkrétan az említett környezeti vizsgálatról volt szó, és arra voltunk kíváncsiak, hogy élnek-e vele a helyi rendeletek és stratégiák elfogadásakor, figyelembe veszik-e az eredményét, s ha igen, akkor hogyan. Ez utóbbi, nyitott kérdésekre azonban olyan válaszokat kaptunk, amelyek csak kis részben vonatkoznak a környezeti vizsgálatra, illetve a rendeletalkotásra, vagyis a válaszadók a kérdéseinket általánosságban a környezeti hatások előzetes számbavételére és értékelésére vonatkoztatták (ideértve, például a szakértők, illetve a lakosság bevonását a településrendezésbe és egyéb stratégiák elfogadásába, vagy a beruházásokhoz kapcsolódó hatásvizsgálatokat is) egy konkrét jogintézmény helyett.

Így is mindössze 40% az igenlő válaszok aránya, amin belül a megyeszékhelyek, megyei jogú városok és a kerületek értéke a magasabb (71% és 63%), míg a városoké és a községeké az alacsonyabb (45% és 35%). Az igennel válaszolóknak is csak a 77%-a írta azonban, hogy figyelembe is vették a hatásvizsgálat eredményét. Településtípusonként ebben ugyan vannak eltérések (például a kerületek 100%-ban igennel válaszoltak), de az alacsony esetszámok miatt azonban ezek nem szignifi-

⁶⁰³ Gyergyák: Önkormányzati rendeletalkotás, 42.

⁶⁰⁴ Bányai: A helyi önkormányzatok környezetvédelmi szabályozása, 49.

⁶⁰⁵ Fodor L.: Környezetjog, 136, 163–166, 282.

⁶⁰⁶ Kúria Köf.5.023/2012/9. számú határozat. Az ügy érdekessége, hogy a településrendezési eszközökkel kapcsolatos egyeztetéseket még az EU-ba való belépésünk, illetve a Natura 2000-es jogszabályok hatályba lépése előtt folytatták le, az elfogadásra azonban csak azt követően került sor.

kánsak. A nyitott kérdésre adott válaszok közt többnyire általánosságok szerepelnek (beépítettük, az szolgált a rendelet alapjául), s csak kevesen írják, hogy melyik volt az érintett rendelet (például a hulladékgyűjtési, természetvédelmi rendelet, a helyi építési szabályzat, csendrendelet). Jelentős azok száma, akik előzetes helyzetelemzést végeznek, s erre alapítják intézkedéseiket. Számosan vannak, akik megelégszenek a Jat. szerinti hatásvizsgálattal. Egyetlen válasz jelölte, hogy utólagos („eredményességi”) hatásvizsgálatot végeztek, és számos kistéleplési válaszadó inkább arra utalt, hogy nemleges válaszának háttere a forrás-, illetve szakemberhiány.

Mindezt esettanulmányaink is alátámasztják: főleg a kistélepléseken elmaradnak a hatásvizsgálatok, ahogyan a környezetvédelmi hatóság véleményének a bekerése, szakértők igénybevétele is kevésbé jellemző.⁶⁰⁷

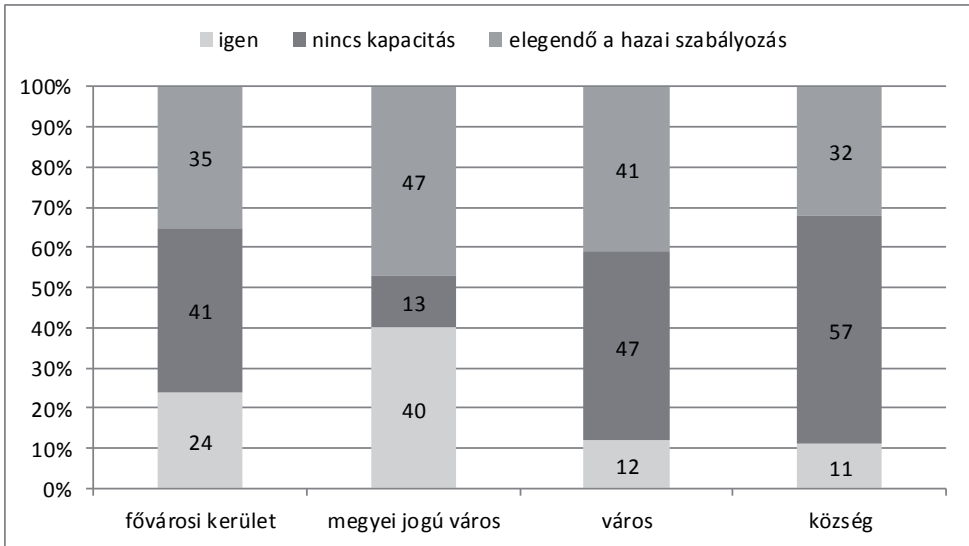
A helyi rendeletalkotás a környezetvédelem területén gyakran konfliktusok felvállalását jelenti a helyi lakossággal, illetve annak egy részével, különösen, ha a korábbi követelmények szigorításáról, az ingatlanokkal kapcsolatos használati jogok korlátozásáról van szó. Egyik kérdésünk az önkormányzati intézkedésekből fakadó problémákra irányult; a válaszok közül a rendeletalkotással kapcsolatosakat itt érdemes megemlíteni. Lakossági ellenállásra panaszkodtak az önkormányzatok a környezetállapot javítását és romlását eredményező intézkedésekkel szemben egyaránt: az avar és a kerti hulladékok égetésére vonatkozó szigorításokkal, a szelektív hulladékgyűjtés előírásával, a helyi jelentőségű természetvédelmi területek kijelölésével, a rendezési tervvel (abban, például hulladékudvar helyének a kijelölésével), belterületbe vonással (mezőgazdasági területek kivonásával), vízfolyások védősávjának kijelölésével összefüggésben. A lakossági elégedetlenség gyakran nem is a szabályok elfogadása kapcsán, hanem az azt követő intézkedések végrehajtásakor merült fel (például amikor a védősávban elhelyezett kerítések elbontására került sor).

Az is előfordul, hogy az önkormányzat intézkedése vagy épp annak elmaradása negatív környezeti hatással jár; a hatásvizsgálatoknak ezeket meg kellene előzniük, azonban sokszor más szempont kap prioritást. Tipikusnak tűnnek az át nem gondolt területrendezési eszközök, amelyek adott esetben túl közel engedik a mezőgazdasági üzemeket a lakott területekhez (vagy épp fordítva), közlekedési forgalomnövekedést generálnak, az amúgy is csekély zöldterületek beépítését eredményezik, stb. Az ombudsmani gyakorlatban mindezekre számos példát találunk, ugyanakkor kérdőívünk nem tárt fel ilyeneket. Sokkal jobban látható, ha a beruházások, tulajdonosi döntések, a közszolgáltatások szervezése, illetve a városüzemeltetés során merül fel akár negatív környezeti hatás, akár lakossági konfliktus (például egy létesítmény ellenzése).

⁶⁰⁷ Bányai: A helyi önkormányzatok környezetvédelmi szabályozása, 54.

Rákérdeztünk arra is, hogy vajon tekintetbe veszik-e településükön (kerületükben) a környezetvédelmi szabályozás és gyakorlat során a nemzetközi jog, illetőleg az Európa-jog valamely környezetjogi szabályozását, vagy a külföldi „legjobb gyakorlatokat”? Az igenlő válaszoknál kértük azt is, hogy írják körül ennek módját, a nemleges válaszokat pedig aszerint értékeltük, hogy a hazai szabályozás elegendő volta vagy a kapacitás (az ezzel foglalkozó szakember hiánya) miatt adták-e azokat. Az alábbi diagram a válaszokat településtípusonkénti eloszlásban mutatja (5. ábra).

5. ábra: a nemzetközi gyakorlatok követése a helyi szabályozásban, gyakorlatban



Az adatok azt mutatják, hogy elsősorban a megyei jogú városokban látnak lehetőséget a legjobb nemzetközi gyakorlatok követésére, és a községekben van erre legkevésbé igény és lehetőség. Az itt kapott eredményeket azonban árnyalja, hogy a kérdést nem specifikáltuk úgy, hogy kizárólag a szabályozásra és annak a gyakorlatára legyen érthető, és ennek megfelelően a válaszadók sem csak arra, hanem például a beruházások gyakorlatára is értették. A fővárosi kerületek azért is adtak kevesebben igenlő választ, mert a fővárosi beruházások jelentős részét nem a kerületek, hanem a fővárosi önkormányzat valósítja meg.

Az igenlő válasz kibontására szolgáló kérdés kérdőívünk legnehezebb kérdésének bizonyult (mindössze félszáz érdemi választ kaptunk), vagyis úgy tűnik, hogy a nemzetközi jó gyakorlatok követése inkább azok szellemiségének megjelenítését jelenti a helyi jogszabályokban és stratégiákban, esetleg a beszerzések és a közszolgáltatások szervezése során.

A helyi szabályozással összefüggésben a válaszadók többsége nem jó gyakorlatokra, hanem magasabb szintű jogszabályokra hivatkozott, amelyeket követnek, s

amelyek már érvényesítik az uniós normákat. Néhányan vannak köztük, akik közvetlenül is tanulmányozzák az EU (levegővédelmi, természetvédelmi) előírásait, vagy épp a nemzetközi jogi előírásokat (például mert területük egy része a Ramsari Egyezmény hatálya alá esik). Külföldi forrásként egyedül Németországot, illetve a testvérvárosi kapcsolatokat jelölték. Volt, aki a civilszervezetekkel való jó viszonyra is hivatkozott (például Kistokaj). Az érintett szabályozási területek közt a településrendezés, a hulladékgyűjtés és a klímavédelem is megjelenik.

Míg a rendeletalkotásban kevésbé kérhető számon a külföldi minták követése (részben a központi szabályozás adta korlátok miatt is), addig az uniós forrásból megvalósuló fejlesztéseknél az uniós normák közvetlen figyelemmel kísérése és mások bevált megoldásainak a követése szükségszerű. A nemzetközi jó gyakorlatok átvételét és továbbadását a különböző nemzetközi mozgalmak (például zöld városok), versenyek is segítik (például az Európa Zöld Fővárosa címért pályázó Pécs esetében).

4. 2. FONTOSABB SZABÁLYOZÁSI TÁRGYKÖRÖK ÉS PROBLÉMÁK

4. 2. 1. A helyi környezetvédelmi szabályozás viszonya az ellátandó feladatokhoz

Az önkormányzatok legfontosabb közhatalmi eszköze a rendeletalkotás; az önkormányzati autonómia leginkább ezen keresztül teljesebben ki.⁶⁰⁸ A környezetvédelemnek néhány szakterületén (például a sugárvédelemben, a veszélyes anyagok és technológiák szabályozása körében) nincs önkormányzati szint. Ahol pedig van, néhány kivétellel a helyi jogalkotás és a központi jogalkotás osztozik az adott területen.

Az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmány 18. §-ában, illetve a jelenleg hatályos Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében rögzített, egészséges környezethez való jog dogmatikájának a kidolgozásakor (különösen a környezetvédelmi alaphatározatban)⁶⁰⁹ – elsősorban a jogalkotó kötelezettségeivel foglalkozott, e körben kötelezettként kezelve az önkormányzatokat is, mint a helyi jogalkotás szerveit.⁶¹⁰ Az Alaptörvény P) cikke az állam és mindenki feladataként jelöli meg a természeti erőforrások megőrzését. A környezetvédelem, illetve annak szabályozása ezek

⁶⁰⁸ Nagy–Hoffman: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, 569.

⁶⁰⁹ 28/1994. (V. 20.) AB határozat.

⁶¹⁰ Például a 2219/H/1991 AB határozat, a 252/B/1999 AB határozat, a 258/B/1999 AB határozat, az 1051/B/1999 AB határozat, a 893/H/1996 AB határozat, a 46/2001. (XI. 17.) AB határozat, a 484/B/1996 AB határozat, a 26/1997. (IV. 25.) AB határozat, a 43/1997. (VII. 1.) AB határozat és az 52/1998. (XI. 27.) AB határozatokban.

alapján önkormányzati feladat. Az Alaptörvény 31. cikk (2) bekezdése szerint az önkormányzat feladatkörében eljárva alkot rendeletet.

A feladatkör meghatározása részben központi jogszabályokban történik, részben viszont a helyi önkormányzaton múlik. A legáltalánosabb feladatmegállapító jogszabály a Möt. A Möt. 4. §-a megállapítja a helyi közügyek körét, azokat „alapvetően” a közszolgáltatásokhoz, valamint az önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, anyagi és személyi feltételeihez kötve. Ez a lehatárolásokban nem ad teljes körű eligazítást, hiszen a környezetvédelemmel kapcsolatos feladatok jelentős része nem tartozik a közszolgáltatások körébe. Például külön törvény, a Ht. írja elő, hogy a települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szervezése az önkormányzat kötelezően ellátandó feladata. A központi előírások részletezik azt is, hogy a közszolgáltatásról szóló helyi rendeleteknek mire kell kitérniük. Ez azonban nem fedi le a hulladékkal kapcsolatos helyi életviszonyok teljes körét. Hulladékokra vonatkozó – a közszolgáltatáshoz közvetlenül nem kapcsolódó – előírások kerülhetnek a levegővédelem, a köztisztaság előírásai közé, a HÉSZ-be, a közösségi együttélés szabályozásába is. Egy másik példa: nehezen volna közszolgáltatáshoz kapcsolható például a zajvédelem, a magántulajdonú ingatlanok rendezettsége vagy a nyílt téri hulladékégetés helyi szabályozása.

A feladatkörök ebből következően csoportosíthatók aszerint, hogy valamelyik helyi közszolgáltatáshoz kapcsolódnak-e, vagy sem, s ha igen, akkor melyikhez. Ez a megközelítés ugyanakkor nem mindig fejezi ki, hogy mennyiben és mely területeken van szó környezetvédelemről. A „környezetvédelmi közszolgáltatások” (például a hulladékgazdálkodás, a háztartási szennyvíz kezelése) esetében ez egyértelmű, de már a közútkezelés szabályozása körében például csak akkor derül ki, ha tovább részletezzük a feladatokat. Ennek alapján a síkosságmentesítés (a sózás) szabályozása növény-, víz és talajvédelem is lehet egyszerre, míg a pormentesítésnél előtérbe kerül a levegővédelem. Az ilyen helyi rendeletek egy része a közszolgáltatóra (a hulladékkezelőre) és a szolgáltatást igénybe vevőkre (ingatlanhasználókra) is vonatkozik, míg mások kifejezetten csak a közszolgáltatóra (közútkezelőre) irányuló kötelezettségeket állapítanak meg. A közszolgáltatáshoz nem kapcsolódó előírások jellemzően minden lakosra, ingatlantulajdonosra, a településen tartózkodó polgárra vonatkoznak.

A Möt. 13. §-a egy hosszú, 21 pontos felsorolást ad az ellátandó feladatokról, amelyek között a környezet védelme is szerepel. A Möt.-ben meghatározott feladatok azonban nem egy halmaz egymástól különböző/elválasztható elemei, mivel sokszor átfedik egymást. Például az ugyancsak felsorolt természetvédelem, a környezet-egészségügy (köztisztaság) vagy a hulladékgazdálkodás a környezetvédelemtől függetlenül nem értelmezhető.⁶¹¹ Többnyire inkább a környezetvédelem

⁶¹¹ A Möt. felsorolásából hetet is a környezetvédelemhez tartozóként értelmez Bándi: Települési környezetvédelem, 33.

részterületeiről, esetenként az általános és speciális viszonyáról van szó. Ezen felül a környezetvédelem részterületei maguk sem választhatók el egymástól.⁶¹² Például a belterületi fák védelme nemcsak az élővilág, hanem a levegő, a klíma, a településkép védelme szempontjából is fontos, függetlenül attól, hogy ezt a vonatkozó jogszabályok kimondják-e. Az épített környezet védelme nemcsak az építményekre, műszaki létesítményekre, hanem a települési zöldterületekre is kiterjed. Ez azt eredményezi, hogy a hatásköröket nehéz egymástól elválasztani.

Ráadásul, mindezek elválaszthatatlanok olyan, más, szintén ellátandó települési önkormányzati feladatoktól, mint például a településüzemeltetés (közvilágítás, közterek/parkok és helyi utak fenntartása stb.), illetve bizonyos településeken a víziközmű-szolgáltatás (amin belül a szennyvízkezelés nyilvánvalóan a környezetvédelem része is) vagy a távhőszolgáltatás. E feladatok ellátásának is vannak ugyanis környezetvédelmi követelményei (természetesen nem csak önkormányzati feladatellátás esetén).⁶¹³

A Möt. szerint törvény további feladatokat is megállapíthat, vagyis a Möt. felsorolása nem teljes körű még a központilag előírt feladatok körében sem.

A Möt. felsorolása fentiek szerint azonban nemcsak hogy nem teljes, de nem is elég konkrét az állami és az önkormányzati feladatok, vagy a kötelező és a nem kötelező feladatok megkülönböztetéséhez (a környezetvédelem, természetvédelem és a hulladékgazdálkodás is túl általános fogalom ehhez).

Emellett a felsorolás értelmezése körében rá kell mutatni arra, hogy a Möt.-ben rögzített feladatok közt több olyan is akad, amelyik ténylegesen csak a helyi viszonyoktól függően lehet feladata az önkormányzatnak (távhőszolgáltatás, lakás-gazdálkodás stb.), és ezek a helyi viszonyok nemcsak központi előírásokon (differenciált feladattelepítés során megadott paramétereken), hanem esetenként az önkormányzat döntésétől függenek. Ilyen értelemben aligha lehet szó kötelező feladatról, például az önkormányzatot nem lehet a távhőszolgáltatás kiépítésére kötelezni (ha viszont már van kiépített szolgáltatás a településen, akkor ellátási kötelezettség áll fenn, amit külön törvény szabályoz).

⁶¹² A Kvt. 4. §-a alapján a környezetvédelem a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői; mindezek (a környezet) elemei, azok rendszerei, folyamatai, szerkezete védelmére kiterjed. A környezet terhelésével illetőleg igénybevételével járó tevékenységek szabályozása valósul meg. A 13. § szerint a környezeti elemeket nem csak önmagukban, hanem a többi környezeti elemmel kiterjed azok minőségére, mennyiségére és készleteire, valamint az elemeken belüli arányokra és folyamatokra egyaránt. A környezeti hatótényezők (igénybevételek, terhelések) mindegyikére kiterjed a szabályozás (a Kvt. II. fejezetének ke-retszabályai ezek közül a hulladéokra, a zajokra és rezgésekre, veszélyes anyagokra és technológiákra, sugárzásokra irányulnak).

⁶¹³ A Kvt. 3. §-a példalózó jelleggel felsorolja azon tárgyköröket, amelyek törvényi szabályozása során a Kvt.-vel összhangban kell rendelkezni. Ezekek közt a vízgazdálkodás, a hulladékgazdálkodás, az energia, a közlekedés (mindkettő valamennyi ágazata), az épített környezet alakítása és védelme egyaránt szerepel.

Az tehát, hogy egy megnevezett szakterületen belül konkrétan mi is tekintendő kötelezően ellátandó feladatnak, illetve hogy mely önkormányzatokat is terheli a kötelezettség, legtöbbször csak az ágazati törvényekből, sőt, nem egy esetben alacsonyabb szintű előírásból (például a szmogriadó kapcsán kormányrendeletből) derül ki. A nem kötelező feladatok köre pedig részben a központi (felhatalmazó), részben a helyi előírásokból. A Möt. (10. §) a központi előírásokban meg nem nevezett, más szerv hatáskörébe nem utalt helyi közügyek önálló elintézésére is felhatalmazást ad. Környezetvédelmi tárgykörök, szempontok ezek helyi szabályozásában is megjelenhetnek.

A kötelező feladatok körét törvények, illetve a vonatkozó helyi rendeletek megalkotásának a szempontjait (kötelező elemeit) további ágazati jogszabályok részletezik, de azokon túl elképzelhető, hogy az önkormányzat saját maga vállaljon környezetvédelmi feladatokat, például a stratégiáiban.⁶¹⁴ A kötelező és a fakultatív feladatok elhatárolásának a jelentősége az, hogy előbbiek körében a feladatellátás kikényszeríthető, míg utóbbiak esetén – legalábbis törvényességi felügyeleti eszközökkel – nem. Utóbbi kör csak úgy bővíthető, hogy az ne veszélyeztesse a kötelező feladatok ellátását.

Az önkormányzati környezetvédelmi feladatokra és hatáskörökre vonatkozóan számos központi jogszabály ad előírást, amelyek közül a környezetvédelem általános, keretjellegű szabályait (Kvt.) érdemes áttekinteni. A Kvt. IV. fejezete kifejezetten a helyi önkormányzatok feladatairól szól, ami mellett a törvény számos további előírása is idevág (ugyanakkor a rendeletalkotási felhatalmazások nincsenek összegyűjtve a zárórendelkezések között). Kiszűrve az ismétléseket, a feladatok körének a meghatározásával szorosan nem összefüggő rendelkezéseket, ezek szerint a települési önkormányzatok a környezet védelme érdekében:

- Rendeletalkotás révén környezethasználatnak minősülő tényállást állapíthatnak meg.⁶¹⁵
- Szabályozhatják a helyi közösségekkel, gazdálkodó szervezetekkel való együttműködéssel kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket.

⁶¹⁴ Pump: Helyi környezetpolitika, 36–38.

⁶¹⁵ Ez az előírás a Kvt. fogalmai közül a környezethasználatot köti. A fogalom eredeti definíciója szerint a környezet terhelésével illetőleg igénybevételével járó, hatósági engedélyhez kötött tevékenységről volt szó. Tehát az előírás értelme az volt, hogy az önkormányzat környezetvédelmi szempontból előírhatta egyes tevékenységek engedélyhez kötését. 2007-től a definícióból kikerült az engedélyre való utalás (tehát a környezethasználat úgy is lehet jogszerű, hogy csak jogszabály előírásai alapján, esetleg bejelentés alapján folytatják). Ugyanakkor ez nem érinti a szabályozás lehetőségét, hiszen az önkormányzati autonómiába beleértendő, hogy a környezethasználatok helyi viszonyoknak való megfelelését az önkormányzat – a helyi közügyek körében – engedéllyel vagy akár más módon biztosítsa. Mindenesetre, a Kvt. megfogalmazása ellenére én egyetlen olyan helyi rendelettel sem találkoztam, amelyik kifejezetten környezethasználatot állapított volna meg. Emellett az sem fordul elő, hogy kifejezetten erre a rendelkezésre, mint felhatalmazásra hivatkoznának az önkormányzatok, amikor engedély beszerzését írják elő.

- A települési önkormányzat képviselőtestülete önkormányzati rendeletben más törvény hatálya alá nem tartozó egyes fás szárú növények védelme érdekében tulajdonjogot korlátozó előírásokat határozhat meg.⁶¹⁶
- A képviselő-testület, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés⁶¹⁷ önkormányzati rendeletben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.
- A települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik a füstködriadó-terv, a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos, valamint az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítása,
- Ugyancsak a testület hatáskörébe tartozik a légszennyezettség szempontjából ökológiailag sérülékeny területek kijelölésével kapcsolatos eljárásban való közreműködés, területek zajvédelmi szempontból fokozottan védetté nyilvánítása, csendes övezet kijelölése, valamint a helyi zajvédelmi szabályok megállapítása (Budapesten az első két hatáskör a fővárosi közgyűlést illeti meg).
- Önkormányzati rendelettel önkormányzati környezetvédelmi alapot hozhatnak létre – Budapesten a fővárosi önkormányzat is –, amelyet környezetvédelmi célokra kell felhasználni (a felhasználásról a képviselő-testületnek évente a költségvetési rendelet és a zárszámadás elfogadásával egyidejűleg kell rendelkezni).
- Önálló vagy közös települési környezetvédelmi programot dolgoznak ki, amelyet a képviselő-testületek (közgyűlések) hagy jóvá. (Erről már szoltam korábban a helyi stratégiák körében.)
- Biztosítják a környezet védelmét szolgáló jogszabályok végrehajtását, ellátják a hatáskörükbe utalt hatósági feladatokat.
- A polgármester (főpolgármester) levegőtisztaság-védelmi feladatkörébe, illetőleg államigazgatási, hatósági hatáskörébe tartozik a füstködriadó terv kidolgoztatása és végrehajtása (a törvény ennek eszközeit fel is sorolja).
- Együttműködnek a környezetvédelmi feladatot ellátó egyéb hatóságokkal, más önkormányzatokkal, egyesületekkel.
- Elemzik, értékelik a környezet állapotát illetékességi területükön, és arról szükség szerint, de legalább évente egyszer tájékoztatják a lakosságot; emellett kötelesek igény esetén a rendelkezésére álló környezeti információt hozzáférhetővé tenni, rendelkezésre bocsátani.

⁶¹⁶ Ez a mozgáster 2008-ban szűkült, amennyiben a közterületi fák és cserjék védelmére kormányrendelet született.

⁶¹⁷ Ezt a rosszul fogalmazott előírást úgy értelmezi a gyakorlat, hogy Budapesten a fővárosi önkormányzat hatásköréről van szó, amely egyúttal kizárja a kerületekét.

- A fejlesztési feladatok során érvényesítik a környezetvédelem követelményeit, elősegítik a környezeti állapot javítását.
- A külön jogszabályban meghatározott települési önkormányzatoknak a környezetállapot-értékelést a környezeti zajra vonatkozóan – a külön jogszabályban meghatározott területekre, létesítményekre, és az ott előírtak szerint – stratégiai zajtérkép alapján kell elkészíteniük.
- A környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, külön jogszabályban meghatározott olyan tervekre, programokra, amelyek kidolgozását jogszabály, illetve (...) önkormányzati határozat írja elő, környezeti vizsgálatot kell lefolytatni, amely nélkül a terv, illetve program nem terjeszthető elő.
- Kötelesek az információs rendszer működtetéséhez szükséges és náluk keletkezett adatokat az információs rendszer rendelkezésére bocsátani.
- A környezeti ismeretek terjesztése és fejlesztése is részben az állam, részben az önkormányzatok feladata.

A törvényi előírásokat nem idéztem ugyan szó szerint, de a feladat jellege szempontjából fontos megfogalmazásokat változatlanul hagytam. Ezekből látható, hogy a feladatok körét háromféleképpen fogalmazza meg a törvény.

Kötelező feladatra utaló kijelentő módot, illetve a kötelezettséget egyértelműen kifejező, előíró megfogalmazást („köteles”, illetve „kell”) a hatósági, programképzési, együttműködési stb. feladatoknál találunk. Figyelemre méltó, hogy ezek egy részéhez nem kapcsolódnak garanciák, szankciók, nincs további központi előírás a feladat részletezésére, s mint később látni fogjuk, ez meglátszik a kötelezettségek teljesítésének – hiányos – gyakorlatán.

A megnevezett szabályozási feladatok egy része feltételes módban szerepel, jelezve, hogy megalkotásuk nem kötelező. A rendeletalkotási felhatalmazások másik része esetén pedig úgy fogalmaz a Kvt., hogy az adott tárgykörök szabályozása a képviselőtestület (közgyűlés) hatáskörébe tartozik.⁶¹⁸ A Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a szabályozási felhatalmazás általában azt jelenti, hogy azzal az önkormányzatok kötelesek élni, hacsak magából a felhatalmazásból nem következik más. A kötelezettség nyilvánvalóan fennáll, ahol az önkormányzat végrehajtási jellegű rendelete szükséges a hatósági jogkörök, a közszolgáltatási feladatok teljesítéséhez stb. A Kvt. előírásai közé azonban olyan szabályozási feladatok is kerültek, amelyek az adott szakterületet szabályozó kormányrendeletek alapján, csak egyes településeken kötelezők (szmogriadó-rendelet), illetve olyanok is (csendes övezet), amelyek minden önkormányzatot terhelő feladatként a gyakorlatban nem értelmezhetők. Az interjúk során az egyik, a környezetvédelemre egyébként odafigyelő me-

⁶¹⁸ Korábban ezeket a hatásköri törvény (az 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről) tartalmazta.

gyei jogú város képviselői úgy foglaltak állást, hogy azért nem állapítanak meg helyi zajvédelmi szabályokat, mert nem tudnák a központi előírásokon túlmenő, az általánosnál szigorúbb követelményeket érvényesíteni. Másutt pedig épp most fogadtak el helyi rendeletet.⁶¹⁹ Felvetődik ezért a kérdés, hogy az így megjelölt körben, pusztán a Kvt. alapján kötelező feladatokról van-e szó, vagy az így megadott felhatalmazások csupán a hatáskörrel rendelkező szerv meghatározása szempontjából kötelezőek, vagyis azt jelentik, hogy az érintett döntéseket csak az önkormányzat (képviselettestülete) hozhatja meg, de nem köteles azokat meghozni.

A Kvt. mellett tehát a megnevezett tárgykörök egy részére van másik központi előírás, amelyik eldönti a kérdést. És van olyan is – az avar, kerti hulladék égetése – ahol ez vitatható. Erre a következőkben részletesen ki is fogok térni. Itt csak annyit jegyzek meg, hogy a gyakorlat széttartó és hogy a Kvt. előírása, illetve az önkormányzati rendeletek tartalma vagy épp a helyi szabályozás hiánya nemcsak törvényességi, hanem adott esetben alkotmányossági (alapjogi) szempontból is megközelíthető.

Az értelmezési problémák forrása alighanem abban kereshető, hogy a Kvt. megalkotása óta csaknem teljes mértékben megváltozott a környezetvédelmi szabályozás szerkezete, koncepciója, fogalmi rendszere. Megjelentek az uniós követelmények, azokon keresztül és azoktól függetlenül is új területek, szabályozóeszközök, koncepciók kerültek bele. Számos, korábban az önkormányzatok által szabályozott életviszonyra törvényi előírások születtek stb. Ezen túl változtak a közjogi szabályozási keretek, intézmények is. Mindezeket a változásokat az időről időre elfogadott törvénymódosításokkal csak részben lehetett érvényesíteni a Kvt.-ben.⁶²⁰

A Kvt. előírásai és az önkormányzati feladatok megállapítására vonatkozó Mötv.-beli követelmények körében érdemes még rámutatni arra, hogy a feladatok és a hatáskörök meghatározása során a Kvt.-ben is érvényesül valamiféle differenciálás.⁶²¹ Ezt a levegővédelmi, a zajvédelmi, a vízvédelmi, a veszélyes vegyi üzemekről szóló és más, ágazati jogszabályok konkretizálják. Az önkormányzatok közti különbségtétel – más önkormányzati feladatok differenciált telepítésével ellentétben – a környezetvédelem területén nem az önkormányzat teljesítőképességé-

⁶¹⁹ Új, egy rendeletbe foglalt helyi zajvédelmi szabályozásra példa Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 13/2018. (V.03.) önkormányzati rendelete a zajvédelem helyi szabályozásáról.

⁶²⁰ Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2015. június 4-én konferenciát tartott „A környezet védelméről szóló törvény 20 éve” címmel. Ezen a törvény hibáit is bemutatták, de azok mellett az eredményeit hangsúlyozták inkább a résztvevők. A közvélekedés szerint ma egy átfogó módosítás vagy egy teljesen új törvény elfogadásához nincsenek meg azok a társadalmi és politikai feltételek, amelyek a törvényben megfogalmazott védelmi szint és eszközrendszer megőrzését teljes körűen biztosítanák.

⁶²¹ A Mötv. 11. § (2) bekezdése alapján a differenciálás kötelező, és olyan szempontokat kell figyelembe venni, mint különösen a gazdasági teljesítőképesség, a lakosságszámot vagy a közigazgatási terület nagysága. E leggyakoribb, kiemelt szempontok mellett mások is megfelelhetnek a követelménynek.

gétől vagy a település típusától függ, hanem a környezeti problémáktól (illetve a főváros esetén a két szabályozási szint elhatárolása/együttműködése jut még szerephez). A településméretnek is csak annyiban van szerepe, hogy bizonyos környezeti problémák (szmog, környezeti zaj meghatározott szintje) előfordulása a nagyobb városokra inkább jellemző, és ezért a differenciálás során a jogalkotó ezt a körülményt is figyelembe veszi.⁶²²

4. 2. 2. Jellemző helyi szabályozási tárgykörök

A Kvt. mint kerettörvény csupán néhány tárgykört, s nem is feltétlenül a legfontosabb felhatalmazásokat tartalmazza. A környezetvédelemmel kapcsolatos, számos ágazati jogszabály, illetőleg önkormányzati rendelet tükrében az látszik, hogy a környezetvédelem és rokonterületei közül a levegővédelem, a zajvédelem, a hulladékgazdálkodás, az élővilág-védelem, az épített környezet védelme, a talaj- és vízvédelem, a vízgazdálkodás, a vízkárelhárítás, az energia, a közlekedés egyaránt érintett. Ez az általános áttekintés ugyanakkor azt, hogy milyen mélységben, konkrétan milyen tevékenységek, feladatok tekintetében van szó az önkormányzatok által szabályozandó/szabályozható életviszonyokról, még ugyanúgy nem mondja meg, mint a Möt. 13. §-a. Szükség van tehát egy részletesebb áttekintésre, ami azt is megmutathatja, hogy a szabályozás eredeti jogalkotás körében vagy felhatalmazás alapján történik-e, illetve hogy a helyi szabályozás kötelezettség-e vagy csupán lehetőség. A 4. táblázat a felhatalmazással érintett tárgyköröket részletezi.

A táblázat, mint említettem, nem teljes, hiszen valamennyi részterület, szabályozóelem taxatív felsorolása nem lehetséges. Néhány, kevésbé jelentősnek tűnő, illetve csekély helyi mozgásteret biztosító szabályozási lehetőséget (helyi adók, közművelődés, a víziközműhöz való csatlakozás feltételei, a helyi építészeti-műszaki tervtanács létrehozása) tudatosan hagytam ki belőle.

⁶²² Ez a kérdés összefügg a központi környezetvédelmi előírás hatályával, de el is kell választani attól. Nem feladatdifferenciálás az, hogy bizonyos vízvédelmi feladatokat (például a parti sávokra vonatkozó korlátozások érvényesítése a településrendezésben) ténylegesen csak azoknak az önkormányzatoknak kell ellátniuk, amelyek területén van vízfolyás. Arról van szó viszont például a szmogriadó-terv elfogadása vagy a stratégiai zajtérkép készítése tekintetében, ami részben a településméretre, illetve részben attól függetlenül a probléma rendszeres/folyamatos előfordulásához, a mérés feltételei fennállásához stb. kötődik.

4. táblázat: a felhatalmazáson alapuló helyi rendeletek tartalmának áttekintése –
a teljesség igénye nélkül

<i>Tárgykör</i>	<i>A felhatalmazás jellege a feladat (közszolgáltatás) függvényében</i>	<i>Példák a központi előírás, illetve a feladatvállalás függvényében kötelező; illetve a nem kötelező, a gyakorlatban előforduló, jogszerű, környezetvédelmi szempontból releváns elemekre</i>
közösségi együttélés szabályai és szankcionálásuk	nem kötelező	gyakori tényállások: közterület-használati, növénygondozási, gyommentesítési, köztisztasági, az ingatlanok rendezettségére, az üzletek éjszakai nyitva tartására, az állattartásra, az ingatlan-nal határos közterület tisztán tartására, közterület stb. vonatkozó előírások (más jogszabály szerint nem szankcionált magatartások)
a közterületek tisztántartásának a szabályai	kötelező	gyakori elemek: a közterületek síkosságmentesítésére, az ott keletkező hulladékok összegyűjtésére, gyommentesítésére, a hó eltakarítására vonatkozó ingatlanulajdonosi kötelezettségek, a szórakozóhelyek és üzletek előtti területre sajátos előírások, kifolyt szennyezőanyagok (motorolaj, szennyvíz) és az ebek ürüléke eltávolításának részletes szabályai (például a gyűjtőedénybe helyezés feltételei)
a háztartási eredetű levegőterhelésre vonatkozó sajátos szabályok	nem kötelező	gyakran előfordul: pormentesítésre, büzzel járó háztartási, állattartási tevékenységekre, anyagok zárt tárolására vonatkozó kötelezettségek, korlátozó előírások
az avar és kerti hulladék égetésének a szabályozása	nem kötelező	gyakran előfordul: az égetés megtiltása, időszakhoz (hónap, nap, napszak) kötött korlátozása, meghatározott területhez kötött korlátozások (például belterületre vonatkozó, övezetkez köztött tilalom) a tűzvédelmi előírásokra utalás, a komposztálás előnyben részesítésére vonatkozó kötelezettségek, korlátozó előírások
füstködriadó-terv (szmogriadó-terv)	meghatározott feltételek teljesülése esetén kötelező	kötelező elem: az érintett terület lehatárolása, a szmogriadó korlátozó intézkedései (közlekedési korlátozások/tilalmak, az avar és kerti hulladék égetésének tilalma, létesítmények működésére vonatkozó teljesítménykorlátok stb.), megelőzési intézkedések, a feladatellátás rendje, a lakosság tájékoztatásának rendje, az intézkedések végrehajtásának, ellenőrzésének rendje (ideértve az együttműködő hatóságok feladatait is) stb.
a települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyi szabályai	kötelező	kötelező elem: a szolgáltatás tartalma (a szállítás rendje, a rendszeresített edényzet mérete), a szolgáltatási terület kijelölése, az ingatlanhasználók (háztartások, közületek) kötelezettségei, az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályok, az elkülönített gyűjtés részletes szabályai stb. lehetséges: a szelektív gyűjtés kiterjesztése további hulladéktípusokra
a zajvédelem helyi szabályai	nem kötelező	gyakori elem: szabadidős létesítmények (sportpálya,* lőtér) nyitva tartási idejének korlátozása lakókörnyezet közelében; tűzijáték, zajjal járó kerti munkák (gépi fűnyírás, fűrészelés stb.) és reklámtevékenység folytatásának napokhoz/napszakokhoz kötött korlátozása, szabadtéri hangosítás (sportpályák, vendéglátó egységek) időbeli korlátozása, alkalmi rendezvények helyszínére vonatkozó előírások (közterületen: engedély)

* Erre hoz több példát is Bándi: Települési környezetvédelem, 40–41. Mint rámutat, önkormányzati fenntartású létesítmény esetén a szabályozás érvényesítéséhez tartozik a létesítmény zárhatóvá tétele is, hiszen a nélkül, illetve ellenőrzés nélkül a használat ideje tetszőleges.

<i>Tárgykör</i>	<i>A felhatalmazás jellege a feladat (közszolgáltatás) függvényében</i>	<i>Példák a központi előírás, illetve a feladatvállalás függvényében kötelező; illetve a nem kötelező, a gyakorlatban előforduló, jogszerű, környezetvédelmi szempontból releváns elemekre</i>
csendes övezet, zajvédelmi szempontból kiemelten védett terület kijelölése	nem kötelező	kötelező: a terület lehatárolása gyakori elemek: sebességkorlátozás, behajtási tilalmak, szabadidős tevékenységek korlátozása, egyéb helyi zajvédelmi előírások
üzletek éjszakai nyitva tartási rendje**	nem kötelező	gyakori elem: teljes tilalom az éjszakai órákra, engedély előírása, a környéken lakók hozzájárulásának előírása, a település egyes területeire megállapított sajátos szabályok
a nem közművel gyűjtött háztartási szennyvíz kezelése	kötelező	kötelező elem: a közszolgáltató megnevezése, a rendszeresen ellátandó terület, az ártalmatlanítás céljából történő átadási hely kijelölése, a közszolgáltatás ellátásának rendje, a közszolgáltató és az ingatlanulajdonos ezzel összefüggő jogai és kötelezettségei, a díj mértéke, az üdülőingatlanokra, az időlegesen használt és a nem használt ingatlanokra vonatkozó sajátos szabályok stb.
talajterhelési díj	kötelező (ahol még nem épült ki teljes körűen a közcsonna-rendszer)	kötelező: a helyi vízgazdálkodási hatósági jogkörbe tartozó szennyvízelhelyezéshez kapcsolódó talajterhelési díj megállapításának a szabályai, díjkezdvémények és mentességek
helyi jelentőségű természetvédelmi terület létesítése	nem kötelező	kötelező elem: a terület/érték kijelölése/megnevezése, helyrajzi száma, a védelem indokai, kezelési terv lehetséges: a törvényben nem szabályozott tevékenységek (például védett növények gallyazása, a területen műtárgyak elhelyezése) engedélyhez kötése, az engedélyhez kötöttség alóli esetleges mentességek feltételei
településszerkezeti terv és helyi építési szabályok	kötelező	kötelező elem: a különböző (védelmi célú) területek/sávok, táj- és természetvédelmi elemek, a település egyes övezeteire vonatkozó terület-felhasználási követelmények (a telkek beépítési aránya, az állattartó épületek elhelyezésének feltételei stb.), zöldterületi rendszer fejlesztése, a táj és a természet védelme, a közművek előírásai, védőtávolságok stb.
településképvédelem	kötelező	kötelező elem: a helyi építészeti örökség területi és egyedi védelme, a településképi szempontból meghatározó területek megállapítása, településképvédelmi (építészeti, reklámokra és cégérekre vonatkozó) követelmények, előírások, például az anyaghasználatra, a homlokzat megjelenésére, a hulladékgyűjtő edények elhelyezésére, a közterületi növényzet megőrzésére, a telkek előtti zóldsávra, a védett értékekre való rálátás megőrzésére, a kábelek elhelyezésére, adótorony (antennatartó szerkezet) telepítésének a település egyes övezeteire való korlátozása stb.
környezetvédelmi alap létrehozása	nem kötelező	kötelező elem: a felhasználás környezetvédelmi célokhoz kötése, az alap forrásainak megnevezése, a felhasználás módja lehetséges: a célok konkretizálása, a hatáskör átruházása, a költségvetéshez kötött eljárás, pályázat útján való felhasználás előírása

** Az üzletek éjszakai nyitva tartásának a szabályozása során az önkormányzatok figyelembe vehetik a környéken lakók pihenéshez, illetve az egészséges környezethez való jogát. Kúria Kőf.5037/2016/4.

<i>Tárgykör</i>	<i>A felhatalmazás jellege a feladat (közszolgáltatás) függvényében</i>	<i>Példák a központi előírás, illetve a feladatvállalás függvényében kötelező, illetve a nem kötelező, a gyakorlatban előforduló, jogszerű, környezetvédelmi szempontból releváns elemekre</i>
települési támogatások	kötelező	gyakori elem: a lakókörnyezet (lakás, udvar, a közterület ingatlanl határos része) rendezettségének, tisztán tartásának előírása
kedvtelésből tartott állatok tartására vonatkozó előírások	nem kötelező	gyakori: bekerítetlen ingatlanon való (szabadon) tartás tilalma, erkélyen való tartás tilalma, figyelmeztető tábla elhelyezésének előírása
a fás szárú növények védelme	nem kötelező	gyakori elem: ingatlanon álló fa kivágásának engedélyhez kötése, pótlási kötelezettség előírása, favédelmi alap
távhőszolgáltatás	kötelező (ahol van szolgáltatás)	lehetséges elem: a távhőszolgáltatásról való leválás esetén díj-fizetés előírása a széndioxid-kibocsátásra; fejlesztési területek kijelölése
helyi közutak kezelése	nem kötelező	gyakori: a síkosságmentesítés, tisztántartás, egyéb kezelési feladatok gyakorisága, használandó anyagok és eszközök előírásai – az országos szabályzat kiegészítésére
várakozási díjak alkalmazása	nem kötelező	kötelező elem: várakozási területek (díjzónák) megállapítása lehetséges: díjmentesség zöld rendszámú gépjárművek számára
közművelődés	kötelező	előforduló elem: környezeti szemléletformálás mint vállalt feladat

A számos központi előírás⁶²³, illetve önkormányzati rendelet áttekintésén alapuló táblázat alapján megállapítható, a helyi rendeletek közt lehetnek több részterületet összefogó (a környezetvédelemről, a közösségi együttélés szabályairól szóló) és speciális tárgyúak is (például helyi jelentőségű védett területek kijelöléséről, talajterhelési díjról stb.).

Az elkülönülő szabályozás csak kevés szakterületen elvárás, például ilyen a településkép-védelem helyi szabályozása (amelynek korábbi, helyi építési, örökségvédelmi és reklámelhelyezési előírásokat kell felváltania), és ilyen a helyi építési szabályzat is. Ennek indoka az, hogy a jogalkotó az ide tartozó tárgykörökben a helyi előírások elfogadására garanciális rendelkezéseket állapított meg, például az előzetes egyeztetések körében.⁶²⁴

⁶²³ A vonatkozó, fontosabb jogszabályok: 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól; 2003. évi LXXXIX. törvény a környezetterhelési díjról; 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról; 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről; 2005. évi XVIII. törvény a távhőszolgáltatásról; 2016. évi LXXIV. törvény a településkép védelméről; 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról; 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről; 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról; 2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről; 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet a fás szárú növények védelméről; 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a levegő védelméről (2. sz. melléklet); 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről.

⁶²⁴ Kúria Kőf.5048/2016/3.

Emellett jellemző, hogy a közszolgáltatások helyi előírásait is más tárgyköröktől elválasztva állapítják meg, a hulladékgazdálkodási és a közterületek tisztaságára vonatkozó szabályozás azonban (lévén ugyanabban a törvényben a felhatalmazás) általában összekapcsolódik. A környezetvédelem nemcsak kifejezetten környezetvédelmi témájú helyi rendeletekben jelenik meg, hanem számos egyéb életviszony helyi előírásaiba is beépül. Ennek megfelelően a helyi jogszabályok címe nem mindig jelzi, hogy van-e az előírásoknak környezeti relevanciája.

Ha áttekintjük a tipikus kapcsolódási pontokat a két jogalkotási szint között, akkor úgy tűnik, többségben vannak a felhatalmazáson alapuló (végrehajtási) rendeletek, amelyek megalkotása gyakran kötelezettség. Ilyen például a helyi építési szabályzat, a hulladékkezelési közszolgáltatás szabályozása,⁶²⁵ a településkép védelme, egyes településeken a szmogriadó terv, illetve a nem közművel gyűjtött háztartási szennyvíz kezelése, a talajterhelési díj⁶²⁶ szabályozása. Csupán lehetőségéről van szó viszont például a közösségi együttélés szabályai, a helyi természetvédelem, a favédelem, vagy önkormányzati környezetvédelmi alap létrehozása, a kedvtelésből tartott állatok tartásának a szabályozása, az üzletek éjszakai nyitva tartásának rendje terén.

A központi előírások, illetve felhatalmazások maguk is többfélék, hiszen vannak, amelyek részletesen megszabják a helyi rendelet kötelező tartalmi elemeit (ez jellemző a közszolgáltatásoknál), míg akadnak keretjellegű felhatalmazások is (zajvédelem, levegővédelem). Vannak olyan szabályozási elemek is, amelyek fakultatívak az egyébként kötelezően megalkotandó helyi követelmények közt. Például a szelektív gyűjtési kötelezettség kiterjesztésére a törvény felhatalmazást ad, de kötelezettséget nem teremt, hanem a helyi közösségre bízta a bevezetésről való döntést (az önkormányzatnak a rendelet elfogadása előtt közmeghallgatást kell tartania az ügyben).

A felhatalmazások idővel változhatnak, ami különféleképpen érintheti az önkormányzatok mozgásterét. Erre példaként a szociális jogot hozom fel. A szociális törvény korábban kifejezetten felhatalmazta az önkormányzatokat arra, hogy bizonyos szociális támogatásokat a lakókörnyezet rendezettségéhez kössenek. 2015-ben a

⁶²⁵ A hulladékgazdálkodás szabályozása során a Kúria kiemelte, hogy valamennyi felhatalmazó rendelkezésnek köteleseleget tenni az önkormányzat, a felhatalmazás kereteinek betartásával. Köm.5001/2016/3.

⁶²⁶ A szmogriadó-rendelet megalkotásának feltételeit a levegővédelmi jogszabályok a településméretre, illetve a szmog előfordulásához és a légszennyezettség mérésének lehetőségéhez kötik, míg a nem közművel gyűjtött szennyvízzel kapcsolatos előírásokat ott kell megalkotni, ahol – közműre nem csatlakozott ingatlanok előfordulására tekintettel – ilyen közszolgáltatást is biztosítani kell az önkormányzatnak. A talajterhelési díjat ott kell szabályozni, ahol még nem épült ki a közcsatorna (pl. Békés megyében 2017-ben még a településeknek több mint a felén nem volt csatorna.) Kúria Köm.5060/2015/4; Beszámoló a Békés Megyei Kormányhivatal 2017. évi tevékenységéről. Békés Megyei Kormányhivatal, Békéscsaba, 2018. http://www.kormanyhivatal.hu/download/0/cb/34000/Beszámoló_a_Békés_Megyei_Kormányhivatal_2017_évi_tevékenységéről.pdf (2018. 12. 17.).

felhatalmazás úgy változott meg, hogy a lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó megkövetés kikerült mellőle. Az önkormányzatok egy része ezt követően eltörölte, míg számos másik⁶²⁷ meghagyta az ilyen rendelkezéseit. Ez jelzi, hogy eltérő értelmezések lehetségesek. Úgy tűnik egyébként, hogy a kormányhivatalok az utóbbit támogatják, legalábbis a rendes települési (például lakhatási) támogatások esetén, amelyekről az önkormányzatok döntenek. Bár valóban törvényesnek tűnik (amennyiben a feltétel megjelölésének a hiánya a hatáskört nem elvonta, hanem szélesítette), alapjogi szempontból vitatható a megoldás, amennyiben az emberi méltóság és a magánszféra tiszteletben tartásához való jog esetleges sérülésére vezethet.⁶²⁸

Mindemellett az is előfordul, hogy az országos előírás kifejezetten kiegészítést vagy eltérést enged az önkormányzati rendeletnek. E kérdéskört a következő pontban igyekszem megvilágítani, példákon keresztül.

Az esetek egy további részében eredeti jogalkotásról van szó, amelyhez – a helyi közügyek keretei közt – felhatalmazás nem szükséges, és központi előírás sincs.⁶²⁹ Önálló rendeletben jelenhet meg a gyakorlatban, például a városrehabilitáció (Monor, Mátészalka, Győr), ami egy-egy elavult terület megújítását célozza, és alkalmat kínálhat különféle környezeti szempontok érvényesítésére. Emellett szintén eredeti jogalkotási hatáskör a (saját tulajdonú) közterületek rendeltetéstől eltérő használatának a szabályozása, amivel csaknem minden önkormányzat úgy él, hogy szab valamilyen környezetvédelmi feltételt.

A témakörök összefonódása miatt gyakori egyébként, hogy a hatáskör beazonosítása nem egyértelmű. Ugyanaz az életviszony többféleképpen is megközelíthető. Ezen túl egy-egy rendeletben vegyülhetnek egymással a különböző szabályozási hatáskörök (a kormányhivatalok csak az utóbbi időben igyekeznek rávenni az önkormányzatokat arra, hogy pontosan jelöljék meg, melyik rendelkezés melyik körbe tartozik, illetve konkrétan melyik törvény melyik rendelkezésén alapul). Sokszor eredeti jogalkotásként jelölik meg a magánterületen lévő fák védelmére vonatkozó hatáskört, mert nem találják meg a Kvt. felhatalmazó rendelkezését.⁶³⁰

⁶²⁷ Tapolca Önkormányzat Képviselő-testületének a szociális ellátásokról szóló 3/2015. (II.23.) önkormányzati rendelete például előírja, hogy a kérelmező (jogosult) köteles a lakás vagy ház, és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartására, az ingatlan állagának és rendeltetésszerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására a szükséges intézkedéseket, munkálatokat megtenni. A szociális törvény korábbi 33. § (7) bekezdése határozta meg így a felhatalmazás terjedelmét az egyik támogatási forma kapcsán.

⁶²⁸ A Társaság a Szabadságjogokért nevű szervezet 2017-ben számos rendeletet kifogásolt két kormányhivatalnál, de csak részben – a törvényességi alapon támadott rendelkezések egy része körében – járt sikerrel. <https://tasz.hu/cikkek/jogellenes-onkormanyzati-szocialis-szabalyok-25-helyi-rendelet-modositottak-kifogasaink-alapjan> (2019. 01. 15.).

⁶²⁹ Ennek szempontrendszerére lásd az 1113/B/2004. AB határozatot. Az adott ügyben a vízi sporteszközök kijelöléséről is rendelkező, balatonfenyvesi fürdőrendtartás jogszerűsége volt kérdéses.

⁶³⁰ Nem csak ebből a szempontból jó példa Székesfehérvár. A városban a fapótlási (illetve megváltási) kötelezettség mértékének megállapításához a Radó Dezső-féle módszert használják. Székesfe-

Tipikus az is, hogy az önkormányzati tulajdonú közterületek tisztántartására vonatkozó rendeleteket is idesorolják, jóllehet a Ht. kifejezetten felhatalmazást ad a megalkotásukra.

Ez utóbbi esetben ugyanakkor előfordul, hogy az adott rendeletek nemcsak a közterületek tisztaságáról szólnak, hanem – hagyományos kifejezéssel élve, amit a Möt. is használ – a köztisztaságról. A köztisztaság nem azonos a közterületek tisztaságával. Amennyiben az ingatlanok tisztán tartására, rendezettségére állapítanak meg követelményeket egy köztisztasági rendeletben, annyiban eredeti rendeletalkotási hatásköréről van szó. (Itt a kérdés természetesen az, hogy hol a magánügy és a közügy határa.) Abban az esetben azonban már, ha az erre vonatkozó előírásait a közösségi együttélésről szóló rendeletben helyezik el, megint felhatalmazáson alapul a rendeletalkotás. Más kérdés, hogy a felhatalmazás a szabályozható tényállások tekintetében meglehetősen (jogvédő szervezetek szerint talán túlságosan is) széles.

Eredeti jogalkotás esetén a helyi előírás nem lehet ellentétes más (országos, uniós) jogszabállyal. Amennyiben törvényben adott felhatalmazáson alapul, akkor a követelmény szigorúbb: a helyi előírás nem léphet túl a felhatalmazáson. Tehát a hatáskörnek a rendeletek bevezetőjében szereplő megjelölése nem közömbös.

Az, hogy helyi közügyekről van szó, amire eredeti jogalkotási hatásköre van az önkormányzatoknak, nem zárja ki, hogy az érintett életviszonyok egy részének a szabályozásába a központi jogalkotó utólag beleszóljon (így például 2004-től a közterület filmforgatásra történő használata csak helyi rendeleti szabályozás léte esetén engedélyezhető, és a vonatkozó törvény megszabja a kereteket, illetve a helyi előírás kötelező elemeit). Az is lehetséges, másik oldalról, hogy az országos előírást a helyi közügyek körében, a nem szabályozott kérdésekben kiegészítse az önkormányzat rendelete, amire a következő pontokban részletesen bemutatok néhány példát.

4. 2. 3. Típusproblémák

A rendeletek törvényessége fölött, mint azt a kapcsolatrendszeréről szóló részben láttuk, felügyeletet gyakorolnak a megyei kormányhivatalok, amelyek felhívással élnek, s szükség esetén a Kúriától kéri a helyi előírás megsemmisítését.⁶³¹ Esetenként a kormányhivatalt irányító kormány megbízott pótolja (a Kúria határozata

hÉrvár Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének 31/2015 (VI. 26.) önkormányzati rendelete a fás szárú növények védelméről.

⁶³¹ E kérdéskör általános kereteire lásd Hoffman: Az önkormányzati rendeletek bírósági felülvizsgálata, 340–349.; Környezetvédelmi tárgyú eseteket elemez Balogh: A környezetvédelem, köztisztaság problémái, 84–86. A korábbi évek problémáira pedig lásd Fogarasi: A helyi önkormányzatok és a jogharmonizáció, 50–59.

alapján) a hiányzó rendeletet, vagy – a környezethez való jog érvényesülése érdekében – az ombudsman kezdeményezi a hiányzó előírás pótlását az önkormányzatnál.

Alkotmánybírósági határozatok, ombudsmani jelentések, illetve kúriai döntések jelzik, hogy a nemzeti jognak ez a szegmense nem mentes a problémáktól. Az általam végzett esettanulmányok is arra világítanak rá, hogy a környezetvédelem területén meglehetősen sok a törvényellenes helyi előírás (nem megengedett eszközök, a központi előírások változásait nem követő vagy azoktól enyhébb szabályok). Ritkán fordul viszont elő, hogy a szükséges rendelet egyáltalán nem születik meg (a Kúria gyakorlatából ismert például hogy a nem közművel gyűjtött szennyvíz kezelésének szabályozását számos önkormányzat elmulasztotta).⁶³² Az, hogy az önkormányzat teljes egészében elmulasztja megalkotni valamely rendeletét (hátráltatva ezzel adott esetben a környezetvédelmi hatóság fellépését is)⁶³³ különösen gyakran fordul elő, amikor a központi előírás változik.

A helyi előírásokat általában is hozzá kell igazítani a központiakhoz, de van, amikor a törvény külön határidőt szab egy új helyi rendelet megalkotására. A helyi rendelet megalkotására/módosítására nyitva álló határidő elmulasztására napjainkban gyakori példa a településkép-védelmi szabályozás, amelynek az esetében 2017 végén járt le a (meghosszabbított) határidő, de még 2018 végén is akadnak települések, ahol a rendelet megalkotására várni kell.⁶³⁴ A mulasztás főleg a kistelepüléseken azzal magyarázható, hogy a szabályozás megalapozása költséges. Ugyanakkor ebben az esetben azért is komoly a probléma, mert a törvényhozó azzal a jogkövetkezménnyel igyekezett rávenni az önkormányzatokat a mielőbbi teljesítésre, hogy a korábbi helyi szabályok alkalmazhatóságát kizárta, ami egyébként egy szűk körben, a helyi értékek védelme körében 2018 vége volt. A határidő elmulasztása így a környezethez való joggal összefüggésben a visszalépés tilalmába ütköző helyzetet idéz elő.⁶³⁵

Sokkal jellemzőbb, hogy egy-egy részkérdés sikkad el. Különösen a hulladék-gazdálkodás területén előforduló „eltérés,” hogy az önkormányzat elmulaszt megalkotni valamilyen rendelkezést, s ezzel járul hozzá a környezethez való jog csorbulásához. Több ilyen esetre mutatott rá a közelmúltban az ombudsman, például a

⁶³² A vízgazdálkodási törvény szerint e kérdést kötelező szabályozniuk az önkormányzatoknak (ha vannak nem bekötött ingatlanok a településen). Köf. 5 059/2015/4, Köf. 5 060/2015/4.

⁶³³ Például 2011-ben Szerencsnek és Taktaharkánynak egyaránt hiányzott az avar, illetve kerti hulladékok égetésére vonatkozó szabályozása. Az ÁSZ 2011-es jelentése, 54, 87.

⁶³⁴ Például Székesfehérvár, Karcag, Aszód rendelete késvé, 2018 tavaszán született meg; Makó, Abaliget településkép-védelmi rendeletének pedig a tervezete is csak 2018 nyarára készült el. <http://mako.hu/2018/06/14/telepuleskepi-rendelet-2018-tervezet/>; http://orfu.govern-soft.hu/orfu_files/public/abaliget_tkr_v3.pdf (2018. 10. 31.). A Nemzeti Jogszabálytárban nem találtam, például Beremend, Szerencs, Villány rendeletét, és részletes felmérés nélkül is valószínűsíthető, hogy számos településnek hiányzik még.

⁶³⁵ Agócs: Településképi szabályozás, 169.

különböző méretű hulladékgyűjtő edények használatával összefüggésben, hiányolva (a kisebb edényzet rendelkezésre bocsátását, illetve) az olyan feltételek meghatározását, amelyek a szelektív hulladékgyűjtést és a vegyes összetételű, háztartási hulladék mennyiségének a csökkentését ösztönöznék.⁶³⁶ Arra is volt példa, hogy a helyi építési szabályzatban nem korlátozták a folyóvizek parti sávjának beépítését.⁶³⁷

Az említett típusproblémákon felül további kérdéseket is felvet a gyakorlat, amelyek lazábban kapcsolódnak csak a témához. Így, például jellemzően nem megengedett az olyan eltérés, amely egyes fogalmak (például települési szilárd hulladék) meghatározásában ölt testet.⁶³⁸ Az ilyen szabályozás közvetve enyhítést és szigorítást egyaránt eredményezhet (például tágítva vagy szűkítve az előírások tárgyi hatályát), az elsődleges probléma azonban a jogállamiság elvének sérülése. Mint a Kúria rámutatott, ha valamely fogalmat a magasabb jogszabály meghatározott, akkor a helyi önkormányzat az adott szabályozási koncepciót érintően nem használhat attól eltérő (sem szűkebb, sem tágabb értelmű) fogalmat, mert ezzel a szabályozása szembekerül a más jogszabályéval, illetve a jogszabállyal érintettek körében a jogalkalmazás során jogbizonytalanságot okoz.⁶³⁹

Új helyi rendelet helyett a korábbi normaszövegbe foglalás mint erőforrás-takarékosnak tűnő szabályozási technika is lehet az oka annak, ha például régi fogalmakat használ egy helyi előírás. Mint arra már utaltam, esetenként az új törvény koncepciót vált, és ilyenkor ez a megoldás nem lehet célravezető. Például 2012-től a háztartási folyékony hulladék helyett a nem közművel gyűjtött szennyvíz a helyes kifejezés. Aki ezt figyelmen kívül hagyta, adott esetben a Vt. helyett a Htv. előírására alapozta a helyi rendeletét, s abba elmulasztotta beépíteni a Vt.-ben előírt szabályozási elemeket.⁶⁴⁰

Az sem megengedhető, ha az önkormányzat (túllépve a más jogszabályokban szabott kereteken) túl sok kötelezettséget állapít meg. Például az ingatlantulajdonos kötelezése az ingatlan melletti járdaszakaszc, árok tisztántartására, parlagfü-mente-

⁶³⁶ Idekívánkozik annak megjegyzése, hogy (miként egyik interjúalanyom felhívta rá a figyelmet), a kisebb edény lehetősége csak egy jól működő rendszerben, megfelelő környezettudatosság mellett ösztönöz a hulladékmennyiség csökkentésére; ezek hiányában – hazai viszonyok közt sokszor inkább – csak az ingatlanhasználó pénztárcáját kíméli a környezet helyett.

⁶³⁷ Lásd erre vonatkozóan a Kúria Köf. 5 012/2013/4, Köf. 5 015/2013/6, Köf. 5 016/2013/6, Köf. 5 076/2013/3., 5 018/2013/6., Köf. 5 059/2015/4, Köf. 5 060/2015/4, Köm. 5025/2013/7 sz. határozatait és az AJB-4051/2014. számú ügyben, illetve az AJB-397/2015. számú ügyben kiadott közös jelentéseket.

⁶³⁸ A magasabb szintű előírástól eltérő definíciókra példaként lásd az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentését az AJB-4051/2014. számú ügyben, 2015 júniusából; illetve az AJB-397/2015. számú ügyben kiadott közös jelentést, 2015 májusából.

⁶³⁹ Kúria Köf. 5.073/2013/4. számú határozat.

⁶⁴⁰ Kúria Köf. 5.032/2014/3. számú határozat.

sítésére, síkosságmentesítésére még belefér azokba, de dísznövények ültetése és gondozása már nem.⁶⁴¹ Az önkormányzatnak utóbbi körben a közhatalmi eszköz helyett más utat, például a támogatás nyújtását kell választania (a fás szárú növények védelme vagy a helyi építési szabályozás körében azonban a fákra, cserjékre vonatkozóan már vannak bizonyos közhatalmi eszközeik is).

Olyan esetkört is beazonosíthatunk, amelyikben az önkormányzatok tömegesen túllépi a hatáskörüket, s olyan kérdéskört szabályoznak, ami (már) nem illeti meg őket. Ez főleg a központi előírások változását követő időszakban jellemző. Például ombudsmani jelentések és kúriai ítéletek egyaránt jelezték ezt a 2013-tól hatályos hulladéktörvény kapcsán, amely miniszteri hatáskörbe vonta a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj szabályozását, és hasonló problémák merültek fel a 2011-től hatályos levegővédelmi kormányrendelettel összefüggésben is, amely többek közt megújította a szmogriadóra vonatkozó előírásokat.⁶⁴²

Gyakori jelenség e körben (csaknem minden esettanulmány jelzett ilyet), hogy a helyi rendelet merev hivatkozása (ami önmagában is sértheti a jogszabályszerkesztés követelményeit)⁶⁴³ időközben hatályon kívül helyezett központi előírásra utal.⁶⁴⁴

Ezek az esetek azt is példázzák, hogy a központi jogszabályok gyakori módosulása, illetve a hatáskörök megosztása a kormányzat (illetékes miniszter) és a települési önkormányzatok között újabb és újabb bizonytalanságokat idéznek elő.⁶⁴⁵

Ehhez még az is hozzájárul, hogy a törvényességi felügyelet gyakorlása sem következetes. A kúriai (és korábbi alkotmánybírósági) gyakorlatban is elő-előfor-

⁶⁴¹ Például 1256/H/1996 AB határozat, 675/B/2005 AB határozat, Köf. 5015/2012/6.

⁶⁴² Lásd például a 28/2011. (III. 31.) AB határozatot, illetve a Kúria Köf. 5012/2013/4, Köf. 5015/2013/6, Köf. 5 016/2013/6 és Köf. 5 076/2013/3. és az alapvető jogok biztosa által kezdeményezett 5018/2013/6. sz. határozatait. De 2010 után az ebtartás helyi szabályozása is kiesett a helyi jogalkotás tárgyköréből, s egy 2012-es újrashabályozás óta ugyan megint lehetséges a helyi rendeletalkotás, de az továbbra sem terjed ki az állatszám korlátozására vagy az ebtényésztés engedélyhez kötésére. E szakterületen ugyancsak problémák merültek fel; 146/2011. (XII. 2.) AB határozat; Köf. 5 046/2013/7.

⁶⁴³ Ezt a követelményt sem egyszerű értelmezni. A Jat. előírásai alapján a rendelet bevezető részének pontosan meg kell jelölnie a felhatalmazó törvényi rendelkezést. Ugyanakkor gyakori, hogy a rendeletek előírásai között találunk kormányrendeletre, miniszteri rendeletre történő utalást. Ilyenkor a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet alapján a merev hivatkozás helyett a rugalmas hivatkozást kell előnyben részesíteni, azaz jogszabály- és paragrafusszámok helyett a tárgykör pontos megnevezése, körülmírása a helyes megoldás. A Kúria Köf. 5.042/2013/5. számú határozata alapján, ha viszont – kivételesen – az önkormányzat más jogszabály szövegét akarja rendeletébe beépíteni, ezt csak a törvényhely pontos megjelölésével teheti meg.

⁶⁴⁴ Kúria Köf. 5.010/2013/4. számú határozat; Tilk: A helyi rendeletalkotás egyes kérdései, 29–30. Típushibák gyűjteményét adja Gyergyák: Önkormányzati rendeletalkotás, 64–68.

⁶⁴⁵ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentése az AJB-4211/2014. számú ügyben; Szilágyi E.: Mennyit ér a közszolgáltatás? 44–47. <http://kozjavak.hu/sites/default/files/files/Szilagy%20Emese%20Mennyit%20er%20a%20kozszolgaltatas.pdf> (2018. 11. 19.); Balogh: A környezetvédelem, köztisztaság problémái, 87.

dulnak ellentmondások (például abban a tekintetben, hogy miként lehet a központi előírásokat kiegészíteni, illetve szigorítani),⁶⁴⁶ a kormányhivatalok esetén viszont az jellemző, hogy gyakran nem tudják teljes körűen ellátni a feladataikat (ami nem meglepő annak tükrében, hogy egy-egy megyében akár több száz település is van). Interjúink a leterheltségükön túlmenően arra is rámutatnak,⁶⁴⁷ hogy például a jelentős befolyással rendelkező megyeszékhelyek esetén, illetve ahol bizonyos politikai hatások is megfigyelhetők, esetleg könnyebb meggyőzni a kormányhivatalokat arról, hogy a központi szabályozás tarthatatlan, s szükség van egy-egy, azzal ellentétes helyi rendeletre. Másik oldalról viszont az esettanulmányok arra is rámutatnak, hogy éppen ezek a városok túlságosan is szem előtt vannak (közel vannak a kormányhivatalhoz, versengenek egymással a befektetőkért, támogatásokért stb.) ahhoz, hogy fő szabályként ne a törvényes megoldásokra törekvés vezesse őket.

Ami a mozgástér, a keretek másik oldalról való megközelítését illeti, a nyugat-európai városokban alkalmazott megoldások közül több is hiányzik nálunk, jóllehet, a hazai központi szabályozás lehetővé teszi. Nincs gyakorlata például a gépjárművek behajtását korlátozó környezetvédelmi övezet (magyarul: alacsony kibocsátási zóna) kijelölésének. A környezetet kímélő fűtési módok (például megújuló energia vagy távhő) előírását egyes övezetekben számos ország lehetővé teszi az önkormányzatoknak, míg nálunk a bírói gyakorlat (vitatható módon) törvényellenesnek tekinti. (Ezekre a példákra a levegővédelem és a klímavédelem kapcsán térünk majd ki bővebben.)

4. 3. A KÖZPONTI ÉS A HELYI ELŐÍRÁSOK KÜLÖNBÖZŐSÉGEI (DOGMATIKAI MEGKÖZELÍTÉS)⁶⁴⁸

4. 3. 1. Szigorítás, kiegészítés

Az éppen csak jelzés értékkel felvillantott problémák indokolják, hogy az alábbiakban kísérletet tegyünk a központi és a helyi környezetvédelmi előírás viszonyának a feltérképezésére, dogmatikai megközelítésére, kifejezetten abból a szempontból, hogy vajon az önkormányzatok hogyan tudják a helyi sajátosságokat érvényesíteni.

Az első kérdés annak tisztázása, hogy vajon miből fakad az igény, s hogyan lehetséges a helyi sajátosságok érvényesítése a rendeletalkotásban; mit jelent az

⁶⁴⁶ A lőtérhasználat időbeli korlátozása kapcsán, például a gyakorlat abban egységesnek tűnik, hogy megengedi a helyi szabályozást, az indokolás szempontjai azonban kezdenek összemósodni. Lásd Köf. 5 019/2014/4. határozat.

⁶⁴⁷ A kérdésben nyilatkozó interjúalanyaink önkormányzati körökből, illetve társadalmi szervezetektől kerültek ki.

⁶⁴⁸ Az e pontban foglaltak jelentős mértékben támaszkodnak korábban közölt tanulmányomra. Fodor L: A helyi szabályok eltérése a központi előírásoktól, 353–364.

alcímbe említett kiegészítés és a szigorítás. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése ugyanolyan, egészséges környezethez való jogot deklarál mindenki számára. Nyilvánvaló azonban, hogy azokon a településeken, amelyeken egészségkárosító környezeti ártalmaknak (például környezeti zajterhelésnek, szmognak) van kitéve a lakosság, ez a jog nem érvényesül megfelelően. A problémák mellett számos településen éppen az átlagnál kedvezőbb környezeti állapot, kiemelt védelemre érdemes természeti értékek jelenléte és megőrzésének igénye, pozitív helyi (fenntarthatósági) kezdeményezések indokolnak sajátos fellépést. De vajon van-e erre az érintett települések önkormányzatainak megfelelő eszköze? Amellett, hogy egy sor területen (településrendezés, hulladékgyűjtés, zaj- és levegővédelem stb.) kifejezett felhatalmazást kaptak a jogalkotásra, a helyi viszonyoknak megfelelő szabályozásra, mondhatnak-e mást is, mint ami a magasabb szintű jogforrásokban megjelenik?⁶⁴⁹

Az egyik lehetséges út a szigorúbb követelmények állítása, amire az önkormányzatokat (a képviselőtestületeket, illetve Budapesten kizárólag a fővárosi közgyűlést)⁶⁵⁰ a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995:LIII. törvény (Kvt.) 48. § (1) bekezdése kifejezetten felhatalmazza. A környezetjog elmélete szempontjából ezt az előírást meghatározónak tekintem, s előrébb helyezem minden más lehetőséghez képest, amelyik szigorítást tesz lehetővé, noha mint alább látni fogjuk, van erre lehetőség más jogalapra való hivatkozással is, amelyeknek a gyakorlatban ténylegesen nagyobb szerep jut.

Az eltérés tartalmi feltétele a Kvt. alapján, hogy „kizárólag nagyobb mértékben korlátozó” (azaz összességében és részleteiben is csak szigorúbb) környezetvédelmi előírásokat határozhatnak meg. Ez a hatáskör a képviselőtestületet (fővárosi közgyűlést) illeti meg, gyakorolni csak rendeletalkotással lehet. A Kvt. a szigorítás feltételül szabja azt is, hogy törvény vagy kormányrendelet az önkormányzat számára („meghatározott módon és mértékben,” kifejezetten) eltérést engedjen (formai feltétel).⁶⁵¹ Ezzel a lehetőséggel élve úgy térhetnek el az országos normáktól, hogy (még a más jogszabállyal tartalmilag ellentétes rendelkezés esetén sem) nem sértik meg a jogforrási hierarchiát.⁶⁵²

⁶⁴⁹ Különös tekintettel arra, hogy az alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothatott, de az nem lehetett ellentétes más jogszabállyal, miként az alaptörvény 32. cikk (2) és (3) bekezdése is kimondja, hogy „feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot,” amely „más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”

⁶⁵⁰ Erre a kizárólagosságra (is) tekintettel semmisítette meg a 34/2008. (IV. 3.) AB határozat, illetve a Kúria Köf. 5 025/2012/5. határozata egy-egy kerületi önkormányzatnak az általánosnál szigorúbb zajvédelmi előírásait.

⁶⁵¹ Ugyanez a lehetőség egyébként korábban a 2012-ig hatályos hulladékgyűjtési törvény (a 2000. évi XLIII. tv.) 21. §-ában is megjelent.

⁶⁵² Fodor L.: Környezetvédelem az Alkotmányban, 115–116.

Szigorításról fogalmilag – a szó legszorosabb értelmében – csak abban az esetben lehet szó, ha az adott életviszonyt központi előírás már rendezte, de annak a védelmi szintjét az önkormányzat – ugyanazzal a módszerrel/eszköztípussal – meg kívánja emelni (például enged–nem enged; meghatározott időtartamra korlátoz–rövidebb időtartamra korlátoz). Az eltérés tartalmi feltétele világos: annak alapján, ha az országos előírás szigorítása történik, az megengedett, de ha enyhítésre kerül sor, az önkormányzati rendelet törvénysértő, illetve emiatt egyben alkotmány-sértő. Ettől eltérő megítélés alá esik, ha az önkormányzat (csak) a saját, korábbi rendeletétől tér el az enyhítéssel, az ugyanis egy valamennyi jogalkotási szintre egyaránt vonatkozó követelménybe, mégpedig a visszalépés tilalmába ütközhet,⁶⁵³ s emiatt (a környezethez való jogot, illetve adott esetben az Alaptörvény P) cikkében foglalt megőrzési kötelezettséget sértve) alaptörvény-ellenes lehet.⁶⁵⁴

Más a megítélés, ha az önkormányzati rendelet olyan megközelítésben és módon, illetve olyan elemét érintően szabályozza az életviszonyt, amelyik az országos előírásban nem szerepel. Ez a lehetőség a kiegészítő jellegű szabályozás.⁶⁵⁵ Ilyenkor a kiindulópont az, hogy van központi szabályozás, azonban önmagában ez a tény nem zárja ki a helyi rendeletalkotást. Ilyenkor is meg kell maradni a helyi közügyek keretei közt, illetve a helyi rendelet nem lehet az országos előírással ellentétes.⁶⁵⁶

A kiegészítő szabályozás lehetősége nem korlátozódik környezetvédelmi ügyekre, s ennek megfelelően a joggyakorlat nem is tulajdonít neki semmilyen környe-

⁶⁵³ Fodor L: A környezethez való jog dogmatikája, 14–16., illetve az újabb, már az Alaptörvény P) cikkére is hivatkozó gyakorlatból lásd: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat; 28/2017. (X. 25.) AB határozat, 13/2018. (IX. 4.) AB határozat.

⁶⁵⁴ A szakirodalomban felmerül e két tényállás keveredése, ami dogmatikai szempontból és a jogállamiság követelménye felől nézve is erősen vitatható (úgy tűnik ugyanis, hogy ugyanazon jogkövetkezményt fűzi hozzájuk, illetve azonos joghatást tulajdonít a jogalkotás két szintjének). Vö.: Balogh: A környezetvédelem, 86. Az önkormányzati rendeletnek a központi előírástól az enyhítés irányában eltérő előírását „implicit” visszalépésként értékelni (ráadásul olyan esetben, amikor jogtechnikailag sem lehetett szó visszalépésről, mert az önkormányzat korábbi előírásokat tartott fenn, miközben a központi előírás megváltozott) álláspontom szerint aligha lehet.

⁶⁵⁵ Mint a 17/1998. (V. 13.) AB határozat kifejti, a központi szabályozás léte nem zárja ki a rendeletalkotást; helyi közügyekben – törvényi felhatalmazás hiányában is – lehetséges az országos előírással nem ellentétes, kiegészítő jellegű követelményeket szabni. Ez a döntés egész más tárgykört érintően született, de az AB környezeti vonatkozású ügyekben is gyakran visszautalt rá; így az alábbiakban példaként kifejtett zajvédelem mellett leggyakrabban a helyi állattartással összefüggésben. Az állattartás helyi szabályai (például a méhcsaládok számának korlátozása) körében több határozat is kimondta ezt az elvet, de az érintett előírások környezet-egészségügyi, illetve természetvédelmi jelentősége csak a legelső ügyben játszott szerepet. Ennek megfelelően a Kvt. 48. § (1) bekezdésében adott felhatalmazás sem merült fel a törvény hatályba lépését követően hozott határozatokban. Vö. a 6/1995. (II. 22.) AB határozatot, például a 18/2010. (II. 18.) AB határozattal. Hasonló mondható el a mobiltelefon átjátszóállomások belterületre telepítésének kizárása kapcsán; 999/H/2005. AB határozat.

⁶⁵⁶ Kúria Köf.I.5 019/2014/4; Köf.5 042/2015/3; Köf.5 047/2016/2.

zetvédelmi sajátosságot. A kiegészítő szabályozást sokszor nehéz elhatárolni a szigorítástól; például a zajvédelem terén jellemző, hogy az érintett tevékenységek (társasházi felújítás, közterületi rendezvények, lőtérhasználat a belterülethez közeli ingatlanon stb.) gyakorlását időben korlátozzák az önkormányzatok, amit az érintettek (összességében értékelve) a tevékenységük feltételeinek a szigorításaként élik meg, holott nincs mögöttük az adott feltételre vonatkozó, (azonos szabályozási módszerrel élő) országos szabály (a központi jogszabály egyéb feltételeket, például határértékeket rögzít, de időbeli korlátozásokat nem).⁶⁵⁷ A kiegészítéshez az országos jogszabály eltérést „megengedő” rendelkezése (a szigorítással szemben) nem szükséges.⁶⁵⁸ Amennyire egyértelműnek tűnik ez az okfejtés, annyira nem az a gyakorlati érvényesülése. Az AB, illetve az újabban a törvényességi felülvizsgálatba bevont Kúria gyakorlatára egyaránt érvényes ugyanis, hogy nem alkalmas valamennyi probléma megoldására (nem kerül eléjük a problémás rendeletek jelentős része), s jelentős számmal születnek vitatható önkormányzati rendeletek. Az AB határozatok és kúriai határozatok gondolatmenete ráadásul nem mindig letisztult, illetve előfordul, hogy az AB vagy a Kúria döntését követően a központi szabályozás – épp az önkormányzati mozgástér szűkebbre szabása vagy tágítása érdekében – megváltozik, így a korábbi döntések nem feltétlenül segítik az eligazodást.

4. 3. 2. Nehéz eset – az állattartás helyi szabályozásának kérdése

A „nehéz esetek” közé sorolom az állattartás szabályozásának sokat emlegett ügyét. Valójában két tárgykörrel van szó: a mezőgazdasági haszonállatok és a kedvtelésből tartott állatok tartásának a körülményeiről. Előbbinél nagyobb területen, jellemzően komolyabb környezeti ártalmak is jelentkezhetnek, de a közelségből is fakadhatnak konfliktusok (például sokszor a lakóövezetbe közeli állattartó telepek, vagy épp a belterületen történő tartás bűzhatásai miatt folyamatosak a lakossági panaszok), míg utóbbinál a hatások zavaró jellege inkább az együttélésből

⁶⁵⁷ 937/B/2000. AB határozat; 103/2008. (VII. 11.) AB határozat, Kúria Köf.I.5 019/2014/4, valamint a 3. pontban említett határozatok, és hogy egy egész más tárgykört is szóba hozzak (járművek elszállítása közterületről, részben környezetvédelmi megfontolások miatt, vagyis a közúti közlekedés rendjének és a közterületek tisztántartásának “érintkezése”), lásd a 958/H/1993. AB határozatot.

⁶⁵⁸ Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a példákkal érintett szakterületen (korábban a hatásköri törvény, az 1991. évi XX. törvény 85. §-a, míg jelenleg) a Kvt. 48. § (4) bekezdés f) pontja általános felhatalmazást ad az önkormányzatoknak a helyi szabályok megalkotására. Korábban az önkormányzatok mozgásterét egy miniszteri rendelet korlátozta – lásd a 937/B/2000 AB határozat tényállását, s az abban említett 12/1983. (V. 12.) MT rendeletet – amelynek keretei között a zajvédelmi előírásokat megalkothatták, míg a jelenleg hatályos előírások ilyen kikötést nem tartalmaznak. Az említett előírások felvillantása is elegendő annak érzékeltetésére, hogy a Kvt-nek az önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó előírása nem általánosítható fenntartás nélkül a környezetvédelem valamennyi területére, s hogy egyéb normáktól is függ a helyi és az országos előírás viszonyának a megítélése.

fakad (például a panellakásokban tartott kutya esetén). Előbbi esetben a központi szabályozás szempontja az állategészségügy és az állatvédelem, a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezés elleni védelme, ami mellett önkormányzati részről inkább a környezetvédelem és főként a többi lakos védelme, netán a közterületek rendje merül fel.⁶⁵⁹ Utóbbi tárgykörben kevesebb a környezetvédelmi megfontolás a központi előírásokban, az önkormányzatok pedig itt is főleg a közösséget védnék az állattartás zavaró hatásaitól.

Mindkét tekintetben szűkült a mozgástér. 2010-ben megjelent a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet, amelynek az előírásaira tekintettel azt mondta ki az Alkotmánybíróság, hogy az önkormányzatok már nem korlátozhatják az ingatlanokon tartható állatok (ebek, macskák, stb.) számát.⁶⁶⁰ Hozzá kell tenni, hogy az AB csak a törvényesség ügyében döntött, miközben az indítvány a tulajdonhoz való jog sérelmét is kifogásolta.⁶⁶¹

A másik területre vonatkozóan 2012-ben az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény új 6. § (6) bekezdése azt mondta ki, hogy mezőgazdasági haszonállat tartása önkormányzati rendeletben nem korlátozható.

Számos (ha nem is mindegyik) önkormányzat ezek hatására hatályon kívül helyezte minden állattartásra vonatkozó előírását.

Ezt az egyik területen fordulat követte a központi szabályozásban: az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 2013. január 1. hatállyal megállapított 49. § (6) bekezdése ugyanis világossá tette, hogy az önkormányzatok mégiscsak jogosultak a kedvtelésből tartott állatok tartását szabályozni. Ennek ellenére a Kúria egyik, már az új szabályozásra tekintettel hozott döntése megerősítette az AB döntését, amennyiben bár a kiegészítő jellegű szabályozás lehetőségét elismerte, de azt úgy értelmezte, hogy az állatok egyedszámának a szabályozására nem terjed ki.⁶⁶²

A helyi szabályozási gyakorlatból az látszik, hogy az önkormányzatok igen eltérően értelmezik a mozgásterüket. Ha nem is sokan, de vannak, mégpedig újabbak is, akik kevésbé értelmezik mereven a bírósági döntésekben foglaltakat, és adott esetben továbbra is korlátozzák az ingatlanonként tartható ebek számát.⁶⁶³

⁶⁵⁹ Paulovics–Jámbor: Az önkormányzati rendeletek bírói kontrollja, 9.

⁶⁶⁰ 146/2011. (XII. 2.) AB határozat.

⁶⁶¹ A kérdéskör már korábban is felmerült, s az AB egy ízben sem állapította meg az állatszámot korlátozó helyi rendeletek alkotmányba ütközését a tulajdonjog korlátozására tekintettel. Paulovics–Jámbor: Az önkormányzati rendeletek bírói kontrollja, 6–8.

⁶⁶² Kúria Köf.5.073/2013/4. számú határozat.

⁶⁶³ Például Kiskunhalas Város Önkormányzata Képviselő-testületének 34/2017. (X.27.) önkormányzati rendelete a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályairól. Így jár el Pilisborosjenő is. Megjegyzem, a rendeletet a Nemzeti Jogszabálytárba nem töltötték fel, ugyanakkor a helyi dokumentumtárban szerepel, és a jegyző időnként annak megfelelő felhívást tesz közzé az interneten.

A Kúria említett döntése tükrében nehezen védhetőnek tűnik az álláspontjuk. Ugyanakkor mégis érdemes a megértésére egy gondolati kitérőt tenni. Először is, a törvényi felhatalmazás nem tartalmaz korlátokat, amiből az következik, hogy az önkormányzat a helyi közügyek körében szabályozhat, igaz, csak kiegészítő jelleggel. Aminek jelen esetben a kiegészítéséről szó lehet, az – összefoglalva – az állattartás körülményeire vonatkozó, az állatok védelmét szem előtt tartó szabályozás, amelyik a környezetet illetően igen kevés előírást tartalmaz. Ilyen az állati ürülék eltávolítása közterületen, illetve más állatok és az ember biztonságát nem veszélyeztető tartás követelménye.

A törvény nem mondja ki, hogy a tartható állatok számát önkormányzati rendeletben ne lehetne korlátozni, miközben ezt a haszonállatok esetében – ahol szintén csak kiegészítő szabályozás jön szóba – egy másik törvény megteszi. A haszonállatokra vonatkozó szabályozás alapján tehát úgy tűnik, hogy a tartás körülményeinek és a tartásnak magának a szabályozása nem azonos tárgykör. Konkrétabban, a minimális tartási terület előírása (az állatok védelmében) és az állatszám ingatlanonkénti korlátozása (a környezet védelmében) adott esetben egymással találkozó, de két külön tárgykör.

Egy sor olyan életviszony van, amelyikről a kormányrendelet nem rendelkezik, és helyi közügyként értelmezhető – ezért kapták az önkormányzatok a felhatalmazást. A kérdés ezért igazából az lehet, hogy az ingatlanon való állattartás közügy-e vagy sem, és e tekintetben úgy vélem, hogy az állatszám elhatároló ismérv lehet.⁶⁶⁴ Mindazonáltal az is igaz, hogy az állattartás különféle hatásainak a korlátozása más eszközökkel is biztosítható, a szomszédjogokon, birtokvédelmen át a közegészségügyi, köztisztasági, vagy a közterületek rendjére vonatkozó előírásokig. Vagyis végeredményben a helyi közösség igényei és a helyi (akár településen belül is eltérő) sajátosságok fontosak. Ezek azonban a törvényességet biztosító eljárásokban nem játszanak szerepet.

Rátérve a haszonállatokra, a gyakorlatban szintén többféle helyi szabályozással találkozunk, ha nem is tág körben. Egyes helyeken például a nagyüzemi haszonállattartást csak külterületen teszik lehetővé (Tahitótfalu),⁶⁶⁵ netán védőtávolságot

ten. Pilisborosjenő Önkormányzat Képviselő-testületének 27/2004. (V.15.) számú KT rendelete az állatok tartásáról. http://www.pilisborosjeno.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=119; http://www.pilisborosjeno.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=428:2014-06-20-05-58-50 (2018. 11. 28.).

⁶⁶⁴ Itt utalnom kell arra is, hogy az ingatlanok használata körében régen elismert helyi közérdek például a köztisztaság, amelynek az érdekében az önkormányzatok az ingatlanok tisztán tartására, rendezettségére stb. vonatkozó előírásokat állapítanak meg. Arra utalok ezzel, hogy az ingatlan határain belül folytatott tevékenység nem feltétlenül magánügy.

⁶⁶⁵ Például Tahitótfalu Község Önkormányzata Képviselő-testületének 14/2007. (XI. 26.) rendelete a helyi állattartásról.

írnak elő nagyvárosias övezetben, üdülőövezetben (Békés).⁶⁶⁶ Gyakori, hogy az állatok legeltetését közterületen megtiltják, a hajtást (annak idejét, útvonalát) szabályozzák. Esetenként a lakóházak udvarán tartható állatok darabszámára kötelező előírást vagy ajánlást fogalmaznak meg. Mindebből jól látható, hogy vannak a helyi szabályozást igénylő életviszonyok.

A haszonállatok tartásával kapcsolatban is elmondható, hogy az önkormányzatoknak a legfontosabb és egyben leggyakrabban alkalmazott eszköze a konfliktusok megelőzése lehet, a HÉSZ-ben (és csak ott). A HÉSZ-ben ugyanis az OTÉK előírásai alapján megszabható, hogy mely övezetekben és milyen módon lehetséges az állattartó létesítmények kialakítása. Ebbe a körbe tartozik a megfelelő védőtávolságok kikötése is.

A közterületi legeltetésre, hajtásra vonatkozó előírások magától értetődően jogszerűnek tűnnek, hiszen a közterületek rendjének, használatának a szabályozása önkormányzati kompetencia. Az ajánlás pedig „megtűrt,” mivel nem korlátoz. Az állatszám korlátozása azonban biztosan nem jogszerű.

Álláspontom szerint az önkormányzati mozgáster azonban ennél nagyobb lehet. Jól látható, hogy az állattartás korlátozása és az állattartó létesítmény védőtávolsága között van tartalmi kapcsolat, ugyanúgy, ahogyan a közterületi legeltetés megtiltása és az állattartás szabályozása között is. Értelmezésem szerint azonban az ilyen és hasonló helyi önkormányzati szabályok (szemben, például az állattartás tilalmával, a tartható állatfajták megkötésével vagy az állatszám maximálásával) valójában nem a tartási tevékenységet magát, hanem a tartás körülményeit szabályozzák. Mint a Kúria is állást foglalt egy idevágó döntésében, ez két külön szabályozási tárgykör, illetve az állattartással szemben elvárható, hogy annak során betartsák a jogszabályi előírásokat, köztük a helyieket is. Ez az értelmezés rámutat, hogy a haszonállatok tartásával kapcsolatos helyi (például környezetvédelmi, köztisztasági szempontú, kiegészítő) szabályozás nem kizárt. Ebbe a körbe tartozhat a bíróság döntése szerint, ha például az önkormányzat „a háztartási igényeket kielégítő állattartást végzőkre mindenképpen kiterjedően és elsősorban a szomszédok jogos környezeti érdekeire tekintettel” zárt trágyatárolást, az állattartásra szolgáló helyiség padozatának könnyen tisztítható kialakítását, az állattartás területe és a szomszédos ingatlan közti védőtávolság betartását írja elő (utóbbit azonban magától értetődően csakis a HÉSZ-ben), s ezek elmulasztását a közösségi együttélés szabályai között szankcionálhatóvá is teszi.⁶⁶⁷

⁶⁶⁶ Békés Város Önkormányzata Képviselő-Testületének 17/2013. (VI. 28.) önkormányzati rendelete az állattartás helyi szabályairól.

⁶⁶⁷ Kúria Kőf.5005/2017/3. határozat; Dunavarsány Város Önkormányzata Képviselő-testületének 15/2013. (IX.11.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről. A Kúria érdemben csak a helyi rendelet azon előírásaival foglalkozott, amelyeket az indítványozó kifogásolt. Nem képezték kifogás tárgyát azok a szabályok, amelyek az állattartó létesítmény tisztántartására, az állattartó építmény szellőzésére stb. vonatkoztak.

4. 3. 3. A környezetvédelmi határérték megállapításának kizárása

Egyértelműnek tűnik a 21/2011. (III. 30.) AB határozat érvelése, amelyik a központi jogszabályban megállapított zajterhelési határértékhez képest enyhébb határértéket megállapító helyi előírást ellentétesnek mondta ki a magasabb szintű jogszabállyal, s ezért megsemmisítette azt. A jogszabályba ütközés kérdését azonban az AB egy további, eddig nem említett előírás bevonásával állapította meg. A környezetvédelmi törvény egyik releváns előírása az általam már idézett Kvt. 48. § (1) bekezdés, a másik pedig ugyanazon törvény 89. §-a volt, amelyik szerint a határértéket a miniszter – az érdekelt miniszterek egyetértésével kiadott – rendeletben, vagy rendeletben meghatározott esetekben egyedi hatósági döntés állapítja meg. A testület az utóbbi előírást – visszaulva a 34/2008. (IV. 3.) AB határozatban kifejtettekre, miszerint a képviselőtestület „önálló, új határértékeket nem állapíthat meg” – olyan hatásköri előírásként kezelte, amelyik a miniszternek, illetve a hatóságnak kizárólagosságot biztosít, s amelyet (mint korlátozást) az adott önkormányzati rendelet szintén megsértett. Megjegyzendő, hogy a zajforrások jelentős része esetében a zajvédelmi határérték megállapítására vonatkozó hatósági hatáskört – jelenleg a 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 4. §-a alapján – a jegyző gyakorolja, de a képviselőtestület ezt a hatáskört nem vonhatja el.⁶⁶⁸

A határozat ezt követően a két szempontot összekapcsolva azt hozta fel a megsemmisítés indokaként, hogy az önkormányzat nem a központi határértékeket alkalmazta, hanem „enyhébb zajterhelési határértékeket állapított meg a központi jogszabályban meghatározott, általános határértékekhez képest.” Álláspontom szerint a döntés érdeme helyes ugyan, de ez az érvelés (csakúgy, mint az önálló és az új jelzők használata a korábbi döntésben) felesleges, s bizonytalanságot okozhat a törvényi előírás értelmezésében. Ha ugyanis a 89. §-t komolyan vesszük, az önkormányzat képviselőtestülete semmiféle határértéket (sem enyhébbet, sem szigorúbbat) nem állapíthat meg, legfeljebb utalhat a jogszabályokra és hatósági határozatokra, amelyek betartását elvárja a szabályozott életviszony terén.

A Kvt. 89. § és 48. § (1) bekezdésének a viszonyát vizsgálva vissza kell még utalnom arra, hogy a környezetjog egyik meghatározó eszköze éppen a határérték (mint ún. mértékrendelkezés).⁶⁶⁹ Számszerűsíthető követelményről lévén szó, annak megítélése, hogy egy szabály szigorúbb-e vagy enyhébb, talán ennek az esetben a legkönnyebben megítélhető. A 89. § hiányában ezért az tűnhetne logikus-

⁶⁶⁸ Más kérdés, hogy e hatáskörüket a jegyzők gyakorolják-e. Erre gyakran nemleges a válasz; AJBH 4122/2012. jelentés (2012. 07. 13.). Megjegyzendő, hogy egyes környezetvédelmi jogszabályok kifejezetten felhatalmazzák arra az eljáró (például engedélyező) hatóságot arra is, hogy az általánosanál szigorúbb határértékeket állapítsanak meg. Ezt adott esetben az önkormányzati hatóság is kezdeményezheti, például szakhatóságként.

⁶⁶⁹ Fodor L.: Környezetjog, 62–65.

nak, ha az önkormányzat rendelete szigorúbb határértékeket is előírhatna.⁶⁷⁰ A 89. § tükrében azonban ezt nem teheti, a 48. § (1) alkalmazási körében tehát nincs mód a szigorításra (de e téren az utóbbi törvényi előírás még olyan megkötésként sem releváns, mint amely megtiltja az enyhítést, ami az említett rendelkezésnek egyébként álláspontom szerint meghatározó jelentése).⁶⁷¹

4. 3. 4. Nehéz eset – a sózás kérdése

Érdekes kérdés, hogy vajon miként alakul az önkormányzatok mozgástere a téli síkosságmentesítés szabályozása körében. Ami a központi szabályozást illeti, több jogszabály is szóba kerül. A fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendeletet említtem először, amelyiknek a 2010-től hatályos 5. § (2) bekezdése ad erre vonatkozóan egy meglehetősen általános előírás. Eszerint belterületi közterületen – a közúti forgalom számára igénybe vett területek (úttest) kivételével – csak olyan anyag használható, amely a közterületen vagy annak közvetlen környezetében lévő fás szárú növény egészségét nem veszélyezteti. Menynyiségi korlátozás/határérték nincs. Kérdés, hogy vajon elég-e ez így, s az is, hogy mit jelent egyáltalán.

Egyes önkormányzatok szerint elegendő a központi előírás, de szükségesnek látják az értelmezését, úgy, hogy a konyhasóval (ipari sóval) történő sózás tilalmát jelenti, mivel a konyhasó közismerten káros a növényzetre. Továbbá hozzáteszik, hogy a tiltás attól függetlenül érvényes, hogy van-e az adott helyen fa vagy cserje, mivel a só az olvadás, a beszivárgás révén távolabb is kifejti a hatását. Ennek megfelelő lakossági felhívásokat adnak ki, amelyekben más anyagok használatát kéri az ingatlantulajdonosoktól (például Martfű, a fővárosi kerületek). Adott esetben kedvezményes (az önkormányzat által támogatott) beszerzési lehetőséget is kínálnak a megfelelő szóróanyagokból a lakosok számára a kommunális vállalatoknál. Magam is ezzel az értelmezéssel értek egyet, hozzáátéve, hogy a kormányrendelet még egyértelműbb megfogalmazására lenne szükség.

⁶⁷⁰ Vélhetőleg ez a gondolatmenet a háttére azon korábbi (tévesnek bizonyult) állításnak, miszerint a szigorítás kiterjedhet a határértékek megállapítására is, de mivel az önkormányzatok (sem a levegőtisztaságvédelemben sem más téren) nem éltek még a (szigorítás) lehetőségével, ezért nehezen ítélték meg annak keretei. – Bándi: Levegőtisztaság-védelem, zajártalom, 238.; illetve Bánkúti: Az önkormányzatok és a környezetvédelem, 36.

⁶⁷¹ Az EMLA Egyesület 2011-ben, 139 település rendeleteinek vizsgálata alapján gyakori jelenségként értékelte, hogy azok zajkibocsátási határértéket rögzítenek. Gajdics–Kiss–Szilágyi: Települési önkormányzatok lehetőségei a zaj elleni küzdelemben, 49.

Ez abból is látszik, hogy más városok másként gondolják. Zalaegerszeg, Szeged⁶⁷² például – a köztisztasági előírások között, az ingatlantulajdonosokra nézve – egy-egy alkalomra vonatkozóan 20 g/m²-ben rögzíti a kiszórható kloridtartalmú szóróanyag mennyiségét. Mindkét példabeli önkormányzat rendelete utal ugyanakkor arra, hogy a felállított mérce betartására csak „törekedni kell,” illetve azt „lehetőleg” kell teljesíteni. Ilyen megfogalmazással jellemzően akkor él egy önkormányzat, ha „valódi” kötelezettséget szeretne ugyan előírni, de azt a kormányhivatal kifogásolta vagy kifogásolná a szabályozási hatáskör túllépése miatt.

Az említett helyi előírások több szempontból vizsgálhatók. Először is, úgy tűnik, hogy egy a kormányrendeletben szabályozott életviszonyt szabályoznak jogellenes, de az előírás ajánlás-jellege miatt megtűrt módon. Ami a környezetjogi kérdéseket illeti, a szabály csak úgy értelmezhető, hogy a konyhasóra (mint kloridra) éppúgy kiterjed, mint a gyakran kevésbé ártalmasnak tartott kalcium-, illetve magnéziumkloridra. Ilyen megközelítésben mindegy, hogy határérték-e az előírás, és az is, hogy kötelező-e, mert a központi szabályozásnál – jó szándéka ellenére is – alacsonyabb védelmi szintet fejez ki. Erre tekintettel a jogbiztonság követelményének a sérülése miatt vitatható. Egy további szempont, hogy vajon kibocsátási határértékként kell-e értelmezni a belterületi közterületek síkosságmentesítéséhez használt anyagok maximális kloridtartalmára (magyarul a sózásra) vonatkozó előírásokat. A tevékenység jellege alapján ugyanis ezek az előírások anyagfelhasználási (technológiai) követelményként és kibocsátási határértékként egyaránt felfoghatók. Függetlenül attól, hogy így hívják-e őket a helyi rendeletek.

A kérdés megvilágítására nézzünk meg más megoldásokat is. Ugyanazon életviszonyt érintő, csak módszertani szempontból eltérő megoldás, ha előírják a só keverését más anyagokkal (Ózd).⁶⁷³ Egyes önkormányzatok a település egy részén, jellemzően a zöldterületeken, díszburkolaton megtiltják a sózást (Kaposvár).⁶⁷⁴ Ezekkel egybevetve a kiszórható kloridmennyiség szabályozása inkább határértéknek, s ezen az alapon is vitathatónak tűnik.

Sokféle megoldással találkoztam még egyébként, amelyek törvényessége vitatható, ugyanakkor mind-mind azt jelzik, hogy az önkormányzatok gyakran nem elégedettek a központi előírással. Magyarországon a téli síkosságmentesítésnek ma is elődleges eszköze a sózás (mint legegyszerűbb és legolcsóbb megoldás), vagyis a

⁶⁷² Zalaegerszeg Önkormányzat Képviselő-testületének 46/2004. (XII.3.) önkormányzati rendelete a köztisztaság, valamint településtisztaság fenntartásáról; Szeged Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 1/2005. (II.2.) Kgy. rendelete a helyi közutak kezelésének szakmai szabályairól, valamint az egyes köztisztasági tevékenységek ellátásáról, 5. § (1).

⁶⁷³ Ózd Város Önkormányzata Képviselő-testületének 16/2015. (X.30.) önkormányzati rendelete a közterületek használatáról és a közösségi együttélés egyéb alapvető szabályairól, 25. §.

⁶⁷⁴ Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzatának 54/2001. (XII. 6.) önkormányzati rendelete a köztisztaság fenntartásáról, a települési szilárd hulladék kezeléséről, a hulladékok szelektív gyűjtéséről és ártalommentes elhelyezéséről, 12. §.

lakosok nem vesznek tudomást a környezeti szempontokról, és a központi jogalkotó sem vállalta fel az egyértelmű szabályozást.

Az említett megoldásokat a környezetvédelmi, a köztisztasági, a fás szárú növények védelméről, a közösségi együttélés szabályairól szóló helyi rendeletekben találtam, túlnyomóan az ingatlan határos közterületekre (járdákra), egyéb közterületekre vonatkozóan. A közterületek körében ezek mellett van még egy további, körülhatárolt kategória, ahol felmerül a sózás és a helyi szabályozás kérdése; az önkormányzati fenntartású, helyi közutak esetén. Ez már egy az előzőtől jelentősen eltérő élethelyzet, más központi előírás jelenti a keretet, amely nem tartalmaz általános tilalmat, és eltérően alakul a kötelezetti kör is (útkezelők).

A helyi közutak kezelésének szakmai szabályairól szóló 5/2004. (I. 28.) GKM rendelet melléklete foglalja magában a helyi közutak kezelésére vonatkozó szabályzatot. Egyfelől részletezi a kezelői feladatokat, másfelől javaslatokat tesz a kezelői intézkedésekre, illetve azok gyakoriságára. A szakmai előírások szerint a síkosságmentesítés során kiemelt figyelmet kell fordítani a növényzet (fasorok, cserjék) védelmére, s ennek érdekében a kloridhatást minimálisra kell csökkenteni. Törekedni kell arra, hogy az egyszeri kloridkijuttatás a 20 g/m^2 -t ne haladja meg.

A közúti közlekedésről szóló törvény (2017-től, sok év után ismét) felhatalmazza arra a települési önkormányzatokat, hogy – a helyi sajátosságoknak megfelelően – az általuk kezelt közutak vonatkozásában a szabályzatban foglaltakhoz képest további részletszabályokat állapítsanak meg. Maga a szabályzat hozzáteszi ehhez, hogy kötelezettségeket írhatnak elő az általa javasolt intézkedések, illetve javasolt gyakoriságok helyett is. A gyakorlatban sokféle megoldást találunk a helyi közutak síkosságmentesítése terén, mint amilyen a szabályzatra való hivatkozás, vagy meghatározott anyagok (magnézium-klorid, homok, közúzalék stb.) használatának az előírása a konyhasó helyett, illetve a sóhasználat feltételekhez kötése (Nyíregyháza). De előfordul az is, hogy az útkezelési szabályzatban ajánlott mértéket szigorították (Kaposvár; 15 g/m^2). Álláspontom szerint az előbbi megoldások a központi előírások kiegészítéseként jogszerűek, ami az utóbbi esetben vitatható.

4. 3. 5. Szigorítás vagy kiegészítés? – a vízi közlekedés korlátozása

Az AB korai gyakorlatából emelek most ki egy olyan határozatot, amelyikből az előzőeknél jóval egyszerűbbnek tűnő okfejtés rajzolódik ki.⁶⁷⁵ Előre kell bocsátanom, hogy a döntésben alkalmazott megoldás a későbbi AB határozatokban nem köszön vissza.

Az indítvány szerint a szarvasi önkormányzat túllépte szabályozási jogkörét, amikor a Holt-Körösön sebességkorlátozást, illetve közlekedési tilalmakat veze-

⁶⁷⁵ 2219/H/1991. AB határozat.

tett be a motoros vízi járművekre. Az AB szerint való igaz, hogy a vízi közlekedés rendjét magasabb szintű jogszabály rendezi, amely az érintett vízterületen is alkalmazandó, az önkormányzatnak azonban a környezet védelme – mint helyi közügy – érdekében joga van a hajózási szabályzatnál szigorúbb követelmények meghatározására. A környezetvédelmi szabályozási jogkör és a közlekedés szabályozásának jogköre nem ütközik, csupán érintkezik egymással, mondja az AB (érvényesítve ezzel azt a követelményt is, hogy a környezetvédelem szempontjait a különböző életviszonyok szabályozásában figyelembe kell venni). Ez az önkormányzatoknak a határozat szerint nem csupán joga, de kötelezettsége is (az enyhítésre egyébként e határozat szerint sem terjed ki a képviselőtestület hatásköre).

Visszatulva a korábban írtakra, ez a fajta „szigorítás” valójában a kiegészítő szabályozás kategóriájába esik, amit eredetileg szintén az AB dolgozott ki, de itt nem alkalmazott, nem utalt rá.

Lényeges körülmény továbbá, hogy ekkoriban a jogalkotó még nem hatalmazta fel az önkormányzatokat arra, hogy a környezeti követelmények szigorításának irányában eltérjenek a magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseitől. Ezen az alapon azt is gondolhatnánk, hogy mivel a Kvt. 48. (1) bekezdésben rögzített feltételek nem kötötték meg az AB kezét, egyszerűbb volt egy magasabb szintű – közlekedésrendészeti – norma érvényesülésének környezetvédelmi szempontú szigorítását a helyi közügynek minősítéssel megindokolni.⁶⁷⁶ A valóságban azonban az AB 1995 (a Kvt. hatályba lépése) után is csak elvétve hivatkozott a 48. § (1) bekezdésre. Túlnyomóan inkább a helyi közügyekre vonatkozó szempontokat érvényesítette, és nem kapcsolta össze (nem alkalmazta egyszerre) a két lehetőséget. Ehhez a testület nem fűzött magyarázatot, de az ismert (például zajvédelmi) ügyek alapján úgy tűnik, hogy a Kvt. klauzulájára csak a legszűkebb értelemben vett környezetvédelmi tárgykörök esetén (amikor a központi előírás maga is kifejezetten idesorolható), és akkor sem következetesen történt hivatkozás. Ezt egyébként aztán átvette és egy ideig követte a Kúria önkormányzati tanácsa is, a törvényességi felügyelet gyakorlása körében. Néhány év elteltével azonban e testület már nem látta értelmét, hogy a mesterséges és szakmailag nehezen indokolható elkülönítést fenntartsa. A bíróság egyik döntése legalábbis – helyesen ismervé fel az összefüggést az adott ügyben – már nem kizárólag a kiegészítő szabályozást lehetővé tevő önkormányzati jogszabályra vagy a Kvt. 48. § (1) bekezdésére, hanem egyidejűleg mindkettőre épít.⁶⁷⁷

Visszatérve azonban a 2219/H/1991. AB határozatra, azaz Szarvas ügyére, észre kell még vennünk, hogy akkor az AB nagyobb szabadságot tulajdonított az önkormányzatoknak, mint ami ma, a Kvt. rendelkezése alapján megilleti őket. Egyfelől annyiban, hogy a példa szerint nem csak kifejezetten környezetvédelmi tárgyú, központi jogszabálytól lehetséges az eltérés, ami voltaképpen a környezetjognak az

⁶⁷⁶ Fodor L.: Környezetvédelem az alkotmányban, 116.

⁶⁷⁷ A lóterhasználat időbeli korlátozása kapcsán a Kőf. 5 019/2014/4. határozat.

ágazatokon átívelő szabályozási tárgykörével függ össze.⁶⁷⁸ Másfelől pedig azért is, mert a testület megítélése szerint – amennyiben helyi közügyről van szó – nem csak a törvény vagy a kormányrendelet megengedő rendelkezése esetén (volt) lehetséges az eltérés. (Azt is mondhatnánk tehát, hogy e jogosítvány akár közvetlenül a környezethez való jogból és az önkormányzati autonómiából is levezethető.)

A határozat tükrében tehető egy megállapítás a későbbi törvényi előírásra is. A Kvt. 48. § (1) bekezdéséről elmondható, hogy az 1995-től valójában nem bővítette, hanem szűkítette a helyi jogalkotás mozgásterét.

Ennek a határozatnak van még egy figyelemre méltó eleme: visszaül egy egészen más tárgykörben született határozatra – mégpedig a 63/1991. (XI. 30.) AB határozat indoklására – amely szerint nem alkotmányellenes, ha valamely település az önkormányzat illetékességi területének egy részén (védendő objektumok környezetében) nem engedélyez (ti. megtilt) egy olyan tevékenységet, amelyet a magasabb szintű jogszabályok – korlátokat szabva ugyan, de – kifejezetten megengednek. Ez a megközelítés később számos különböző tárgykörben, köztük környezetvédelmi ügyekben is megjelent.

Ez (folytatva az iménti gondolatmenetet) nem véletlen, hiszen a központi előírás szigorításának szabályozás-módszertani szempontból éppen ez az egyik legtipikusabb módja a gyakorlatban: amikor a képviselőtestület olyan tevékenységet korlátoz vagy tilt meg, amelyik az országos előírások alapján jogszerűen folytatható. Az AB számos (nem csak környezetvédelmi) határozatát áttekintve kimondható, hogy a testület viszonylag következetesen alkalmazta ennek mércéjét. Az egyik legkorábbi környezetvédelmi tárgyú döntés ebben a körben a 6/1995. (II. 22.) sz. határozat, amely szerint a helyi közügyek rendezése (adott esetben a méhek tartásának környezetvédelmi, egészségügyi, köztisztasági követelményeinek rögzítése) során is köteles a helyi önkormányzat tiszteletben tartani a magasabb szintű jogszabályban foglalt előírásokat. Megállapíthat helyben alkalmazandó követelményeket, de nem tilthat kategorikusan – azaz teljes területén, illetve időbeni engedmény nélkül – olyan magatartást, illetve tevékenységet, amelyet a magasabb szintű jogszabály kifejezetten lehetővé tesz.

Az AB gondolatmenetét a testület egykori elnöke abban foglalta össze, hogy a helyi viszonyok eltérnek a központi előírás tárgyától (például nem a vízi vagy közúti közlekedés rendjét szabályozzák, hanem a környezet védelmét, a víz védelmét vagy a településtisztaságot), s e jogi tárgyak bár érintkeznek, de nem ütköznek egymással. Az önkormányzathoz való jog alapján ebben a körben lehetséges – korlátozott hatókörű – szigorítás az országos szabályokhoz képest.⁶⁷⁹ Figyelemre méltó, hogy a felhozott példák – a Kvt. 48. § (1) bekezdésében foglaltak értelmezését

⁶⁷⁸ Vízgazdálkodási, bányászati, közlekedési, energetikai és más jogszabályokban egyaránt megjelen(het)nek környezetvédelmi megfontolások, előírások. Fodor L.: *Környezetjog*, 30–31.

⁶⁷⁹ Sólyom: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei*, 780.

megerősítve – mind környezetvédelmi, ugyanakkor ezt a körülményt az AB nem emelte kifejezetten az elvi követelmény szintjére.

A 34/2008. (IV. 3.) AB határozat indokolásának III/2. pontja mindezekhez két – megfogalmazását tekintve elvi jellegűnek tűnő – szempontot tesz hozzá, egyetlen mondatba sűrítve. Egyenesen a hatáskör tartalmi jellegű, alkotmányi (sic!) korlátjának nevezi ugyanis, hogy az önkormányzat a központilag előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozhat (tehát csakis szigoríthat, illetékességi területének egy részén, amelyet a helyi specialitások figyelembevételével kijelölt).

4. 3. 6. A jogi szabályozás merevsége és a környezetvédelem

Összességében úgy tűnik, hogy a Kvt. 48. § (1) bekezdésében adott felhatalmazás alig érvényesül a gyakorlatban. Az AB a helyi rendeletek értékelése során nem vette figyelembe a környezetvédelmi jog ágazatközi jellegét (amit pedig máskor, más összefüggésekben nagyon is jól érzékelt),⁶⁸⁰ és rendkívül szűk körben hivatkozott a Kvt.-re. Ezt a „hiányt” némileg kompenzálja a helyi közügy kategóriájának az alkalmazása. Ezen az alapon szélesebb tárgykörben, és felhatalmazás nélkül is lehetséges a szabályozás. Az önkormányzati mozgástér azonban a szigorítás korlátozott hatóköre miatt nem egészen ugyanaz. A Kúria gyakorlatában már megjelent a kétféle szempont összekapcsolása, ami mindenképpen előremutató fejlemény, még ha olyan értelmezésre nem is vezethet, hogy a Kvt. 48. § (1) bekezdése szerinti szigorítás a környezetvédelemhez nem sorolt, de ahhoz kapcsolódó rokonterületekre is kiterjed (ami pedig kívánatos lenne),⁶⁸¹ illetve minden további feltétel (garancia) nélkül megengedett (amit magam sem támogatnék).

A gyakorlatban sok a bizonytalanság abban a kérdésben, hogy mire is terjed ki az önkormányzat rendeletalkotási jogköre. Nem teljesen következetes – bonyolult – bírói döntések, egymásnak gyakran ellentmondó minisztériumi állásfoglalások is nehezítik az önkormányzatok számára a jogszabályi dzsungelben való, amúgy sem könnyű eligazodást. A problémák egy részére valójában csak az átgondolt, rugalmas, az önkormányzatoknak több teret engedő központi jogalkotás adhatna választ.

Mindezen, régóta felmerülő kérdések mögött látni kell a szabályozásra váró, időről időre változó, illetve újonnan felmerülő vagy épp megszűnő életviszonyokat. Éppen a környezetvédelem az a terület, amelynek az összetettsége miatt szinte

⁶⁸⁰ Fodor L.: Környezetvédelem az alkotmányban, 111–115, 127–134.

⁶⁸¹ Ezzel a kérdéssel a Kúriának a 4/2010. KJE jogegységi határozat felülvizsgálata során is számot kell vetnie a közeljövőben. A környezetvédelmi hatósági rendszer átalakítása és a szervezeti integráció miatt a szakhatósági jogkör szinte teljes megszűnése miatt nem tartható ugyanis az az álláspont, miszerint a környezetvédelmi hatósági ügyek körét a környezetvédelmi hatóság ügydöntő és szakhatósági jogköre jelöli ki.

természetes, hogy a jogrendszer merev mechanizmusai és a dinamikusan változó szakpolitikai szempontok összhangja nehezen teremthető meg.

Az olyan új tárgykörökkel kapcsolatban, mint a klímaadaptáció, célszerű lenne – a jelenleginél erősebb jogosítványokkal, tág felhatalmazással – körvonalazni a települési önkormányzatok feladatait és hatásköreit. A valóságban a tendencia ettől eltér, amire már számos alkalommal utaltam, s még fogok is hozni példákat. Egyre több eset van arra is, hogy a Kúria (illetve korábban az AB) döntésére, amely tág mozgásteret állapított meg az önkormányzatok javára, a központi jogalkotás korlátozó rendelkezéssel válaszolt.⁶⁸²

4. 4. NEM MEGENGEDETT ELTÉRÉSEK?

4. 4. 1. Enyhítés az eltérést engedő központi előírások alapján

Mint láthattuk, a határérték-megállapítás helyi rendeletben nem lehetséges. Az adott példa kapcsán utaltam arra, hogy a bírói döntés az enyhítés elől is elzárta az utat, ami a Kvt. felhatalmazó rendelkezéséből is következik. Nézzük meg részletesebben az enyhítés kérdését.

Fentiek szerint az országosnál enyhébb előírás érvényesítése (a központi előírás bevezetését követően ilyen fenntartása vagy bevezetése) nem megengedhető. Jogtechnikailag sokféleképpen elképzelhető az enyhítés; például az ombudsman többek közt az országosnál enyhébb közlekedéskorlátozó rendelkezések miatt támada a korábbi Miskolci szmogriadó-rendeletet, amelyet a Kúria meg is semmisített, bár éppen erre a kérdésre az egyéb okok mellett már nem tartotta szükségesnek reflektálni.⁶⁸³

A továbbiakban, egy típuskérdés megvilágítása érdekében, az előző pont gondolatmenetét fordítom meg. Ha a környezet állapotát érintő tevékenységet megengedő központi jogszabályhoz képest az önkormányzat korlátozást, részleges (területhez, időszakhoz kötött) tilalmat érvényesít, s ez szigorításnak minősül, akkor ennek fordítottja, vagyis amikor az országos tilalomhoz képest az önkormányzat egy tevékenységet – feltételekhez kötve bár, de – lehetővé tesz közigazgatási terü-

⁶⁸² E körbe sorolom már a Kvt. sokat említett felhatalmazó rendelkezését is, de azon felül, például a zajvédelmi szabályozás terén megjelent újabb, központi előírásokat is, amelyek a közterületi rendezvények szabályozása tekintetében korlátozták a helyi jogalkotó mozgásterét. Vö. a Kúria Köf. 5 050/2015/4 sz. határozatával (2016. 02. 02.), amely még megállapította, hogy az önkormányzatok a Kvt. felhatalmazása alapján alkothatnak alkalmi rendezvényeket (mint a Sziget Fesztivál) is érintő helyi zajvédelmi szabályokat, és a zajvédelmi kormányrendeletet módosító, 427/2015. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdését, amely szerint a központi előírás (2016. 02. 01-től) már csak a kizárólag közterületen tartott, alkalmi rendezvényeket nem szabályozza.

⁶⁸³ Köf. 5018/2013/6., illetve Balogh: A környezetvédelem, köztisztaság problémái, 86.

letén, kétség kívül enyhítésként értelmezendő. Mivel a Kvt. 48. § (1) bekezdése az önkormányzatok számára kizárólag a szigorítás irányában enged eltérést, az ilyen helyi rendelet ellentétes a törvénnyel.

Ezen értelmezés azonban a gyakorlatban alig érvényesül. Vannak ugyan kúriai döntések, amelyek egy-egy ügyben arra hivatkoznak, hogy az önkormányzat nem állapíthat meg enyhébb előírást. Ismert olyan belügyminisztériumi értelmezés is (erre alább hivatkozni is fogok), amelyik szerint például a hulladékégetésnek a központihoz képest megengedőbb szabályozása ellentétes a Kvt.-vel. A vitatható, hatályos helyi előírások tömeges előfordulása, valamint az érintett közhatalmi szereplők közti jogértelmezési viták azonban jelzik, hogy a probléma korántsem megoldott (amint azt alább igyekszem közelebről is megvilágítani).

Mindehhez hozzájárul, hogy egyes központi jogszabályok általánosan (tartalmi korlátozás nélkül) eltérést engednek más jogszabálynak, az általuk rögzített tilalomhoz/korlátozáshoz képest. A helyi képviselőtestület rendelete jogszabály lévén, az eltérésre helyi rendeletben is mód van, ami (a felhatalmazás kereteit túl nem lépő enyhítés miatt) nem ütközik az adott, eltérést engedő központi előírásba. Az adott központi előíráshoz kapcsolódó szankció – például környezetvédelmi, tűzvédelmi bírság – ezért nem is alkalmazható.

A Kvt.-vel azonban ellentétes az ilyen helyi előírás is. (Természetesen, amennyiben a központi jogszabály eltérést enged, és az önkormányzat szigorúbb követelményt állít az adott magatartásra, akkor mind a Kvt.-nek, mind a másik jogszabálynak megfelel a rendelete.)

Ha az említett szabályozási helyzetre példákat keresünk, akkor megemlíthető, hogy az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK) a településrendezés országos követelményeitől (II-III. fejezet) való eltérésre kifejezetten felhatalmazza az önkormányzatokat. A kormányrendelet 111. §-a általános jelleggel megengedi a szigorúbb előírások rögzítését, és bizonyos feltételekkel (például álljon fenn megfelelő indok, a közérdek ne sérüljön) a megengedőbb szabályozást is. Ugyanakkor az OTÉK utal a településképi, illeszkedési, a környezet-, a táj-, természet-, illetve a műemlékvédelmi követelményekre, amelyeknek ilyenkor is érvényesülniük kell. Itt tehát egyértelmű az eltérést engedő jogszabály szövege alapján is, hogy érvényesek a kifejezetten környezetvédelmi szabályok kapcsán elmondottak (tehát lehet enyhíteni, csak nem a környezetvédelemben).

4. 4. 2. Nyílt téri égetés – megengedett eltérés?

Tipikus, eltérést engedő környezetvédelmi jogforrás a 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a levegő védelméről (a továbbiakban: levegővédelmi kormányrendelet, Lvr.). A rendelet 27. §-a megtiltja a hulladék nyílt téri, illetőleg nem megfelelő be-

rendezésben történő égetését (a háztartásban keletkező papírhulladék és veszélyesnek nem minősülő, kezeletlen fahulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével), valamint a lábon álló növényzet, tarló és növénytermesztéssel összefüggésben keletkezett hulladék nyílt téri égetését is. Ugyanakkor (minden) jogszabály számára megengedi az előírásaitól való eltérést. A megnevezett tényállások közül az önkormányzatok gyakorlatában kettő érintett: a tarlóégetés, illetve az avar és a kerti hulladékok égetése.

A tarlóégetés körében a megengedő önkormányzati szabályozás nem tömegesen, de előfordul a gyakorlatban (erre vonatkozóan az internet segítségével végeztem egy nem reprezentatív felmérést). Azt találtam, hogy ahol ezt szabályozzák, a tarlóégetés lehetséges, jellemzően növény-egészségügyi fertőzés esetén.⁶⁸⁴ A Kvt. alapján ezek az előírások vitathatónak tűnnek, amennyiben enyhítik a tilalmat.

Ugyanakkor a tarlóégetésre az Országos Tűzrendészeti Szabályzat (OTSZ 226–227. §) is tartalmaz rendelkezéseket, a levegővédelmi kormányrendelethez hasonlóan tilalmat állapítva meg, jogszabálynak szintén eltérést engedve. Emellett lehetővé teszi a tarlóégetés engedélyeztetését a tűzvédelmi hatósággal, és erre az esetre rögzíti a tarlóégetés tűzrendészeti szakmai követelményeit (például szakaszos égetés vadvédelmi szempontból). Levegővédelmi feltételeket nem támaszt.

Az említettekre, illetve a növényvédelem itt nem tárgyalt központi előírásaira (a károsítók elleni védekezés szabályaira) tekintettel egészen más megvilágításba kerül, hogy a helyi szabályozásnak mi lehet a szerepe, és meddig terjed a hatáskör. Ha az OTSZ alapján a tarlóégetés engedélyezhető, akkor az, hogy az önkormányzatok feltételeket szabnak (például az égetés lehetséges – növényvédelmi – indokára, időszakra vonatkozóan), amelyeket a tűzvédelmi és a levegővédelmi hatóságnak is figyelembe kell vennie, indokolt és a felhatalmazás alapján jogszerű lehet. Ebben az esetben végeredményben nem enyhítik, hanem szigorítják a különböző központi előírások összjátékából adódó védelmi szintet, azaz a Kvt. 48. § (1) bekezdése szempontjából sem emelhető kifogás. A helyzet azonban korántsem egyértelmű, amit jeleznek a vizsgált helyi rendeletekben szereplő olyan megoldások, amelyek ellentétesek a központi előírásokkal,⁶⁸⁵ valamint a hatósági hatáskörökkel kapcsolatos bizonytalanságok (amelyeket a szankcionálás körében mutatok majd be).

⁶⁸⁴ Számos önkormányzat (például Érd, Tiszaújváros, Nyíregyháza) csupán a tűzvédelmi szabályok betartására utal, s nem alkotott sajátos szabályokat, míg a megengedő szabályozás, s abban a talajvédelmi szempont kikötése is megjelenik, például Dabason [27/2012. (III. 30.) önkorm. rendelet 4. §], Hosszúhetényben [10/2002. (IX. 02.) önkorm. rendelet 5. §], Rádon [8/2001. (V. 29.) önkorm. rendelet 10. §]. Az említett településekhez a google tárgyszavas keresése alapján jutottam, egyéb csoportosítást nem vettem figyelembe; a rendeletek szövegét az önkormányzatok által erre használt internetes oldalokról töltöttem le.

⁶⁸⁵ Például „különösen indokolt” esethez kötik az engedélyezést, ami jogbizonytalanságot eredményez; más hatóság engedélyét/hozzájárulását vagy a jegyző engedélyét írják elő; a már nem hatályos tűzrendészeti szabályzatra utalnak stb.

Míg a tarlóégetés alapvetően a külterületeket érinti, addig a belterületen képződő avar és a kerti hulladék égetése már a lakókörnyezetre is közvetlen kihatással van. Jelenleg ez egy a hulladékégetéstől és a növénytermesztés hulladékaitól is elkülönítetten szabályozott (speciális) tényállás. A különálló szabályozás a levegővédelem szempontjából (és a lakosság – káros – tradícióinak tükrében) értelmezhető ugyan, mivel azonban hulladékgazdálkodási szempontból az avar és a kerti hulladék is hulladék, ezért az égetésének az elkülönült szabályozása (kivétele a hulladékégetés tényállásából) vitatható.⁶⁸⁶

Ez, illetve általában a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésnek a szabályozása ráadásul a Kvt. 48. § (4) bekezdése alapján eleve az önkormányzatok hatásköre; azaz ebben a körben nem eltérésre van felhatalmazásuk, hanem ők kapták a szabályozási jogkört. Erre a tevékenységre álláspontom szerint a Lvr. általános szabálya nem alkalmazható, csak ha az önkormányzat nem élt a szabályozásra vonatkozó felhatalmazással. Megjegyzem, egy 2014-es felmérés szerint sokan vannak ilyenek: az önkormányzatok 62%-a szabályoz, bizonyos korlátokat állapítva meg, míg 38% nem szabályoz, s csupán az önkormányzatok töredéke tiltja generálisan ezt a tevékenységet.⁶⁸⁷

Ha elfogadjuk az előzőeket (tehát, hogy ez egy külön tényállás), és van helyi rendelet, amely az avar és a kerti hulladék égetését levegővédelmi szempontból szabályozza, akkor amellet az égetésre az országos szintű követelmények közül csak az OTSZ előírásai irányadóak. Ezek a szabadtéri tüzgyújtásra, illetőleg a belterületi ingatlanokon keletkező hulladékok elégetésére vonatkoznak, mégpedig nem a levegő, hanem az élet- és vagyonbiztonság védelmében (egyebek mellett irányított égetést írva elő).⁶⁸⁸

⁶⁸⁶ A jogszabály hatálybalépése előtti helyzet szintén számos jogértelmezési bizonytalanság forrása volt. Például a Belügyminisztérium Integrációs Hivatala által 410ök-466/2004. számon közölt összegző jelentés 31. oldala szerint a korábbi levegővédelmi jogszabályban – a 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet 11. §-ában – megállapított nyílt téri hulladékégetési tilalomhoz képest az égetést (engedély birtokában) lehetővé tevő előírás ellentétes a Kvt. 48. §-ával. A BM tehát komolyan vette a Kvt. előírását, szemben számos önkormányzattal. Annak idején egyébként a hulladékégetési tényállásra még nem volt más jogszabály eltérő rendelkezését lehetővé kivétel (szemben a tarlóégetéssel, amire vonatkozóan már akkor is voltak kivételek, például növényvédelmi okokból). http://www.kormanyhivatal.hu/download/c/54/00000/vas_helyionkorm_jogharmonizacioja.pdf (2018. 11. 19.).

⁶⁸⁷ A Nemzeti Környezetügyi Intézet 2014-ben az általa megkérdezett 1600 önkormányzat közül 601-től kapott választ ez irányú kérdésére. Lásd az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentését az AJB-1023/2018. sz. ügyben, 2018. 11. 14., 8. http://www.ajbh.hu/documents/10180/2805034/Közös+jelentés+az+avarégetés+szabályozó+önkormányzati+rendeletekkel+összefüggésben+1023_2018/0dd21d92-107a-9347-c1f4-9b135e767191?version=1.0 (2018. 12. 06.).

⁶⁸⁸ A Kvt., illetve a Lvr. ugyanis – dogmatikai szempontból vitatható módon ugyan, de a szabályozás története felől érthetően – az avar és a kerti hulladékot nem a hulladékok sajátos fajtáiként kezeli, vagyis nem érvényesíti szabályozásuk során az általános és a speciális viszonyát (a hulladékégetésre vonatkozó szabályok hatálya alá nem tartozó, önálló tényállásként tekint az előbbieket égetésére). Az

2015 óta egyébként a szabályzatban is a generális tiltás a kiindulópont, de az előbbiekhöz hasonlóan ettől is megengedett a jogszabályi eltérés.⁶⁸⁹ Az önkormányzatok gyakran élnek is az eltérés lehetőségével, sokszor egy cím alatt kapcsolva össze a különböző égetési tényállásokat, s bizonyos, a levegő- és tűzvédelmet ötvöző feltételekkel (például a tűzrendészeti előírásokat megismételve, illetve azon túlmenően időbeli korlátokkal, évszakhoz, a hét egyes napjaihoz, napszakokhoz kötve) lehetővé teszik az égetést. (E téren is rengeteg vitatható megoldás jelzi a központi előírásokkal kapcsolatos értelmezési nehézségeket.)

A hulladékégetésnek magától értetődően létezik egy hulladékgazdálkodási oldala is. Leszűkítve ezt a szóban forgó problémára, ha a helyi hulladékgazdálkodási előírások szerint a zöldhulladékot szelektíven kell gyűjteni, és a települési hulladékgazdálkodást végző közszolgáltatónak kell átadni, vagy ahol lehet, az ingatlanon komposztálhatja az ingatlanhasználó, de ugyanakkor az önkormányzat ezek mellett megengedi az avar és a kerti hulladékok égetését is, akkor nehéz eldönteni, mi égethető, és mi nem. Mellékesen jegyzem meg, hogy bár helyeselendők, álláspontom szerint nincs garanciális jelentőségük az olyan kikötéseknek, amelyek szerint az égetés kivételes jellegű, vagy a komposztálás elsőbbséget élvez (például Mátészalkán).⁶⁹⁰ A legjobb megoldást kevés település (például Budapest)⁶⁹¹ választja, teljes egészében megtiltva ezt a tevékenységet.

Az avar és a kerti hulladék égetése egyébként igen súlyos környezet-egészségügyi kockázatokkal jár (az égetéshez közel lakókra nézve, ideértve az égetést végzőket is; a jellemzően rossz hatásfokú égetés ugyanis szénmonoxid, szálló por és egyéb szennyezőanyagok keletkezésével jár). Nem véletlen, hogy komoly panaszok forrása, de ezen túlmenően részben éppen a bemutatott szabályozás miatt nem tudja Magyarország az uniós levegővédelmi követelményeket (különösen a szálló por koncentrációját illetően) teljesíteni, s indult a magyar állam ellen (először

ezzel ellentétes álláspont nehezen védhető azért is, mert nem számol az önkormányzati hatáskörrel (más kérdés, hogy helyes-e lehetővé tenni ebben a kérdésben a helyi szabályozást, de ennek eldöntése a törvényhozó feladata). Egy ombudsmani állásfoglalás a tűzvédelmi szabályzat érintett rendelkezésének a megsemmisítését kezdeményezte, mondván, hogy az egyenértékű a Lvr. tiltásával. Ez álláspontom szerint nincs így, mert a szabályzat tárgyi hatálya (például a belterületi ingatlanokon keletkezett hulladék általános kategóriájára tekintettel) szélesebb. A jelentés tükrében tehát a Lvr. előírása kiterjedne az avar és a kerti hulladék égetésére is. E szűk tárgykörben azonban az önkormányzatok kapták a felhatalmazást, s nem a kormány. Lásd Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentését az AJB-2421/2013. számú ügyben, 2015 április, 11–12.

⁶⁸⁹ Az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet 225. § (1) bekezdése.

⁶⁹⁰ Mátészalka Város Képviselőtestületének 19/2011. (XII. 01.) önkormányzati rendelete 12. §.

⁶⁹¹ 69/2008 (XII.10.) Főv. Kgy. rendelet Budapest Főváros szmogriadótervéről 4/A. §. Teljes belterületére érvényesít tilalmat, például Lajosmizse; Lajosmizse Város Önkormányzata Képviselő-testületének 7/2008. (III. 20.) önkormányzati rendelete a környezetvédelemről 4. §.

2008-ban) kötelezettségszegési eljárás.⁶⁹² A kérdéskörnek tehát EU-jogi, illetve alapjogi vonzata is van.

Ezért is lépett fel immár számos alkalommal az ombudsman annak érdekében, hogy megváltozzon a központi szabályozás. A környezethez való jog és a jogállamiság elve érvényesítését célzó kezdeményezéseinek tárgya az is, hogy az avar és a kerti hulladékok égetésére nézve vezessenek be országos tilalmat, illetve hogy az avarra és a kerti hulladéokra a levegővédelmi kormányrendelet általános tilalmát terjesszék ki.⁶⁹³ Ennek módjaként korábban a kormányrendeletek módosítását (az eltérési lehetőség kizárását) nevezték meg az állásfoglalások. A legutóbbi kezdeményezés (az Agrárminisztériummal fennálló jogértelmezési vitára is tekintettel) ezen túllépve már az avar és a kerti hulladék égetésének a helyi szabályozására vonatkozó, Kvt.-beli felhatalmazás hatályon kívül helyezésére irányul.⁶⁹⁴ Álláspontom szerint is ez az utóbbi megoldás lenne a helyes, de bármelyik valósuljon is meg, az a jelenlegi, ellentmondásos központi szabályozás szakmailag és jogilag egyaránt indokolt, egyértelművé válásához vezethet. Amíg ez nem történik meg, az önkormányzatok úgy élnek helyesen a rendelkezésükre álló hatáskörrel, ha tiltják az avar és a kerti hulladékok égetését (vagy, ha egyáltalán nem élnek vele). Az általános tiltás érvényesítésére azonban, úgy tűnik, hogy sajnos ma még várni kell, hiszen az különböző (egyebek mellett kulturális) okokból nehézségekbe ütközik, és fejlesztéseket igényel a hulladékgazdálkodás, a komposztálás terén.⁶⁹⁵

Összefoglalva, a különböző, levegővédelmi szempontból érdekes égetési tevékenységek tárgykörében egy meglehetősen ellentmondásos központi szabályozást, s tartalmilag egészen eltérő, helyi megoldásokat látunk (feltételek szabásával megengedés – tiltás – a helyi szabályozás hiánya). Utóbbiak törvényességi szempontból egyaránt megfelelőek lehetnek, ha csak az adott szakterület (levegővédelem, tűzrendészet) központi előírására vagyunk figyelemmel. A Kvt. 48. § (1) bekezdése azonban (miszerint csak szigorítani lehet) nem érvényesül mindazokban az esetekben, amikor a tiltó szabálytól megengedőleg tér el a helyi előírás.

⁶⁹² Farkas Csamangó: A szálló por környezetjogi szabályozása, 85–86. A kritikusabb megközelítésre lásd a Levegő Munkacsoport álláspontját 2015. 10. 31-éről, <http://www.eumet.hu/erdekessegek/avaregetes/> (2016. 02. 10.).

⁶⁹³ Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-6236/2012. számú ügyben, Budapest, 2012. december, 23. www.ajbh.hu/documents/10180/108908/201206236.rtf (2018. 11. 10.).

⁶⁹⁴ Lásd az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének közös jelentését az AJB-1023/2018. sz. ügyben, 2018. 11. 14., 23.

⁶⁹⁵ A kormányzati elképzelések szerint a két kérdés nem választható el egymástól (egyébként 3,8 Mrd Ft nagyságrendű beruházási igényt nevesítettek az önkormányzatok oldalán). Beszámoló jelentés az 1330/2011. (X.12.) Korm. határozattal elfogadott Kisméretű Szálló Por (PM10 részecske) Csökkentés Ágazatközi Intézkedési Programjának végrehajtásáról, 2017, 46. http://pm10.kormany.hu/download/6/80/22000/PM10%20besz%C3%A1mol%C3%B3%202017_web.pdf (2018. 11. 01.).

4. 4. 3. Egy különleges eset – a kunhalmok védelme

A helyi és a központi szabályozás viszonyának a megítélése nem mindig egyértelmű. Már utaltam arra, hogy a törvényességi szempontok és az alkotmányossági (alapjogi) követelmények adott esetben eltérhetnek egymástól. Jellemző példa erre a kunhalmok védelme.

A szarvasi települési környezetvédelmi követelményekre irányuló esettanulmány során találkoztam azzal, hogy a város külterületén számos kunhalom helyezkedik el, amelyek közül néhányat 1995-ben, még a természetvédelmi törvény (1996:LIII. tv., Tvt.) megjelenését megelőzően helyi védelem alá helyeztek. Mint közismert, a Tvt. ex lege kiemelt oltalom alá vette a kunhalmokat. Ebből a helyi szabályozás törvényellenességére következtetett a szaktárca, illetőleg úgy foglalt állást, hogy az ex lege oltalom okafogyottá is teszi a helyi védelemet. Ennek megfelelően a környezetvédelemért felelős államtitkár azzal kereste meg az érintett önkormányzatokat, hogy helyezték hatályon kívül a helyi jelentőségű természetvédelmi oltalom felállításáról szóló, korábbi rendeleteiket, amire Szarvason 2011-ben sor is került.

A város egyébként ennek ellenére nem adta fel egészen az eredeti szándékát: a HÉSZ révén továbbra is megvalósul bizonyos fokú védelem: tizenegy kunhalom helyrajzi számmal és pontos kiterjedéssel, a rendelet egyik mellékletében a védett területek közt szerepel azóta is.

A természetvédelmi szabályozási hatáskört 2014-ben az ombudsman tisztázta a szakminisztérium bevonásával. A probléma háttere a környezethez való jog sérelmével járó mulasztás. Az állásfoglalás szerint valójában nem szűnt meg az önkormányzati hatáskör, és kifejezetten indokolt is a kunhalmok helyi védelme, az országos előírás kiegészítésére. A kunhalmok országos jegyzékét ugyanis mindmáig nem hozták nyilvánosságra, s legtöbbjükhöz védőterületet sem jelöltek ki, azaz helyi védelem hiányában (hacsak nincs a kunhalom kijelölt, országos jelentőségű védett természeti területen) nem valósul meg a tényleges védelem.⁶⁹⁶

Mindazonáltal a Tvt. a kunhalmok védelmét országos közüggé tette, amire tekintettel az önkormányzat szabályozási hatásköre legalábbis kérdéses. Az olyan esetek – amikor születik egy országos előírás, de nem biztosít megfelelő védelmet – egyáltalán nem kivételesek a hazai környezetvédelemben (gondoljunk csak a fás szárú növények védelméről szóló kormányrendeletnek a síkosságmentesítésre vonatkozó előírására, az állattartás követelményeire). Az ügy különlegessége inkább csak abban ragadható meg, hogy az államigazgatás mulasztása is felszínre került. Az ilyen esetek elbizonytalanítják az önkormányzatokat a mozgásterük határait illetően.

⁶⁹⁶ 16/2011. (IX. 23.) önkormányzati rendelet; Képviselőtestületi jegyzőkönyv 2011. 09. 22., http://www.szarvas.hu/download/jegyzokonyvek/2011/szvo_0922.pdf, 8.; Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-1906/2012. számú ügyben. Budapest, 2014 február, 4.

4. 5. KÜLÖNBÖZŐ VÉDELMI SZINTEK LEHETŐSÉGE

Az önkormányzatok felelőssége a környezetvédelmi követelmények enyhítéséért néha nehezebben érhető tetten, a központi és a helyi szabályozás összjátéka miatt. A már nem hatályos 21/1986. (VI. 2.) MT rendelet 2. §-a, például a levegőtisztasági követelmények szempontjából két kategóriára rendelte osztani az ország területét. Az alacsonyabb kategória alacsonyabb védelmi szintet jelentett, s ennek alkalmazására (a rendszerváltást követően) a helyi képviselőtestület volt jogosult (a környezetvédelmi és az egészségügyi hatóság állásfoglalásának figyelembevételével). Az egyes kategóriák tartalmi előírásait már miniszteri rendelet rögzítette, annak ellenére a szakirodalom – helyesen – magát az alacsonyabb kategóriába való átsorolást úgy értékelte, mint a védelmi szint csökkentését.⁶⁹⁷ Természetesen ezt az előírást nincs értelme a majd 10 évvel későbbi Kvt. szemüvegén keresztül, vagy a környezethez való jognak az AB által szintén csak évekkel később kidolgozott dogmatikája tükrében vizsgálni (azaz enyhítésnek és/vagy visszalépésnek értékelni a kapcsolódó helyi rendeleteket.) Ugyanakkor jó példa ez arra, hogy a különböző övezetekbe való besorolásnak jelentősége lehet környezetvédelmi szempontból.

Hatályos jogszabályaink több esetben is az önkormányzatra bízzák bizonyos övezetek kijelölését, határaik megvonását. Az adott kategóriára vonatkozóan a terület hasznosításának előírásait (az érintett területek kijelölésére adott felhatalmazás, határértékek, a korlátozás lehetséges egyéb eszközei) részben központi jogszabály, részben maga az önkormányzat (kijelölés, konkrét eszközök) adhatja meg. Ezzel az országos és a helyi szabályozás sajátos együttműködése valósul meg. Ha az önkormányzat azt a jogosítványt kapja, hogy a besorolásról döntsön, akkor az, mint egy váltókapcsoló működik a központi jogszabály kínálta védelmi szintek (kiemelten nem védett, védett) között. Amennyiben a képviselőtestület tiszteletben tartja a központi előírás szabta feltételeket (például a védelem objektív szempontjait és a véleményezési jogosítványokat), akkor az alacsonyabb besorolás nem értelmezhető az országos előírás enyhítéseként, tehát törvényellenességről nem beszélhetünk (ugyanakkor az ilyen előírás megváltoztatása adott esetben még a visszalépés tilalmába ütközhet, vagyis alkotmányellenes lehet). Ha a tartalmi előírások (feltételek) kialakítására (is) jogosítványa van a képviselőtestületnek, akkor a választott területi kategória védelmi szintje is rajta múlik vagy múlhat. Az ilyen szabályozás tartalma attól függően értékelendő, hogy van-e országos előírás.

Tipikus területe ennek a településrendezés, illetőleg a helyi építési szabályok megalkotása, amelyeknek az egyik fő feladata éppen a környezet védelme. A külterületből belterületbe vonással, a különböző övezetekbe való (be- és át-) sorolás-

⁶⁹⁷ Bándi: Levegőtisztaság-védelem, 235–236.

sal eltérő védelmi szintek valósulnak meg.⁶⁹⁸ Ez talán a védelmi övezetek (illetve védőtávolságok) kijelölése esetén a leginkább nyilvánvaló.⁶⁹⁹

Témánk szempontjából a helyi jelentőségű természetvédelmi terület létrehozatala (amire a természet védelméről szóló, 1996. évi LIII. törvény 24. §-a jogosítja fel a települési önkormányzatot) is idesorolható. A védelem kimondása mellett a helyi rendelet korlátozásokat, tilalmakat állapíthat meg, engedélyhez köthet tevékenységeket,⁷⁰⁰ védelmi övezetet jelöl ki, ugyanakkor – a korábban megkezdett, közérdekkü tevékenységek folytatását lehetővé téve – felmentéseket kell adnia a törvényben előírányzott tilalmak és korlátozások alól [Tvt. 25. § (10) bekezdés]. Utóbbi előírás a különböző közérdekek közötti kompromisszumot célozza, ugyanakkor nyilvánvaló korlátja a helyi rendeletalkotásnak. (Az önkormányzat az adott esetben országos közérdekből folytatott tevékenységet ezen az úton tehát nem akadályozhatja meg, míg a magánszemélyek gazdasági érdekében álló környezethasználatot már igen; külön nehézséget jelenthet azonban a közérdek definíciója.)

A törvény a védelem feloldásának a lehetőségét is megadja, arra az esetre, ha a védelem okai már nem állnak fenn (például a védett érték elpusztult), s ugyanazt az eljárásrendet (például véleményezési jogokat) írva elő, mint a védetté nyilvánításra. Lehetőség van tehát a visszakapcsolásra. Ha azonban ennek során az eljárásrend sérül, vagy úgy kerül sor a védelem feloldására, hogy a védelem (objektív) indokai továbbra is fennállnak, a rendelet törvénysértő. Utóbbi esetben a visszalépés tilalmába ütközés révén akár alaptörvény-ellenesség is megállapítható lehet.⁷⁰¹ Ennél

⁶⁹⁸ A 402/B/2004. sz. AB határozat tárgyául szolgáló helyi építési szabályzat, például a Duna-Ipoly Nemzeti Park területével határos ingatlanokat – a környezetvédelmi szempontokat előtérbe helyezve – 0%-ban beépíthető övezetbe sorolta, amit az érintett ingatlantulajdonosok úgy éltek meg, mint a tulajdonhoz való joguk sérelmét. Ezt az AB nem talált megalapozottnak: a tulajdonjog korlátozása környezetvédelmi érdekből lehetséges.

⁶⁹⁹ A 893/H/1996. AB határozat egy olyan önkormányzati rendeletet tárgyalt, amely helyi jelentőségű természetvédelmi területet hozott létre, s a terület határától számított 1 km-es körzetben új bányatelek létesítését az önkormányzati természetvédelmi hatóság hozzájárulásához kötötte. Az indítvány szerint az önkormányzatok túllépték szabályozási jogkörüket, amely csupán magára a természetvédelmi területre vonatkozik. Az AB az indítványt azon az alapon utasította el, hogy időközben megjelent a természetvédelmi törvény amely kifejezetten lehetővé teszi a természetvédelmi területek védőövezettel való ellátását.

⁷⁰⁰ Ezeket az érintett ingatlanok tulajdonosai gyakran a tulajdonjoguk sérelmeként élik meg, legalábbis emiatt került több helyi rendelet is az AB asztalára. Lásd például a 80/B/2001. AB határozatot.

⁷⁰¹ Lásd az alapvető jogok biztosának jelentését az AJB-17/2012. számú ügyben (2012. V. 30.). Az ombudsman azért kezdeményezett törvényességi felügyeleti eljárást, mert a fővárosi közgyűlés – a kerületi képviselőtestület kezdeményezésére – feloldotta egy természetvédelmi terület védettségét. Az eljárás során (amellett, hogy nem érvényesültek a törvényi garanciák) a beszerzett vélemények alapján a védettség oka sem szűnt meg [olyannyira nem, hogy végül a terület országos védelmének kimondására került sor, a Tamariska-domb természetvédelmi terület létesítéséről szóló 89/2012. (VIII. 28.) VM rendelettel].

nyilvánvalóbban a természetvédelem terén nem is igen lehet megsérteni az Alap-törvényből fakadó kötelezettségeket.

Ugyancsak megvannak a sajátos szabályai a csendes övezetek, zajvédelmi szempontból fokozottan védett területek kijelölésének. Csendes övezet kijelölése ott lehetséges a lakó-, üdülőövezetek, zöldterületek és különböző (oktatási, egészségügyi) intézmények védelmében, ahol az országos előírásokban rögzített, és az általánosnál szigorúbb zajvédelmi határértékek teljesülnek. Ehhez zajtérkép készítése (szakértő bevonása, hatósági vélemények) beszerzése szükséges. Az önkormányzat a szigorúbb előírások betartása érdekében sebességkorlátozást és behajtási tilalmat vezethet be (illetve ha nem helyi közútról van szó, azt kezdeményezheti), korlátozhatja a zajos háztartási tevékenységeket, a szabadtéri műsorszórást stb.

4. 6. A KÖZPONTI ELŐÍRÁSOK ALULNÉZETBEN

A központi előírások az önkormányzatok feladatainak és környezetpolitikai eszközeinek többségére adnak valamilyen iránymutatást. Értelmezésük azonban nem mindig egyértelmű, ami mögött több okot is sejtettünk. Felmérésünk során rákérdeztünk, hogy érzékelnek-e az önkormányzatok ilyen problémát, s kértük, hogy jelöljék meg az általunk felsorolt tényezők közül azt, amelyik a probléma oka lehet. Azt az eredményt kaptunk, hogy a kitöltők 2%-a szerint minden esetben jelentkeznek jogértelmezési problémák a környezetvédelmi/környezeti jogszabályok alkalmazása során, 68% pedig azt adta meg, hogy egyes esetekben vannak ilyen problémáik. 30% viszont azt jelölte be, hogy még nem fordult elő az, hogy jogértelmezési problémáik lettek volna a jogszabályok alkalmazása során. A szemléletesség és a további elemzések egyszerűsítése érdekében a válaszokat 100 fokú skálára vetítettük: minden esetben=100 pont, egyes esetekben=50 pont, még nem fordult elő=0 pont. Az így képzett mutató átlaga $36 (\pm 1)$ pont lett. Az értelmezési problémák előfordulási átlaga nem mutat eltérést régióként és a településmérettől vagy a válaszadók beosztásától függően sem. Ugyanakkor az adatgyűjtés módszere szerint szignifikáns különbség mutatkozik az online kérdőívet külön felkérés nélkül kitöltők és azok között, akiket (telefonon) noszogatni kellett a válaszadásra. Előbbiek átlaga ugyanis 38 pont, míg utóbbiaké csak 30. Ez egyfelől azt jelezheti, hogy szívesebben válaszoltak a kérdésünkre azok, akik számára (legalább) időnként gondot jelent a központi környezetvédelmi/környezeti jogszabályok alkalmazása, mint azok, akik nem látnak ilyen problémát. Másfelől arra is utalhat, hogy voltak, akik kevésbé szívesen válaszoltak egy olyan kérdésre, amelyik a központi intézkedésekkel kapcsolatos elégedettséget is méri.

Az 5. táblázat azt szemlélteti, hogy milyen ok állhat a háttérben. Az általunk megadott négy tényező közül – a helyi problémák nem kezelhetők a központi jogszabály alkalmazásával; a kikényszerítéshez a megfelelő szankcionálás lehetőségét hiányolják; túl általános a központi norma; a helyi érdekek sérülnek – többet is választhattak.

5. táblázat: *Melyek a tipikusan előforduló problémák a jogalkalmazás során (az igen válaszok aránya, %)*

	<i>Kerületek</i>	<i>Megyei jogú városok</i>	<i>Városok</i>	<i>Községek</i>	<i>A teljes minta</i>
A helyi kérdések (egy része) nem kezelhető a jogszabályok alapján (ns)	52,6	66,7	56,1	54,2	55,2
A szankcionáláshoz nem állnak rendelkezésre eszközök (ns)	36,8	33,3	45,5	54,9	50,2
A központi jogszabály túl általános (p=0,000)	47,4	26,7	31,0	17,6	23,8
Helyi társadalmi / önkormányzati érdekek sérülnek (ns)	10,5	6,7	13,4	19,3	16,5

A helyi sajátosságokra nem eléggé nyitott szabályokat a számok alapján leginkább a megyei jogú városok, a helyi érdekek sérülését pedig inkább a községek nehezményezik. A szankcionálási lehetőség hiányát inkább a kisebb települések, a települési hierarchia alapján kedvezőtlenebb helyzetű települések jelölték. Emellett összességében a központi előírások alapján nem kezelhető kérdések kapták a legtöbb jelölést, míg a legkevesebbet a helyi érdek sérelmét eredményező szabályozás.

Ha a négy (statisztikailag független) kérdésre adott összes választ együtt vesszük figyelembe, a kérdésre választ adó 514 önkormányzat összesen 814 válasza azt jelenti, hogy átlagosan 1,6 választ jelöltek be. Ezt a számot a kerületek és a községek lépték túl, amelyek 12%-a egyetlen tipikusan előforduló problémát sem jelölt meg a központi jogszabályok alkalmazásában. 45% egy problémát jelölt meg a négyből, 33 %% két problémát, 9% hármát, végül 2% mind a négyet bejelölte. Mindez azt is jelenti, hogy sok olyan válaszadó volt, aki az előző kérdéskor még azt mondta, hogy nem fordult elő jogértelmezési problémája a központi környezetvédelmi/környezeti törvények alkalmazása során, ennek ellenére bejelölt egy vagy akár több tipikus problémát is.

A következő kérdéspárunk tényekre vonatkozott: sérült-e a központi előírások változása miatt a közelmúltban valamilyen helyi/önkormányzati érdek, s ha igen akkor vajon miben határozható meg az érdeksérelem. Az eldöntendő kérdésre a válaszadók 14%-a válaszolt igennel. A válaszadó személye fontos változó: ha polgármester (alpolgármester) volt, akkor 22% ez az arány, míg a hivatali apparátusban dolgozók körében csak 11%. A választott tisztségviselők tehát hajlamosabbak az érdeksérelem észlelésére és jelzésére. Ugyancsak magasabb az arány (a válaszadó kilététől függetlenül, 21%) a fővárosi kerületekben. Akik az első online felkérés után kitöltötték a kérdőívet, 16%-ban válaszoltak igennel, míg azok, akik csak a telefonos megkeresésre reagáltak, csak 6% ez az arány. Ez megint csak azt mutatja, hogy a központi előírásokkal elégedetlen önkormányzatok készségesebben vettek részt a kutatásban, mint az elégedettek.

A nyitott kérdésre ugyan jelentősen kevesebb választ kaptunk, azok azonban annál beszédesebbek. Mindösszesen egy válasz szerint nem volt ilyen sérelem, és

egyvalaki írta, hogy bár volt, de az nem publikus. A válaszok 20%-a általánosnak mondható, míg a többi valamilyen speciális kérdéssel (38%-uk a hulladékgazdálkodással, 10-10% a levegővédelemmel és a Natura 2000 területek kijelölésével, 6-6% az állattartással, a szennyvízkezeléssel, illetve természetvédelemmel, néhány pedig fakivágással, beépítéssel) kapcsolatos.

Az e körben jelzett jelenségek meghatározó része a központosítással, szervezeti integrációval függ össze: hatósági hatáskörök, illetve szakhatósági jogkörök elvonása, a döntések távolabb kerülése és a kormányhivatali integráció révén csökkent hatékonyság, a kormányhivatalok intézkedési kapacitásának hiánya (például az avarégetéssel kapcsolatos, önkormányzati bejelentésekkel kapcsolatban). A kistéleptületekre nézve hátrányos jogalkotás az érintettek bevonása nélkül, az agrárpolitika által támogatott és a földjogi szabályok által lehetővé tett birtokkoncentráció (nemcsak környezeti, hanem a helyi társadalmat, gazdaságot érő) negatív következményei, megfelelő forrás nélküli feladattelepítés is szerepel. Az árhatósági jogkör elvesztése miatt az önállóság hiányát panaszolják (például a hulladékgazdálkodásban). Sokan említik azokat a jogszabályi változásokat is, amelyek hatására a helyi jogalkotás lehetősége megszűnt a (mezőgazdasági) haszonállatok tartásának korlátozása körében. Különösen fájdalmasnak tűnik a kommunális közszolgáltatóknak a központi intézkedésekkel történt ellehetetlenítése, illetve hogy adott esetben a közszolgáltatás színvonalas ellátása (korábbi önkormányzati fejlesztések, beruházások) ellenére is kikerül az önkormányzatok kezéből a hulladékgazdálkodási és a víziközmű-szolgáltatás, elvesztik korábban nyereséges vállalkozásaikat, s azoktól a feladatot, illetve az infrastruktúrát veszteségesen működő, regionális (illetve állami) cégek veszik át.

Egy másik csoportként a központi előírások tartalmával, illetve a joggyakorlat hiányosságaival kapcsolatos kifogások azonosíthatók. Ebben a körben is tipikus a szankcionálással kapcsolatos problémák említése (például, hogy az illegális hulladéklerakásban érintett elkövetők szankcionálása a jelenlegi jogszabályok szerint szinte lehetetlen; helyettük az egyébként vétnél és sokszor tehetetlen ingatlantulajdonost kellene kötelezni). Az önkormányzati tulajdonú földeken végzett szennyvízfelhasználás vagy a hulladékudvarok engedélyezése körében a jogegységet, míg a levegővédelem terén a követelmények ellentmondásos változásait kifogásolták. Például a hatásterület számításánál a nitrogén-oxidok kibocsátását újabban nem kell figyelembe venni, így egy erőmű hatásterületét akár a kerítésen belüli területre is meg lehet állapítani, s így – a környezetjog elveivel, illetve a magasabb szintű jogszabályi és nemzetközi jogi követelményektől eltérően – csökken a NO_x-kibocsátással érintett polgárok és önkormányzatok beleszólási lehetősége. Enyhének tartják a zajvédelmi határértékeket, az állattartás központi előírásait. Az önkormányzatoknak a különböző hatóságoknál való érdekérvényesítési lehetőségeit érinti, hogy a különféle eljárások, adatbázisok díjait nekik is meg kell fizetniük. Sok a panasz a Natura 2000 területek kijelölése miatt (még ma, több mint tíz év

után is), mert arra az önkormányzatok, és sokszor a valós természetbeni állapot ismerete nélkül került sor. A Natura 2000 területek miatt adott esetben a fejlesztéseiket, vagy épp a légvezetéseket veszélyeztető faágak nyesését nem tudták megvalósítani. (Ezzel összefügg, hogy az ingatlan-nyilvántartás gyakran nem a valóságnak megfelelő állapotokat rögzíti, például a területek művelési ágáról.)

Egyesek azt hiányolják, hogy már nincs szabályozva a növények ültetési távolsága, illetve az egyes építmények, műtárgyak védőtávolsága. Nem számolnak a helyi szabályozás nyilvánvalóan adott lehetőségével.

A központi előírásokkal, hatósági intézkedésekkel kapcsolatos elégedetlenség egy csekély része végül olyan, amely inkább a környezetvédelemmel, természetvédelemmel szembeni állásfoglalásként értelmezhető. Lekaszálnák a védett lepkefajok tápnövényeit, beépítenék a Balaton-parti ingatlanokat, ha a központi előírások engednék.

A központi előírások értékeléséhez tartozik végül az a kérdésünk is, hogy vajon milyen országos jogszabályi előírásokon módosítanának saját környezetpolitikájuk hatékonyabb megvalósítása érdekében. Erre a kérdésre sok olyan választ kaptunk, amelyik csupán a már felvetett problémákra, sérelmekre utal vissza, ugyanakkor a kérdőívkitöltők 28%-a többé-kevésbé konkrét jogszabályi előírásokat (is) említett. Az ilyen válaszok túlnyomó többsége csak a jogszabályt nevezte meg, a kérdésnek megfelelően, míg néhányan konkrét problémákat (ellentmondásokat) is megneveztek. Nem véletlen a fentiek alapján, hogy leggyakrabban a hulladékról, illetve a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló, valamint a szabálysértési törvényen változtatnának, de a levegővédelem, a tűzrendészet, a zajvédelem, az OTÉK, az állattartás, a víz-, illetve a természetvédelem szabályai, a Balaton-törvény, a környezetvédelmi, a földforgalmi és a termőföldvédelmi törvény, a távhőszolgáltatásról szóló törvény, és a fás szárú növények védelméről szóló kormányrendelet is gyakori szereplő. Korántsem csak környezetvédelmi jogszabályok. Néhányan egyes kérdések (például a fakivágás) túlszabályozottságát is említették, és vissza-visszatérő válasz, hogy ha a központi előírásokon nem is változtatnának, világos iránymutatást igényelnének az alkalmazásra vonatkozóan.

5. Hatósági, jogalkalmazási eszközök

5. 1. ÖNKORMÁNYZATI HATÓSÁGI ÜGY – ÁLLAMIGAZGATÁSI ÜGY

A hatósági eszközök részben a központi, részben a helyi előírások érvényesítését szolgálják. A hatósági ügyek önkormányzati hatósági ügyek és államigazgatási hatósági ügyek egyaránt lehetnek, amelyek intézésének módja különbözik egymástól.⁷⁰² A környezettel összefüggésben néhány helyi közügyet megjelöltem a rendeletalkotással összefüggésben, amelyek intézése (a jogalkalmazás) idetartozik.

A közterületek használatának, rendjének a szabályozása tipikusan helyi közügy és eredeti jogalkotási hatáskör, aminek megfelelően különféle megoldásokkal találkozhatunk a településeken (a testület/bizottság, a jegyző vagy a polgármester engedélyének előírása, illetve sok helyen szerződés).

Az üzletek éjszakai nyitva tartásának rendjét az önkormányzatok (Budapesten a kerületek) a kereskedelmi törvény széles – csak a helyi sajátosságokhoz kötött – felhatalmazása alapján szabályozhatják, amibe az is beletartozik, hogy engedélyezést (például a képviselőtestület bizottsága vagy a jegyző hatáskörébe utalva), s arra vonatkozóan sajátos, a lakók nyugalma biztosító eljárást írjanak elő.⁷⁰³ Ez önkormányzati hatósági ügy (szankció a közösségi együttélés szabályai körében ál-

⁷⁰² Nagy–Hoffman: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, 110. Az önkormányzati hatósági ügyek helyi közügyek, amelyeket részben önkormányzati rendeletek, részben törvények szabályoznak. Ezekben az ügyekben a hatáskört a képviselőtestület vagy az általa elhatalmazott bizottság, polgármester, jegyző, illetve a társulás láthatja el. A rendes jogorvoslat fóruma a testület, törvényességi felügyelet nincs. Az államigazgatási ügyekben viszont az országos közügyet a központi előírás állapítja meg, a képviselőtestületnek semmilyen hatásköre nincs, ugyanakkor ügyintéző is eljárhat, a jogorvoslat fóruma a kormányhivatal.

⁷⁰³ Az önkormányzatok többsége időszaki, illetve területi (övezetekhez, védendő létesítményekhez kötött) korlátozásokat alkalmaz, de mint a Kúria rámutatott, a helyi sajátosságoknak leginkább megfelelő döntés rendjét is maga az önkormányzat állapíthatja meg (a vizsgált ügyben egyébként a testület egyik bizottságára telepítették a hatáskört, és a lakók hozzájárulását, illetve zajszakértő közreműködését írták elő). Köf. 5 011/2012/7. határozat. A kúria említett döntése óta, főleg az utóbbi egy-két évben számos önkormányzat (Miskolc, Tatabánya, Törökszentmiklós) hozott ilyen rendeletet. Mások (például Kőszeg) megelégszenek a főszabályként rögzített korlátozásokkal (azaz az éjszaka meghatározott időszakában ezeken a helyeken tilos a nyitva tartás).

lapítható meg), ellenben, ha az üzletben megsértik a zajvédelmi követelményeket, akkor a jegyző államigazgatási eljárására kerülhet sor.⁷⁰⁴

A fás szárú növények védelme körében kétféle hatáskör is létezik: közterületen álló fa, cserje esetén államigazgatási ügyről van szó a már említett 346/2008. (XII. 30.) kormányrendelet szerint, és abban a jegyző jár el. A központi előírások nem érintik azonban a magánterületen álló fák és cserjék védelmét. Az ingatlanon álló fák és cserjék védelmét – ha kívánják – az önkormányzatok szabályozhatják. A helyi rendelet érvényesítése pedig önkormányzati hatósági ügy.

Érdekes, hogy az önkormányzatokat a Kvt. 48.§ (2) bekezdése külön felhatalmazza arra, hogy tulajdonjogot korlátozó rendelkezéseket állapíthassanak meg a fás szárú növények védelmében. Ez a szabály még nem tesz különbséget köz- és magánterület között, a közterületi fás szárú növények védelmét csak később rendezték központilag (fenntartási/kezelési előírások, engedélyhez kötés, pótlási kötelezettség). Ahol élnek a felhatalmazással, jellemző, hogy a magántulajdonban álló ingatlanok fáinak a kivágását is engedélyhez, fapótlási kötelezettséghez kötik, illetve más előírásokat is szabnak (például a kötelezettség megváltásáról, elkülönített pénzalap létrehozásáról). Mivel önkormányzati hatósági ügyről van szó, a hatáskört is a helyi rendelet telepíti, például a testületre/bizottságára, a polgármesterre, jegyzőre.⁷⁰⁵ Számos bizottsági jegyzőkönyvet is átnézve azt találtam egyébként, hogy egyes településeken – törvényellenesen – a magán- és a közterületi fákra vonatkozó döntéseket is a képviselőtestület bizottsága hozza.

Az önkormányzatoknak a közösségi együttélés szabályai körében arra is lehetőségük van, hogy központilag nem szabályozott magatartásokra sajátos követelményeket állapítsanak meg, mégpedig a szankcionálás lehetőségével együtt. Erre a kérdéskörre a szankcionálás körében még részletesebben kitérek majd, itt csak azt jelzem, hogy az esettanulmányok tükrében többnyire a közterületek rendjére, a zöldterületek (a növényzet) védelmére, a köztisztaságra, az ingatlanok rendezettségére, a növények gondozására, a gyommentesítésre stb. vonatkozó magatartási normák ellenőrzéséről, szankcionálásáról van szó.

⁷⁰⁴ A gyakorlatban ugyanakkor gyakori probléma, hogy a zavaró hatást nem is az üzlet berendezései, hanem a vendégek keltik. Lásd Mezey: Üzletek éjszakai nyitva tartásának korlátozása.

⁷⁰⁵ Lásd példaként Zugló helyi előírásait, amelyek a fakivágást polgármesteri engedélyhez kötik, s a fapótlási kötelezettség mértékére nézve is előírásokat tartalmaznak. Budapest Főváros XIV. Kerület Zugló Önkormányzata Képviselő-testületének 62/2012. (XI.30.) önkormányzati rendelete a fás szárú növények védelméről, kivágásáról és pótlásáról. A jegyzőt hatalmazza fel Dunavarsány rendelete. Itt a magánterületen lévő kiszáradt vagy baleset-, illetve életveszélyt jelentő fák kivágásához nem szükséges engedély. Megadják a fakivágás elfogadható indokait, és a fapótlás mértékét is szabályozzák. Dunavarsány Város Önkormányzata Képviselőtestületének 17/2017. (X. 11.) önkormányzati rendelete a fák és a fás szárú növények védelméről.

Ezek mellett számos államigazgatási feladat- és hatáskört gyakorolnak az önkormányzati tisztségviselők.⁷⁰⁶ Az önkormányzati szervekre telepített és a környezetvédelemhez kapcsolható feladatok és hatáskörök közül csak olyanokkal foglalkozom, amelyek ellátása egyúttal környezetvédelmi „eszközként” is értelmezhető. A hatósági és igazgatási feladatokat telepítő, központi előírások számos alkalommal jelölik ki eljárásra jogosult szervként a polgármestert vagy a jegyzőt. A különféle ágazati jogszabályok is telepítenek helyhatósági szintre feladat- és hatásköröket (ügyintézőre, képviselőtestületre is). Ezek mellett számos esetben működnek közre a helyhatóságok más hatóságok eljárásaiban (például a járási hivatal által lefolytatott környezeti hatásvizsgálati eljárásban az iratok kifüggesztésével, a közmeghallgatáshoz helyiség biztosításával, jogsegéllyel, véleménnyel), azok eljárását kezdeményeik (intézkedés, nyilvántartásba való bejegyzés stb. érdekében), tájékoztatási kötelezettségeket teljesítenek. Az alábbiakban csupán egy vázlatos áttekintést igyekszem adni a számunkra érdekes hatósági jogkörökről (6. táblázat).

6. táblázat: fontosabb államigazgatási hatáskörök

<i>Szakterület</i>	<i>Hatáskör</i>	<i>Gyakorolja</i>
Települési hulladék	elhagyott hulladék tulajdonosának kötelezése, hulladékgazdálkodási bírság kiszabása az előírások/kötelezettségek (például a közszolgáltatás igénybevétele, a hulladék átadása, az ingatlannal határos – az önkormányzat által meghatározott – közterület tisztántartása, szelektív gyűjtés) megsértése miatt, az ezekhez kapcsolódó ellenőrzés	jegyző
Zaj- és rezgésvédelem	építkezés és építményüzemeltetés, járműjavító és kereskedelmi tevékenység, szórakoztató és szabadidős tevékenységek, vendéglátás stb. esetén ellenőrzés, szankcionálás, kötelezések, tevékenység korlátozása, felfüggesztése és megtiltása; határérték-megállapítás szabadidős és üzemi zajra; világörökségi területen az éjszakai nyitva tartás engedélyezése, üzlet bezáratása	jegyző
Természetvédelem	a helyi jelentőségű védett területeken az engedélyezés (fakivágás, művelési ág változtatás, horgászat, növényvédőszer használata stb.), ellenőrzés, bírságolás, kötelezések (például helyreállításra), veszélyeztető tevékenység megtiltása, korlátozása, felfüggesztése, szakhatósági jogkörök, védett erdő esetén az erdőgazdálkodás korlátozásának kezdeményezése	jegyző
Építésügy	(többek közt) engedélyezési, kötelezési és ellenőrzési feladatok, szankcionálás (bírság), tevékenység megtiltása	jegyző
Településképvédelem	településképi vélemény (építési engedélyezéshez), településképi bejelentési eljárás lefolytatása (ha nincs előírva építési engedély vagy bejelentés), településképi kötelezés és településképi bírság (kivéve a reklámelhelyezés szabályainak a megsértése esetét)	polgármester

⁷⁰⁶ Nagy–Hoffman: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, 105–110.; Hoffman: A helyi önkormányzatok és szerveik (tisztségviselőik) által ellátott feladatok, 219.

<i>Szakterület</i>	<i>Hatáskör</i>	<i>Gyakorolja</i>
Levegővédelem	a füstködriadó terv végrehajtásával kapcsolatos levegő-tisztaságvédelmi hatáskörök; a szmogriadó elrendelése, tevékenységek korlátozása, illetve felfüggesztése, a közlekedés korlátozása	polgármester
Állatvédelem/állategészségügy	az előírásoknak nem megfelelő állattartás megtiltása, korlátozása, bírság kiszabása, kötelezések (tevékenység abahagyására, az állatok megfelelő elhelyezését szolgáló építési munkára stb.), méhészek nyilvántartása, csak szakhatósági jogkör veszélyes állatok tartásának és állattkert létesítésének az engedélyezése során	jegyző
Parlagfű elleni védekezés	belterületen ellenőrzés, kötelező védekezés elrendelése	jegyző
Vízgyűjtővel szembeni védelem, vízvédőterület	vízvezető árkok, kerti kutak, közműpótló berendezések (háztartási szennyvíz kezelést szolgáló szikkasztók) engedélyezése (bizonyos feltételek esetén), ellenőrzés, kötelezés (átalakításra, megszüntetésre), a szennyvízkezelési közszolgáltatás igénybevétele kapcsán csak ellenőrzés és szükség esetén közszolgáltatási bírság kiszabásának kezdeményezése, a vizek áramlási viszonyainak önkényes megváltoztatásával kapcsolatos szomszédviták eldöntése és kötelezés az eredeti állapot helyreállítására	jegyző
Fás szárú növények védelme közterületen	kötelezés (fenntartás, telepítés, kivágás), ellenőrzés, a kivágás engedélyezése	jegyző,
Egyes ipari, szolgáltató tevékenységek	telepengedély kiadása (a HÉSZ alapján), bejelentési eljárás, ellenőrzés, kötelezések (átalakításra, intézkedésekre), nyilvántartás vezetése, a telep ideiglenes és végleges bezáratása, a tevékenység megtiltása, engedély visszavonása	jegyző

Forrás: jogszabályok⁷⁰⁷ alapján.⁷⁰⁸

⁷⁰⁷ A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet gyakorlatilag csak a hulladékgazdálkodást és a természetvédelmet érinti. Lásd még a Ht., a Vt., a Kvt., az Étv. előírásait, valamint a következő jogszabályokat. 2016. évi LXXIV. törvény a településkép védelméről; 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről és kíméletéről; 2009. évi XXXVII. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról; 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról; 2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről; 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól; 245/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet a települési önkormányzat jegyzőjének az állatok védelmével, valamint az állatok nyilvántartásával kapcsolatos egyes feladat- és hatásköreiről; 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről; a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet; 221/2008. (VIII. 30.) Korm. rendelet a parlagfű elleni közérdekű védekezés végrehajtásának, valamint az állami, illetve a közérdekű védekezés költségei megállapításának és igénylésének részletes szabályairól; 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról; 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet a fás szárú növények védelméről; 57/2013. (II. 27.) Korm. rendelet a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól.

⁷⁰⁸ Az önkormányzatok 2018. év III. negyedévi elektronikus hatásköri jegyzékét áttekintve, azon belül az építésügyi, területrendezési és településrendezési, földművelésügyi, igazságügyi, ipari és kereskedelmi, környezetvédelmi és természetvédelmi ágazatok is érintettek. Megjegyzendő ugyan-

Ezekben az ügyekben a központi előírások, illetve az önkormányzat végrehajtási rendeletei alapján az önkormányzat szervei már nem a helyi közösség, hanem az államigazgatás képviselőiként lépnek fel.

5. 2. ELLENŐRZÉS

Az ellenőrzés az önkormányzatoknak, illetve egyes önkormányzati szervezetek, intézményeknek az egyik olyan (hatósági) eszköze, amely a központi és a helyi előírások betartatására egyaránt irányul. Mind az államigazgatási, mind az önkormányzati hatósági feladatokhoz hozzátartozik. Az ellenőrzés dogmatikai szempontból szorosan kapcsolódik a (többi) hatósági eszközökhöz, és többnyire említés nélkül értik bele a hatósági hatáskörbe, mégis indokolt külön tárgyalni. Ennek nemcsak az az oka, hogy a kérdőíves felmérésünk alapján a többi eszköznél előrébb szerepel, hanem az is, hogy egyes központi előírások, illetve egyes helyhatóságok gyakorlata alapján bizonyos államigazgatási ügyekben elválí az engedélyezési, szankcionálási, intézkedési jogosítványoktól, s végül az is, hogy az önkormányzatok nem csak hatósági (hanem például tulajdonosi) ellenőrzéseket (is) végeznek.⁷⁰⁹

Különösen az ellenőrzésre igaz az eszközök közül, hogy annak gyakorlata, intenzitása, hatékonysága településenként eltér. Így például, ha egy településnek van saját rendszere, az a környezet védelmével kapcsolatos szabályszegéseket könnyebben feltárja, de a közterület-felügyelőknek már a pusztja jelenléte is csökkenti a szabálytalanságok számát. Egészen kis települések esetén (hacsak például az idegenforgalom miatt nincs jelentős bevétel), nincs pénz közterület-felügyeletre, viszont ilyenkor az is segíthet, ha a helyben élő településvezetők odafigyelnek, esetleg polgárőrséget szerveznek, s figyelmeztetik polgártársaikat.

A kérdőívünkre válaszolók a második helyre rangsorolták az ellenőrzést, annak ellenére, hogy a szakmai kapacitásokban, mérőeszközökben és elkötelezettségben megmutatkozó hiányosságok miatt – különösen a kistelepüléseken – hosszú ideje deficitek jellemzők e téren, és ezért gyakran érték, illetve érik bírálatok az önkormányzatokat. Mindazonáltal azt is meg kell említeni, hogy egyidejűleg a túlterhelt (a rendszerváltás, illetve az uniós csatlakozás nyomán egyre több feladattal bíró, ugyanakkor kapacitásaiban, önállóságában, eszközeiben több ízben is meggyengített) környezetvédelmi államigazgatásban is súlyos problémák mutatkoztak,

akkor, hogy maga a jegyzék nem alkalmas a hatáskörök pontos áttekintésére, mivel nyilvánvalóan nem helyhatósági hatásköröket is megnevez (előzetes vizsgálat lefolytatása, engedélyezés környezeti hatásvizsgálathoz kötött tevékenység esetén, a véglegesen megállapított környezetkárosodással kapcsolatos hatáskörök, minősítési engedély kiadása stb.). <http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/onkormanyzati-allamtitkarsag> (2018. 12. 06.)

⁷⁰⁹ Az ellenőrzésnek egyébként is kiemelt jelentősége, illetve szerepe van a környezetvédelmi szabályozási ciklusban. Vö. Fülöp: Környezetvédelmi eljárásjog, 229.

illetve mutatkoznak ezen a téren, ami miatt okkal mondhattuk és mondhatjuk ma is, hogy a közigazgatási szabályozási ciklus gyakran hiányos (nem érvényesül a finalitás elve,⁷¹⁰ nincs megfelelő visszacsatolás). Álláspontom szerint ezért az ellenőrzési problémákat nem feltétlenül oldja meg a hatásköröknek az önkormányzati környezetvédelmi hatóságoktól a kormányhivatalokhoz vagy a katasztrófavédelmi igazgatóságokhoz való telepítése, hiszen nekik sincs elegendő kapacitásuk, ráadásul a szükséges helyismerettel sem rendelkeznek. Az igazi megoldás a fenntarthatóság elérése lenne, illetve addig is a hatóságok és az önkormányzatok kapacitásainak a megerősítése, hatékony együttműködéseik biztosítása lehet.

Az esettanulmányok során azt tapasztaltam, hogy az ellenőrzésekben (szakterületenként, önkormányzatonként változó módon) nemcsak a hatósági jogkörrel bíró jegyző, polgármester és a hivatal munkatársai, hanem a képviselőtestület, bizottsági tagok (esetenként külsők is), a közterület-felügyelet, a mezőőrök, a természetvédelmi őrök és a közszolgáltatók is közreműködnek. Ez a hálózatos megnyilvánulás javíthatja a hatékonyságot, ugyanakkor nem feltétlenül vezet jó gyakorlathoz. Előfordul, hogy az ellenőrzés során önkormányzati hatósági, az államigazgatási hatáskörök és a tulajdonosi jogosítványok gyakorlására egyaránt sor kerül, ugyanakkor ezekre eltérő szabályok vonatkoznak. Ezek összekeverése törvényellenessé teszi az eljárást. A magánszemélyeknél folytatott, nagy létszámú – összevont – ellenőrzéseket alapjogsértőnek találta az ombudsman.⁷¹¹

A kormányhivatalok gyakran kérnek megkeresés (a korábbi szóhasználatban jogsegély) keretében ellenőrzést (például helyszíni szemlét és tájékoztatást arról, hogy vajon folytatnak-e egy ingatlanon nyílt téri hulladékégetést⁷¹²) a helyhatóságoktól. Arra is akad példa, hogy az önkormányzat (saját elhatározásából) végez bizonyos, a járási hivatal jogkörébe tartozó ügyekben ellenőrzéseket, amelyek pél-

⁷¹⁰ Fülöp: Környezetvédelmi eljárásjog, 230.

⁷¹¹ Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentése a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált közös ellenőrzési gyakorlatnak, a helyi lakásrendelet és a Miskolc környéki települések rendeletei módosításának, valamint a helyi önkormányzat lakhatási feltételeket érintő egyéb intézkedéseinek vizsgálatáról az AJB-1474/2014. számú ügyben. A szóban forgó ellenőrzések egyébként kiterjedtek a lakcím-bejelentési kötelezettségre, az állattartás szabályainak a betartására, a szemétszállítási szerződések, a bérleti szerződések vagy a tulajdonjogot igazoló dokumentumok meglétének a vizsgálatára, illetve sor került köztisztasági, gyámhatósági, közüzemi és szociális igazgatási ellenőrzésekre is. https://www.ajbh.hu/documents/10180/2395518/miskolci_jelentes_20150527.pdf/49568f34-d431-4112-a64f-9e3a-5e2babfd (2018. 11. 20.).

⁷¹² Például a Levegő Munkacsoport egyik ügye 2013-ból (az eljárást az egyesület kezdeményezte levegőtisztaság-védelmi bejelentéssel; a jegyző az eljárást megszüntette; a hatáskörök újraszabályozását követően azonban a felügyeleti szerv rendelkezése alapján új eljárást kellett lefolytatni, ami már a járási kormányhivatal hatáskörébe tartozott): https://www.levego.hu/sites/default/files/godollo_jaras_isaszeg_egetes_valasz.pdf (2018. 11. 10.).

dául nem igénylik az ingatlanokra való belépést (mint a parlagfű-fertőzöttség tényének a feltárása külterületen).

Az esettanulmányok készítése során előkerültek az egyes szakterületek sajátosságai. A vízgazdálkodás, vízvédelem körében, de kapcsolódva egyben az építésügyhöz is, a közműpótló műtárgyak, nevezetesen a szennyvízszikkasztók kapcsán számos probléma jelentkezik. Nemcsak az engedély nélkül, hanem különösen az attól eltérően (nem zárt rendszerben) épült aknák szennyezik a talajt és a felszín alatti vizeket. Ahol ez közvetlen veszélyt jelent a helyi lakosság ivóvízellátásában – például karszterületen, Miskolc térségében – szorosabb az ellenőrzés, és abban a közművállalatok szakemberei is közreműködnek. Ezen a területen a jegyzőknek 2012 óta már nincs lehetőségük a szabálytalanságok szankcionálására, ehelyett a vízgazdálkodásról szóló 1995:LVII. törvény (Vt. 44/J. §) alapján ún. közszolgáltatási bírság kiszabását kezdeményezhetik a vízügyi hatóságnál.

A víz és környezetének védelme szorosan összekapcsolódik a természetvédelmi szabályozásban. Kaposvári jó gyakorlat, hogy a védett Deseda-tó környezetének megóvását, védelmét kiemelt feladatként kezelik, és ezért a halórök bevonásával rendszeressé tették a horgászengedélyek meglétének, a horgászhelyek tisztaságának, a strand területének, a kerékpárutak, illetőleg a tavat övező létesítmények környékének ellenőrzését.⁷¹³

Speciálisan és településenként eltérően alakul az ellenőrzés szmogriadó esetén, ami abból következik, hogy különböző ágazatokat érintő korlátozások elrendelésére kerül sor egyidejűleg, illetve, hogy az ellenőrzésben résztvevő szervek körét és azok feladatait maga az önkormányzat állapíthatja meg füstködriadó tervében. A polgármester által, a helyi rendeletnek megfelelően elrendelt szmogriadó végrehajtását a közúti közlekedéssel összefüggésben (a település meghatározott területét érintő behajtási tilalmak, meghatározott környezetvédelmi besorolású járművek közlekedésének tilalma, az átmenő forgalom kizárása) mindenütt a rendőrségre, illetve emellett a közterület-felügyeletre bízzák. A helyhez kötött légszennyező pontforrások tekintetében a polgármester (illetve a polgármesteri hivatal) vagy a kormányhivatal (mint környezetvédelmi hatóság) ellenőríz. Az avar, kerti hulladék égetése és egyéb nyílt téri égetés tilalmazása tekintetében a legváltozatosabb a kép: erre vonatkozóan a járási hivatal; a polgármester jogkörében a polgármesteri hivatal, illetve az önkormányzati rendészet; vagy pedig a jegyzők gyakorolhatják a feladatot.⁷¹⁴

⁷¹³ Kaposvár Megyei Jogú Város Jegyzője: Beszámoló a Polgármesteri Hivatal 2017. évi tevékenységéről. Kaposvár, 2018. 02. 08. <https://kph.kaposvar.hu/eloterjesztesek/et20180222/documents/18.docx> (2018. 11. 21.).

⁷¹⁴ Lásd például Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 8/2016 (III.31.) önkormányzati rendeletét a füstködriadó tervről; Szolnok Megyei Jogú Város Közgyűlésének 4/2018. (II.27.) önkormányzati rendeletét Szolnok Megyei Jogú Város füstköd-riadó tervének elfogadásáról; Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének 30/2013.(X.1.) önkormányzati rendeletét

A járási hivatalt és a jegyzőt illető hatáskörök megosztása a parlagfü-mentesítés esetén alapvetően annak alapján történik, hogy kül- avagy belterületről van-e szó. A helyhatóságoknak csak az utóbbi esetben van hatásköre. Az ÁSZ néhány évvel ezelőtti jelentése (10 település ellenőrzése alapján) egyébként azt találta, hogy a parlagfüre, illetve egyéb allergén növényekre vonatkozó ellenőrzési kötelezettségét valamennyi vizsgált település jegyzője teljesítette. E szakterületen elsősorban a helyi rendeletalkotásra és ezzel párhuzamosan a megelőzést szolgáló intézkedésekre (ellenőrzés, felszólítás) helyezték a hangsúlyt, de esetenként bírság kiszabására is sor került.⁷¹⁵ Ma e téren is sok a panasz, az utóbbi években a pollenkoncentráció igen magas, és a sajtó elhanyagolt önkormányzati ingatlanokról is beszámol időnként; ugyanakkor ez nem általános, hiszen például az imázsukat féltő, idegenforgalommal rendelkező települések erre nagyon is odafigyelnek. (Egyébként, ha önkormányzati tulajdonban van a parlagfüvel érintett terület, akkor a kormányhivatal gyakorolja a hatósági jogköröket.)

Végül, a hulladékgazdálkodás területén is érdemes kiemelni az ellenőrzést, különös tekintettel arra, hogy e könyv írása ideje alatt erre vonatkozó, új kormányzati elképzelések láttak napvilágot. A nemrég bevezetett szelektív hulladékgyűjtés körében sok a szabálytalanság, a nem megfelelő elkülönítés a gyűjtőedényekben, ami plusz költséget jelent a közszolgáltatók számára. Az Agrárminisztériumnak az erre vonatkozó elképzelése egyes elemeiben hasonlít a miskolci szabályozásra, amely a szelektív gyűjtés szabályai betartásának az ellenőrzésére a közszolgáltatót jogosítja fel, aki az előírások megsértése esetén az elszállítást megtagadhatja. (A minisztérium által kidolgozott tervezet szerint a közszolgáltató kétszeres üritési díjat is elszámolhat pluszban; én azonban úgy vélem, hogy célravezetőbb e körben a rendészeti típusú megoldás, például a jegyző által kiszabható bírság formájában.)

Az ellenőrzési tevékenységükről az önkormányzati hivatalok éves hatósági ellenőrzési tervet, illetve beszámolót készítenek (utóbbit esetenként a hivatal éves beszámolója keretében). Nagyobb településeken a környezetvédelmi hatósági ellenőrzések gyakran külön tervben szerepelnek, annak megfelelően, hogy egy külön szervezeti egység látja el a feladatokat. A kutatás során néhányat ezek közül is megvizsgáltam (amelyek az interneten is elérhetőek voltak). Jóllehet, ritka az ellenőrzési jogosítványok teljes körére kiterjedő dokumentum, ezek jól dokumentálják, hogy mire van kapacitás, s mit tart fontosnak egy-egy helyhatóság a környezetvédelmet (is) szolgáló előírások közül.

a füstköd-riadó tervről; Budapest Főváros Önkormányzata Közgyűlésének 69/2008 (XII.10.) önkormányzati rendeletét Budapest Főváros szmogriadó-tervéről; Nyíregyháza Megyei Jogú Város Közgyűlésének 32/2010.(XII.17.) önkormányzati rendeletét Nyíregyháza város szmogriadó tervéről. (Az avar és a kerti hulladék égetésével kapcsolatban a jegyzőt a fővárosi kerületekben és Nyíregyházán jogosították fel.)

⁷¹⁵ Például Tokajban évente 30 felszólításra került sor. Tállya 3 esetben, Tokaj 2 esetben szabott ki, összesen néhány százezer forintnyi bírságot. Az ÁSZ 2011-es jelentése, 54.

Gyakori ellenőrzési tárgyak, például a közterületek rendje/tisztasága, a telepengedélyhez kötött ipari és szolgáltatási tevékenységek, a zaj- és rezgésvédelem, az állattartás állategészségügyi körülményei, az épületek használatbavétele (az építési előírások/engedély betartása), az ingatlanok rendezettsége, a parlagfű-mentesítésre vonatkozó kötelezettségek, a hulladékgazdálkodás (illegális hulladéklerakás, a közszolgáltatás igénybavétele), a helyileg védett területekkel, illetve a fás szárú növényekkel kapcsolatos tevékenységek.⁷¹⁶ Jellemző, hogy az államigazgatási és az önkormányzati hatósági ellenőrzési feladatokat nem különítik el egymástól. Emellett, ha több évre visszamenőleg áttekintjük ezeket az önkormányzati iratokat, mutatják azt is, hogy az utóbbi évek során hogyan változtak (csökkentek) folyamatosan az államigazgatási hatáskörök.⁷¹⁷ Számos esetben az ellenőrzési beszámolók már reflektáltak a központi előírások változására (megindokolva, hogy az előző évekkel szemben egy-egy területre miért nem terjedt ki az ellenőrzés), miközben a vonatkozó (jogellenessé vált) helyi rendeletek módosítása gyakran még nem történt meg. Az ellenőrzés egyébként gyakran lakossági bejelentés (panasz) alapján (a tervtől függetlenül) folyik; s esetenként a járási hivatal, a katasztrófavédelmi szerv, a rendőrség bevonásával.

5. 3. ENGEDÉLYEZÉS

A kutatás során az engedélyezésről viszonylag csekély empirikus tapasztalatot sikerült szerezni. A felmérésünk során – főleg kistelepüléseken, ideértve községeket és kisvárosokat egyaránt – sokan látják úgy, hogy bonyolultabb szakterületeken nincs erre kapacitásuk, ugyanakkor a központi szabályozás tartalmára kevesen panaszkodtak.

Tipikus önkormányzati ügy a közterület-használat engedélyezése, ami az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szerv (például polgármester, jegyző) kompetenciájába tartozik. Mint láthattuk, a nem közterületnek minősülő ingatlanokon a fák kivágásának az engedélyezése is hasonló megítélés

⁷¹⁶ Például Marcali Közös Önkormányzati Hivatal 2018. évi hatósági ellenőrzési terve; Balatonkenese város jegyzője mint I. fokú építési kereskedelmi és iparhatóság 2017. évi hatósági ellenőrzési terve; A Szentgotthárdi Közös Önkormányzati hivatal 2018. évi hatósági ellenőrzési terve. http://www.balatonmariafurdo.hu/images/2018/0621/Ellenorzési_terv_2018_.pdf; <http://www.balatonkenese.hu/wp-content/uploads/2016/05/Hatosagi-Ellenorzesi-Terv-Balatonkenese-2017.pdf>; http://hivatal.szentgotthard.hu/content/hirdetmeny_fajlok/hatosagi-ellenorzesi-terv-2018-11292.pdf (2018. 11. 21.).

⁷¹⁷ Például Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzat Jegyzője: Tájékoztató a 2013. évi környezetvédelmi hatósági ellenőrzési tevékenységről. Miskolc, 2014. február 12. E dokumentum a települési szilárd hulladékokkal, a zaj- és rezgésvédelemmel, az allergén növényekkel, a fás szárú növényekkel, a helyileg védett természeti értékekkel kapcsolatos, valamint a vízügyi, vízgazdálkodási hatósági jogkörbe tartozó tevékenységek ellenőrzéséről számol be, s a legutóbbi kapcsán tér ki a hatósági jogköröknek a járási hivatalhoz való átkerülésére.

alá esik. Előbbit az általunk vizsgált települések mindegyikén szabályozzák (ami érthető, hiszen bevételt is hoz), míg utóbbit csak kevesen.

Mint az államigazgatási hatásköröket áttekintő táblázatban láthattuk, a jegyző hatáskörébe utalták az építési engedélyt (a kiemelt jelentőségű ügyek és a speciális létesítmények kivételével; egyaránt érvényesítendő az OTÉK és a helyi építési szabályzat előírásait) és a telepengedélyt (például kisebb ipari létesítményekre, szolgáltató tevékenységekre; szintén a helyi építési szabályzatot érvényesítendő). Az utóbbi években mindkét említett engedély központi előírásai megváltoztak, mégpedig az engedélyhez kötött tevékenységek körének a jelentős csökkentésével, illetve az engedélyeztetési kötelezettség helyett bejelentési kötelezettség bevezetésével. Ez a kormányzat bürokráciacsökkentési intézkedéseire igazodóan az állampolgári autonómia növeléséhez járul hozzá, ugyanakkor számos konfliktus forrása, és álláspontom szerint értelmezhető a környezetvédelmi követelmények lerontásaként is. Az ilyen ügyekben a hatóságnak továbbra is megvan az ellenőrzési jogosultsága, de annak gyakorlására nem feltétlenül kerül sor, vagy adott esetben olyan időpontban, amikor már csak utólagos beavatkozás lehetséges.

A részletek említése és a teljesség igénye nélkül folytatva a sort, a jegyző engedélyezi a vendéglátóhelyek éjszakai nyitva tartását, a közterületi fák kivágását, kisebb (ti. alacsonyabb vízhozamú, kisebb mélységű) magáncélú (kerti) kutak fúrását/ásását, és a helyileg védett természeti területeken zajló tevékenységeket (például az ottani vegyszerhasználatot).

Ezek közül az utóbbi időben a vízgazdálkodással kapcsolatos hatósági jogkörök kerültek az érdeklődés homlokterébe. Már a rendszerváltás előtt is probléma volt, de a jelenség tömegessé válása miatt különösen azután éleződött ki a feszültség a kerti kutak létesítésére vonatkozó előírások és érvényesítésük gyakorlata között. A jegyzők hatáskörébe tartozó hazai kerti kutak túlnyomó többsége (mára a becslések szerint 90%-a) ugyanis engedély nélkül létesült, ami azt jelenti, hogy nemcsak az engedélyezés, de az ellenőrzés sem működik. Mivel a kerti kutak engedélyezése nemcsak a vízjogi, hanem az építési engedély kiadása során is felmerül, ebből a helyhatóságok megengedő hozzáállására, illetve eszköztelenségére következtetni lehet mindkét területen (megjegyzendő, hogy általában ugyanaz a polgármesteri hivatali csoport/ügyintéző jár el a két ügyben). Az okok közt a társadalom hozzáállása, ellenállása (a tömeges szabálykerülés), szociális okok (a vízdíj emelkedése; egyéb mellett a környezetvédelmi beruházások, a csatornázás következményeként), a településvezetők elkötelezettségének hiánya, de emellett kapacitásgondok (például a kutak gyakori elrejtéséből fakadóan a felderítés nehézségei) és hatásköri bizonytalanságok (a kút mélységétől, vízhozamától stb. függő hatáskörmegosztás) is megnevezhetők.⁷¹⁸ Így mára a felszín alatti vízkészletek mennyiségét és minő-

⁷¹⁸ Például egyik interjúalanyom – egykori kisvárosi székhelyű, területi építési hatóság nyugalmazott vezetője, korábban városi tanácsnál építésügyi csoportvezető – több évtizedes tapasztalatai

ségét, egyes tájegységek vízellátását egyaránt veszélyeztető, ellenőrizetlen kutak tömege a településhatárokon túlmutató, országos problémát jelent. Az ombudsman is foglalkozott vele 2014-ben, számos szabályozási javaslattal élve jelentésében.⁷¹⁹ Figyelemre méltó, hogy összegyűjtötte a probléma okait (például szabályozási, informatikai hiányosságok, a vízügyi hatósági rendszer sorozatos átalakításaiból fakadó bizonytalanságok is szerepelnek közöttük), és rámutatott még néhány további visszásságra. Így, például az ellenőrizetlen vízkivételek miatt a hatóságok nem tudják megalapozott számításokra alapozni a kiadott engedélyeket, a vízgyűjtő-gazdálkodási terveket,⁷²⁰ illetve a vízkészlet túlhasználata esetén a hatóságok csak a legális, engedéllyel rendelkező vízhasználók tevékenységét tudják korlátozni, ami erősíti a szabálykerülési hajlandóságot.

Mint közismert, a „kútlegalizálás” ügyét épp a közelmúltban vette elő a kormányzat. A vízgazdálkodási törvény módosítása (2016) szankció nélkül lehetővé tette az utólagos engedélyeztetést 2018 végéig, de ez az ingatlantulajdonosokat terhelő tervezési és engedélyeztetési költségek miatt – és nyilván a környezeti kockázatok belátásának hiánya, valamint az esetleges díjfizetéstől való félelem miatt – ugyancsak ellenállást váltott ki. Egy 2018 tavaszi belügyminiszteri módosító javaslat eredményeként 80 m mélységig mentesítették volna a kötelezettség alól a kerti (háztartási igényeket kielégítő) kutakat, ami viszont már – a korábbi szabályozás enyhítéseként – nyilvánvalóan a visszalépés tilalmába ütközött volna. Ezt az ombudsman számos alkalommal és formában jelezte a jogalkotás során, majd a köztársasági elnök a módosítás alkotmánybírósági kontrollját indítványozta. Az Alkotmánybíróság pedig 13/2018. (IX.4.) AB határozatában meg is állapította a még ki nem hirdetett törvényi rendelkezés alkotmányellenességét. Társadalmi jelentőségű ügyről van szó, amiben rengeteg a bizonytalanság a központi szabályok értelmezése körül. Például a jegyzők által kiadott tájékoztatók egymásnak ellentmondóak, ami jelzi a szakmai támogatás iránti folyamatos igényt.⁷²¹ Nem véletlen, hogy a jogalkotó 2020-ig meghosszabbította a határidőt.

alapján arról számolt be, hogy egy idő után természetessé vált, hogy meg sem próbálják érvényre juttatni a szabályokat. 2012-ben a debreceni sajtó is foglalkozott a kérdéssel, megállapítva, hogy az engedélyeztetési kötelezettségnek a megyei jogú város jegyzője, illetve a debreceni székhelyű környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség sem tud érvényt szerezni, hivatkozva az ellenőrzési kapacitás hiányára valamint a hatáskör megosztottságából fakadó nehézségekre (ti, a kútfúrás évi 500 m³-ig a jegyző, míg a felett a vízügyi hatóság hatáskörébe tartozott). <http://www.szon.hu/az-engedely-nelkul-furt-kutak-tulajdonosait-nehez-megbuntetni/2102939> (2018.08.23.).

⁷¹⁹ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének Közös Jelentése az AJB-5376/2014. számú ügyben. Budapest, 2014. december.

⁷²⁰ Szilágyi: Vízszemléletű kormányzás, 194–196.

⁷²¹ Mint azt a II. részben már említettem, a Belügyminisztérium 2017-ben részletes tájékoztatást adott ki, ennek ellenére akad olyan jegyző, aki attól eltérően tájékoztatja a település lakóit (például úgy, hogy csak a 2016 előtt engedély nélkül ásott/fürt kutakra nem vonatkozik az utólagos legali-

Említésre méltó még, hogy korábban a jegyző a helyi környezet- és természetvédelmi előírások érvényesítésére szakhatósági jogkört gyakorolt a területi környezetvédelmi hatóság számos engedélyezési eljárásában, amit utóbb többnyire a számára gyengébb eljárási pozíciót jelentő jogsegély majd megkeresés, illetve a véleményadás lehetősége váltott fel, s csak a helyi természetvédelem érintettsége esetén maradt meg szakhatóságként.⁷²²

5. 4. SZANKCIONÁLÁS

Ahogy már a kérdőíves kutatásunk is mutatta (különösen a szabálysértési hatáskörök elvesztése miatt), megromlottak az érdemi szankcionálás esélyei – az utolsó hely nyilvánvalóan ennek, s nem a szankcionálás elvi jelentőségével kapcsolatos értékelésnek tudható be. A kutatás során ugyanakkor kiderült az is, hogy a helyhatóságok gyakran nem élnek a most is rendelkezésükre álló eszközökkel.

A jegyző, esetenként a polgármester számára objektív szankciók (bírságok) alkalmazását (kiszabását) továbbra is előírják egyes központi jogszabályok, például a hulladékgazdálkodás, az iparigazgatás, a zajvédelem, az építésügyi igazgatás, a településképvédelem körében, illetve ha van helyi jelentőségű természetvédelmi terület, akkor ott is adott a – központilag szabályozott – bírságotlasi lehetőség. Például a hulladékgazdálkodás területén a jegyző szabja ki a hulladékgazdálkodási bírságot a kommunális hulladékokkal kapcsolatos mulasztások esetén (e területen ugyanakkor a bizonyítás, a tettenérés nehézségei miatt is gyakran marad el a szankció.)⁷²³ A telepengedélyezés körébe tartozó, engedély- vagy bejelentés-köteles tevékenységeknél a vonatkozó kormányrendelet alapján a tevékenység korlátozása, felfüggesztése, a telep ideiglenes bezárása, az engedély visszavonása, illetve a tevékenység megtiltása egyaránt felmerül. A parlagrafü elleni védekezés körében a jegyző csak kötelező védekezést rendelhet el (amit ha elmulaszt, a járési hivatal jár el); a növényvédelmi bírság kiszabása a járési hivatal hatásköre.

A bírságotlasi adott esetben (a településképi bírság, a közösségi együttélés szabályainak megsértése miatt kiszabott bírság, a jegyző által kiszabott környezetvédelmi bírságok) az önkormányzat saját bevételét képezi, ami lehetővé teszi,

zálás kötelezettsége). <http://www.karad.hu/index.php/11-kiemelt/164-tajekoztatas-az-engedely-nelkul-furt-vagy-asott-kutak-engedelyzeteserol> (2018. 10. 29.).

⁷²² Lásd különösen a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatok ellátó szervek kijelöléséről szóló (hatálytalan) 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, az azt felváltó 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet, illetve a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet hatályos előírásait.

⁷²³ Például az egyik fővárosi kerületben panaszkodnak, hogy hiába találnak az elhagyott hulladékban a tulajdonos beazonosítására alkalmas, személyes adatokat, ha a tulajdonos nyilatkozata szerint szemetét kilopták a gyűjtődényből.

hogyan az önkormányzat a környezetvédelem finanszírozásához szükséges forrásait kiegészítse (több helyen is települési környezetvédelmi alapba utalják az ilyen összegeket).

5. 5. SZANKCIONÁLÁS A KÖZÖSSÉGI EGYÜTTÉLÉS SZABÁLYAIVAL ÖSSZEFÜGGÉSBEN

Az önkormányzatok a központilag előírtakon felül saját maguk is rögzíthetnek szankcionálandó tényállásokat, s azokhoz bírságfizetési kötelezettséget rendelhetnek. Erre – a közösségi együttélés alapvető szabályainak megállapítására és szankcionálására – a Möt. 143. § (4) bekezdése hatalmazza fel őket. Számos helyi rendelet áttanulmányozása alapján elmondható, hogy ebben a körben igen változatos tényállások szerepelnek. A környezeti rendszer egésze szempontjából csekély jelentőségű magatartásokról van szó, amelyek ugyanakkor települési szinten konfliktust generálnak (vagyis nem az ipari méretű, illetve üzemi környezethasználók kibocsátásairól van szó).

Sok követelmény pusztán a régi szabálysértési tényállások átnevezésével/átfogalmazásával jött létre.⁷²⁴ Úgy látom, hogy egyre inkább környezeti problémákról van szó. Ez nem véletlen: a különböző ingatlanhasználók, gazdálkodó szervezetek, lakosok közötti együttélési konfliktusok jelentős része természeténél fogva egymás zavarásával, akadályozásával kapcsolatos. Vagyis természetes, hogy a helyi környezetvédelmi szabályozásnak részévé, eszközévé vált ez a terület, hiszen a tiszta, csendes, rendezett, esztétikus, rendeltetésének megfelelően használt környezet a helyi közösség együttélésének, békéjének az elemi feltétele.

A szabályozás során két, egymást erősítő elvet kell az önkormányzatoknak szem előtt tartaniuk (a közigazgatási szabályszegésekről szóló törvényben adott kereteken túl, amelyek egyebek közt megszüntetik a bírságösszeg felső határát): magasabb jogszabályban rendezett magatartásokat nem szabályozhatnak, illetve a ne bis idem elvének megfelelően nem állapíthatnak meg szankciót arra a magatartásra, amelyiket a központi előírások szintén szankcionálni rendelnek. Így, például az állatok etetésének szankcionálása közterületen, vagy a kutya szabadon engedése védett természeti területen – lévén e magatartás köztisztasági szabálysértésként, illetve

⁷²⁴ Kántás: A hatósági ellenőrzés dilemmái, 73–74. A közösségi együttélés szabályai eszerint túlnyomóan a korábbi szabálysértési tényállások átnevezésével jöttek létre, 2013-tól. E szerző rámutat arra is, hogy számos környezetvédelmi tényállás került e körbe, például a hulladékgazdálkodás, állattartás, a közterületek rendje kapcsán; ehhez képest az én tapasztalatom az, hogy a környezet-környezetvédelmi tényállások vannak túlnyomó többségben. Egyetértek a szerzővel abban, hogy e rendeletek körében is rengeteg a vitatható – törvényellenes – megoldás, ami a kormányzati, illetve kormányhivatali szakmai támogatás és a törvényességi felügyelet erősítésének igényét jelzi.

a kutyával való veszélyeztetés címén büntethető – nem írható elő.⁷²⁵ (A gyakorlatban azonban mindezekre számos példa van.) A hulladék nyílt téri égetését, amelyre a levegővédelmi rendelet levegő-tisztaságvédelmi bírságot irányoz elő (illetve bizonyos előírások be nem tartása esetén tűzvédelmi bírság szabható ki),⁷²⁶ vagy a kommunális hulladék gyűjtésével kapcsolatos előírások megszegését (az illegális hulladéklerakást, az elkülönített gyűjtés elmulasztását) amelyre a központi előírás hulladékgazdálkodási bírság kiszabását rendeli, ugyancsak nem szankcionálhatják ezen a módon.

Vannak ugyanakkor kérdőjelek a központi szabályozás értelmezése körül. Például a hulladékégetésről elmondható, hogy az egyszerre jelentheti a levegővédelmi és a hulladékgazdálkodási előírások megsértését. Ha előbbieket állítjuk előtérbe, akkor a járási hivatal, ha utóbbiakat, akkor a jegyző jogosult bírság kiszabására. Gyakorló környezetjogász interjúalanyaim egyöntetűen úgy foglaltak állást, hogy ilyenkor mindkét hatóságot érdemes megkeresni.⁷²⁷

Ha pedig kilépünk a környezetvédelmi jogszabályok köréből, figyelembe kell még venni a már többször szóba hozott OTSZ előírásait is. A katasztrófavédelmi igazgatóságoknak ugyanis az a gyakorlata,⁷²⁸ hogy a tűzrendészeti előírások megsértésének tekintik azt is, ha az avar, kerti hulladék égetése az önkormányzat által előírt – akár levegővédelmi, akár tűzvédelmi – korlátozások (tilalom) figyelmen kívül hagyásával történik. Ilyenkor a szabályszegőnek tűzvédelmi bírsággal is számolnia kell.

Vitatott, hogy vajon az avar és a kerti hulladék égetésének a helyi rendeletben szabott korlátaikat, tilalmát megsértő magatartás szabályozható-e közösségellenes magatartásként, avagy sem. Mint láttuk, a szmogriadó intézkedései betartásának az ellenőrzése körében egymástól radikálisan eltérő megoldások születtek (azért a szmogriadót említem az égetés kapcsán, mert e körben a központi előírás kifejezetten a helyi rendeletre bízta az ellenőrzésre jogosultak körének a megállapítását is). Vannak önkormányzatok, amelyek maguknak tartják fenn az ellenőrzés és a szankcionálás jogát is arra az esetre, ha a szmogriadó ideje alatt égetnek kerti hulladékot, míg mások a járási hivatalt nevezik meg. Úgy látszik, hogy itt ugyanaz a jogértelmezési kérdés merül fel, mint amit már a helyi rendeletek és a központi előírások viszonya kapcsán felvettem. Jelenleg az avar és a kerti hulladék égetésének a

⁷²⁵ Kúria Köf.5 026/2017/3.

⁷²⁶ Egyik – katasztrófavédelmi igazgatóságon dolgozó – interjúalanyom szerint a nyílt téri égetések során sokszor (az irányított égetés szabályainak a megsértése miatt) az ő fellépésük a leghatékonyabb a lehetséges intézkedések közül.

⁷²⁷ Lásd még az EMLA Egyesület tájékoztatóját: Háztartási és kerti hulladék környezetre és egészségre káros kezelése elleni fellépés jogi eszközei, Budapest, 2018, 4. http://emla.hu/sites/default/files/haztartasi_kerti_hulladek.pdf (2018. 12. 09.).

⁷²⁸ <http://hajdu.katasztrofavedelem.hu/szabadteri-egetes-szabalyai>; <http://bekes.katasztrofavedelem.hu/szabadteri-egetes-szabalyai> (2019. 01. 13.).

szabályozása önkormányzati kompetencia, és speciális (kivett) tényállásnak számít – levegővédelmi szempontból legalábbis – a hulladék nyílt téri égetéséhez képest. Ebből kiindulva a helyi szankció megállapítása a közösségi együttélés szabályai körében jogszerű. A helyi rendeletek áttekintése alapján azonban úgy tűnik, hogy ezt csak kevés kormányhivatal és önkormányzat értelmezi így (például Miskolc).

(Emlékeztetőül: korábban mindenfajta települési hulladék nyílt téri égetése esetén a jegyző járt el hatóságként, és amikor a levegővédelmi hatósági hatáskörök a járási hivatalokhoz kerültek, a szabályozási hatáskörök ennek megfelelő rendezésére nem került sor. Ugyanakkor felhatalmazás született a közösségi együttélés szabályozására, amely egyúttal hatósági jogkörök – ellenőrzés, szankcionálás – gyakorlását is biztosítja.)

Mivel a helyi szabályozás általában csak annyiban jogszerű, amennyiben ugyanazon életviszonyra központilag nincs megállapítva (akár a helyhatóság, akár más hatóság hatáskörébe tartozó) közigazgatási vagy szabálysértési szankció,⁷²⁹ az önkormányzatok két irányban mozoghatnak jogszerűen. A központilag egyáltalán nem szabályozott életviszonyok körébe eső magatartások (mint amilyen például a zöldterületen való parkolás, vagy egyes szomszédjogilag is releváns, zavaró magatartások), illetve a központi szabályozás érzékenységi küszöbét el nem érő (például vagyoni elleni szabálysértésnek még nem minősülő, illetve határérték alatti, kisebb kárt okozó) magatartások szankcionálását irányozhatják elő (a bírói gyakorlat szerint ilyen lehet a közterületen lévő növényzet károsítása, például egy virág leszedése).⁷³⁰

Egyébként azt, hogy ezen a téren – a környezetvédelemtől függetlenül, elvi szinten is – vannak bizonytalanságok, számos, egymásnak is ellentmondó állásfoglalás mutatja. A szaktárca 2012-ben úgy foglalt állást, hogy az önkormányzatok saját maguk is megállapíthatnak szankciót a hulladékégetésre (függetlenül a központilag előírt szankciótól). Az Alkotmánybíróság a jelenlegi előírást megelőző, a kirívóan közösségellenes magatartások szabályozására adott felhatalmazást megsemmisítette 38/2012. (XI. 14.) határozatával. A Möt. jelenlegi szabályozását, amely a közösségi együttélés szabályainak a szankcionálására jogosít, a Kúria vi-

⁷²⁹ Megjegyzem, hogy az önkormányzati szabálysértések eltörlésekor a környezetvédelmi szabálysértés kormányrendeleti tényállása is megszűnt 2012-ben. Erre is tekintettel, illetve rámutatva a különböző (a közigazgatási és a szabálysértési, illetve az utóbbit felváltó) szankciók közötti eltérésekre, a szaktárca az ombudsman kérdésére kifejezetten úgy foglalt állást, hogy a közösségi együttélés szabályozása körében az önkormányzatok a központilag szabályozott szankció megléte ellenére is megállapíthatnak szankciókat a hulladékégetésre. Lásd az alapvető jogok biztosának jelentését az A/B-6236/2012. számú ügyben, 6. Azonban azóta – az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára figyelemmel – a ne bis idem elve hangsúlyosabbá vált (a büntetőjogon túl is kifejti immár a hatását), ráadásul a korábbi szabálysértéseket felváltó bírság végeredményben ugyanúgy objektív szankció, mint a központi jogszabályokban szereplő környezetvédelmi bírságok.

⁷³⁰ Köf.5047/2016/2.

tatta az Alkotmánybíróság előtt, mondván, hogy az „...beazonosíthatatlanná teszi a delegált jogalkotási hatáskör alkotmányossági kereteit, és akadályát képezi az Alaptörvényben szabályozott jogforrási hierarchia hatékony, érdemi bírósági védelmének.”⁷³¹ A Kúria által kifejtett (az indítványt tevő ombudsman álláspontjához hasonló)⁷³² aggályai a „közösségi együttélés” határozatlan jogfogalmával, a jogsértőnek minősített magatartások szankcionálásának bizonytalanságaival és mindezek kapcsán az önkormányzati rendeletalkotási jogkör korlátlanásával álltak összefüggésben. Az indítványt azonban az Alkotmánybíróság elutasította 29/2015. (X. 2.) AB határozatában, egyebek mellett a szubszidiaritás és az önkormányzatiság elvére, valamint az egyéb központi szabályokra való hivatkozással, amelyek irányadóak a helyi rendeletalkotás kereteinek megvonásakor.

A jogi helyzet ellentmondásos,⁷³³ az önkormányzatok számára nehezen áttekinthető, amit a kormányhivatalok is felismertek, s különböző, rugalmas eszközeikkel is segítik őket. Mindez nem tűnik elegendőnek, amit nemcsak a válaszadóink által kifejezett elégedetlenség, hanem az is mutat, hogy sokan még az ily módon adott lehetőségeket sem használják ki (például Zuglóban, Kaposváron a közösségi együttélés körében szankcionálják a zöldterületen történő parkolást, míg Debrecenben az ezt lehetővé tévő helyi szabályozásra, a gyakori szabályszegések, panaszok ellenére – még – nem került sor).

Ráadásul, források, szakemberek hiányában, illetve sokszor a helyi közösségbeli konfliktusok miatt a kistelepüléseken gyakran látják úgy, hogy nincs értelme felvállalni a szabályozásból fakadó, esetleges vitákat, konfliktusokat, ha aztán végül úgylis elmarad – mind a helyi, mind a központi előírások szerinti – szankcionálás (a hivatal, a jegyző fellépése).

A szabályozás, a hatóság fellépése a szankcióval fenyegetés hiányában nem fejti ki a hatását. Az esetek egy kis részében a helyi vezetés, illetve közösség ugyan talál valamilyen (jogon kívüli) megoldást a szankcionálás helyett, ami bizonyos problémáknál valóban célravezető lehet. Azzal is egyet lehet érteni, hogy a megoldást nem önmagában a szankcionálás, hanem a szemlélet formálódása és a források előteremtése jelentheti. Az azonban láthatóan több időt igényel.

⁷³¹ Lásd a Kúria Önkormányzati Tanácsának Kőf.5053/2013/9. számú végzését.

⁷³² Lásd az alapvető jogok biztosának 2013 augusztusi indítványát a Mőtv. vonatkozó rendelkezésének megsemmisítése tárgyában, valamint a precedens jelleggel benyújtott, az egyik fővárosi kerület rendeletének megsemmisítésére irányuló beadványt (AJB-5350/2013). <http://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201305350Ai.pdf/>; <http://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201305350Ki.pdf> (2018. 11. 24.).

⁷³³ Nagy–Hoffman: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, 582.

5. 6. BIRTOKVÉDELEM

A birtoklásban megzavart birtokos a jegyzőtől is védelmet kérhet, ami a bírósági eljárásnál gyorsabban vezet eredményre.⁷³⁴ A jegyző eljárásának előnye, hogy a bizonyítás felvétele (például helyszíni szemle) során olyan személy, személyek (a jegyző, a polgármesteri hivatal ügyintézője) járnak el, akik ismerik a helyi adottságokat, s figyelemmel tudják követni a polgárok közötti viszonyokat, az esetlegesen bekövetkező állapotváltozásokat.⁷³⁵ Lényeges, hogy birtokvédelmet akkor is lehet kérni, ha a zavaró magatartás egyébként közigazgatási jogi szempontból jogszerű.

A környezetvédelem magánjogi eszközei közt az egyik legfontosabb eszközzel van szó,⁷³⁶ amely ugyanakkor egyben kakukktojás is. A jegyző által nyújtott birtokvédelem nemcsak a magánjogi eszközök sorából lóg ki (a sajátos, hatósági eljárás miatt),⁷³⁷ hanem a környezetpolitikai eszközök közül is, hiszen a birtokvédelem kéreése a birtokos (magánszemély) autonómiájába tartozik, s bár segíti a helyi közösség békéjének a helyreállítását, nem célozza közvetlenül a helyi környezetpolitika megvalósulását. A másik oldalról nézve pedig, a helyi környezetpolitikától elvben nem függhet a birtokvédelmi hatáskörök gyakorlása (a döntés és annak végrehajtása), hiszen a birtokvédelemnek központi előírásai vannak, s az ilyen eljárást nem is maga az önkormányzat, hanem polgára kezdeményezi.

A helyi környezetpolitika és a birtoklás rendje között ugyanakkor létezik összefüggés, hiszen például a településrendezés során az önkormányzatok terület-használati követelményeket (övezetekbe sorolás, övezetenként a telkek funkciója, a beépítési arány, az építmények lehetséges rendeltetése, védőtávolságok kikötése stb.) is megállapítanak, amelyek egyfelől az ingatlanok tulajdonjogára vonatkozó korlátozások (a tulajdonjog egyes részjogosítványainak közjogi korlátai), másfelől pedig a többi birtokos (például a szomszédok) dologi jogainak a védelmét biztosító, objektív intézményvédelmi előírások.⁷³⁸ (Átgondolt és a gyakorlatban is érvényesített településrendezéssel tehát a birtokháborítások egy része is megelőzhető.)

⁷³⁴ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 5:8. § (1) - (3) alapján a birtokos egy éven belül a jegyzőtől is kérheti a zavarás megszüntetésére kötelezést a jegyzőtől.

⁷³⁵ Az új szabályozás ezzel kapcsolatos hiányosságaira, erőtlenségére vonatkozóan lásd Mezey: Posszesszórius birtokvédelem.

⁷³⁶ A birtokvédelem és a szomszédjogok szerepe kapcsán elegendő talán a hazai környezetjog klasszikusnak számító tankönyvére utalni. Bándi: Környezetjog, 354–357.

⁷³⁷ A jegyző birtokvédelmi eljárása ma már a jogalkotó szándéka szerint nem minősül sem önkormányzati sem államigazgatási hatósági ügynek, hanem a felek magánjogi vitáját alapvetően a birtoklás ténye alapján eldöntő, sajátos eljárás (lásd még a 120/B/2001. AB határozatot). Nem alkalmazandó rá sem az Ákr., sem a Pp. (a jogorvoslati eljárás kivételével, amely már járásbírói hatáskörbe esik), hanem a birtokvédelmi eljárásról szóló 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet szabályai az irányadók.

⁷³⁸ Egy polgári jogi igény megítélése szempontjából jelentősége van annak, hogy a zavaró hatás feleslegesnek minősül-e, ez pedig függhet a települési környezet jellegétől. Csák: A környezetjogi felelősség, 177.

Kérdőíves felmérésünk a birtokvédelem gyakorlatára nem kérdezett rá, ugyanakkor az is megjelent a nyitott kérdésekre adott válaszokban. Ezekből az derül ki, hogy a gyakorlatban élő eszközről van szó, amit adott esetben maguk az önkormányzatok is igénybe vesznek, intézményfenntartóként, tulajdonosként birtokvédelmi pert indítva a bíróságon, például állattartás bűzhatása, talajterhelése miatt.

Kedvezőtlenül hat vissza a helyi környezetpolitikára, ha a jegyző (hivatal) a hatásköreit nem megfelelően gyakorolja (ha például nem jár el érdemben). Sajnos ez is előfordul,⁷³⁹ a birtokvédelemmel kapcsolatos gyakorlati problémák mögött egyébként a jegyzők túlterheltségét, a végrehajtási nehézségeket, az ismerethiányt és a függetlenség (elfogulatlanság) hiányát is említik.⁷⁴⁰

Tipikus, a környezetvédelemmel összefüggő birtokvédelmi tényállások a gyakorlatban az együttélésből, szomszédságból fakadó viták; például a kerítéshez közel ültetett és árnyékoló, áthajló, illetve a leveleit/tobozait/gyümölcsseit áthullató fa, a hang-, zaj- és szaghatások, a hulladékégetés füstje, a fényszennyezés, illetve jellemző még az állattartásból fakadó birtokháborítás (ló, sertés szaghatásai; kutya, méhek, veszélyes állatok zajhatásai, átjárása stb.) miatt.

Interjúink rámutatnak, hogy a lakosok a birtokvédelmet – a hatósági eljárásokhoz képest nagyobb költség- és időigénye miatt – viszonylag ritkán veszik igénybe a „pusztán” környezeti természetű háborítások miatt. A birtokvédelemnek ugyanakkor a környezetvédelem terén egyre nagyobb jelentősége fakad abból, hogy a központi jogalkotó a közigazgatás egyszerűsítése, az ún. „bürokráciacsökkentés” címén (például az építésügy, az iparigazgatás területén) folyamatosan csökkenti a rendészeti-közigazgatási eszközökkel (engedélyeztetési kötelezettséggel, védőtávolságokkal stb.) biztosított védelmi szintet.⁷⁴¹ A korábbi hatósági funkciókat (kényszerűségből) részben a birtokvédelem töltheti be. Figyelemre méltó, hogy az önkormányzati hatáskörök csökkentése kapcsán is gyakran hangoztatott kormányzati érv (a kifogásokkal szemben), hogy ha valakinek panasa van, akkor majd kérhet a jegyzőtől birtokvédelmet. Például ilyen az állattartás, amivel kapcsolatban a zavaró hatások gyakori panaszok forrásai.

A jegyző egyébként éppen az állattartás szabályainak a megsértése esetén fel léphet (állategészségügyi, állatvédelmi) hatóságként is. Ennek kapcsán azonban

⁷³⁹ Lásd például az állampolgári jogok országgyűlési biztósának jelentését az OBH 1570/2005. számú ügyben, Budapest, 2005. július 6. Ez a jelentés is rámutat ugyanakkor, hogy az adott probléma mögött a központi szabályozás hiányosságai is megállapíthatók voltak (az érintett ügyben az ültetési távolság szabályozását illetően). www.ajbh.hu/documents/10180/...rtf/d86f84ca-274e-47dd-accff1cea1fa01f6 (2018. 12. 09.).

⁷⁴⁰ A Birtokvédelmi Szövetség elnökének előadása, 2012. www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2012konf/horvath_zoltan.pptx (2018. 12. 09.).

⁷⁴¹ A kérdőíves felmérés során is kaptunk idevágó válaszokat; például „A Natura 2000 területek és a felszín alatti vizek védelmét hátrányosan érintheti az építési jogszabályok változása, azaz a 300 m2 alatti lakóépületek engedély nélküli építése.”

– mint felmérésünk jelezte – elégedetlenség forrása, hogy az alkalmazandó szabályokat nem tartják elég szigorúnak. A birtokvédelem ilyenkor is kiegészítheti a hatósági eszközöket. A birtokvédelmet azonban sok esetben – épp annak esetlegessége, végrehajtási nehézségei okán – maguk az önkormányzatok sem tartják elegendőnek. Kirajzolódik egy olyan folyamat, amelyik a központilag nem (vagy nem kielégítően) szabályozott, s a birtokvédelem körébe eső magatartásoknak a helyi szabályozás alá vonását, s ezzel a közjogi és a magánjogi eszközök egymáshoz közelítését eredményezi. Egyes településeken rendeleti úton tiltják és (bírsággal) szankcionálják a más hulladékgyűjtő edényében való hulladékelhelyezést, a háztartási takarítási munkák másokat zavaró végzését, helyi építési szabályzataikban biztosítják a büzkeltéssel járó állattartó telepek megfelelő védőtávolságát a lakott területektől stb. Egyes nagyobb városokban – reagálva a nagyobb népsűrűségből, sokféle területhasználatból eredő konfliktusok szaporodására – a közösségi együttélés szabályaival egészítik ki a központi előírásokban biztosított védelmet.⁷⁴² Ezeknek a polgári joghoz való viszonyát illetően egyfelől az látszik, hogy korábban csak a polgári jog keretei közt érvényesíthető igényekre is kiterjednek (például átveszik attól a zavaró hatást, mint – szubjektív – tényállási elemet), másfelől pedig az, hogy ugyanazon panaszok orvoslására gyorsabb, akár (a közterület-felügyelő személyében) azonnal segítségül hívható megoldást kínálnak.

⁷⁴² Miskolcon a 35/2013. (X.1.) önkormányzati rendelet rendkívül szerteágazó szabályai sokszor kifejezetten csak a társasházakra értelmezhetők. A társasházakkal összefüggésben a szakirodalom is említi összefüggést, például a házirend kötelező előírásai, illetve azok hiányában a birtokvédelem és a szomszédjog, valamint az állattartásra vonatkozó, helyi szabályozás között. Kiss G.: A társasházi törvény magyarázata, 168–171.

6. Közszolgáltatások szervezése

A szerteágazó helyi közszolgáltatások környezetvédelmi vonatkozásainak önmagában véve is óriási a témaköre, amiből e munka keretei közt csupán néhány összefüggés felvillantása tűnik szükségesnek.

A helyi közszolgáltatások szervezésével, mint önkormányzati feladatokkal, egyébként rengeteg kutatás foglalkozik. Vizsgálják az egyes ágazatokat,⁷⁴³ a feladatellátás módjait (saját/intézményi, gazdasági társasággal tulajdonosi/szerződéses, más önkormányzatokkal való együttműködési formában történik-e).⁷⁴⁴ A tudományos kutatások számára fontosnak számítanak a funkcionális szempontok (közigazgatás-szervezés, vagyonhasznosítás, finanszírozás, térszervezés stb.). A hatékonysági kérdések (a szolgáltatás tartalmának és színvonalának változásai, a fogyasztói, polgármesteri elégedettség, az ellátásbiztonság stb.) megválaszolásával értékelik az önkormányzatok, illetve az állam teljesítményét. Visszatérő kutatási tárgyak a településmérettel való összefüggések (például a mérhető hatékonyság, illetve a szolgáltatás színvonala, stabilitása között), az önkormányzati (felelősségi, tulajdonosi) szerepek változásai, az állami, magánvállalati és civil jelenlét, ahogyan az infrastruktúra tulajdonosi szerkezete is. Bemutatják a természetes monopóliumokat (hálózatos szolgáltatásoknál), a kizárólagossági jogokat, az európai uniós szakpolitikák hatásait (mint amilyen az energiapiaci liberalizáció vagy a szolgáltatás tartalmát érintő, szigorú hulladékpolitikai és vízügyi követelmények, illetve az utóbbi években az állami szolgáltatásszervezés számára nyitott kapukat), a piaci és regulációs hatásokat (például a finanszírozási modelleket, a hatósági árszabályozást).⁷⁴⁵

Mindezek alapján a környezetvédelmi szempontból érdekes közszolgáltatásokra is érvényes módon írják le a jelenségeket, a különféle modelleket, szabályozási

⁷⁴³ A közszolgáltatási rendszerek mindegyikének „külön története” van, és nem jellemezhető egyenes vonalú fejlődéssel. Horváth M.: *Eszik vagy isszák?* 26.

⁷⁴⁴ Horváth M.: *Magunkon kívül*, 69–119.

⁷⁴⁵ A közszolgáltatási szektor jogi-szabályozási helyzetének a komplex bemutatására irányuló, nagyívű tudományos vállalkozások egyikét foglalja össze Horváth–Bartha: *Közszolgáltatások megszervezése és politikái*.

kereteket. Azt is leírják, hogy hazai viszonyok között a közszolgáltatások színvonalára és hatékonysága terén megmutatkozó problémák milyen viszonyban állnak az önkormányzati rendszer ellentmondásaival, a finanszírozási problémákkal, a gazdasági válsággal, és hogy a 2010-ben megkezdett átalakítások egyik meghatározó eleme a legtöbb közszolgáltatás esetén az állami feladatszerzés előtérbe kerülése (vagyis az, hogy csökkent az önkormányzati feladatok mennyisége, amivel egyidejűleg szűkültek a források is, és megváltozott az egész rendszer logikája).⁷⁴⁶

A jelenlegi tendenciák előzményeként leírják, hogy a rendszerváltozás során az önkormányzatok egy meglehetősen hiányos, veszteséges ugyanakkor fejlesztésre szoruló környezetvédelmi közszolgáltatási rendszert (a közszolgáltatások szervezését, az ellátáshoz szükséges infrastruktúra, cégek tulajdonjogát) kaptak a kezükbe. Ez egyúttal – főleg a városi önkormányzatok esetén – az önkormányzatok hatalmának is meghatározó forrásává vált, a mai változások tehát nem pusztán szakracionális szempontokból értelmezhetők.⁷⁴⁷ Ugyanakkor egyet kell érteni azon véleményekkel, amelyek szerint, még ha voltak is ellentmondások például a támogatások felhasználása, vagy a fogyasztói díjak megállapítása körében (mely utóbbiak miatt az AB is tömegével hozott elmarasztaló határozatokat annak idején),⁷⁴⁸ az önkormányzati rendszer érdemei ezen a téren elévülhetetlenek. Gondoljunk csak a közműöllő zárásában elért jelentős előrelépésekre, a több ezer (az új uniós környezetvédelmi előírásoknak nem megfelelő, helyi) kommunális hulladéklerakó felszámolására, a helyüket nemzetközi összehasonlításban is megálló hulladékgazdálkodási létesítményekre vagy épp a szektor nyereségesé tételére.⁷⁴⁹

A mi kutatásunk nem foglalkozott mélységeiben a közszolgáltatási szektorral. A kérdőív épp csak érintette (lásd az eszközök rangsorolását), illetve az esettanulmányok során került elő, de ott sem önmagában, hanem az önkormányzatok szabályozási feladataival összefüggésben.

Ennek megfelelően a legtöbb, környezetvédelmi szempontból releváns közszolgáltatást szóba hoztam már a korábbiakban. Kifejezetten környezetvédelmi közszolgáltatásnak tekinthető a hulladékgazdálkodás és a szennyvízkezelés (a víziközmű-szolgáltatás, a nem közművel gyűjtött háztartási szennyvíz kezelése), amelyek ellátása kötelező feladat.

Környezetvédelmi szempontból fontos közszolgáltatási, illetve infrastruktúra-üzemeltetési feladat még például a közterületek tisztántartása, a park- és zöldterületek fenntartása. Emellett a távhőszolgáltatás is, amely hozzájárulhat a levegőtisztaság javításához, az energiamegtakarításhoz (különösen kedvező akkor

⁷⁴⁶ Horváth M.: A fáraó varázsol.

⁷⁴⁷ Hegedüs–Péteri: Az önkormányzatok államosítása.

⁷⁴⁸ Ugyanakkor mind a hulladékkezelési közszolgáltatás, mind a vízdíj kapcsán felmerült (a díj-szabás aránytalanságával, diszkriminatív jellegével kapcsolatos) problémák egy része a központi szabályozás hiányosságaira volt visszavezethető. Fodor L.: Környezetvédelem az alkotmányban, 118.

⁷⁴⁹ Hegedüs–Péteri: Az önkormányzatok államosítása, 345.

lehet, ha megújuló energiahordozók hasznosítására épül). A közösségi közlekedés például az egyéni közlekedés kiváltása, alacsony kibocsátású járművek beszerzése révén bír jelentőséggel, míg a parkolási közszolgáltatás, főleg nagyobb városokban, a forgalomszabályozó szerepe miatt érdemel említést. (Egyes országokban önkormányzati feladatkörben lehet a villamosenergia-ellátás is – ez további lehetőségeket rejt magában.) A többi helyi önkormányzati feladatot, mint amilyen a közvilágítás, a fürdőüzemeltetés, a lakásgazdálkodás is lehet energiatakarékos, illetve kevésbé környezetterhelő módon végezni (a közvilágítás terén például számos önkormányzat mintegy 30%-os energiamegtakarítást ért így el az előző évek fejlesztéseivel). Témám szempontjából kevésbé érdekesek a szociális, egészségügyi, oktatási feladatcsoportok. Ezek ellátása során is lehet hatni például a lakosság környezeti szemléletére (erre számos jó gyakorlat ki is alakult 2010 előtt).

A közszolgáltatási, településüzemeltetési és a hatósági feladatokat (például a távhőszolgáltatást és a lakásgazdálkodást; a parlagfű-mentesítést és a zöldhulladék szelektív gyűjtését)⁷⁵⁰ ráadásul valamilyen módon általában össze is lehet kapcsolni egymással. Így végeredményben nincs is talán olyan közszolgáltatás, amelyiket ne lehetne a környezeti fenntarthatóságot szem előtt tartva szervezni. Úgy vélem, a helyi közszolgáltatásokat ezért minél nagyobb mértékben indokolt egy kézben tartani, és a helyi önkormányzatokhoz kapcsolni, hiszen csak így lehet megfelelő kapacitásuk ahhoz, hogy integrált – például városi, kistérségi szintű – rendszereket hozzanak létre, amelyek a környezeti fenntarthatóságot szolgálják,⁷⁵¹ s egyúttal a helyi gazdaság élénkítéséhez, a foglalkoztatáshoz is hozzájárulhatnak (e kérdéskörre e könyv utolsó részében még visszatérek).

Ezekre az önkormányzatoknak eredendően a közszolgáltató kiválasztása (esetenként a közszolgáltatást ellátó vállalat feletti tulajdonjoga), az eszközök tulajdonjoga, a szolgáltatásra vonatkozó rendelet megalkotása, illetve a szolgáltatóval/vagyonkezelővel kötött (közszolgáltatási, koncessziós⁷⁵² stb.) szerződések révén van befolyása. A közüzemi szolgáltatások szervezésére vonatkozó helyi hatalom (a közhatalmi, tulajdonosi, intézményi befolyás egyaránt) visszaszorulóban van azonban az utóbbi években, az integrációs-centralizációs intézkedések, illetve az állam növekvő szerepvállalása miatt. A szerződéskötés szabadságáról eleve nem

⁷⁵⁰ Előbbit tapasztaltam például a miskolci kutatás során, utóbbira pedig, mint jó gyakorlatra a dorogi esettanulmány mutatott rá. Barta–Gyüre: A helyi környezetvédelem kihívásai, 195.

⁷⁵¹ Girardet: Regenerative Cities, 15. https://www.worldfuturecouncil.org/wp-content/uploads/2016/01/WFC_2010_Regenerative_Cities.pdf (2018. 12. 08.).

⁷⁵² Mint például Felsőzsolcán az önkormányzati tulajdonú víziközművek, Tatán a távhő-szolgáltatási rendszer, vagy korábban Cibakházán a hulladékgazdálkodási infrastruktúra üzemeltetése esetén. http://www.felsozsolca.hu/?page=varosi_hirek_bovebb&id=1032; https://tavho.veolia.hu/userfiles/media/download/tata_tavho_szerzodes_teljes.pdf; <http://cibakhaza.hu/wp-content/uploads/2016/08/86-2016.07.27.-A-hulladékgazdálkodási-közszolgáltatói-koncessziós-szerződés-jóváhagyásáról.pdf> (2017. 07. 17.).

beszélhettünk (hiszen azt a különféle közbeszerzési, koncessziós, államigazgatási előírások korlátozták), mára azonban a szolgáltató kilétére való önkormányzati ráhatás esetenként legfeljebb jelképesnek nevezhető.

Ugyanakkor e területeken az állami szerepvállalás arányának a megnövekedése miatt egyre csekélyebbek az önkormányzatok érdekeltségei, lehetőségei is. Az önkormányzatok kapcsolati hálóinak, a városmarketingben a saját szolgáltatásszervezési (illetve kapcsolódó fejlesztési) vívmányoknak szintén komoly a szerepe, nemcsak a szolgáltatás oldalán, hanem a fogyasztók magatartásának a befolyásolása körében is. Központi feladatszervezéssel ezek elvesznek,⁷⁵³ ami miatt csökkenhet a hatékonyság és a színvonal.

A modellváltás⁷⁵⁴ gyakran együtt jár az uniós követelmények (az alapvető szabadságok, az ágazati irányelvek), a nemzetközi beruházásvédelmi megállapodások megkérdőjelezésével, a szolgáltatás színvonalának a csökkenésével is.⁷⁵⁵

E tanulmány születésének idején különösen ellentmondásosnak tűnik, és a környezetjog, illetve környezetpolitika fogalmaival nehezen értelmezhető a helyzet a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás területén. Mi sem jellemzi jobban az ágazatban zajló folyamatokat, mint az, hogy a 2012-ben elfogadott Ht.-t öt év alatt négyszáznál is több ponton módosították. A szolgáltatás díját már évek óta nem helyben, hanem központilag állapítják meg; egy állami tulajdonú cég (NHKV) előzetes véleménye szükséges a hulladékgazdálkodási közszolgáltató kiválasztásához. A víziközmű-szolgáltatási szektorhoz hasonlóan ebben az ágazatban is lezajlott a (jelentős részben külföldi tulajdonú) magáncégek felváltása állami-önkormányzati tulajdonú cégekkel (kizárólagossági jogokon és nyereségelvonás révén), a szolgáltatók számának radikális csökkenésével járó integráció, ugyanakkor a feladatok és jogosítványok központosítása is. Egy sor további intézkedés – útdíjak, lerakási járulékok, rezsicsökkentés (a vezetékes szolgáltatások esetén a közműadó) – miatt már 2015-re egy sor településen megszűnt a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás,

⁷⁵³ Például az önkormányzati hulladékgazdálkodási cégek újrahazsnosítási központokon, környezetbarát termékek forgalmazásán, versenyeken, iskolaprogramokon, kiadványokon stb. keresztül járultak hozzá a lakossági szemléletformáláshoz – jelentősen túllépve a közszolgáltatás minimális kereteit. A még megmaradt (az modellváltás révén fel nem számolt) helyi vívmányokkal ma az aktuális modell végrehajtója, az NHKV „reklámozza magát.” http://greenfo.hu/hirek/2018/12/09/szemeteljunk-jol-hulladeggazdalkodasi-kozszoallitotok-lakossagi-szemleletformalo-munkaja?fbclid=IwAR0TQCD_eprunA1PX_m-ifl9KAsiWYLUTSy391aXLKXxH2AIWuUPYJLOVLs (2019. 01. 21.). Egy másik példa: a korábbi modell szerint működő, kisebb hulladékgazdálkodási cégek – ahol arra szükség volt – járműveik egy részével be tudtak kapcsolódni az önkormányzati utak síkosságmentesítésébe. A cégek eltűnésével ez a lehetőség sem adott már.

⁷⁵⁴ Horváth ezt úgy írja le, hogy a közpolitikát közhatalmi eszközök helyett – állami – vállalat-szervezési eszközökkel folytatják, ami magától értetődővé teszi az eszközrendszer változását. (Társadalmi eredményesség helyett tulajdonosi eredményesség, nyilvánosság helyett üzleti titkok, közösségi preferenciák rangsorolása helyett osztalékfelosztás stb.). Horváth: A fáraó varázsol, 143.

⁷⁵⁵ Horváth: A fáraó varázsol, 139–140.

amit a katasztrófavédelemnek kellett szolgáltatókijelöléssel pótolnia. Újabb centralizációs lépésekre került sor, megjelent egy állami közszolgáltató cég is, és így a hulladékkezelési közszolgáltatási szektorban 2018-ra már csak néhány tucat közszolgáltató kapott megfeleléségi véleményt,⁷⁵⁶ ami már az önkormányzati cégek túlnyomó többségét is érintette. A hulladékgazdálkodást 19 – a megyehatárokat nem követő – régiókba szervezték.

Okkal vehető fel a kérdés, hogy mennyiben beszélhetünk még helyi közszolgáltatásról az érintett területeken.⁷⁵⁷ Az igazi probléma azonban nem kizárólag a tulajdonosi-irányítási struktúra, a felelősségi viszonyok megváltozása (a helyi szinttől való eltávolodás), hanem hogy az intézkedésekkel (különböző okokból, mint amilyen a rezsicsökkentés, az ágazatokból való töke kivonás) a szükséges fejlesztések, infrastruktúra-beruházások nem kerülhettek közelebb.⁷⁵⁸

Az ombudsman 2018. novemberi állásfoglalása a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás kapcsán további ellentmondásokra mutatott rá, amelyek közül csak néhány, az önkormányzatokat is érintő kérdést emelek ki.⁷⁵⁹ Az említett hulladéklérakási járulékot például nem a hulladéktermelő, hanem a közszolgáltató fizeti, aki azt nem háríthatja át a fogyasztóra, jóllehet a vegyes hulladék keletkezését valójában nem tudja mérsékelni, vagyis a díj nem ösztönzi a szelektív gyűjtést, a hulladékok újrahasznosíthatóságát, a tudatos fogyasztói magatartást.⁷⁶⁰ A szolgáltatásellátás hiányosságai, romló minősége, a lakosságot nem ösztönző megoldások miatt nő a veszélye annak, hogy a lakosok a hulladékot elégetik. Az NHKV olyan közszolgáltatási terv alapján hoz döntéseket, amely már második alkalommal csak az év végére készült el. A törvény által az önkormányzatokhoz telepített feladatok ellátásához szükséges szabályozási⁷⁶¹ és gazdálkodási jogosítványok jelentős részét már az NHKV birtokolja, akinek az önkormányzatokat is érintő döntései ellen ugyanakkor nincs jogorvoslat. A díjakat az NHKV szedi be és osztja tovább a közszolgáltatók-

⁷⁵⁶ Az NHKV adata. <https://nhkv.hu/kozerdeku-adatak/kulonos-kozveteteli-lista/5-1-1-megfelelo-segi-velemennyel-rendelkezo-hulladeggazdalkodasi-kozszoalgitatok-adatai-2/> (2018. 12. 07.).

⁷⁵⁷ Szilágyi J.: A magyar víziközmű-szolgáltatók, 144–162.; Pump: Jogági gubancok, 14.

⁷⁵⁸ Pálné Kovács–Finta: Összefoglaló tanulmány, 65.

⁷⁵⁹ A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás működési problémáiról. A JB-4685-1/2018, 2018. 11. 06. https://www.ajbh.hu/document-s/10180/2896961/a_hulladeggazdalkodasi_kozszoalgitatas_mukodesi_problemairoi.pdf (2019. 01. 21.).

⁷⁶⁰ A díj jövedelemelvonó természetére mutat, hogy 2018 végén (és nem előbb) felmerült a díj eltörlése.

⁷⁶¹ Korábban az önkormányzatoknak települési hulladékgazdálkodási terveket kellett készíteniük (és rendelettel elfogadniuk), a magasabb szintű tervekhez igazodva, a helyi adottságoknak megfelelően. A helyi szintű terveket időközben kiiktatták a rendszerből, ami egyúttal a helyi sajátosságok érvényesülése ellen hat. Erre az OECD 2018-as környezetpolitikai teljesítményértékelése is felhívta a figyelmet. OECD Environmental Performance Reviews: Hungary. OECD, Paris, 2018, 53. https://read.oecd-ilibrary.org/environment/hungary-2018_9789264298613-en#page53 (2018.06.10.).

nak, de a számítási mód a tényleges költségek fedezését (illetve a számítás helyességének a nyomon követését) nem teszi lehetővé; ráadásul az NHKV késedelmesen fizet, ami veszélyezteti a napi feladatellátást. Mindez ráadásul vagyonszertést is okoz az önkormányzatoknál.

A szószóló számos releváns, megalapozott javaslatának egyike akár e munka kiindulópontjaként is megfogalmazható lett volna: szükség van az állami és az önkormányzati szerepek, illetve a közszolgáltatásért való felelősség közötti összhang megteremtésére, mégpedig szem előtt tartva, hogy a helyi igényekhez és adottságokhoz való alkalmazkodás szükségszerű és elkerülhetetlen.

A hulladékgazdálkodás napjainkban rendkívüli módon átpolitizált területe szemlélteti talán a legjobban azt, hogy a környezetvédelemnek érdemes legalább két oldalát megkülönböztetni. Ez az EU szabályozásában is jól látszik, amelyik egyszerre kísérli meg érvényesíteni a környezetpolitikai célkitűzéseket (a hulladékot minél nagyobb környezeti hatékonysággal hasznosítsák, minél kevesebbet utazzassák stb.), és az áruk szabad áramlásának elvét, amelyik a belső piac alapkövetelménye (emiatt van az, hogy a tagállamok a hulladékoknak a belső határokat érintő szállítását csak az EU rendeletében, taxatív meg határozott esetekben korlátozhatják, hogy a hulladékként való kezelést igyekeznek a legszükségesebb esetekre – amikor az adott anyagnak környezeti, egészségügyi ártalmi lehetnek – korlátozni). A hulladék tehát nemcsak környezeti veszélyeket, hanem a benne lévő anyagok, energiák hasznosíthatósága folytán gazdasági értéket is képvisel (a hulladék ilyen értelemben áru).

A hulladékgazdálkodás szabályozása tehát környezetvédelmi és gazdasági szempontok sajátos elegye.

A választott hazai megoldás ezzel együtt szakpolitikai szempontból nem tűnik kényszerpályának, még a hulladékgazdálkodási politika terén viszonylag rosszul teljesítő kelet-európai országokkal való összehasonlítás tükrében sem. A települési hulladékgazdálkodás Magyarországon mind a Möt., mind a Ht. alapján a települési önkormányzatot jelenti, szemben, például a szomszédos Romániával, ahol a megyei önkormányzatokra telepítették ezt a feladatot. Ezen egyébként mindeddig a hazainál sokkal rosszabb teljesítmény ellenére sem változtattak; a 2017-ben Románia ellen indított kötelezettségzegési eljárás következményeiről még nem beszélhetünk e téren.⁷⁶² Szlovákiában a 2016-ban bevezetett szabályozás szerint a területi önkormányzatok kötnek szerződést a gyártói felelősség elvének megfelelően létrehozott koordináló szervezetekkel, amelyek aztán a hulladékot vagy visszajuttatják a termelési szektorba, vagy átadják ártalmatlanításra egy hulladék-

⁷⁶² Romániában több megye is van, amelyik egyszerűen nem hajtotta végre a hulladékgazdálkodási rendszer kiépítésére vonatkozó kötelezettségét, a szelektív gyűjtés aránya pedig EU-szerte a legalacsonyabb. A számtalan, nem EU-komfort hulladéklerakó ügyében egyelőre csak egymásra mutogatnak a felelősök. Bodó–Lakatos: Patarét – From Waste Management to Risk Policy, 145.

kezelőnek. A polgárok, illetve az önkormányzatok számára a szelektíven gyűjtött hulladék elszállítása nem kerül semmibe, illetve az általuk befizetett díjakat csak a nem elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékok kezelésére lehet fordítani.⁷⁶³ Csehországban az önkormányzatokén túl külföldi szolgáltató cégek meghatározó és sikeres szerepvállalása mellett igyekeznek növelni a szelektíven gyűjtött hulladékok arányát, például a lerakási díjak emelésén keresztül.⁷⁶⁴ Lengyelországban 2013-tól a korábbiakhoz képest kifejezetten nőtt a települési önkormányzatoknak a hulladékgazdálkodásban betöltött szerepe.⁷⁶⁵

⁷⁶³ Das Abfallgesetz in der Slowakei. Merkblatt der Deutsch-Slowakischen Industrie- und Handelskammer, 2016, 4. https://www.dsikh.sk/fileadmin/AHK_Slowakei/Merkblaetter/Abfallgesetz_in_der_Slowakei.pdf (2019. 01. 21.).

⁷⁶⁴ <https://eu-recycling.com/Archive/5668> (2014); <http://eu-recycling.com/Archive/13655> (2016)

⁷⁶⁵ Addig a lakosoknak külön kellett szerződést kötniük egy szolgáltatóval. 2013-tól az önkormányzatok kötnék szerződést, pályázati eljárás eredményeként. A helyi előírások adott esetben magasabb követelményt támasztanak és teljesítenek is az országosnál. Boas Berg és szerzőtársai: Waste Management Law, 1334.

7. Tulajdonosi jogok

7. 1. AZ ÖNKORMÁNYZATI TULAJDON SZEREPE A KÖRNYEZETVÉDELEMBEN

Az Alaptörvény 38. cikke szerint a helyi önkormányzatok tulajdona a nemzeti vagyon része, amit úgy kell kezelni és védeni, hogy annak során megvalósuljon a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. Nemzeti vagyonként (azt alkotó típusokként) a közgazdaságtan általában a természeti erőforrásokat, az emberi (humán) erőforrásokat és az ember alkotta javakat érti. A környezet és elemei vonatkozásában a nemzeti vagyonként való definiálás azt jelzi, hogy közjavakról van szó, amelyekkel a közösség érdekében kell gazdálkodni.⁷⁶⁶ Ez azt is jelenti, hogy az önkormányzat nem bánhat felelőtlenül a tulajdonjog (illetve kezelői jog) révén rábízott természeti erőforrásokkal, de nem jelenti ugyanakkor azt, hogy e javaknak feltétlenül állami, illetve önkormányzati tulajdonban kellene állniuk.⁷⁶⁷

A köztulajdon környezetvédelmi jelentőségét elismeri a környezet-gazdaságtan is. Művelői egyfelől úgy vélik, hogy a környezetvédelmi szabályozás eszközei között kiemelt szerepe van a tulajdonjognak, illetve annak, hogy a köztulajdon és a magántulajdon aránya hogyan alakul, és ki, milyen feltételekkel gyakorolhat tulaj-

⁷⁶⁶ Mint arra Bándi Gyula is utal, itt nem csak környezeti szempontok merülnek fel természetesen. Bándi: A környezethez való jog értelmezése, 86.

⁷⁶⁷ Néhány önkormányzatnak a vagyongazdálkodási rendeletét, vagyongazdálkodási tervét megvizsgálva azokban az ökológiai megközelítésnek (vagy akár csak a jövő nemzedékeire való utalásnak) nem találtam a nyomát. Ez ugyanakkor távolról sem jelenti azt, hogy máshol, másként ne érvényesítenék azt, ha akarják, mert valamely gazdálkodási szempont vagy más közérdek is azt indokolja. Így, számos város (gazdaságfejlesztési koncepciójának megfelelően) meggondolja, hogy az általa létesített ipari parkban milyen cég, technológia letelepedését biztosítja telephely nyújtásával (s azok inkább a magas hozzáadott értékkel bíró, ugyanakkor csekélyebb környezeti terheléssel járó ágazatok). A belterületi saját ingatlanok hasznosításának is lehet környezeti vonatkozása, hiszen az önkormányzatok közszolgáltatásokon keresztül maguk gondoskodnak azok tisztántartásáról. A tulajdonjog a helyi védettséget élvező természeti terület, emlék (például védett közterületi fasor) fenntartását is szolgálhatja.

donosi jogosítványokat.⁷⁶⁸ Másfelől pedig úgy látják, hogy a köztulajdon (helyes arányban) jó, mert az állam ökológiai értelemben jó tulajdonos,⁷⁶⁹ vagy legalábbis – amennyiben felméri és érvényesíti a tulajdonjog tárgyával kapcsolatos környezeti, társadalmi és gazdasági igényeket, akkor – jó tulajdonos lehet.⁷⁷⁰

A magyar Alkotmánybíróság is komoly jelentőséget tulajdonít a tulajdonjognak, s már több ízben döntött úgy, hogy a védett természeti értékeknek az állami tulajdonból magánkézbe adása (a korábbi státusz megváltoztatása, a megelőzést biztosító, megfelelő intézményrendszer hiányosságaira is tekintettel) alkotmányellenes, mivel a védelem állami tulajdon esetén jobban biztosítható. Azt is kimondta, hogy a magántulajdon együtt jár a természeti értékek fenntartására irányuló felelősséggel.⁷⁷¹ E gondolati modell főbb elemei az önkormányzati tulajdonra is értelmezhetők.

Az önkormányzati vagyonnak számos olyan összetevője van, amelyik környezetvédelmi szempontból fontos: közművek, vizek, belterületi ingatlanok, épületek, termőföldek, részesedés gazdálkodó szervezetekben stb. Kiemelendő, hogy a helyi erőforrások közül ezekre tud a legnagyobb és legközvetlenebb befolyást gyakorolni az önkormányzat, ezért köztulajdonban tartásuk, megőrzésük nemcsak gazdálkodási, hanem fenntarthatósági kérdés is egyben. Ideális esetben az önkormányzati tulajdon a környezethez való jog érvényesülésének a garanciái közé tartozik.

A vagyonvesztés ennek ellenére sokféle okból létező jelenség. A finanszírozási problémák (az önkormányzati rendszert jellemző forráshiány, átgondolatlan fejlesztések, meggondolatlan döntések) miatt az előző időszakban is számos esetben volt az önkormányzat rossz gazdája például a termőföldnek. Tulajdonát sokuk elherdálta, holott azzal akár megélhetési alapot is teremthetett volna polgárai számára.⁷⁷² A kommunális cégek rossz gazdálkodása, vagy akár állami tulajdonba vétel

⁷⁶⁸ A tulajdonjogok „allokációjáról” van szó. Bár mint arra a piaci kudarcok kezelésének a magánjogi eszközeivel is foglalkozó, Bartus–Szalai szerzőpáros felhívja a figyelmet, a közgazdaságtan hajlamos tulajdonjogként értelmezni részjogosítványokat, szolgalmi jogokat is. Bartusék szerint egyébként a szabályozás igazi feladata a jogviszonyok tisztázása, mert az önmagában is csökkenti a tranzakciós költségeket (ez a cél ugyanakkor más módon is megvalósítható). Bartus–Szalai: Környezet, jog, gazdaságtan, 148.

⁷⁶⁹ Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 31.

⁷⁷⁰ A feltételes módot az állami tulajdonnal kapcsolatos, negatív történelmi tapasztalatok indokolják, gondolva itt mindenekelőtt arra, hogy az állam sem ökológiai, sem gazdasági, illetve társadalmi értelemben nem volt jó tulajdonos az 1989. évi rendszerváltást megelőző évtizedekben. Az állami tulajdonnal kapcsolatos problémák egy része a decentralizációnak, a közösségek érdekeltségének a hiányából fakadt. Az önkormányzatok létrehozása, tulajdonjoggal való felruházása a tulajdonosi hatalomdecentralizációjához hozzájárult ugyan, de az önkormányzati rendszer működésével összefüggésben más problémák is felmerültek.

⁷⁷¹ Gondolhatunk itt különösen a 28/1994. (V. 20.) és a 16/2015. (VI. 6.) AB határozatokra, amelyek tulajdonjogi vonatkozásait elemzi Bándi: Környezethez való jog – újrátöltve, 14, 16.

⁷⁷² Egy konkrét példát mutat be esettanulmányszerűen, a hasznosítás lehetséges formáira is kitérve Olajos–Szilágyi: A rövid ellátási lánc, 71–82.

is előfordulhat okként (például a környezetvédelmi, vízgazdálkodási közszolgáltatásokkal összefüggésben). A vagyonszűkülés azonban akár központi intézkedések nemkívánatos „mellékhatása” is lehet (lásd a hulladékgazdálkodási közszolgáltatások helyzetét a mai Magyarországon).

Az önkormányzatok a tulajdonjoguk gyakorlásán, ehhez kapcsolódó döntéseiken, szerződéseken keresztül nemcsak a környezet állapotát befolyásolják, hanem a többi helyi szereplő magatartását is. Az alábbiakban ennek egyes magánjogi és közjogi vonatkozásait részletesebben is bemutatom.

7. 2. „TERMÉSZETI TÁRGYAK” TULAJDONA

Legelőször a környezet különböző elemeiről, vagyis az önkormányzati tulajdonú földről, vízről, állatállományról stb. kell megemlékezni. Környezetjogi, illetve környezet-gazdaságtani értelemben ezek természeti erőforrások, még ha ez a polgári jogi fogalmakkal nincs is teljes összhangban.⁷⁷³ A tulajdonnal kötelezettségek is járnak: a termőföldet hasznosítani kell, a gyommentesítést el kell végezni, a vizek partját és medrét karban kell tartani stb.⁷⁷⁴

Az önkormányzatok a vagyont – részletesen szabályozott megkötésekkel – gyarapíthatják és el is idegeníthetik. A föld esetén ehhez – különösen zöldmezős beruházások esetében – közjogi eszközként a belterületbe vonás lehetősége is társul. Ma Magyarországon egy város sikerességének mutatói közt sajnos a zöldmezős beruházások száma, az érintett területek nagysága is szerepet kap.⁷⁷⁵ Ez elősegíti az erőforrások végleges felélését; hiszen a zöldmezős beruházások általában örökre elveszik a területet a közösségtől és a mezőgazdaságtól, amely pedig azt – a mai kornak megfelelő, fenntartható módszerekkel, illetve a klímaváltozáshoz al-

⁷⁷³ A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX: törvény 2. §-a a talajt (feltételesen megújuló) természeti erőforrásként definiálja. Ezzel, mint a szilárd földfelszín legfelső rétegével kapcsolatban nyilvánvaló, hogy a föld tulajdonjoga rá is kiterjed. Klasszikusnak számító, polgári jogi ellenpélda a jelenleg hatályos Ptk. 5:17. § (2) bekezdése, amely szerint az ingatlan tulajdonjoga a természeti erőforrásokra nem terjed ki. (A természeti erőforrások hagyományosan az állam kizárólagos tulajdonát képezik.)

⁷⁷⁴ A tulajdonosi és a közfeladatok egymástól való elválasztására tett (kevésbé sikeres) jogalkotói kísérletek ismert példája a Vt. (4. §, 7. §), amely önkormányzati tulajdonosi feladatként állapítja meg például a természetes állóvizek és holtágak, patakok vagy patakszakaszok szabályozását, fenntartását; a vizek kártételeinek megelőzését, mérséklését; a belvízcsatornák, szivattyútelepek, belvíztározók létesítését; a mederfenntartási munkálatok elvégzését; árvízvédelmi létesítmények építését, fenntartását.

⁷⁷⁵ Például Miskolcon a Helyi Esélyegyenlőségi Program büszkén említi, hogy a városban valósult meg 2014 legnagyobb, hazai, zöldmezős beruházása. http://www.miskolc.hu/sites/default/files/egyszeru_oldal/beagyazhato_csatolmanyok/2018-09-10/7746/helyi_eselyegyenlosegi_program_-_miskolc.pdf (2019. 01. 09.).

kalmazkodva – akár korlátlan ideig használhatná. Ezért a nem kellően átgondolt tulajdonosi döntés hosszú távon nagyon komplex környezeti, társadalmi és gazdasági hátrányokkal járhat.

Az ingatlantulajdon átruházásához ideális esetben éppen akár környezetvédelmi prioritások is kapcsolhatók (például csak olyan céggel kötnek szerződést, amelyeknek a környezetvédelmi teljesítménye kiemelkedő), de ez csak nagyon kevés önkormányzatnál jelenik meg szempontként. A termőföld védelmére – a föld tulajdonjogától függetlenül is – viszonylag erős eszközökkel rendelkeznek az önkormányzatok (többek közt a településrendezés, a belterületbe vonás kezdeményezésének joga is értelmezhető így), de ezek jelentőségével gyakran nincsenek tisztában, nem érzik át a probléma jelentőségét. Egykori iparvárosok esetében ez azért is égető, mert a jellemzően kiterjedt rozsdáövezetekben a környezeti problémák felszámolása után barnamezős fejlesztések lennének megvalósíthatók.⁷⁷⁶

A tulajdon gyarapításának is lehet környezetvédelmi jelentősége, például ha közparkolók kialakításához (forgalomszabályozáshoz, s azon keresztül a légszennyezés csökkentéséhez), környezetvédelmi beruházás megvalósításához szerez ingatlant az önkormányzat. Korábbi szennyezések felszámolását segítette elő például, hogy Debrecen annak idején megvásárolta a repülőtér területét, s azon elvégeztette a kármentesítés legsürgetőbb lépéseit.⁷⁷⁷

A haszonbérbe adás adott esetben már közvetlenebb eszköze is lehet a környezetvédelemnek. Egy helyi védettség alatt álló terület, például közpark működtetésére is vonatkozhat, és ilyenkor a haszonbérelő megfelelő kiválasztása, illetve a szerződés tartalmának a meghatározása révén akár aktív környezet-, illetve természetvédelemmel párosíthatja a közösségi funkciókat (amire jó példa a Balokány-liget hasznosítása Pécsen).⁷⁷⁸

A haszonbérleti szerződés kapcsán kiemelendő, hogy a földforgalmi törvény⁷⁷⁹ feljogosítja az önkormányzatokat arra, hogy rendelkezzenek földjeik bérbeadásáról. A kutatás során kevés helyi rendelettel találkoztam; ilyen Miskolc, ahol a város önkormányzata mintegy 700 ha területű föld tulajdonával rendelkezik. A vonatko-

⁷⁷⁶ Lásd ehhez a jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalását a talaj védelméről. Budapest, 2016, 21. https://www.ajbh.hu/documents/10180/2584047/talaj_allasfoglalas_vegleges_melleklettel.pdf/4628595d-ddff-41c3-8ba7-89730904b2cb (2017. 07. 17.).

⁷⁷⁷ Bujdos: A fenntartható fejlődés és a víz kapcsolata, 80.

⁷⁷⁸ <http://balokany.hu/>; a 23/2011. (V. 31.) önkormányzati rendelet Pécs helyi jelentőségű védett természeti értékeiről; illetve az önkormányzat szerződéseinek listája: <http://logoweb.pecs.hu/static/tempPdf/902459/05-5-102m1.pdf> (2017. 07. 17.). Védett terület egyébként ingyenesen is átengedhető (például Drávafok az Ormánság Alapítványnak engedte át a drávafoki Fodor-kúria kertjét, amelynek védetté nyilvánítására a civilek kezdeményezése alapján került sor. A kert régi tájfajták természetével való hasznosítására lásd Kajner–Lányi–Takács-Sánta: A fenntarthatóság felé való átmenet jó példái, 233.

⁷⁷⁹ A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 38. § (1a) bekezdése.

zó rendeletet⁷⁸⁰ az önkormányzatnak az üzleti vagyron körébe tartozó valamennyi földjét (tehát csak a korlátozottan forgalomképes erdőket nem) a rekreációs céllal megszerezhető földterület kategóriába sorolta. Előírja, hogy a használatba vevőnek teljesítenie kell a hasznosítási kötelezettségét (amit a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény, a Tftv. részletez), illetve azt is, hogy a területen életvitelszerűen nem lehet tartózkodni. A szabályozás közvetett környezeti hatásának a földek parlagon maradásának az elkerülését tekintik.

Elvben a nagyobb területek haszonbérbe adása során is tud az önkormányzat környezeti szempontokat érvényesíteni (feltéve természetesen, hogy van jelentős mennyiségű földterülete), figyelemmel arra is, hogy az önkormányzatnak a saját földjére vonatkozó ügyletei nem igényelnek hatósági jóváhagyást. Egy lehetséges gondolkodási irány volna a szántóföldi növénytermesztés túlsúlyának a csökkentése, illetve az ökológiai gazdálkodás segítése.

A tulajdonjog (illetve adott esetben az önkormányzat javára alapított kezelői jog) gyakorlása különféle környezethasználatokkal járhat (építkezés, kútúrás, mezőgazdasági farm létesítése, közterületek burkolása, vízkivétel gyógyfürdő üzemeltetéséhez vagy öntözéshez stb.). Ennek (illetve az Alaptörvényi intenciónak) megfelelően az elkötelezettebb önkormányzatok egyes dokumentumai megfogalmazzák a környezetvédelmi, esetleg fenntarthatósági követelményeiket.

A tulajdonnal kapcsolatos jogok és kötelezettségek gyakorlására az önkormányzatok különböző megoldásokat alkalmaznak: közmunkásokkal műveltetik a saját gazdaságot, minden külön jogi forma kialakítása nélkül (inkább kisebb településeken jellemző ez, mint Bogács, ahol ily módon helyben megtermelt élelmiszerekkel látják el a közkonyhát); arra gazdasági társaságot hoznak létre (vagy működő kommunális vállalat feladatává teszik a gazdálkodást, amire Miskolcon láttunk példát); alapítványt alapítanak és annak engedik át a köztulajdon kezelését (például a helyi fenntarthatósági kezdeményezéseiről híres Rozsályban), de gyakori a haszonbérbe adás is.

Figyelemre méltó, hogy Tftv. 5/A.§-a alapján a magántulajdonban lévő, de elhanyagolt zártkerti földterületeknek a hasznosítására vonatkozóan is vannak jogosítványai az önkormányzatoknak, 2013-tól ugyanis egy évre bevonhatják azokat saját szociális földprogramjukba vagy közfoglalkoztatási programjukba. (Itt valójában nem magánjogi eszközről, hanem a magánjogi jogviszonyokat alakító, közjogi aktsúról van szó, amikor is az önkormányzat elvonja a tulajdonjog egyes részjogosítványait, miközben a tulajdonos az önkormányzattal szemben nem támaszthat igényt a földhasználat ellenértékére, a föld használatára irányuló, esetlegesen fennálló szerződés pedig a kijelölő aktussal megszűnik).⁷⁸¹

⁷⁸⁰ Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 12/2015. (IV.17.) önkormányzati rendelete mezőgazdasági művelésre alkalmas földterületek bérbe-, használatba- és haszonbérbe adására vonatkozó eljárásiról.

⁷⁸¹ Vö. Fodor L.: Környezetjog, 189–190.

7. 3. A MESTERSÉGES KÖRNYEZET ELEMEIN FENNÁLLÓ TULAJDON NÉHÁNY KÖRNYEZETI VONATKOZÁSA

A tulajdonjog tárgyaiként második helyen az épített környezet elemeit kell említenem, mint amilyenek a közintézmények, illetve a közszolgáltatások infrastruktúrája, épületei, berendezései, járművei és egyéb eszközei, az önkormányzati lakások. Itt elsődleges szempont lehet a (hatékony, gazdaságos) működtetés, a fenntartás, a gazdálkodás, egyes funkciókhoz, közszolgáltatásokhoz kötötten, ami gyakran csak bizonyos mértékű környezethasználattal lehetséges. (Megjegyzés: az önkormányzatok gyakran megfélemlenek arról, hogy még a környezetvédelmi közszolgáltatások is igénybe veszik, illetve terhelik a környezetet.)

A működtetéshez a környezetvédelem szervesen hozzátartozik, amennyiben a szolgáltatásokat igénybe vevő lakosság környezeti igényei ezt indokolják (gondolhatunk itt példaként a közösségi közlekedés egyre csendesebb járműveire; egyes vezetékek, építmények felszín alatti, illetve külterületi/külvárosi elhelyezésére). Napjainkban előtérbe kerülnek a megújuló energetikai és energiahatékonysági szempontok, s ugyanakkor az azok révén elérhető megtakarítások. Az utóbbi években számtalan településen került sor ilyen beruházásra; egészségügyi, oktatási és más intézmények épületeinek az energetikai korszerűsítésére (jelentős mértékű európai uniós forrásból), vagy korszerűbb járművek (energiatakarékos, csendesebb villamosok, autóbuszok) beszerzésére. Ez a tulajdonosi magatartás mintaadó is lehet: a jobban sikerült projektek megoldásait igyekeznek más önkormányzatok is átvenni, de a lakosság szemlélete is formálódik a jó példákat látva. A gyakorlatban itt is azt tapasztaljuk természetesen, hogy minél nagyobb egy önkormányzat (lakosságszáma, gazdasági ereje, területe szempontjából), annál nagyobb a zöldítés terén rendelkezésükre álló potenciál.

Az önkormányzat az infrastruktúrát nem maga kezeli, hanem önkormányzati tulajdonú cégeken, azokkal kötött vagyonkezelési szerződésen,⁷⁸² koncesszióon keresztül hasznosítja, és az is előfordul (a nem kizárólagos tulajdon körében, mint a hulladékgyűjtő edény, a gyűjtőkocsi), hogy bérbe adja a közszolgáltatónak. E megállapodások alkalmasak lehetnek környezetvédelmi kikötések érvényesítésére. Helyiségek kedvezményes bérbeadása és ingyenes használatba adása révén segítheti az önkormányzat a környezetvédelemben közreműködő egyesületeket, alapítványokat.⁷⁸³

⁷⁸² Így például a szennyvízelvezető- és tisztító közmű rendszert néhány bakonyi önkormányzat a kizárólagos tulajdonában álló társaságnak adta vagyonkezelésbe. http://www.kapolcs-onkormanyzat.hu/wp-content/uploads/eloterjesztes_20131007_vagyonkezelesi_szerzodes.pdf (2017. 07. 17.). A szerződés sajátosságaira lásd Nagy–Hoffman: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, 451–458.

⁷⁸³ Például Barcs önkormányzata a természet-, illetve környezetvédelemmel is foglalkozó, Rinya-Dráva Szövetség Egyesületnek. Barcs Város Képviselőtestülete 2015. 05. 21-i ülésének jegyzőkönyve, <http://www.barcs.hu/images/mellekletek/201505/jzk20150521.pdf> (2017. 07. 17.).

7. 4. A KÖZTERÜLETEK ELTÉRŐ HASZNÁLATÁNAK SAJÁTOS ESETE

Amint az már szóba került, az önkormányzat tulajdonában lévő közterületek hasznosítása helyi közügy, amit az önkormányzatok különbözően szabályoznak. Egyes településeken (Budaörs, Bogács, Pécs, Szarvas, Szentendre) szerződésben (megállapodásban) adnak feljogosítást a közterületek különféle célú használatára, illetve (például Budapesten) tulajdonosi hozzájárulást adnak rá, ami jelzi, hogy tulajdonosi hatalmukat tartják elsődlegesnek. Ugyanakkor nem tisztán magánjogi jogviszonyról van szó, ami abból is látszik, hogy a hozzájárulást kérelmezni kell.

A közterület-használati szerződések környezetvédelmi szempontból azért érdekesek, mert többnyire tartalmaznak valamilyen releváns kikötést: a területet tisztán kell tartani, hulladékgyűjtő edényeket kell kihelyezni, a keletkező hulladékot el kell szállítani, az eredeti állapotot helyre kell állítani, s esetenként kaució kikötését is (például Miskolcon van ilyen magánjogias előírás, jöllehet itt határozatot hoznak a közterület-használat engedélyezéséről). Ilyen megállapodások nagyon sokféle okból jöhetnek létre, adott esetben egyszerre érvényesítve önkormányzati és vállalkozói érdekeket (például Budaörs ilyen szerződés révén fejlesztette az autóbuszvárókat, amelyekben a vállalkozó reklámokat helyezhetett el).⁷⁸⁴

Tekintettel azonban arra, hogy a közterület használatát többnyire magánszemély kérelmezi a saját érdekében (például az ingatlanával határos közterületet kívánja parkolási célra vagy vendéglátó terasz elhelyezésére hasznosítani), a tisztán magánjogi konstrukció – legyen szó akár szerződésről, akár tulajdonosi hozzájárulásról – vitatható. Ilyenkor ugyanis sérülhet a kérelmező tisztességes eljáráshoz való joga (ha a polgármester diszkrecionális jogkörben megtagadja a kérést, de erről nem hoz formális határozatot, akkor sérül a jogorvoslathoz való jog). A közterület-használati jogosultság magadása (függetlenül attól, hogy a közterület adott esetben az önkormányzat tulajdona) a Kúria szerint komplex, közjogi-közigazgatási kapcsolatrendszerbe ágyazódó, önkormányzati hatósági ügy. A szabályozásnak többféle megoldása lehet ugyan, így a szerződéses kapcsolat sem kizárt (mögöttes magánjogi szabályok alkalmazása mellett), de kifejezetten csak ebben a közigazgatási jogi keretben. Várható egyébként, hogy a közeljövőben a közterület-használatra törvényi előírásokat fogadnak el, amely a gyakorlatban előforduló ellentmondásoknak elejét veheti, az autonómia arányos korlátozása mellett.⁷⁸⁵

⁷⁸⁴ <http://www.budaors.hu/?module=contracts> (2018. 12. 09.).

⁷⁸⁵ Budapest Főváros Önkormányzata, illetve a Belváros-Lipótváros V. Kerület Önkormányzata rendeletének megítélésére lásd a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5033/2017/4. határozatát, valamint az alapvető jogok biztosának jelentését az AJB 1492/2018. számú ügyben. 2018. 02. 13. https://www.ajbh.hu/documents/10180/2805034/Jelentés+egy+önkormányzati+rendelet+kifogásolása+ügyében+1492_2018/a563f85f-c746-6683-b7be-0414b5f79e4d?version=1.0 (2018. 12. 09.)

7. 5. ÖNKORMÁNYZATI RÉSZESEDÉS

Az önkormányzatok a közszolgáltatásokat (városgazdálkodás, távhőszolgáltatás, hulladékgazdálkodás, víziközmű szolgáltatások, közösségi közlekedés, köztisztaság, stb.) sokszor kommunális vállalatok útján látják el. Adott esetben másokkal együtt (azaz társulás keretében). Tulajdonosi-irányítási jogokat gyakorolnak e vállalatok felett, amelyek ugyancsak önkormányzati vagyont (közműveket) kezelnek, s ennek is számos környezeti vetülete van. Az önkormányzatok jóváhagyják az üzleti terveket, kinevezik a vezető tisztségviselőket, s ezen keresztül is befolyásolhatják e vállalatok környezeti orientációját (például van, ahol az önkormányzat a gyógyfürdőt üzemeltető, önkormányzati tulajdonú cég élére környezetvédelmi szakirányú végzettséggel rendelkező vezetőt nevezett ki, odafigyel a vegyszerhasználatra, a fürdő területén élő fákra stb.).

Az esettanulmányok során azt találtam, hogy a kommunális vállalatoknak (főleg nagyobb városokban) saját környezetvédelmi politikájuk, arculatuk van. Különböző környezetvédelmi fejlesztéseket hajtanak végre (például korszerűbb hulladékkezelési eszközöket szereznek be), az előírt közszolgáltatási feladatok mellett más, környezetvédelmi szolgáltatásokat is nyújtanak, egyebekben pedig igyekeznek tevékenységüket zöldíteni, s zöld színben feltüntetni (teljesítményükről tanúsítványokat szereznek be, honlapjukon is kiemelik tevékenységük környezettudatosságát stb.). Hozzájárulnak az önkormányzatok sikereihez és a lakossági környezettudatosság fejlesztéséhez.

A közüzemi szolgáltatások és a közművagyon helyzetét 2010 óta új, erőteljes központi elképzelések alakítják, amelyekre a közszolgáltatások és a hatáskörök kapcsán már utaltam. Ezek a változások kihatnak az önkormányzatok és a közszolgáltatók viszonyára is. Ilyen volt a víziközmű szektorban a közszféra helyzetbe hozása, a szolgáltatók integrációja, a tulajdonosi jogoknak és az ellátási felelősségnek az önkormányzatokra és egyre inkább az államra telepítése.⁷⁸⁶ A hulladékgazdálkodásban a versenyszféra részvételének a megszüntetése, majd az önkormányzati vállalkozások integrációja és az állami szolgáltatásszervezés előtérbe kerülése.⁷⁸⁷ Az állam előtérbe kerülése szolgáltatóként és szervezőként (koordinálóként) és a közszolgáltatások jogi szabályozásának (árszabályozás) a centralizálása ugyanakkor abba az irányba mutatnak, hogy az önkormányzatok egyre kevésbé tudják a helyi sajátosságokat, igényeket érvényesíteni, s a tulajdonjogon (részesedésen) keresztül történő befolyásolás lehetősége, illetve a magánjogi megoldások jelentősége (a szerződési szabadság drasztikus visszavágása miatt) is csökken az érintett szektorokban.⁷⁸⁸

⁷⁸⁶ Tönkö–Szilágyi–Hegedüs: Egy létfontosságú közszolgáltatás, 70; Szilágyi J.: A magyar vízi-
közmű-szolgáltatók, 144–162.

⁷⁸⁷ Utóbbira lásd Pump: Hulladékkezelési közszolgáltatások szervezése, 138–146.

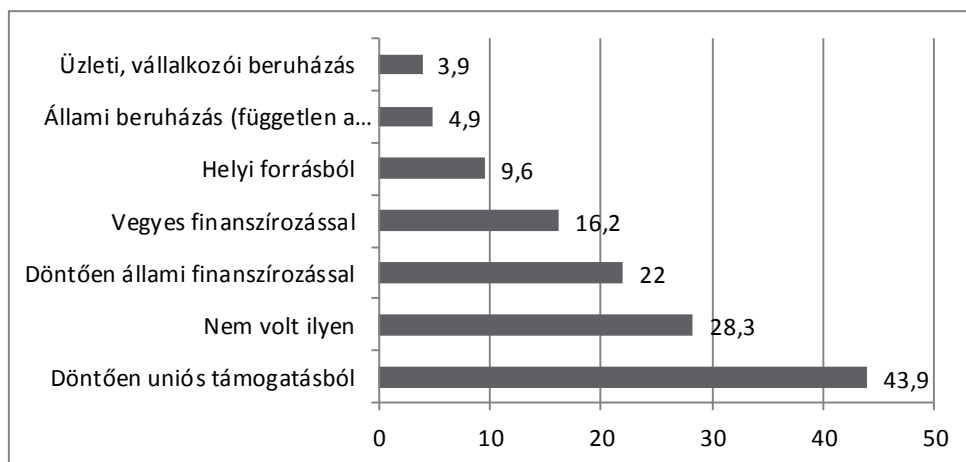
⁷⁸⁸ Horváth M.: Magasfeszültség. Városi szolgáltatások, 161–163, 175.

8. Egyéb eszközök

8. 1. BERUHÁZÁSOK, BESZERZÉSEK

A helyi környezetpolitika jellemzésének egyik fokmérője lehet az, hogy miként alakul a környezetvédelmi beruházások, fejlesztések helyzete. Ebből kiindulva rákérdeztünk az előző időszak beruházásaira, voltak-e, s milyenek, illetve milyen forrásból. Azt is igyekeztünk megtudni, hogy megvalósításuk valamint egyéb beszerzéseik során szerepet kapnak-e környezeti, fenntarthatósági szempontok. A beruházások értékelését mutatja az alábbi diagram (6. ábra).

6. ábra: helyi környezetvédelmi beruházások (1990–2017) forrás szerint



Forrás: Fónai: A településméret, 113.

A környezetvédelmi infrastruktúra terén az utóbbi évtizedekben óriási fejlődés zajlott le – a környezeti problémák megelőzésének, kezelésének nem jogi eszközei közül ez meghatározó. Kérdőívünk szerint az önkormányzatok 70%-ánál volt valamilyen jelentősebb környezetvédelmi beruházás, ami 1990 óta történt a településen. A finanszírozási háttérrel tekintve a legnagyobb súlyt az uniós és a központi költségvetési források képviselik (együtt mintegy 80%), míg a helyi források (alig

10%) és a vállalkozói szektor erőforrásainak (4%) a szerepe ennél jóval csekélyebb. A településméretnek itt is szerepe van: egyértelmű (és természetes is), hogy a nagyobb települések változatosabban finanszírozott beruházásokat tudtak megvalósítani, mint a kisebb települések. Az eltérő lehetőségeket talán az jelzi a legjobban, hogy a megyei jogú városok 31%-a jelzett olyan beruházást, amelyet az üzleti, vállalkozói szektor finanszírozott, míg a kisebb településeken csak 2–6%-ot képvisel ez a forrás.

Emellett az uniós támogatással megvalósuló beruházásoknál is erősen szignifikánsak a települések jogállása, illetve mérete szerinti eltérések (nagyobb települések több ilyen forrás lehívására képesek). Ebben a jelenségben tetten érhető a „légyapír-hatás,” vagyis az, hogy a céltámogatásokat (amelyeknek van saját rész feltétele, és amelyeknek előbb-utóbb az a hatása, hogy a befektetés hozama nagyobb, mint a tőkepiacon egyébként) mindenki igyekszik igénybe venni, aki csak teheti.⁷⁸⁹ Ennek kétféle iránya van. Egyfelől, amelyik önkormányzatnak sok forrása van, jobban hozzájut a támogatásokhoz, amelyeket a megtérülés oldaláról vesz számba, míg a többi, rendelkezésére álló forrásból kielégítheti az egyéb szükségleteit. Akinek viszont kevés van, annak gondot okoz az önrész is, vagyis kevésbé fér hozzá a támogatáshoz. Ha pedig mégis megvan a saját rész, akkor esetleg kénytelen a valós szükségletei elé sorolni a támogatott cél megvalósítását, tekintet nélkül a cél szükségességének az önmaga számára kialakított rangsorára. Az is következik ebből, hogy a támogatásokban megtestesülő központi szabályozás (reguláció) profitteremtő, ami miatt nemcsak hogy a helyi környezetpolitika saját prioritásai borulnak fel (amire a környezet-gazdaságtani szakirodalom alapján több helyen is utalok), hanem az is kérdésessé válik, hogy az érintett beruházásokat a helyi környezetpolitika fokmérőjeként értékelhetjük-e.

Míndezen jobban megvilágítják a kistelepüléseknek a korábban már említett panaszait is a hozzáférés nehézségeit, aránytalanságait és a helyi viszonyokra való adaptálás hiányát illetően.

Másrészt összefüggésben vannak azzal is, hogy az uniós források elosztásában milyen prioritások érvényesülnek. Látható, hogy ez egy nagyon fontos, a környezetvédelmi ként kezelt beruházások körén belül is differenciáló változó. 2014-től a korábbi uniós költségvetési ciklushoz képest hazánkban nőtt az energiahatékonysági, míg jelentősen csökkent az egyéb környezetvédelmi és infrastrukturális célok támogatása.⁷⁹⁰ Ennek hatásaira felmérésünk nem terjedt ki, de a nyitott kérdések során – mint láthattuk – felmerültek az ellentmondások. Ezek

⁷⁸⁹ Az észrevételért Horváth M. Tamásnak tartozom köszönettel.

⁷⁹⁰ Nőtt a kutatás-fejlesztés-innovációra, a foglalkoztatásra, az oktatásra, az energiahatékonyság- és az infokommunikációs technológiákra, a közigazgatás modernizációjára fordítható támogatás mértéke, amivel egyidejűleg a környezetvédelmi, infrastrukturális célok támogatása csökkent a legnagyobb arányban. Péti–Salamin: A városfejlesztés új keretei, 12.

tükrében az is feltételezhető, hogy a légyapír-hatás az utóbbi években erősödött, hiszen az energetikai beruházások révén az önkormányzatok működési kiadásai jelentősen csökkenthetők.

A felmérés nem terjedt ki a partnervállalkozók kiválasztására, ugyanakkor az interjúk több esetben jelezték, hogy e téren is vannak a pályázati rendszerben ellentmondások, például a szakmai szempontok (környezetvédelmi, megújuló energetikai tapasztalat), és a helyi érdekek, kapcsolati hálók érvényesülése szempontjából.

A beruházások, fejlesztések tárgya is érdekes, hiszen ezek körének leírása jól mutatja az önkormányzatok sokrétű (részben kötelező, részben önként vállalt) feladatait. Az önkormányzatok 63%-ánál válaszoltak arra a nyitott kérdésünkre, hogy melyek is voltak ezek a jelentősebb környezetvédelmi beruházások. A megyeszékhelyekről, megyei jogú városokról, és esetenként a kisebb városokról érkező válaszok egy részénél is példalózó jellegű felsorolást kaptunk, ezért az eredmény inkább csak prioritásokat jelez (legnagyobb, legsikeresebb beruházások).

Első helyen (a válaszok 54%-ában) a szennyvízkezelési, illetve a csapadékvíz elvezetésére irányuló valamint az ár- és belvízvédelmi beruházás szerepel. Ide tartozik a csatornázás a még el nem látott településeken és városrészekben, szennyvíztisztító telep építése és bővítése, volt szennyvízleürítő kármentesítése és rekultivációja, belvízelvezetés, árvízvédelmi fejlesztések, folyószabályozás, árvízvédelmi támfal építése stb.

Csaknem ezzel azonos szinten, a válaszok 53%-ában szerepelt önállóan vagy más jellegű beruházásokkal együtt hulladékgyűjtést érintő beruházás: szelektív hulladékgyűjtő szigetek kialakítása, a bezárt hulladéklerakó telepek rekultivációja, hulladékudvar építése, hulladékkezelési létesítmények megvalósítása, eszközfejlesztés stb.

Energetikai beruházásokról a válaszok ötödében volt szó (például a közvilágítás korszerűsítése, fotovoltaikus kiserőmű, korszerű autóbuszok beszerzése, geotermikus fűtésrendszer kiépítése). Az ivóvíz tisztasághoz, az egészséges ivóellátáshoz köthető beruházás a válaszok 6%-ában szerepelt (ivóvízminőség-javító projektek, például az arzénmentesítés érdekében). Mindezekben felül a természetvédelmi területek fejlesztése, a levegőszennyezés csökkentését célzó beruházások (például mélygarázs építése), zajvédő fal és elkerülő út építése, egyes területek rehabilitációja, erdőtelepítés, horgászto környezetének rendbetétele is szerepel.

Végül, érdemes röviden kitérni arra, hogy miként látják a környezeti szempontok érvényesülését az önkormányzatok a beruházások, beszerzések során. Előrebocsátandó, hogy míg az előző kérdés csak a környezetvédelmi beruházásokra vonatkozott, ez már valamennyi fejlesztési, beszerzési területre értelmezendő, ahol egyáltalán felmerülhetnek ilyen szempontok. Az eredményeinket szemlélteti a 7. táblázat.

7. táblázat: a környezeti szempontok érvényesítése és annak okai a beruházások/beszerzések során

	Fővárosi kerület	Megyei jogú város	Egyéb város	Község	Teljes minta
Igen, a jogszabályok miatt (p = 0,000)	63,2	73,3	67,4	58,3	62,2
A támogatási kritériumok miatt (p = 0,018)	42,1	73,3	59,9	53,2	55,8
A helyi környezeti stratégia miatt (p = 0,014)	52,6	60,0	52,4	27,5	38,4
A lakosság és a civilek véleménye miatt (p = 0,001)	52,6	53,3	29,9	26,4	29,5
Nem figyel erre (p = 0,049)	0,0	0,0	2,7	5,8	4,3
A helyi politikai ellenzék véleménye miatt (p = 0,000)	15,8	13,3	1,1	1,4	2,1
A helyi média miatt (p = 0,026)	0,0	6,7	1,1	0,7	1,0

Forrás: Fónai: A településméret, 114.

A válaszok 91%-a szerint az önkormányzatok nemcsak megvalósítják (partnereikkel) a környezetvédelmi beruházásokat, hanem beruházásaik és beszerzéseik során is érvényesítik a környezeti szempontokat. Ennek indokaként elsősorban a jogszabályi előírásokat (kb. 62%) és a pályázati kritériumokat (56%) jelölték meg. A helyi környezetpolitika szempontjai (38%) és a lakosság, illetve a helyi társadalmi szervezetek odafigyelése (29,5%) jóval kisebb, míg a sajtó és az ellenzék ténylegesen semmilyen szerepet nem játszanak (3%). E téren ugyanakkor jelentős eltérések vannak településtípusonként: például a nagyobb önkormányzatoknál nagyobbak tűnik az odafigyelés és a helyi stratégiák, a helyi közvélemény szerepe; míg kistelepüléseken kisebb az odafigyelés (tőlük kaptunk a környezeti szempontok hiányát jelző válaszokat is) és a helyi stratégiák szerepe is.

Az így kapott önértékelés jól mutatja, hogy a beruházások nem csak abból a szempontból érdekesek, hogy milyen célt valósítanak meg. Mind a környezetvédelmi, mind az egyéb (nem környezetvédelmi) fejlesztéseknek vannak környezetvédelmi szempontjai, amelyek elsődleges mozgatói azonban nem a helyi környezetpolitika keretei közt értékelhetők. Ez természetes is, amennyiben a központi jogalkotó/támogató szigorú feltételekkel igyekszik biztosítani és számon is kéri a támogatás felhasználásának a környezeti hatékonyságát. Ugyanakkor nem elhanyagolható a helyi stratégiáknak való megfelelés és a helyi közösségek véleménye sem. A fővárosi kerületek és a megyei jogú városok e téren nyújtott jobb teljesítménye azt is jelzi, hogy az említett légyapír-hatás náluk valamivel kevésbé torzító a helyi politikák tartalmára.

8. 2. PÉNZÜGYI ESZKÖZÖK

Mint láthattuk, az önkormányzati beruházások finanszírozási hátterét érintő kérdésünk és az interjúk, illetve a helyi stratégiák, testületi jegyzőkönyvek tartalma egyaránt megalapozza azt az állítást, hogy a beruházásokban és a feladatellátásban meghatározó a kormányzati (jellemzően uniós társfinanszírozású) pályázatok szerepe.

Emellett egyéb, összecszerúségüket tekintve kevésbé jelentős források is fordíthatók környezetvédelemre. Korábban a közüzemi díjak is jelentős bevételeket biztosítottak, ma már azonban inkább csak az olyan, központi árszabályozással és rezsicsökkentéssel nem érintett közszolgáltatások hoznak saját bevételt, mint a közfürdők. A helyi adók is említést érdemelnek. Az idegenforgalmi adó kapcsán például a Kúria úgy látja, hogy egyfajta ökoadóóról van szó, aminek a célja, hogy a nem állandó lakos vendég is járuljon hozzá az általa igénybe vett kommunális szolgáltatások és a helyi közszolgáltatások költségeihez, illetve hogy a megnövekedett turizmus okozta esetleges negatív környezeti externáliák költségeit az önkormányzat az adó alanyaira, a nem állandó lakos vendégekre terhelje. Ezért nem lehetséges az adó mértékét például a szálláshely minőségétől függővé tenni.⁷⁹¹ E megközelítéssel egyetértek, bár sajnos az adó bevezetéséről szóló helyi előterjesztésekben a környezeti összefüggésre sehol nem találtam hivatkozást; még ahol a hatásvizsgálati lap környezetvédelmi részét kitöltötték (újabban például Törökszentmiklóson), ott is az szerepel, hogy a rendeletben foglaltak végrehajtásának nincs környezeti hatása.⁷⁹² Eltérő lenne a helyzet, ha a környezetvédelmi feladatokhoz lenne kötve a befolyt adó felhasználása.

Az „adótipusú” gazdasági szabályozóeszközök alkalmazása körében egyébként általánosnak tekinthető, hogy hiányzik a környezettudatosság (a forrásínség miatt a környezetvédelmi bevételeket nem környezetvédelemre fordítják). A mozgáster szűk és azt sem használják ki tudatosan az önkormányzatok (a levegővédelem területén például mindmáig nem került sor a Budapesten sokat emlegetett dugódíj, vagy a forgalomfüggő parkolási díjak bevezetésére – ezekre még később visszatérek).⁷⁹³

Az önkormányzatoknak különféle, törvényben szabályozott környezetvédelmi bevételei vannak, azonban azok környezetvédelemhez kötött felhasználása csak abban az esetben garantált, ha elkülönített alapon kezelik őket. A Kvt. 58. §-a és a Tvt. 80. § (4) bekezdése ezt oly módon ösztönzi, hogy bizonyos bevételeket elkülönített pénzalap létrehozásától tesz függővé. Míg a jegyző által kiszabott környe-

⁷⁹¹ Kúria Köf.5017/2016/5. határozat.

⁷⁹² www.torokszentmiklos.hu/hirek/103197/12._napirend (2019. 01. 10.).

⁷⁹³ Az önkormányzatok nem csak a levegővédelemben, hanem más részterületeken sem használják ki minden lehetőségüket. Lengyel: A fenntarthatósági kritériumok térbeli diszkontálása, 198.

zetvédelmi bírságok, a területi környezetvédelmi hatóság által a település területén kirótt bírságoknak a 30%-a ettől függetlenül is megilleti az önkormányzatot, elkülönített alap szükséges a környezetterhelési díjaknak az önkormányzatot megillető része, az igénybevételi járulékok, illetve egyes természetvédelmi bírságok esetén.

Az alapok helyzetét vizsgálva azt találtam, hogy főleg kistelepüléseken nincsenek ilyenek. Ahol van, gyakran még a Kvt., illetve a Tvt. hatályba lépését követő években létrehozták azt (Budapest, Miskolc, Eger). Az alapok száma folyamatosan nő, és aligha véletlen, hogy a gazdasági válság éveiben, illetve az utóbbi 2-3 évben is sok önkormányzat (Diósd, Kunszentmiklós, Pánd, Sajószentpéter stb.) döntött környezetvédelmi alap létrehozásáról. Az előterjesztésekben szereplő indokolások csaknem szó szerint azonosak; az alap bevételnövelő előnyeit hangsúlyozzák, különösen a talajterhelési díjjal összefüggésben.

A vonatkozó helyi rendeletek rögzítik az alap felhasználási céljait, módját, az eljárásrendet és az alap forrásairól is rendelkeznek (a Kvt. szerint egyéb bevételekkel egészíthetik ki a törvényben előírtakat). Ahol van Tkp., ott a helyi rendelet általában utal az abban meghatározott célokra. A célok közt olyanok szerepelnek, mint a lakókörnyezet (például a zöldterületek) gondozását segítő akciók, a természeti értékek megőrzése, a szemléletformálás.

Nagyobb településeken ez gyakran a lakossági tevékenységek, civilszervezetek támogatásával párosul, általában pályázatok kiírása révén, míg kisebb településeken kizárólag kötelező, illetve vállalt önkormányzati feladatok „hagyományos” (civil közreműködés nélküli) ellátását finanszírozzák így. Ilyen lehet a közterület parlagfű-mentesítése, az illegális hulladéklerakók felszámolása, a károk elhárítása/enyhítése, védett területek kezelése, Tkp., illetve tanulmányok készíttetése stb. Ahol mindkét megoldás ismert, általában meghatározzák a civileknek jutó felhasználási arány minimális mértékét, vagy épp a pályázatokra fordítható összeg legmagasabb arányát (Debrecen).⁷⁹⁴

A civil kezdeményezések pénzügyi támogatása fontos a helyi hálózatok képzése szempontjából. Az önkormányzat a civil kezdeményezéseket egyébként nemcsak elkülönített alapból, hanem adott esetben a költségvetéséből is támogatja. A támogatás feltételeit leggyakrabban támogatási szerződésbe foglalják. A helyi civilszervezetek, társasházi lakóközösségek, iskolák stb. támogatására vonatkozó adatok (melyik évben, mire vonatkozóan, kivel kötött szerződést az önkormányzat) általában elérhetőek az érintett önkormányzatok honlapján. Ezek kisebb beruházásokról (faültetés, komposztáló keret, környezetkímélő síktalanító anyag vásárlása stb.) szemléletformáló akciókról (programok, tájékoztató anyagok összeállítása), védett (sokszor magántulajdonban lévő) értékek megőrzéséről, és számos egyéb, környe-

⁷⁹⁴ Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 3/2016. (II. 25.) önkormányzati rendelete

^{az} Önkormányzati Környezetvédelmi Alap működéséről.

zetvédelmi tevékenységekről szólnak. Fontos eleme a támogatási jogviszonynak az együttműködés, az ellenőrzés (amibe bevonják a hivatal környezetvédelemmel foglalkozó szervezeti egységét/előadóját), illetve az elszámolás.

Az alap felhasználásáról – pályázati kiírásról, pályázatok és kérvények elbírálásáról – általában a testület illetékes bizottsága (Budapesten a Városfejlesztési, Közlekedési és Környezetvédelmi Bizottság,⁷⁹⁵ Egerben az Urbanisztikai és Környezetvédelmi Bizottság) dönt. Azonnali felhasználást igénylő esetben (kárelhárításhoz) a polgármester döntését írják elő (Eger).⁷⁹⁶ Kistelepüléseken (Pánd, Veszprémfajs) a testület hatásköre a döntés, és nincs sajátos eljárási rend (például pályázat).⁷⁹⁷

A források körét illető, jó gyakorlatok közt említhető, hogy számos településen költségvetési forrásokat is csoportosítanak az alapba, és van, ahol egyes bevételeket eleve odautalnak (Budapesten például a saját tulajdonú erdők erdőgazdálkodási bevételeit). Megemlítendő a fővárosi kerületekkel összefüggésben, hogy a környezetvédelmi alap mellett elkülönített favédelmi vagy faültetési alapot is létrehoztak (például Pestszentimrén).⁷⁹⁸

8. 3. KÖZFOGLALKOZTATÁS

Az önkormányzati feladatok ellátása körében jelentősége van a közfoglalkoztatásnak. A közfoglalkoztatási programok révén, állami támogatás mellett – költségkímélő módon, közszolgáltatással foglalkozó gazdálkodó szervezetek bevonása nélkül is – el lehet látni bizonyos feladatokat, például a köztisztaság, a közterületek és egyéb önkormányzati tulajdonú területek parlagfü-mentesítése, a vízelvezető árkok karbantartása terén.⁷⁹⁹ Különösen a kistelepülések életében meghatározó ez a lehetőség.⁸⁰⁰

⁷⁹⁵ 12/2009. (III. 13.) Föv. Kgy. rendelet a Fővárosi Önkormányzat Környezetvédelmi Alapjáról. A legutóbbi pályázati felhívás: <http://budapest.hu/Lapok/2018/palyazati-felhivas-kornyeztvedelmi-alap-2018.aspx> (2019. 01. 10.).

⁷⁹⁶ Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 43/2003. (XI. 28.) önkormányzati rendelete a Helyi Környezetvédelmi Alapról.

⁷⁹⁷ http://www.pand.hu/_site/doc/newswf20562/201710/kornyeztvedelmi_alap_letrehozasarol.pdf (2019. 01. 10.). Veszprémfajs Község Önkormányzata Képviselő-testületének 14/2015. (IX. 4.) önkormányzati rendelete Veszprémfajs Község Környezetvédelmi Alapjáról.

⁷⁹⁸ Budapest XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzata Képviselő-testületének 28/2012. (VI. 07.) önkormányzati rendelete a helyi környezet védelméről, a közterületek, ingatlanok, település tisztaságáról és a fák védelméről.

⁷⁹⁹ 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról. A parlagfüvel összefüggésben lásd <https://jegyzo.hu/a-parlagfu-elleni-vedekezes/> (2018. 11. 10.).

⁸⁰⁰ A közfoglalkoztatás szociális, illetve foglalkoztatáspolitikai kérdéseivel a kutatás során nem foglalkoztunk. Az esettanulmányok során azonban szükségszerűen előkerült ez az eszköz is. A bo-

8. 4. INFORMÁLIS, SZEMLELETFORMÁLÓ ESZKÖZÖK

A kutatás valamennyi szegmense rámutatott, hogy a nem jogi, illetve jogilag nem szabályozott eszközök is szerephez jutnak, s esetenként előtérbe is kerülnek. Ilyen lehet az egyeztetés. Egyes településeken a környezetvédelemmel foglalkozó egyesületek és az önkormányzat vezetői egyeztetik az időszerű feladatokat.⁸⁰¹ Nem ritka, hogy a település vezetői közvetítik a környezeti, lakossági igényeket a környezethasználók (beruházók) vagy épp az eljáró hatóságok felé. Például Bogácson a polgármester a zajcsökkentés érdekében tárgyalta a vendéglátóhelyek üzemeltetőivel; Szarvason a jegyző közvetített, hogy ne a szabadtéri előadás idején folyjon a szűnyogygyérítés. Budaörsön a polgármester fordult ombudsmanhoz a lóter működésének korlátozása, illetve a lakók nyugalma érdekében.⁸⁰² Dorogon a polgármester a szmoghelyzet kialakulásához vezető (égetési) tevékenységek visszaszorítása érdekében személyesen is felkeresi az érintett településrészeket és személyesen beszél a lakosokkal.⁸⁰³

Az önkormányzatok/vezetők gyakran azonban egyszerre kénytelenek képviselni a környezethasználók és a terheléseknek kitett lakosság (környezeti) érdekeit, ami nem könnyű feladat. Különösen a településrendezési eljárásokban van ez így (nem véletlen, hogy a különböző szervekkel való egyeztetéseket itt központilag is szabályozzák, és emellett helyi előírásokat kell alkotni, az ún. partnerségi egyeztetésről). Az egyeztetéseknek ugyanakkor megvannak a jogon kívüli (látens) módzatai, amelyek segíthetnek elkerülni, tompítani a konfliktusokat. Ez nem mindig vezet egyébként a környezeti probléma megoldásához is; például ha a polgármester vagy a jegyző informálisan (szóban, az érintettek jelenlétében) hozzájárul egy tevékenységhez, az bizony eltántoríthatja a hatásoktól szenvedő polgárokat attól, hogy a jegyző intézkedését kérik az őket zavaró hatások miatt.⁸⁰⁴

Nagy szerephez jutnak az informális eszközök (például médiához, lakossághoz fordulás, kapcsolatok mozgósítása) akkor is, ha az önkormányzatnak érdeksérelmet okozó beruházást tervez megvalósítani egy beruházó, az állam vagy a szomszéd-

gácsi esettanulmányom például azt tárta fel, hogy a korábbi években kb. 100 fő alkalmazására volt lehetőség. A közterületek tisztántartása, a növényzet gondozása (öntözése, kaszálása), a közterületi járdák karbantartása/építése (saját betonüzemben), az önkormányzati tulajdonú földek művelése egyaránt megjelent a programok között.

⁸⁰¹ Fodor L.: A környezetvédelmi ügyekben való társadalmi részvétel, 103.

⁸⁰² A bogácsi és a szarvasi példa az esettanulmányaimból való. Budaörsre lásd Bándi: Települési környezetvédelem, 42.

⁸⁰³ Barta–Gyüre: A helyi környezetvédelem kihívásai, 192.

⁸⁰⁴ Kistelepülésen élő, magánszemély interjúalanyom említette például, hogy náluk a jegyző egy belterületi ingatlanon több száz birka tartásához „járult hozzá” ilyen módon. Az a szenvedő fél, aki esetleg munkalehetőséget vagy szociális támogatást szeretne kapni az önkormányzattól, aligha fog a jegyzőtől birtokvédelmet kérni vagy „a döntés” ellen panaszra menni a távoli ügyészséghez, kormányhivatalhoz.

dos település. Bizonyos beruházások esetén (amelyeket például a Kormány nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházássá minősít), ennek csekély az esélye. A megkérdezett önkormányzatok sikerekről és kudarcokról egyaránt beszámoltak ezen a téren.

Csaknem valamennyi NKP, és számos más nemzeti valamint helyi stratégia kiemeli az önkormányzatok szerepét a szemléletformálásban, és ennek fontosságát a kérdőíves kutatásunk is kiemelte. Az önkormányzatok az egyéb (például szociális) feladataik ellátása során felvilágosíthatják a lakosokat a lakóházak fűtésének helyes módjáról (hogyan ne fűtsenek, például műanyag hulladék égetésével). Városi programok szervezése, honlapjukon külön oldal üzemeltetése, tanácsadás, tudatos iskolai nevelés (például ökoiskolák, erdei iskolák)⁸⁰⁵ révén is szükségesnek tartják a szemléletformálást. Önkormányzati fórumok, a helyi média révén is segíthetik a helyi értékek és a környezeti infrastruktúra megismerését, a környezettudatos magatartási minták elterjedését, és akár példát is mutathatnak.⁸⁰⁶ Többnyire azonban ezen a téren is a forráshiányra panaszkodnak.

A példamutatás lehetőségére kifejezetten is rákérdeztünk a felmérés során. Arra, hogy tud-e az önkormányzat példát mutatni a környezet-, illetve klímavédelem területén a lakosainak, 56% válaszolt igennel, s mindössze 9% nemmel (csupán 3% volt, aki szerint ilyesmi az önkormányzatoktól nem várható el, 32% százalék pedig nem tudja megítélni).

A válaszadók 53%-a nyilatkozott valamit arra a nyitott kérdésre, hogy milyen területen és milyen formában tud az önkormányzat példát mutatni a lakosainak. A válaszok 40%-ában utalás történt arra, hogy az önkormányzat a saját fenntartású épületeiben megújuló energiát termel és használ, elsősorban napelemek, napkollektorok telepítésével. A távhő-szolgáltatási rendszer fejlesztése és annak egyre nagyobb arányú kihasználása is jó példa lehet. Ezzel szorosan összefügg a válaszok 26%-ában szereplő másik energetikai szakterület: az önkormányzati épületek hőszigetelése, illetve általában is az energiahatékonyság növelése (korszerű fűtés, világítás megoldása, a közintézmények energetikai felújítása, hőszigetelés, nyílászáró csere stb.) A válaszok 35%-a utalást tartalmazott a hulladékgazdálkodás korszerűsítésére. Szelektív hulladékgyűjtés, komposztálás, újrahasznosítás szerepelnek a példák között. Mindezek ugyanakkor, ha jobban megnézzük, valójában nem feltétlenül (csak) az önkormányzati intézmények adta példák, hanem inkább

⁸⁰⁵ A korábbi időszakból (önkormányzati fenntartású iskolák esetén) számos példa hozható arra, hogy például a helyi önkormányzatok valamennyi közoktatási intézményére vonatkozóan az egészség-, illetve környezeti nevelés átfogó stratégiáját kiolgozták, amelynek megvalósításához forrásokat, intézményi-szervezeti kereteket, infrastruktúrát (a sajátos céloknak megfelelő környezetet), együttműködéseket is biztosított (például a fővárosban). Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 49–56.

⁸⁰⁶ Esettanulmányaik erre számos esetben mutattak rá. Lásd még Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 51–52.

a településüzemeltetés, a közszolgáltatások olyan, az önkormányzat által – önként, önerőből – biztosított elemeit jelentik, amelyek segítenek az energia-kiadások és a kibocsátások csökkentésében, a hulladékégetés elkerülésében, illetve a keletkezett hulladék mennyiségének a környezetkímélő csökkentésében (például a komposzt hasznosítása vegyszermentes termeléssel, tankertekben).

Néhány, ritkábban előforduló választ is érdemesnek tartok megemlíteni, amelyek mutatják, hogy nemcsak közszolgáltatások révén, tulajdonosként, illetve fenntartóként, hanem akár a szabályozási, igazgatási és más feladatok ellátása során is lehet példát adni, szemléletet formálni, illetve hogy a példamutatás bizonyos korszerű, nyugat-európai mintái is megjelennek már. Jogalkotás (például természetvédelmi rendelet alkotása), a védett területek mintaszerű kezelése, a felelős erdőgazdálkodás, (hulladékgyűjtési) akciók szervezése, pályázatok kiírása, a közterületek virágosítása és folyamatos tisztántartása (az illegális hulladéklerakások felszámolása, parlagfű-mentesítés), faültetés, az intézményekben és hivatalokban újrapiros használata és kétoldalas nyomtatás, közösségi kertek létesítése, az EMAS rendszer tanúsítványa egyaránt szerepelnek e körben.

Evidens terepe a példamutatásnak a saját beruházások (beszerzések) lebonyolítása is, amit szintén sokan jeleztek.

9. Távol az ideálistól

Értékelések az eszközrendszerrel kapcsolatban

9. 1. EGYES ESZKÖZÖK JELENTŐSÉGE (RANGSORA) AZ ÖNKORMÁNYZATOK SZEMPONTJÁBÓL

A kutatás első fázisában a környezetpolitika sokféle szempontját ötvözve, de főként a jogi-szabályozásmódszertani megközelítést alkalmazva kiemeltünk néhány környezetpolitikai eszközt, annak érdekében, hogy egy az önkormányzatok számára is jól kezelhető kérdőívet állíthassunk össze. A környezetjogi szakirodalom, illetve a központi szabályozás alapján a számos, szóba jövő eszköz közül ezeket választottuk ki: stratégiaalkotás, rendeletalkotás, ellenőrzés, engedélyezés, szankcionálás, közszolgáltatás szervezése, tulajdonosi joggyakorlás. Ezek voltak azok az eszközök, amelyeknek a kérdőíves felmérés során az önkormányzatoktól a rangsorolását kértük.

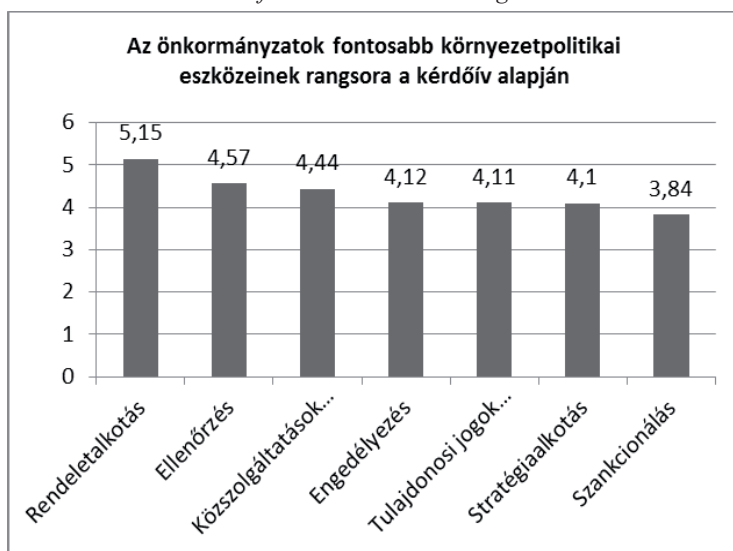
Kiválasztásuk mögött az állt, hogy környezetpolitikai szempontból ezeket felteleteltük helyi szinten a legfontosabbnak, s egyúttal ezeket láttuk azoknak, amelyek központilag a legrészletesebben szabályozottak. Magától értetődően merült fel esetükben az igény arra, hogy a szabályozás és a gyakorlat viszonyát vizsgáljuk.

Legtöbbjük szorosan kapcsolódik egymáshoz. A tervezés, stratégiaalkotás csaknem minden eszköz alkalmazását megelőzheti, a rendeletalkotástól a vagyongazdálkodáson, szolgáltatásszervezésen át a hatósági ellenőrzésekig. A közszolgáltatás nyújtásához általában tulajdon (infrastruktúra, eszközök, társasági részesedés) kapcsolódik, s mind a közszolgáltatást, mind a polgárok különféle magatartásait – részben helyi – szabályok rendezik. A szabályok betartását ellenőrizni szükséges, az ellenőrzést intézkedés, például szankcionálás követheti, a közszolgáltatóval szerződést kell kötni stb.

A 7. ábrán a felmérés eredményét mutatom be.

A hét eszköz rangsorolása (1–7. ponttal történő értékelése, ahol a legmagasabb pontszám a legfontosabb eszköznek jár) érdekes eredményt hozott. A diagramon az látható, hogy a legelső és a legutolsó helyre sorolt eszközök közt viszonylag jelentős a különbség. A legmagasabb pontszámot a rendeletalkotás kapta. Igen magas arányban (37%) ezt sorolták az önkormányzatok a legelső helyre, de ezt sem kiugró értékkel. Az első hely jelzi, hogy Magyarországon a változó kihívásoknak való megfelelés tipikus eszköze hagyományosan a jogalkotás, nemcsak a központi szabályozás szintjén, hanem nyilvánvalóan a helyi szinten is (már csak a központi előírásokhoz való igazodás folyamatos kényszere miatt is).

7. ábra: a fontosabb eszközök rangsorolása



Ezt követi az ellenőrzés és a közszolgáltatás, majd fej-fej mellett az engedélyezés, a tulajdonosi joggyakorlás és a stratégiaalkotás, végül leghátul a szankcionálás. A legtöbb utolsó helyet (1 pontot) egyébként nem a szankcionálás, hanem a stratégiaalkotás kapta (20%), ami a stratégiák, programok, koncepciók csekély súlyát jelzi a hazai közpolitikai folyamatokban. Mivel a pontozás csupán a sorrenden alapul, nem fejezi ki pontosan az egyes eszközök közti hangsúlybeli különbségeket. Így is feltűnő az első és az utolsó hely között rejlő feszültség: az önkormányzati akarat legmarkánsabb kifejezése a rendeletalkotásban valósul meg, ugyanakkor az önkormányzatok keveslik a szabályok megsértéséhez kapcsolódó szankcionálás körében a rendelkezésükre álló eszközöket. Ez egyúttal közvetve arra is utal, hogy nem elégedettek a szabályok megvalósulásának mértékével sem.

Meg kell még jegyezni, hogy az önkormányzatok által ellátott (részben önkormányzati igazgatási, részben átruházott) feladat- és hatásköröket alapvetően környezetjogi-környezetpolitikai szempontból vizsgáltuk (ez már a hét eszköz kiválasztását is befolyásolta). A kapott rangsor kialakítására azonban nyilvánvalóan hatással volt az eszközök jogi jellege is, így különösen az, hogy – mint már a nemzeti környezetvédelmi programok bemutatása során is szóba került – a környezetvédelmi feladatok egy része (például egyes közszolgáltatások szervezése, bizonyos rendeletek és stratégiák elfogadása, vagy a tulajdon működtetése körében) ún. önként vállalt (fakultatív) feladat. Mivel ezek ellátása nem veszélyeztetheti a kötelező feladatokat, így értelemszerűen a prioritási sorrendben is hátrébb kerültek – különösen a törvényességi felügyeletnek a kötelező feladatok kikényszerítését szolgáló

új eszközeire (mint amilyen a rendeletpótlás és a törvényességi felügyeleti bírság) figyelemmel.⁸⁰⁷

A válaszokat vizsgálni lehet a szerint is, hogy milyen önkormányzattól érkeztek, azonban ennek eredménye az, hogy a településtípusnak (illetve méretnek) a rangsorolásban csak korlátozott jelentőséget tulajdoníthatunk. Ezt mutatja a 8. táblázat:

8. táblázat: a legfontosabb környezetpolitikai eszközök rangsora településtípus szerint, hétfokozatú skálán

	<i>Fővárosi kerület</i>	<i>Megyei jogú város</i>	<i>Egyéb város</i>	<i>Község</i>	<i>Teljes minta</i>
Rendeletalkotás (ns.)	5,0	5,08	5,21	5,12	5,15
Ellenőrzés (p = 0,028)	4,0	4,77	4,85	4,41	4,57
Közszolgáltatások szervezése (ns.)	3,69	4,69	4,55	4,41	4,44
Engedélyezés (ns.)	4,19	4,38	4,30	3,98	4,11
Tulajdonosi joggyakorlás (ns.)	4,88	4,14	4,07	4,08	4,10
Stratégiaalkotás (p = 0,008)	5,63	4,85	4,17	3,92	4,10
Szankcionálás (p = 0,005)	2,50	4,00	4,17	3,70	3,84

Forrás: Fónai: A településméret és típus hatása a helyi környezeti politikára, 116.

Az egyik szignifikáns eltérés a szankcionálásnál állapítható meg, ugyanis ez az eszköz láthatóan inkább a városi önkormányzatoknál kapott csak magasabb értékelést (a kerületi önkormányzatok és a községek adták a legalacsonyabb értéket). A másik eltérés a fővárosi kerületek sajátos (a fővárosi önkormányzathoz viszonyított) helyzetéből következik, és több eszköz jelentőségét is megváltoztatja: a szankcionálás mellett az ellenőrzés és a szolgáltatásszervezés is átlag alatti értéket kapott, ugyanakkor a tulajdonosi jogok gyakorlása és a stratégiaalkotás kiemelkedik.⁸⁰⁸

Az eszközök rangsorolását interjúalanyaimtól is kértem; ennek eredménye is árnyalja az értékelést. Mindenekelőtt azt kell kiemelnem, hogy az általunk használt kategóriák nem egységesek (homogének); például a rendeletalkotáson belül is nagyon nagyok az eltérések. Nemcsak arról van szó, hogy egyes rendeletek megalkotása kötelező, míg másoké nem, hanem a szabályozási területek jelentősége is

⁸⁰⁷ Nagy–Hoffman: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, 60–62.

⁸⁰⁸ Fónai: A településméret és típus hatása a helyi környezeti politikára, 116–117.

más és más. Az általam készített esettanulmányok is megerősítik az interjúalanyok egybehangzó értékelését, miszerint a településrendezés kiemelkedő, hosszú távon meghatározó, konfliktusmegelőzési eszköz, miközben például „a környezetvédelmi rendeletek” súlya jóval csekélyebb. Aligha véletlen, hogy minden általam kutatott önkormányzat törekszik arra, hogy a településrendezési eszközökben minél több környezetvédelmi szempontot érvényesítsen.

Voltak környezetjogász szakemberek a megkérdezettek közt, akik inkább az ellenőrzést (illetve általában a jogalkalmazást) tennék a legelső helyre, a gyakorlati problémák ellenére (amelyek, például a szelektív hulladékgyűjtés vagy a zöldterületen történő parkolás körében mutatkoznak). Ebben az is szerepet játszik, hogy az ellenőrzésen múlik a visszacsatolás, vagyis a szabályozás hatékonysága, és hogy ugyanakkor a rendeletalkotásban egyre szűkebb a mozgástér. A központi és a helyi szabályozás együttese esetenként túlszabályozottsághoz, nehezen végrehajtható előírásokhoz vezet, ami ugyancsak csökkenti a szabályozás érdemi, gyakorlati szerepét, s a jogalkalmazását domborítja ki. Az engedélyezést ugyanakkor általában hátrább sorolnák, mivel a közelmúltban számos esetben törölték el az engedélyeztetési kötelezettséget (például az építésügyi és az iparigazgatás területén) vagy tették át kormányhivatali hatáskörbe.

Az eltérő megközelítések arra is felhívják a figyelmet (megerősítve a kérdőívvel kapcsolatban tett megállapítást, miszerint nincsenek kiugró eltérések), hogy az eszközök közt elvben nincs nagy hangsúlybeli eltérés, azonban az eszközök szerepe, jelentősége esetről esetre, problémáról problémára jelentős mértékben változhat. Mikor ez, mikor az kerül előtérbe.

9. 2. TOVÁBBI ESZKÖZÖK

Az általunk előzetesen kiemelt, hét eszköz természetesen nem élvez kizárólagosságot, ennek megfelelően a kérdőívben más eszközöket is megjelenítettünk valamilyen módon. Rákérdeztünk, például arra, hogy alkalmaznak-e döntéseiket megelőzően hatásvizsgálatot, vesznek-e igénybe szakmai segítséget (tanácsadást), milyen hatóságokkal és szakmai szervezetekkel működnek együtt, javították-e környezeti mutatóikat beruházások, fejlesztések révén, van-e a környezetvédelemre szakosodott (igazgatási) szervük, tudnak-e példát mutatni a helyi lakosságnak. A kutatás más fázisaiban (személyes interjúk, esettanulmányok során) tovább tágult a kör, és olyan eszközök is előkerültek, mint a támogatás, a tájékoztatás, a helyi adó, a közvetítés, az önkormányzati társulás, szakmai szövetségekben (mozgalomban), pályázatokon való részvétel, a cégalapítás és a szerződés. Ezek az eszközök jogilag már kevésbé kötöttek (például legtöbbször alkalmazása nem vagy csak szűk körben kötelező), sokszor azonban hatékonyan egészítik ki a többi intézkedést.

Ilyen eszközöket az önkormányzatok nemcsak a környezet védelmében, hanem más területeken is alkalmazhatnak, de az biztosan kijelenthető, hogy az eszközök együtt, ilyen széles körben, nagyon kevés szakterületen alkalmazhatók. Helyi szinten tehát a környezetvédelmi szabályozásra hasonló szabályozás-módszertani változatosság jellemző, mint a központi környezetvédelmi szabályozásra, ami természetesen nem jelenti azt, hogy mindazt az eszközt, amivel a központi szabályozás él, az önkormányzat is alkalmazhatná. A központi szabályozás, illetve a területi hatóság hatásköre sokszor kiszorítja a helyit. Így, például (a Kvt. 89. § alapján) önkormányzat nem szabályozhat rendeletben környezetvédelmi határértéket (legfeljebb a jegyző állapíthat meg ilyet, például zajvédelmi hatóságként). Esettanulmányaink és más kutatások is rámutatnak egyébként arra, hogy számos település szem elől téveszti ezt a megköttést.⁸⁰⁹ Egy másik példa, hogy (a Kvt. 66. §-ának megfelelően, ugyanakkor szemben a Belügyminisztérium által szerkesztett Önkormányzati hatásköri jegyzékben felsorolt hatásköri listával)⁸¹⁰ az önkormányzati környezetvédelmi hatóság (a jegyző) nem engedélyezheti – a területi környezetvédelmi hatóság helyett – a környezeti hatásvizsgálathoz kötött tevékenységet (ezt egyébként láthatóan maguk az önkormányzatok is tudják, hatásvizsgálati eljárást nem is lennének képesek lefolytatni, s ennek megfelelően nem adnak ki környezetvédelmi engedélyt a gyakorlatban).

9. 3. AZ ÖNKORMÁNYZATOK ELÉGEDETTSÉGE A RENDELKEZÉSÜKRE ÁLLÓ ESZKÖZÖK ÖSSZESEGÉVEL

A kérdőívünknek izgalmas eredményeket hozó kérdései az önkormányzatok elégedettségére irányultak. Elegendőnek tartják-e a nekik biztosított eszköztárat, illetve lenne-e olyan a feladatok között, amelyeket átadnák, például a járási hivataloknak? Mindkét válaszhoz kértünk indokolást is.

Az összes válaszoló 18%-a gondolja azt, hogy az önkormányzatok rendelkezésére álló eszközök elegendőek a környezeti fenntarthatóság megvalósítására. Ebben a településtípusok között nincs szignifikáns különbség (az igen válaszok aránya a következő: fővárosi kerület 26,3%, megyeszékhely, megyei jogú város 20%, egyéb város 18,2%, község 17,3%), azaz valamelyest a települési hierarchia mégis hat az eszközök elégségességének a megítélésére.

Az összes önkormányzat (illetve az önkormányzatok válaszoló vezetői, munkatársai) közül 93-an (18%) jelezték, hogy az eszközök elegendőek, ugyanakkor csak 48-an indokolták a véleményüket. (A többszörös indokolás ritka, inkább azok

⁸⁰⁹ Gajdics–Kiss–Szilágyi: Települési önkormányzatok lehetőségei a zaj elleni küzdelemben, 49.

⁸¹⁰ <https://hirlevel.egov.hu/2017/11/04/onkormanyzatok-elektronikus-hataskori-jegyzek-2017-harmadik-negyedev/> (letöltés: 2018. 01. 11.).

körében volt jellemző, akik szerint az eszközök nem elegendőek –, illetve megfigyelhető a „keresztbeszavazás” is, azaz néhányan elegendőnek látták az eszközöket, mégis negatív indoklást fogalmaztak meg.) A nyitott kérdésre adott igenlő válaszokat kódolva az indokolásoknak mindössze két momentumát tudtuk megragadni. Az egyik, hogy a jogkörök és a források adottak; az összes önkormányzat 5,2%-a, illetve az igenlő válaszok 56,2%-a szerint van ez így. A másik indoklás szerint elegendők a jelenlegi eszközök, ezeket kell használni, és cselekedni (az összes válaszoló 4,1%-a, és az igenlő választ indoklók 43,8%-a). Akik elégedettek, általában a település sajátos adottságaira, a lakosok együttműködésére, a források és a szakemberek meglétére, a befejezett infrastruktúra-beruházásokra, a központi és a helyi jogszabályok kielégítő együttesére hivatkoztak. Ezek a válaszok, illetve indoklások végső soron nem érvelnek érdemben az eszközök elégségessége mellett, hanem inkább csak tudomásul veszik a központi szabályozást. Az igenlő válaszok indokolásainak az alacsony száma miatt a településtípusok közötti különbségek nem jellemezhetők.

Az eszközök elégtelenségét a válaszolók 75%-a jelezte (7% nem válaszolt), az indoklás itt is nyitott kérdés volt. Indoklasként 291 választ kódoltunk, amelyeket hat kategóriába soroltuk be. Ennek eredményét foglalja össze a 9. táblázat.

9. táblázat: *Elegendőnek tartja-e az önkormányzat rendelkezésére álló eszközöket a környezeti fenntarthatóság megvalósítására – a nemleges válaszok indokai*⁸¹¹

	Gyakoriság (válaszok száma)	Az indoklások (válaszok) %-ban
Forráshiány	156	53,6
Szakemberhiány	43	14,8
Helyi (jogi) eszközök hiánya	37	12,7
A központi szabályozásban rejlő okok miatt	22	7,6
Projektek, pályázatok hiánya	18	6,2
Egyéb okok miatt (pl. lakossági részvétel, szemlélet)	15	5,2
Összesen	291	100,0

A másik oldalon látható, hogy a nemleges választ a túlnyomó többség (legnagyobb arányban a községek) forráshiánnyal indokolta, de néhány esetben megkaptuk ezt az indokot a kompetenciáikkal egyébként elégedett önkormányzatoktól is. Az indokok és a válaszok megoszlásából az is látható, hogy az eszközök és a velük való éléshez szükséges források kérdése nem választható el egymástól. Elsősorban a pénzügyi források hiányát említették, de sokan utaltak arra is, hogy nincs elegendő, felkészült szakemberük, gépparkjuk.

⁸¹¹ A számítások ellenőrzéséért, korrekciójáért Fónai Mihálynak tartozom köszönettel.

A jogi eszközök hiánya és a központi szabályozás támasztotta nehézségek következnek a sorban. Az érdemi szankcionálási lehetőségek hiányát, illetve beszűkülését mindkét körben a legmagasabb arányban említették. Emellett a döntéseknek az érintettektől távolabb kerülését, a központi előírásoknak a helyi viszonyokkal szembeni érzéketlenségét, és a szabályozás áttekinthetlenségét is tipikus nehézségnek tekinthetjük. Fővárosi kerületek említették a fővárosi önkormányzattal való hatáskörmegosztást akadályozó tényezőként, s hogy jelentős környezetterheléssel járó, nagyobb beruházások megvalósításába az önkormányzatoknak alig van beleszólása. Az egyéb indokok között legtöbb esetben a helyi lakosok, illetve gazdálkodók környezettudatosságának a hiánya szerepel.

A nyitott kérdésre adott válaszok (az indokok) rávilágítanak, hogy a forráshiány negatív következményeként a jogszabályok adta lehetőségekkel gyakran nem élnek a önkormányzatok, ami különösen a preventív intézkedések terén érezteti a hatását. Ezen intézkedések ugyanis jellemzően önként vállalt feladatok. Többen úgy látják, hogy a pályázat sem jó megoldás, mert nem a helyi igényekre, hanem a központi-lag meghatározott szempontokra szabják, az aktuális „divatnak,” lobbierdekeknek megfelelően. Az egyik példa szerint ma, az energetikai beruházásokat támogatják, míg a sokszor fontosabb vízbázis-védelmet nem.

Számos kistélepülésen azt is említik, hogy nehéz forrást szerezni (egyes települések pályázatait rendre elutasítják), vagy, hogy a környezetvédelem a munkahelyteremtés mögé szorul a sorrendben. Még Balaton-parti (az idegenforgalomból élő) település is akadt, amelyik a környezetvédelem forrásszegénységére panaszkodott. A politika negatív hatását, a szakmai elhivatottság hiányát, és egyes (például a köz-műszolgáltatókra, a szakhatósági közreműködésre és az építésügyre vonatkozó) központi előírások környezetvédelmi szempontból kedvezőtlen alakulását, illetve gyakorlatát (a kormányhivatallal való partneri viszony hiányát, a szakhatósági hozzájárulás formálissá válását) ugyancsak említették. Az is sokat elárul, hogy több válaszadó a lakosság beruházásait támogatná (ha lenne rá forrása), ahogyan az is, hogy több esetben helyi eszközökkel kezelhetetlen problémák állnak az elégedetlenség hátterében: a települést átszelő főút, vagy a közeli repülőtér közlekedési eredetű panaszait gyakran csak összefogással vagy központi beavatkozással lehetne orvosolni.⁸¹² Volt néhány település, amelyik a közszolgáltatások problémáit emelte ki: a hulladékgazdálkodás (a szegénység miatt) csak részben, míg a szennyvízke-

⁸¹² A probléma akut voltát jelzi, hogy 2018 novemberében az ombudsman erről tartott megbeszélést, számos szakember, hatóság és önkormányzat bevonásával. Emellett, hogy korábbi, elhibázott településrendezési döntések miatt az önkormányzatok felelőssége is felmerült, a megoldást nehezítő műszaki, menetrend-tartási és egyéb nehézségek is felszínre kerültek. http://www.ajbh.hu/jelentesek-inditványok-allasfoglalások/-/calendar/event/2907470?p_p_state=maximized&inheritRedirect=true (2018. 12. 05.).

zelés (pályázati kiírás hiányában) egyáltalán nem megoldott. És végül, ennek mintegy ellentétéként, egy (a könyvemben a fenntarthatósággal kapcsolatos, jó példája miatt többször is említett) dunántúli megyei jogú város válasza például azt emelte ki, hogy ha a fenntarthatóság a mérce, akkor e kérdésre magától értetődően nem lehet igennel válaszolni, hiába is használ ki egy önkormányzat minden lehetőséget, s teremt hozzá forrást.

A településtípusok között a rendelkezésre álló eszközök megítélését illetően szignifikáns különbség tapasztalható, ám a válaszolók száma miatt csak utalok a jellegzetes különbségre, amely a forrás- és szakemberhiány terén a nagyvárosok esetében kevésbé érvényesül.

9. 4. SOK VAGY KEVÉS? – ÁTADNÁK-E KÖRNYEZETVÉDELMI FELADATAIKAT AZ ÖNKORMÁNYZATOK?

Valamivel jobban megoszlanak a válaszok a másik kérdésünk esetén. Mindössze 6,2% nem válaszolt rá, illetve néhányan voltak, akik azt nyilatkozták, hogy nem tudják eldönteni.

A válaszok 66,5%-a nemleges volt arra a kérdésre, hogy lenne-e bármilyen feladat, amit átadnának, például a kormányhivatalnak. A válaszadók 27,3%-a, legnagyobb arányban a községek, viszont szívesen szabadulnának egyes környezetvédelmi feladatoktól, ha ezeket átvennék tőlük. Ők leginkább a különböző engedélyezési, ellenőrzési, szankcionálási hatásköröket, s ritkábban a stratégiaalkotást szeretnék átadni. A következő két táblázat a feladatátadást elfogadó és elutasító válaszok indokait mutatja (10–11. táblázat).

10. táblázat: átadnának-e valamilyen feladatot más hatóságnak?
A nemleges válaszok indokai

	Gyakoriság (válaszok száma)	Az indoklások (válaszok) %- ban
A helyi ügyeket helyben kell intézni	69	46,3
Az önkormányzati hatásköröket kell növelni	30	20,1
A helyi viszonyok ismerete miatt	29	19,5
A hatóság rugalmatlan	15	10,1
Alig fordul elő ilyen feladat (például a település mérete miatt)	6	1,2
Összesen	149	100,0

11. táblázat: átadnának-e valamilyen feladatot más hatóságnak?
Az igenlő válaszok indokai

	Gyakoriság (válaszok száma)	Az indoklások (válaszok) %-ban
Hatósági feladatokat (ellenőrzést, engedélyezést, szankcionálást)	40	34,8%
Konkrét területet neveznek meg (például zajvédelem)	38	33,3
A helyi szakemberek hiánya miatt	27	23,5
A stratégiai és koordinációs feladatokat	6	5,2
Forráshiány miatt	4	3,5
Összesen	115	100,0

Ami az indokokat illeti, egyik oldalon elsősorban a helyismeret megléte (illetve a járási hivatal esetén annak hiánya), a helyi ügyek helyben történő intézésének igénye, valamint a hatáskörök már most is tapasztalható szűkössége, és nagyobb településeken a megfelelő források, szakembergárda rendelkezésre állása kapott kiemelés a nemleges válaszoknál. Számottevő település (különböző megyékből) a kormányhivatal munkájával szembeni elégedetlenséget hozta fel indokként: nem hatékony, rugalmatlan, bürokratikus, és egy kistelepülés viszonyaihoz képest lassú az eljárásuk, kevés a kapacitásuk és a hely-, illetve emberismeretük, s sokszor vizsgálja is kerül az ügy az önkormányzathoz.⁸¹³

Az igeneknél a másik oldalon jellemzően a szakember- és forráshiány jelenik meg; a példák szerint (sorrendben) a zajvédelem, a parlagfű-mentesítés, a vízgazdálkodás, a telepengedélyezés, a hulladékgazdálkodás, az állattartás területein egyaránt, azaz az önkormányzatoknak átadott államigazgatási feladatok széles körében), valamint a hatásköri bizonytalanságok, a rendszer nehezen átlátható volta.

A kapott adatok településtípusonként eltérően, az előzetes várakozásnak megfelelően oszlanak meg: a községeknél valamivel nagyobb az aránya azoknak, akik átadnának feladatot. A többi településtípus értékei együtt mozognak. Különbségek inkább csak az indokokban, illetve az indokolási hajlandóságban vannak. (Megjegyzem, hogy utóbbi nem azonos a válaszadási hajlandósággal; válaszadóink a kért indokolás helyett jelentős arányban az átadandó feladatok körét írták le, mert úgy értelmezték, hogy az előző kérdésre adott válaszuk – például forráshiány, önkormányzati autonómia féltése – erre is érvényes.) Az adatsorból az látszik még

⁸¹³ Egy lábjegyzet keretei közt ugyanakkor talán bevallhatom, hogy a kedvenc válaszom Bonyhádról érkezett. Még ha lakonikus is, és érdemben meg is kerüli a kérdést, jelzi annak nehézségét: „Ez ennél a mezőnél jóval összetettebb.” A legsötétebbre rajzolt képnek járó „elismerésemet” egyébként egy borsodi jegyzőnek valamint egy észak-dunántúli város környezetvédelmi referensének a válasza kapta, megosztva. Ezek szerint „Természetesen a jövőben mindent a kormányhivatalok fognak ellátni, mivel az önkormányzati rendszernek teljesen befellegzett.” „Az ellenőrzés-szankcionálás egyáltalán nem működik ma hazánkban (...) Hiába minden jó szándék, a jogszabályok, a lehetőségek...”

egyértelműnek, hogy a nagyobb települések jobban hangsúlyozzák a környezetvédelmi ügyek helyi jellegét, illetve azt, hogy azok helyben hatékonyabban láthatók el. Néhány esetben a forrás-, illetve szakemberhiány a nemleges válaszok indokolásában is szerepelt, kifejezve, hogy ezek tekintetében az önkormányzatok megerősítésre szorulnak.

A valóság egy-egy szeletét jól megvilágító, néhány sajátos választ érdemesnek tartok külön kiemelni. Mindössze egyetlen, Somogy megyei kisközség nyilatkozott úgy, hogy azért nem adna át feladatokat, mert a település földrajzi elhelyezkedése, a lakosság életvitele, a településen folyó tevékenységek és a gazdálkodás jellege miatt a környezetvédelmi feladatok minimálisak. Ennek ellentéte, hogy néhány település azért tartja irrelevánsnak a kérdést, vagy azért adna át nyugodt szívvel feladatot, mert semmilyen eszköze (embere, forrása) nincs hozzá, és emiatt nem is gyakorolja azt. Volt néhány válasz, amelyik a méretgazdaságosság kérdését vetette fel (például ha egy kistelepülésen évi 2-3 zajvédelmi panasz van, akkor nem éri meg mérőeszközt vásárolni, szakembert alkalmazni). A saját gondolatmenetemmel való rokonság miatt említtem meg azt a választ (egy Jász-Nagykun-Szolnok megyei kistelepülését), amelyik szerint a környezetvédelem a településfejlesztés része, és ezért helyben látható el a legjobb hatékonysággal. Egy Győr-Moson-Sopron megyei község válaszádoja azt emelte ki, hogy az önkormányzatnak megvannak azok a helyi ismeretei és kapcsolatai, amelyek lehetővé tesznek a hatósági eljárás megindítása előtt is bizonyos önkormányzati és hivatali intézkedéseket, amelyekkel ugyanakkor a kormányhivatal nem rendelkezik. Akadt olyan válasz is, amelyik – kilépve a közigazgatási területi struktúrából – egyes (hulladékgazdálkodási, tervezési) feladatokat térségi alapon szervezne meg, például a Balaton-parti települések között. Egy Tolna megyei kistelepülésen a válasz szerint a járási hivatal több tíz km távolságra van, és emiatt sokan inkább nem is intézik az ügyeiket, mert nem utaznak be a központba (a heti fél órát a faluban töltő ügysegédet pedig feleslegesnek tartják). Az igenlő válaszok kapcsán két kistelepülési polgármester indokolását említtem, amelyik a szankcionálást említi nehéz teherként, amit a polgármesterek – választott tisztviselőként – kistelepüléseken többnyire nem vállalnak fel, vagy ha igen, az rendszeresen pereskedésekhez, a viszony elfajulásához vezet az érintett lakosokkal. Két jegyző jelezte, hogy a más hatóságoktól érkező határozatoknak nagyobb a tekintélye. Ezeket tucatnyi további válasz is erősíti, amelyek szerint a szankcionálás a járási hivatalnál objektívebben megoldható (még ha adott esetben az azt megelőző ellenőrzést nem a járási hivatal, hanem a helyhatóság végzi is el). Mindössze egy válasz jelezte azt, hogy a mezőgazdasági földek tulajdonától szabadulnának, az azzal járó kötelezettségek miatt.

A személyes interjúk mindezzel összhangban rávilágítottak arra, hogy a válaszadók, illetve önkormányzataik saját szerepfelfogását befolyásolja a rendelkezésükre álló eszközökkel kapcsolatban a források hiánya vagy megléte. A megfelelő (például ellenőrzésre kiküldhető) szakemberek hiánya miatt a kistelepülések szívesen

szabadulnának az ellenőrzési hatásköröktől, míg általánosságban is igaz, hogy a megfelelő finanszírozás fontos feltétele az önkormányzat fellépésének, s hogy az utóbbi években e téren is változott (több tekintetben romlott) a helyzet. Az önkormányzat nem fogja igazán sajnálni a rendeletalkotási hatáskörének elvesztését, ha egyébként sincs hozzá költségvetési forrás biztosítva, mert azt is elvonták.

9. 5. NÉHÁNY ÁLTALÁNOS TAPASZTALAT A HELYI KÖRNYEZETPOLITIKA SAJÁTOS ESZKÖZEI, MEGOLDÁSAI KÖRÉBEN

Amikor 2015-ben kitűztük a kutatási célokat, meghatároztuk hipotéziseinket, s körvonalaztuk a kutatás tárgyát,⁸¹⁴ több előfeltevés is befolyásolt. A központi (nemzeti és uniós) környezetvédelmi szabályozás óriási terjedelme és sokszínűsége ismeretében (azaz tudva, hogy a környezetvédelem nem választható el az építésügy, a vízgazdálkodás vagy a közlekedés helyzetétől, illetve hogy a hulladékgazdálkodástól a levegővédelmen át a zajvédelemig rendkívül sokféle részterülete van) azt feltételeztem, hogy a helyi szintű, önkormányzati szabályozásra is jellemző a terjedelmesség és változatosság. A kutatás során ez csak részben igazolódtott be.

Az önkormányzatok környezetvédelmi tevékenysége számos területet érint, és sokféle eszközt is alkalmazhatnak hozzá. Ráadásul elmondható, hogy – bár a központilag meghatározott mozgáster azonos, s bizonyos minták követése megfigyelhető – a helyi környezetpolitika településről településre más és más. Ez egyfelől öröndetes, amennyiben a helyi kihívásoknak való megfelelést tükrözi, illetve közvetíti a sokféleségből fakadó előnyöket. Másfelől viszont a gyakorlatban a változatosság sokszor csak az önkormányzatok eltérő mértékű elkötelezettségére vezethető vissza. Ahol például a polgármester, a képviselőtestület odafigyel a környezetvédelemre, illetve lakossági, idegenforgalmi vagy más érdek is fűződik hozzá, ott a környezetállapotnak megfelelő, erőteljesebb intézkedések születnek. Másutt ugyanerre kevesebb erőforrás, figyelem jut.

A helyi környezetpolitika hatóköre ugyanakkor természetesen szűkebb az országosénál. Vannak olyan életviszonyok, amelyek az önkormányzatok mozgásterén (közigazgatási területén, hatáskörén) kívül esnek, amelyeket szabályozni, egyéb módon befolyásolni nem tudnak. Másfelől viszont komplex, előrelátó (integratív) gondolkodással, a lakosság támogatásával, a hálózatosságban rejlő lehetőségek kiaknázásával megsokszorozhatják intézkedéseik eredményességét.

A jogi eszközök megítélése szempontjából fontos változóként rajzolódott ki a feladat- és hatáskörök szabályozása. Látható, hogy a központi szabályozás (és azal karöltve az alkotmánybírósi gyakorlat) a rendszerváltást követő években az önkormányzatoknak nagyobb mozgásteret biztosított, mint napjainkban. A rend-

⁸¹⁴ Fodor–Barta–Fónai–Bányai Orsolya: Települési környezetvédelem Magyarországon, 19–39.

szerváltás a helyi önkormányzat autonómiáját, a demokrácia alkotmányjogi ke-
reteit teremtette meg, majd az ország EU- és OECD-tagságra való jelentkezése a
nemzeti környezetpolitika megerősítését, s azon belül az önkormányzatok szerepé-
nek kiemelését is megkövetelte. Az 1990-es években még egyre gyarapodott az ön-
kormányzati feladatok köre (amivel egyébként a finanszírozás nem tartott lépést),
később azonban már a központi szabályozás és programozás került előtérbe (ami
például a nemzeti környezetvédelmi programok tartalmában markánsan kirajzoló-
dik),⁸¹⁵ s az utóbbi években pedig már tudatos központosítás és államosítás zajlik.⁸¹⁶

Ha csak a rendeletalkotást nézzük, mint emlékezetes, az Alkotmánybíróság első
éveiben számos alkalommal megvédte a központinál szigorúbb, környezetvédelmi
szempontokkal alátámasztott helyi előírásokat.⁸¹⁷ 1995-től [a környezet védelmé-
nek általános szabályairól szóló, 1995:LIII. törvény, a Kvt. 48. § (2) bekezdése
alapján] már csak a központi jogszabály kifejezett felhatalmazása alapján írhat-
nak elő szigorúbb környezetvédelmi követelményeket az önkormányzatok (eny-
hébbeket addig sem határozhattak meg az Alkotmánybíróság döntései szerint), s
folyamatosan szűkül a központilag nem szabályozott életviszonyok köre is. Egyre
több törvény szabályoz helyi közügyeket (például az önkormányzatok által szer-
vezett közszolgáltatásokat, mint amilyen a távhő vagy a hulladékgazdálkodás) a
korábbiaknál részletesebben, s mivel az önkormányzatok a helyi ügyeket csak „a
törvénnyel összhangban” szabályozhatják, így csökken a szabályozási autonómia.
Megjelentek olyan életviszonyok is (például ilyen a haszonállatok tartása), ame-
lyek helyi szabályozását a törvény kifejezetten megtiltja.

Ez a tendencia nem meglepő a 2010-től új alapokra épülő közjogi berendezkedés
ismeretében, amely ugyan – elvben – fenntartja a hatalommegosztás elvét, de a
kormányzat pozícióját erősíti az önkormányzatokkal szemben, az önkormányzatok
autonómiáját, tulajdonának védelmét (az állammal szemben) már nem is rögzí-
ti (illetve leszűkíti), s az önkormányzatokra az egységes állam részeként tekint.
⁸¹⁸ A helyzet nem különbözik alapjaiban az Európában jellemző megoldásoktól,
amennyiben a központi jogszabályokkal hierarchikus viszonyban álló, helyi rende-
letek szabályozó ereje a gyakorlatban máshol is viszonylag csekély, mivel a köz-
ponti jogalkotás alig hagy mozgásteret a helyi sajátosságok érvényesítésére, illetve
a válság következtében másutt is lezajlottak bizonyos centralizációs folyamatok.⁸¹⁹
A környezetpolitikai/fenntarthatósági megfontolások ezeket nem támasztják alá.
Ami a hazai reformokat illeti, szakértői elemzések szerint valójában az önkormány-

⁸¹⁵ Pump: Helyi környezetpolitika, 38–41.

⁸¹⁶ Pálné Kovács: Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás, 4.

⁸¹⁷ Fodor L.: Környezetvédelem az Alkotmányban, 115–116. Példaként említtem meg itt is az emlé-
kezetes 2219/H/1991. AB határozattal megerősített szarvasi rendeletet, amelyik mindmáig hatályban
van. Lásd Fodor L.: Szarvas város környezetvédelme, 81.

⁸¹⁸ Horváth M.: Kiszervezés – visszaszervezés, 239–240.

⁸¹⁹ Pálné Kovács: Helyi önkormányzatok, 9.

zatok eladósodottságának a mértéke sem támasztotta alá autonómiájuk ilyen mérvű csökkentését, hiszen az önkormányzatok túlnyomó többsége a rossz finanszírozás és a válság ellenére is megőrizte működőképességét; különféle, alternatív megoldásokat keresett, mondhatni, életképesnek, reziliensnek mutatkozott.⁸²⁰

Igaz, a környezetvédelem területén is, ahogyan számos más téren, az önkormányzatok feladatellátása során már korábban (2010 előtt) jelentkeztek, s jelentkeznek ma is problémák. Például településtípustól, gazdasági helyzettől függetlenül is csaknem mindenütt található szakmailag gyenge színvonalú, semmitmondó helyi előírásokat, és arra is rámutattam, hogy a hatósági jogkörök gyakorlásában, a tervezésben, a tulajdonosi jogok gyakorlásában stb. milyen hiányosságok mutatkoznak. Elmondható tehát, hogy az önkormányzatok sokszor a rendelkezésükre álló eszközökkel sem éltek/élnek megfelelően.

Ennek okaiként olyan tényezőket jelölhetünk meg, mint az önkormányzati rendszer ellentmondásai (aránytalanságok, a hatalmi ágak szétválasztásának a problémái), a hatáskörök nehezen áttekinthető szabályozása. Kistelepüléseken a személyi és tárgyi feltételek hiánya, nem egyszer érdektelenség, illetve ellenérdekeltség fennállása (például az iparüzési adóból vagy az ingatlanértékesítésből fakadó bevételek vagy egyéb gazdasági érdekeltség miatt sokszor a rövid távú beruházói érdekek jutottak inkább érvényre a közösség hosszú távú – nem csak környezeti – érdekeivel szemben).⁸²¹ Ezek mellett régi probléma az elaprózottság (ami mintegy 3180 települési önkormányzatot jelent, szemben, például a Magyarországnál jóval nagyobb területű és lakosságú Románia mintegy 1800 önkormányzatával), a középszint gyengesége és a feladatellátás finanszírozásának az egyenlőtlensége, elégtelensége is.⁸²²

Ezeket valóban orvosolni volt szükséges, de egészen biztosan nem a megvalósult központosítással,⁸²³ amely egyfelől eltúlzottnak tűnik, másfelől pedig inadekvátnak is, mivel egyformán érintette a jól teljesítő és a gyengébben szereplő önkormányzatokat.⁸²⁴ Hiszen számos kistelepülésen a minimális szolgáltatás teljesítése valóban nehézségekbe ütközött ugyan, de közben más önkormányzatok nemzetközi színvonalú megoldásokat alkalmaztak, például a közszolgáltatások szervezésé-

⁸²⁰ Pálné Kovács: Fából vaskarika, 328; Horváth M.: Magasfeszültség, 213.; illetve a kistelepülések sajátos helyzetét illetően lásd Józsa: A kistelepülések szolgáltatási gyakorlatáról, 296.; a korábbi évek kihívásai vonatkozásában pedig Péteri: Nagyobb felelősség, 67.

⁸²¹ Fodor L.: A hatékonyság kérdése, 32.

⁸²² Az elaprózottság talán a leginkább közismert probléma, amely szorosan összefügg a működőképes méret hiányával, a területi koordináció gyengeségével is. A problémák rövid áttekintésére lásd Józsa Zoltán: Elhibázott modernizáció? – a magyar önkormányzati rendszer 25 éve. Közjavak, 2017/3, 2.

⁸²³ A központosító reformok gyakran hatalompolitikai motivációval rendelkeznek, de ennek a dimenzióknak a vizsgálatát nem tekintem feladatomnak, csupán jelzem, hogy a jogszabályok vagy a szakracionális szempontok elemzéséből ezek nem vezethetők le.

⁸²⁴ Nagy M.: A helyi- területi önkormányzatok, 26.

ben is. Mint munkám bevezetőjében arra már utaltam, a (környezeti, társadalmi, gazdasági) fenntarthatóság és a helyi (környezeti) demokrácia érvényesülése szempontjából a központosítás erősítése nem éppen ideális megoldás, hiszen rontja a társadalom alkalmazkodóképességét, a helyi közösségek érdekelttségét, degradálja a helyi hálózatokat, csökkenti a rezilienciát. Ráadásul, mint arra empirikus kutató-sunk világosan rámutat, a reform pozitív hatásai a környezetügy terén nem láthatók, ehelyett inkább több részterületen (mint a hulladékgazdálkodás, a levegővédelem) is romlott a környezetpolitika hatékonysága és a szolgáltatás minősége egyaránt. Ehhez hozzájárul, hogy a központi környezetvédelmi szabályozás hatékonysága gyengül, és az államigazgatási szervek képességei is romlanak.⁸²⁵

Ami a közüzemi szektor centralizációját illeti, a méretgazdaságossági megfontolások szempontjából is kérdések merülnek fel, hiszen egy bizonyos méret fölött már nem a hatékonyság javul, hanem azok a hátrányok kerülnek előtérbe, amelyek a nehezebben ellátható felügyelettel, a speciális igények elhanyagolásával, a sérülékenységgel függenek össze. Ennek tükrében, például a vízgazdálkodás vagy a hulladékgazdálkodás terén az utóbbi években végrehajtott és ma is zajló integrációs intézkedések racionalitása megkérdőjelezhető; a valós problémákra adott, de eltúlzott válaszként értelmezhetők.⁸²⁶

Ahelyett, hogy az önkormányzatokat tettük volna még jobb gazdáivá a környezeti ügyeknek,⁸²⁷ a központi intézkedések (különösen a közszolgáltatások államosítása) még az ebben való érdekeltségüket is csökkentik, és egyre több a gazdátlan helyi érdek, érték. A centralizációval, illetve a decentralizáció helyett a dekoncentráció (tehát a területi önkormányzatok helyett a területi államigazgatás)⁸²⁸ erősítésével szemben a jogi-szakpolitikai érvek mellett tehát a hatékonysági érv is felhozható.

A 2010–2013 közt végrehajtott reformmal kapcsolatos másik probléma, hogy az elaprózottság kérdését nem oldotta meg,⁸²⁹ a középszint megerősítéséről pedig teljesen letett. Ez sajnálatos, hiszen amennyiben a környezeti (s arra épülően a gazdasági és társadalmi) fenntarthatóság kiindulópontja az eltartó képesség (vagyis, hogy az erőforrásokkal való gazdálkodásnak igazodnia kell a helyi ökológiai potenciálhoz, illetve a közösségek igényeit elsősorban helyi erőforrások hasznosítása

⁸²⁵ Az előzmények tükrében úgy tűnik, a magyar kormányzat rendszerint a feladatok növekedésével egy időben dönt a létszám és az anyagi erőforrások csökkentéséről. Vö. Bándi Gyula: A magyar környezetvédelmi jog alakulása 1985/1990–2005. In Takács Péter–Jakab András (szerk.): A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005 II. Gondolat–ELTE ÁJK, Bp., 2007, 864.

⁸²⁶ Vö. Bartus–Szalai: Környezet, jog, gazdaságtan, 160.

⁸²⁷ A nagyobb reformokat törvényszerűen követő visszarendeződések miatt is célszerű a kapacitások fejlesztésére, a kockázatokra, prioritásokra figyelni, a gazdaságpolitikai feltételeket megteremtetni, és a reformot folyamatként felfogni. Horváth M.: Magunkon kívül, 80.

⁸²⁸ Pálné Kovács: A közigazgatás térszerkezete, 9.

⁸²⁹ Pálné Kovács: Helyi önkormányzatok, 12. Mint e szerző rámutat, a reform épp olyan strukturális problémákat (elaprózottság, megyekérdés, a főváros megosztottsága) nem oldott meg, amelyek igazán indokolták a reformot. Pálné Kovács: Fából vaskarika, 328.

útján kell kielégíteni), bizonyosan elmondható, hogy a jelenlegi területi szerkezet nem igazodik az ökológiai adottságokhoz.⁸³⁰

Erre a komplex problémára (lehet-e úgy javítani a közigazgatás térszerkezetét, hogy jobban segítse a környezeti fenntarthatóságot?) elvben többféle – gazdasági, technológiai, infrastruktúra-fejlesztési, az életmód megváltozására irányuló és ugyanakkor jogi-politikai – válasz is adható. Ami a jogi-politikai megoldásokat illeti, én azt tekinteném ideálisnak, amelyik erős, autonóm, egymással szorosabban együttműködő, de a mostaninál kisebb számú önkormányzatot eredményezne, vagyis ha a természeti adottságokhoz igazodó területi kiterjedésű, területi önkormányzatok jönnének létre. Ugyanakkor be kell látni, hogy egy ilyen irányú államreform véghezvitele belátható időn belül nem realitás. (E kérdésre – környezetpolitikai megközelítésben – még visszatérek majd, munkám ötödik részében.)

Látható, hogy az önkormányzati környezetvédelmi eszköztár sokféle – jogi és nem jogi – lehetőséget biztosít a környezet védelmére. Azt, hogy melyik eszközt tartják legjobbnak az önkormányzatok, nagymértékben befolyásolják gazdasági, földrajzi adottságaik, lakosaik igényei stb. Például a tulajdonjog gyakorlása kevésbé fontos eszköz, ha az önkormányzatnak nincs jelentős vagyona. A parkolási rend szabályozása és a közparkolók kialakítása nem bír környezetvédelmi jelentőséggel, ha csekély a település gépjárműforgalma. A hátrányos helyzetű térségekben az önkormányzatoknak kevés esélye van megválogatni, hogy milyen vállalatok telepedjenek le náluk, vagyis a gazdaságfejlesztés és a környezetvédelem nehezen kapcsolható össze úgy, hogy a gazdasági szerkezet kedvező irányú változását eredményezze (más kérdés, hogy a hátrányos helyzetű településeken is van egy pont, amin túl a káros hatásoktól való félelem miatt a környezetvédelem kerül a gazdasági hasznok elébe).

Úgy látszik egyébként, hogy minél nagyobb egy település, minél összetettebb (és sűrűbb) a helyi településszerkezet, gazdaság és társadalom, annál többféle kör-

⁸³⁰ Az önkormányzati struktúra szükségszerűen igazodik a társadalmi adottságokhoz, de már kevésbé a gazdaság szerkezetéhez, termelési-ellátási láncokhoz, s részben ezzel függ össze, hogy a környezeti adottságokkal sem adekvát. Köztudott, hogy, például a nagyobb városok jelentősen több erőforrást használnak, mint ami a saját területükön adott. De nem csak a településméretre és szerkezetre gondolhatunk itt, hanem a fogyasztói társadalom anomáliáira, amit fenntartható fogyasztási mintáknak kellene felváltaniuk, vagy az önkormányzatok és más helyi szereplők hiányzó tulajdonosi jogaira és szabályozási hatásköreire, mely utóbbiak birtokában pedig, illetve egy-egy földrajzi térség önkormányzatainak szoros együttműködésével, alighanem fenntarthatóbb módon lehetne az erőforrásokat elosztani. (Például egy olyan hazai város esetében, mint Miskolc, el lehetne érni, hogy a szántóföldi növénytermesztés mellett az élelmiszertermelés teljes vertikuma megjelenjen a település határában, s teljes mértékben ellássa a település lakosságát élelmiszerrel.) Lásd Miskolc fenntartható fejlődési stratégiáját 2013-ból: http://www.miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmányok/miskolc_ff_strategia.pdf (2017. 08. 15.).

nyezeti konfliktus kialakulására van esély. Emiatt jellemzően a nagyobb, netán ipari múlttal (ebből fakadó tapasztalatokkal) is bíró települések több eszközzel élnek a gyakorlatban a kicsikhez képest.⁸³¹ Sok múlik azon is, hogy a polgármester hogyan viszonyul a környezet védelméhez: kihasználnak-e minden lehetőséget, milyen időtávban lehet gondolkodni, össze lehet-e kapcsolni a fenntarthatóság környezeti szempontjait gazdasági, szociális problémák kezelésével (alkalmazzák-e az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célokban megjelenő, új szemléletet)?

A helyi adottságokhoz való alkalmazkodás és az önállóság szempontjából egyaránt probléma, és gazdaságilag is káros, hogy a beruházások finanszírozása olyan pályázati rendszerben történik, amely lehetővé teszi, hogy kevésbé indokolt, netán felesleges projektek valósuljanak meg, miközben azok, amelyekre helyben valóban szükség volna, elmaradhatnak.⁸³² A probléma összefügg az önkormányzatok finanszírozási nehézségeivel is, vagyis hogy a megpályázott források segítségével igyekeznek kipótolni működési forrásaikat, illetve másik oldalról azzal, hogy jelentősen megváltozott a forráshoz jutás szerkezete is. Saját bevételi forrásaikat a központi szabályozás jelentősen visszavágta (például 2013-ban, egyszerre több ilyen forrás elvonásával is), és a helyi fejlesztésekről való döntés a korábbiaknál is nagyobb mértékben a kormányzat szintjére került.⁸³³ A valós helyi igényeknek való megfelelésben (a témakörök kilétének központi meghatározottsága terén), a hozzáférés nehézségein és aránytalanságain egészen biztosan lehet és szükséges is javítani.

Úgy látom, hogy az eszközhasználat, különösen a rendeletalkotás terén sok a bizonytalanság, aminek az egyik oka biztosan az, hogy az önkormányzati és az állami kompetenciák, feladatok viszonya nem egy koherens szempontrendszer, hanem évtizedek toldozgató-foltozgató intézkedései nyomán alakult ki, s így formálódik ma is. A magyarországi települési önkormányzatok az utóbbi években szabályozási és hatósági hatásköröket veszítettek el, közszolgáltatásokat és azok ellátásához szükséges vagyont is vett át tőlük az állam. Véleményem szerint a hatáskörök, feladatok csökkenése a környezetpolitika terén nehezen értékelhető akként, hogy miatta több energia maradhat a helyi közügyekre.⁸³⁴

A környezetvédelem hosszú évek óta egyre csak veszít súlyából Magyarországon, amit jól mutatnak a fenntarthatósági szempontokat figyelmen kívül hagyó gazdaságpolitikai döntések, a támogatási rendszer prioritásainak a változásai, az

⁸³¹ Ezt találta kutatásunk során is Barta–Gyüre: A helyi környezetvédelem kihívásai, 194.

⁸³² A probléma már az uniós források megnyílásakor felmerült egyébként. Bogdányiné Mészáros: Hatékony szabályozás a magyar környezetvédelemben? 60.

⁸³³ Péteri: Helyi autonómia, 11–12.

⁸³⁴ Ezen értelmezési lehetőségére lásd Balázs: Helyi önkormányzatok változóban, 7–8.

igazgatási szervezet leépülése, a környezet- és természetvédelmi államigazgatásban zajló drasztikus létszámleépítések, s nem utolsósorban a szaporodó környezeti problémák, konfliktusok. Mindezek az önkormányzatoknál is lecsapódnak. Környezetvédelmi intézkedéseik a mainál erőteljesebben támogató közeget igényelnének (lásd a kapcsolatrendszeréről szóló elemzésemet). Mindemellett komoly probléma, hogy a központi szabályozási, illetve szakpolitikai környezet gyakori változásához nehéz alkalmazkodni. Nem csak a jogszabályok követése okoz gondot, különösen a kisebb önkormányzatoknak. Nem lehet hosszú távra tervezni, miközben a környezetpolitikával szemben – talán más szakpolitikákhoz képest is komolyabb – alapvető elvárás.

IV. RÉSZ
ADALÉKOK AZ
ÖNKORMÁNYZATOK
MOZGÁSTERÉHEZ
A LEVEGŐVÉDELEM KÖRÉBŐL

A környezetvédelmi szabályozásnak számos részterülete van, amelyek különböző megközelítések szerint sokféleképpen rendszerezhetők. A települési környezetvédelem, a vízvédelem, a levegővédelem, a klímavédelem, a természetvédelem, a föld-, illetve talajvédelem, a zaj- és rezgésvédelem, a sugárvédelem, az ipari, mezőgazdasági, energetikai, közlekedési és más ágazatok környezetvédelmi előírásai és társaik egyetlen törvénybe nem is foglalhatók bele. Mindegyik szervesen kapcsolódik a többihez, és a környezetvédelmen „kívüli” területekhez is, mint amilyen a katasztrófavédelem, a fogyasztóvédelem, a vízgazdálkodás, vagy az erdőgazdálkodás.

Az előző fejezetekben csaknem minden települési környezetvédelmi feladat, hatáskör, illetve egyéb eszköz szóba került már valamilyen összefüggésben, az épített környezet védelmétől a vízvédelmen át a természetvédelemig. Ebben a fejezetben csupán egy kiválasztott, ugyanakkor tágan értelmezett szakterület bemutatására kerül sor, mégpedig kifejezetten az önkormányzatok, a helyi környezetpolitika hatóköre szempontjából.

1. Szabályozási problémák

A légszennyezettség „láthatatlan gyilkos” – különösen a szálló por ($PM_{2,5}$), a nitrogén-dioxid és a talajközeli ózon gyakorol negatív hatásokat az emberi egészségre. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség legújabb jelentése⁸³⁵ szerint – kormányzati és helyi intézkedéseknek köszönhetően – egyes szennyezőanyagok esetén lassú javulás látszik ezen a téren. Ennek ellenére Európa-szerte magas a szennyezettség (különösen a városokban), és évente mintegy félmillió korai halálozás vezethető vissza erre a körülményre. A hazai adatok aggasztóak: a magyar lakosság évente több mint 140 ezer életévet veszít el a légszennyezettség miatt.⁸³⁶ Mint az már korábban is szóba került, a szállópor-terhelésre vonatkozó európai uniós követelmények nem teljesítése miatt kötelezettségsgzési eljárás is indult Magyarország ellen.

1. 1. KIHÍVÁSOK

Az önkormányzatok túlnyomó többsége szembesül kisebb-nagyobb levegőtisztasági problémákkal a saját közigazgatási területén; egy 2017-es, kifejezetten az önkormányzatok levegő- és klímavédelmi lehetőségeit vizsgáló felmérés szerint a települések felére a közepes vagy súlyos szennyezettség előfordulása jellemző. (A légszennyezettség mérése egyébként nem biztosított minden településen, de a lakossági panaszok ilyen esetben is jelzik a problémát.) Ehhez képest az önkormányzatoknak mindössze negyede látja úgy, hogy e téren bármit is tenni tud, pél-

⁸³⁵ Air quality in Europe – 2018 report. EEA Report No 12/2018, Luxembourg, 64. <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2018>; <https://www.eea.europa.eu/hu/highlights/meg-mindig-tul-magas-a> (2018. 12. 19.).

⁸³⁶ Ennél valamivel optimistábbnak tűnnek az Országos Környezetegészségügyi Intézet adatai 2017-ből. Eszerint évi 6-8 ezer ember idő előtti haláláért felelős a légszennyezettség; életesélyeinket 6–18 hónappal csökkentti. <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/kornyezetugyert-agrarfejlesztesert-es-hungarikumokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/a-felelosseg-az-one-is> (2018. 11. 09.).

dául az avar, kerti hulladék nyílt téri égetésének a szabályozásával, a zöldhulladék gyűjtésével, szemléletformálással, a korszerű fűtési módok támogatásával, faültetéssel. Mintegy tizedük pedig amellet, hogy eszköztelennek érzi magát, szociális okokból korszerűtlen fűtési módok (lignittel, fával való fűtés) támogatásában működik közre.⁸³⁷ A fosszilis tüzelőanyagokkal (szénnel, fával, olajjal stb.) való fűtés, olyan légszennyező anyagok kibocsátásával jár együtt, amelyek nemcsak a klíma, hanem a települési környezet (illetve a lakások) levegőjének a védelme szempontjából is jelentősek, zavaróak és akár rövid távon egészségkárosítóak, azaz helyi konfliktusokhoz vezetnek. Míg a rendszerváltás előtt az ipar volt a levegőszenyezés elsődleges forrása, majd azután a közúti közlekedés szerzett vezető szerepet, mára a fűtés – kiemelten a korszerűtlen berendezésekben, nem megfelelő tüzelőanyagokkal való fűtés – a meghatározó a fűtési szezonban. A szálló por kibocsátás több mint 65%-áért⁸³⁸ a háztartási szektor a felelős (ami mellett a közúti közlekedés is jelentős tényező, például a nitrogén-oxidok kibocsátása miatt), és ez a terhelés diffúz jellege, a kibocsátók ismerethiánya (felelősségérzetének hiánya), szociális és egyéb okok miatt nehezebben szabályozhatónak tűnik az ipari, energetikai és más ágazatok kibocsátásainál.

Az illegális hulladékégetés (szabadtéri égetés, hulladékkal – például bútorlappal, műanyagokkal – való fűtés) elleni hatósági fellépés csekély hatékonysága is régóta panaszok forrása.⁸³⁹ A hulladékkezelési közszolgáltatásban érintett interjúalanyok arról számolnak be, hogy a fűtési idényben csökken a szolgáltatóknak átadott, szilárd kommunális hulladék mennyisége. A különbséget nyilvánvalóan elégetik. Közismert, hogy az építőiparban keletkező, bontási hulladékok (például nyílászárók) jelentős része a munkavállalókhöz kerül (béren kívüli juttatásként), és tüzelőként hasznosul – jóllehet, ez a rajta lévő festék és más kezelőanyagok miatt jogszabályba ütközik. Más szektorokban is gyakori, hogy a keletkező hulladéktól ilyen módon vagy a saját épületek fűtése révén szabadulnak meg a vállalkozások. Az utcára kitett, szelektíven gyűjtött (papírt és műanyagot tartalmazó) hulladékot egyes településeken a szegényebb lakók viszik haza fűteni. Pedig az egy-egy lakóház, műhely kéményén kiáramló, részben műanyagok égetéséből származó füst akár egy egész utca, településrész életét megkeserítheti. Ehhez hozzájárul a hulla-

⁸³⁷ A WWF 2017-es kérdőíves kutatásának eredménye, több mint 700 önkormányzat válaszai alapján. Vö. Fűtés és energiahatékonyság: körkép a helyi önkormányzatokról és a településekről. WWF Magyarország, Budapest, 2017, 10. www.wwf.hu/media/file/1511533746_Futes_es_energiahatekonysag_WWFHU_jelentes.pdf (2018. 11. 10.).

⁸³⁸ A HOI 2015-ös adata a PM10-re vonatkozik, a PM2,5 esetén az arány ennél még magasabb: 86% feletti. http://www.hermanottointezet.hu/sites/default/files/01-%20HazaiLevegominoseg_OrbanH_2017dec5.pdf (2018. 11. 09.).

⁸³⁹ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának állásfoglalása az illegális hulladékégetéssel szembeni fellépés lehetőségeiről. JNO-420-/2011, Budapest, 2011. 12. 21. http://www.jno.hu/hu/af/jno-420-2011_hulladek_egetes.pdf (2018. 10. 30.).

dékok – kerti zöldhulladék, avar – legális nyílt téri égetése (ami az alacsony hatásfokú égés miatt eleve egészségkárosító anyagok felszabadulásával jár, de ha adott esetben egyéb hulladékot, például a hosszabb ideig való égést biztosító gumiabroncsot tesznek hozzá, még inkább).

A levegővédelem területén jól szemléltethető, hogyan változnak az igények és a lehetőségek; a háztartási szektor milyen módon és mértékben alakítja a levegő minőségét, s hogy miként változik az önkormányzatok értékrendje. A 2000-es években a települési környezetvédelmi programok még a gázfűtésre való átállást tartották szem előtt (a fával, szénnel stb. való fűtés helyett, amelyekhez képest a gáz valóban tisztább). Mivel a lakosság nagy arányban állt át gázfűtésre, a 2000-es években országosan meg is szüntették a környezetvédelmi hatóságok a szállópor koncentrációjának mérését.⁸⁴⁰ Mára ehhez képest a szállópor koncentrációja a legsúlyosabb környezeti problémák közé tartozik településeinken, (lásd a klímavédelem, illetve a fűtési módok kapcsán említetteket), és bár megmaradtak a gázbekötésekkel, távhőszolgáltatással kapcsolatos törekvések is, a levegővédelemhez felzárkózott a klímavédelem, és az energiarendszer korszerűsítésére irányuló helyi elképzelések jelentős részben már a megújuló energiahordozók hasznosítására irányulnak.⁸⁴¹ A központi támogatások is erre ösztönöznek, összhangban a világban zajló energetikai forradalommal.

1. 2. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI HATÁSKÖRÖK TISZTÁZÁSA – A PROBLÉMA MEGOLDÁSA?

Korábban (2011-ig) az önkormányzatoknak több jogosítványuk volt a levegővédelem terén: valamivel szabadabban és szélesebb körben szabályozhattak, a polgármesterek (személyhelyzet esetén), illetve a jegyzők (elsősorban a háztartási és közintézményi levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyekben) hatósági jogköröket gyakorolhattak. A jogosítványok gyakorlása azonban nem volt kielégítő: sok település elmulasztotta a településrendezés során figyelembe venni az egyes tevékenységek bűzhatását, főként kistelepüléseken gyakoriak voltak a hiányzó/hiányos és rossz színvonalú helyi levegővédelmi rendeletek, a jegyzői fellépés (szankcionálás) többnyire elmaradt. Az Állami Számvevőszék által 2011-ben vizsgált önkormányzatok csak kirívó esetekben bírságoltak, és inkább a „megelőző ellenőrzés és a felszólítás gyakorlatát” alkalmazták, de a vizsgált önkormányzatok jelentős része az avar, illetve kerti hulladék égetésének szabályozását is elmulasztotta. A felügye-

⁸⁴⁰ Az ÁSZ 2011-es jelentése, 7. sz. melléklet, 3–4.

⁸⁴¹ Lásd például Bánk község tkp.-jének 2009-es felülvizsgálatát, 8., <https://www.bank-falu.hu/ok0910-06r.pdf>, illetve Szentes új tkp.-jét (2014–2019), 9., <http://www.szentes.hu/wp-content/uploads/2018/06/kornyeztvprg2014-2019.pdf> (2018. 10. 29.).

lőségek viszont a szabályozás és végrehajtás minden területén az önkormányzati passzivitást kárhoztatták.⁸⁴²

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa rámutatott, hogy hatásköri viták is voltak a jegyzők, illetve a felügyelőségek között, de a bizonyítás nehézségei (például a mérőeszközeinek a hiánya a jegyzők esetén), a bírság behajthatatlansága, illetve a hatósági kötelezettségek elmulasztása stb. is rontották, ahogyan részben ma is rontják a következetes hatósági jogalkalmazás esélyeit. Az önkormányzati ügyekért felelős akkori minisztériumtól kérte, hogy az a jegyzőket hívja fel a rendelkezésre álló jogi eszközök alkalmazására, s ennek ellenőrzését is hangolja össze, illetve több, érintett tárcát is kért arra, hogy ösztönözzék a helyi önkormányzatokat a társadalmi tudatformálás, tájékoztatás eszközeinek az alkalmazására.⁸⁴³

A JNO a főpolgármester által Budapesten 2009. január 11-én elrendelt szmogriadóval kapcsolatban a jogi szabályozás gyenge pontjaira is rávilágított, hiányolva az átláthatóságot, az egyértelmű értelmezhetőséget, amiből jogbizonytalanság fakad. Indokoltnak tartotta központi jogszabályok olyan módosítását, amellyel azok egyértelműbbé és hatékonyabban alkalmazhatóvá válnak. Emellett az önkormányzatra vonatkozó javaslatokkal is élt, például a szankciók következetes alkalmazására, belső hivatali szervezési intézkedésekre, a rendőrséggel való jobb együttműködésre, a nyilvánosság hatékonyabb tájékoztatására.⁸⁴⁴

2011-ben a Belügyminisztérium és az akkori környezetvédelmi tárca (a Vidékfejlesztési Minisztérium) is egyetértett azonban abban, hogy „az önkormányzatok, illetve a polgármesterek nem rendelkeznek azokkal a személyi, tárgyi és anyagi feltételekkel, amelyek a füstködriadó tervvel kapcsolatban a jogszabályokban meghatározott feladatok teljes körű ellátását biztosítanák.” Az ÁSZ ennek orvoslására a központi szabályozás felülvizsgálatát és az önkormányzatok pénzügyi támogatását javasolta.⁸⁴⁵

Időközben (2010 végén) új levegővédelmi kormányrendelet született (az EU levegővédelmi előírásainak való megfelelés érdekében), amelynek nyomán – például a szmogriadóra vonatkozóan – az önkormányzatoknak is felül kellett vizsgálniuk a szabályaikat. Több kúriai döntés jelzi,⁸⁴⁶ s az általam végzett esettanulmányok is mutatják, hogy ez a gyakorlatban milyen nehezen ment (illetve mára sem tekint-

⁸⁴² Az ÁSZ 2011-es jelentése, 22, 75, 2. sz. függelék 1.

⁸⁴³ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának állásfoglalása az illegális hulladékégetéssel szembeni fellépés lehetőségeiről. JNO-420/2011, 14.

⁸⁴⁴ Lásd a JNO állásfoglalását, Budapest, 2009. január 13. Megjegyzendő, hogy annak idején az önkormányzatok szabálysértési tényállásokat is megállapíthattak, amire az állásfoglalás is hivatkozik. E lehetőség időközben megszűnt. http://www.jno.hu/hu/?&menu=allasfog&doc=21_GY_2009 (2018. 10. 29.).

⁸⁴⁵ Az ÁSZ 2011-es jelentése, 24.

⁸⁴⁶ Köf. 5018/2013/6. Itt meg kell jegyezni, hogy a szmogriadó szabályozási problémája csak a hazai települések csekély hányadánál merül el.

hető kielégítőnek az önkormányzatok teljesítménye), s hogy a jelenlegi szabályozással az önkormányzatok elégedetlenek, szakmai szempontból is, kifogásolva a választott megoldások alkalmasságát. A JNO is úgy vélte egyébként, hogy az új szabályozás tervezete sem eléggé egyértelmű és áttekinthető (észrevételeit sajnos a jogalkotó nem vette figyelembe). Emellett 2011-ben (amint már említettem) a jegyzői hatáskörök előbb a körzetközpontokhoz (a kistérségi központ települések jegyzőihez), majd a járási hivatalok felállítása után azokhoz kerültek át.

Vagyis úgy tűnik, hogy a kormányzati szinten érzékelt, valós problémákra következetesen olyan válaszok születtek, amelyek nem annyira a helyi szint segítségét, mint inkább a feladatok átvételét, s ezzel a kompetenciahatárok szűkítését jelentették, még, ha nem is olyan mértékben, ahogyan a BM elképzelte (ti. a BM a szmogriadóval kapcsolatos, polgármesteri hatáskör eltörlését is javasolta). Megjegyzem, az ÁSZ és a JNO egyaránt javaslattal élt a levegővédelmi hatáskörök jelentős részét gyakorló környezetvédelmi hatóságokra vonatkozóan is (a nemzetközi elvárásokhoz igazodó, hatékony hatósági feladatellátás érdekében, a kapacitások – létszám és eszköz – fejlesztése érdekében),⁸⁴⁷ ami szintén csekély mértékben valósult meg. Bizonyos tekintetben a helyzet azóta romlott is. Az önálló környezetvédelmi hatóságok megszűntek, a szaktárca által gyakorolt szakmai irányítás elnehezült, a helyszíni ellenőrzés feltételei romlottak.⁸⁴⁸ A magam részéről mindkét említett kérdéskörben az ÁSZ, illetve a JNO javaslatainak a megvalósítását tartottam volna szakmailag indokoltnak. A jelzett folyamatokkal is összefügg, s megerősíti e véleményyt, hogy az empirikus tapasztalatok szerint az utóbbi években a levegővédelmi szabályozás hatékonysága romlott.

1. 3. BIZONYTALANSÁGOK A SZMOGRIADÓRA VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS KÖRÜL

Amint az önkormányzatok közhatalmi feladatai kapcsán láthattuk, a füstköd- vagy szmogriadó szabályozásában és végrehajtásában egy bizonyos lakosságszám felett, illetve meghatározott levegőminőségi helyzetek alapján kötelezettségeik vannak. Szmogriadó-terveikben korlátozó intézkedéseket kell, hogy előirányozzanak (a helyi sajátosságoknak megfelelően), de figyelniük kell a megelőzésre és az elrendelt intézkedések végrehajtására is.

Fókuszcsoportos interjúink szerint az érintett önkormányzatok kifejezetten úgy érzik, hogy e kérdéskörben a mozgásterük egészen minimális, ami már-már meg-

⁸⁴⁷ Az ÁSZ 2011-es jelentése, 24.

⁸⁴⁸ Mint az interjúk során az érintettek rámutattak, előbbi a kormányhivatali integrációval (a szakigazgatási szervek megszűnésével), míg utóbbi (egyebek mellett) a gépjárműhasználatnak a kormányhivatal vezetője általi, előzetes írásbeli engedélyéhez kötésével függ össze.

kérdőjelezi a helyi rendeletalkotási kötelezettség értelmét. Gyakran szakmailag (környezetvédelmi szempontból) is vitatják a füstködriadó szabályozásának a jelenlegi formáját, mivel a kialakult szmog intenzitását intézkedésekkel csökkenteni nem lehet, és ezért a központi szabályozás alapvető átdolgozását látják szükségesnek.⁸⁴⁹

Valóban fontos lenne az országos szabályozás tágabb felhatalmazása, ugyanakkor az is látható, hogy a jelenlegi keretek között is lehetne szigorúbb, több tevékenységre kiterjedő szabályokat alkotni, különösen a megelőzés körében (példa: az avar és a kerti hulladék égetésének tilalma). Az önkormányzatok akár egymástól is vehetnének át megoldásokat, hiszen ezen a téren az összkép változatosabb egy-egy rendeletnél, legalábbis a szmogriadó során elrendelhető korlátozások körében (például a porképződéssel járó építési és földmunkák, növényvédelmi tevékenységek korlátozására, a távhőszolgáltató vagy a közútkezelő bevonására nem gondolnak mindenütt.) Ezen kívül a helyi rendeletek tartalmazhatnának konkrét – az érintett szereplőkkel egyeztetett – ellenőrzési intézkedéseket is, amivel javítható lenne a szmogriadó idején bevezetett korlátozások betarthatósága.

Megjegyzem, hogy a PM-jelentések (amelyeket 2017-ig bezáróan vizsgálhatam) a helyi szabályozás érvényesülését és a szmoghelyzet kezelésében játszott szerepét illetően országosan jelentkező, visszatérő problémaként jelezték, hogy az ellenőrzés nehézségeire (rendőri jelenlét) és az autósok szemléletbeli hiányosságaira visszavezethetően az elrendelt közlekedési korlátozások hatástalanok.⁸⁵⁰ A probléma Budapest kapcsán néhány éve, még a korábban hatályos szabályozással összefüggésben országos nyilvánosságot kapott, az ombudsman is foglalkozott vele.⁸⁵¹ Volt olyan település, amelynek a vezetői jelezték az interjú során, hogy a helyi rendőrkapitányság kérésére lehetőleg nem rendelnek el közlekedési korlátozásokat, mivel azok betartatása a jelenlegi közlekedési morált is figyelembe véve nem lenne megvalósítható.

⁸⁴⁹ Mint írják, a szmog kialakulását a kibocsátott légszennyező anyagok mellett meteorológiai jelenség – az inverzió – teszi lehetővé, és a beállt szmog intenzitását intézkedésekkel – még a kibocsátások teljes felfüggesztésével sem – lehet érdemben csökkenteni. Ez azonban álláspontom szerint még nem kérdőjelezi meg a szmogriadó elrendelése esetén alkalmazandó valamennyi intézkedés értelmét, amelyek például a koncentráció további növekedésének ütemét, lakosság tájékoztatását, az egészségügyi és más szolgálatok rendelkezésre állását illetik.

⁸⁵⁰ Beszámoló jelentés a 1330/2011. (X. 12.) Korm. határozattal elfogadott kisméretű szálló por (PM10) csökkentés ágazatközi intézkedési programjának végrehajtásáról, 2016, 24/57 (de a korábbi jelentések is megismétlik a miskolci példát).

⁸⁵¹ Fülöp Sándor (szerk.): A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008–2009, Budapest, 2010, 119–121.

1. 4. TERVEK VÉGREHAJTÁS NÉLKÜL

A levegőminőség alakulása térben és időben egyaránt változó, amihez igazodva a központi (EU-s) szabályozás légszennyezettségi zónák kijelölését írja elő. A levegővédelmi kormányrendelet [14. § (1) bekezdése] szerint azokra a területekre (illetve légszennyezőanyagokra), ahol az éves levegőminőségi értékelés alapján a légszennyezettségi határérték nem teljesül, levegőminőségi tervet kell elkészíteni. Az érintett zónák, illetve kijelölt városok esetén (például Ajka, Békéscsaba, Budapest, Debrecen környéke, Eger, Miskolc) a környezetvédelmi hatóság készít tervet, illetve végzi el a korábbi terv felülvizsgálatát, az érintett önkormányzat kezdeményezésére.⁸⁵² Ezek a tervek az önkormányzat által tett, korábbi intézkedéseket és hatásait is számba veszik, s a jövőre vonatkozóan is felméri, a különböző (környezetvédelmi, gazdasági, infrastrukturális) tárgyú, tervezett fejlesztések várható hatásait a levegőminőségre. A tervek némelyike az önkormányzatokkal szemben is követelményeket támaszt. Példaként a területi környezetvédelmi hatóság által 2016-ban, a miskolci önkormányzat kezdeményezésére felülvizsgált levegőminőségi tervet említem, amelyik a Sajó-völgye légszennyezettségi zónában előírányzott, korábbi intézkedések értékelésére is kiterjed.⁸⁵³ Az eredmények közt szerepel-teti, hogy az ipari kibocsátások jelentős része megszűnt a térségben, illetve 2007-től megfelel az előírt határértékeknek.

Rámutat, hogy csaknem minden zónabeli település szabályozza (korlátozza) az avar és a kerti hulladék égetését, ugyanakkor a 2013-ig hatáskörrel bíró jegyzők alig érvényesítették a követelményeket. Eredmény, hogy az esti és éjszakai órákra kitiltották Miskolc területéről a nagytömegű tehergépjárműveket. A lakossági fűtéssel (annak részben szociális természetével) kapcsolatban már központi szinten is kellenének intézkedések, hiszen a PM-kibocsátásért mára elsősorban ez a szektor vált felelőssé, de a probléma háttere jelentős részben szociális. A központi intézkedések elmaradása természetesen az önkormányzattól nem kérhető számon, ahogyan a helyi rendelettel való történő szabályozás sem, mert (mint arra már kitértem) e kérdéskörben a települési önkormányzatok kezét a központi előírások eléggé megkötik, és e korlátokat Miskolc már jelenleg is feszegeti. A hatósági terv ugyanakkor tartalmaz még ki nem használt lehetőséget a háztartási szektort illetően. Előírányozza, mégpedig jelentős (egy-két éven belül érzékelhető) eredményt várva, hogy az önkormányzatok megtiltsák az avar és a kerti hulladékok (nyílt téri) égetését. Teljes tilalmat azonban azok ennek ellenére nem érvényesítenek (Mis-

⁸⁵² A tervek a kormányzati portálon elérhetők: <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-mi-niszterium/kornyezetugyert-agrarfejlesztesert-es-hungarikumokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/le-vegominosegi-tervek> (2018. 11. 10.).

⁸⁵³ http://emiktf.hu/Szakosztalyok/LZO/zona/Intezkedesi_prg_Miskolc_felulvizsgalat_2016.pdf (2018.04.12.).

kolcon, például megelégednek a zöldhulladék szelektív kezelésének lehetőségével, illetve a közterületi égetés tiltásával).

Úgy vélem, ezek a tervek csak akkor felelnek meg az EU elvárásainak, ha érdemi, kötelező intézkedéseket tartalmaznak, s az érintettek (kötelezettek), köztük az önkormányzatok is, komolyan veszik őket. A tervek szerepének megértéséhez, s egyúttal az Aarhusi Egyezmény alapján a környezeti ügyekben biztosított jogorvoslati jog megítéléséhez is adalék, hogy az Európai Bíróság több esetben is megállapította, hogy az uniós jogban előírt környezetvédelmi tervek elkészítését a civilszervezetek kikényszeríthetik a nemzeti bírói fórumok előtt.⁸⁵⁴ A hazai szabályozás alapján azonban a tervek puhák, mivel gyakran nem fogalmazzak meg érdemi elvárást, illetve nem határozati (illetve jogszabályi) formában születnek, ami azt is jelenti, hogy a végrehajtást senki nem ellenőrzi, az intézkedések elmaradásának pedig nincsenek következményei, azaz érvényesítésükhöz a területi környezetvédelmi hatóságoknak nincsenek eszközei, a jogi úton való kikényszerítés gyakorlatilag lehetetlen.⁸⁵⁵

⁸⁵⁴ C-237/07 sz. ügy, 2008.07.21., ECLI:EU:C:2008:447.; Nagy Á.: Jogorvoslathoz való jog környezeti ügyekben, 15, 18.

⁸⁵⁵ Lásd a Levegő Munkacsoportnak a Budapest környékére készített terv kapcsán megfogalmazott felvetéseit. <https://www.levego.hu/hirek/2018/09/kotelezo-ereju-intezkedesekre- lenne-szukseg-a-levegominosegi-tervekben/> (2018. 10. 29.).

2. Helyi szabályozási megoldások a levegővédelem köréből

Esettanulmányok alapján

Mint azt a helyi rendeletalkotással összefüggésben már említettem, az önkormányzatoknak a Kvt. és a Lvr. alapján több tényállás szabályozására is felhatalmazása van. Az általam végzett esettanulmányok azt mutatják, hogy a levegővédelem különböző című, illetve tárgyú helyi rendeletekben jelenik meg. Tipikusnak mondható a HÉSZ-ben, a közösségi együttélés szabályai között, önálló környezetvédelmi (levegővédelmi) tárgyú rendeletben való szabályozás, de ezen túl releváns tárgykörnek tekinthető, például a parkolási rend, a zöldterületek védelme, a köztisztaság védelme és a hulladékgyűjtés, vagy a már tárgyalt távhőszolgáltatás is.

A levegővédelemmel kapcsolatos, egyes szabályozási kérdéseket (például a törvényesség – alkotmányosság egyes kérdéseit) a helyi rendeletalkotás, mint környezetpolitikai eszköz vizsgálata során már említettem, ahogyan a levegővédelmi hatósági hatáskörök alakulásáról is esett már szó. Itt elsősorban környezetjogi, illetve tartalmi szempontok alapján, esettanulmányok segítségével, konkrét példákon keresztül mutatom be a kérdéskört.

2. 1. EGY MEGYEI JOGÚ VÁROS PÉLDÁJA – LEVEGŐVÉDELEM MISKOLCON

Elsőként Miskolc szabályozását⁸⁵⁶ emelem ki, amely számos, különböző elemből áll, s mind a szabályozott tevékenységek, illetve problémák, s mind a lehetőségek, eszközök tekintetében jól reprezentálja nagyobb városainkat. Miskolccal összefüggésben épp a levegővédelmet kiemelni azért is tűnik indokoltnak, mert a városban az utóbbi időszak (különösen a korábbi, iparvárosi korszakhoz képest) számos területen hozott érdemi javulást a környezeti mutatókban. A több, közismert környezeti probléma (például rekultiválatlan ipari telephelyek; a korábbi bányászat okozta táj-

⁸⁵⁶ Az itt írtak jelentős mértékben támaszkodnak a következő tanulmányra, valamint az önkormányzat illetékeseinek az arról megfogalmazott észrevételeire. Fodor L.: A levegő védelme Miskolcon, 341–366.

sebek; romló állapot, túl sűrűn beépített lakókörnyezet hőszigetekkel; a szegregáció környezet-egészségügyi problémái; a zöldterületek túlhasználata és csökkenése; a közúti közlekedés zaj- és levegőterhelései; télen a szmog) közül a leginkább épp a légszennyezettség jelent élő problémát. A település a Sajó-völgye légszennyezett-ségi zónához tartozik, amelyben több település küzd hasonló gondokkal (például a rossz közlekedésszerkezetnek, nagy átmenő forgalomnak köszönhetően).⁸⁵⁷ A csekély zöldterülettel bíró, sűrűn beépített belváros és a várost észak felől körbefogó Bükk-hegység az épített és a természeti környezet kontrasztjának jellegzetes példája. Számos levegőtisztasági probléma összefüggésben áll a településszerkezettel: A belváros (túlzott beépítés) és a városklíma miatt gátolt légmozgás következtében a Szinva-völgyben kibocsátott szennyezőanyagok feldúsulnak, tartózkodási idejük megnő.

A szálló por tekintetében elmondható, hogy a határérték-túllépéssel érintett napok száma általában meghaladja a megengedett éves mértéket. Ezzel összefüggésben (fűtési időszakban, jellemzően októbertől márciusig) komoly környezeti probléma Miskolcon a szmog.⁸⁵⁸ Itt is javuló a tendencia (hosszú távon csökken a koncentráció és az érintett napok száma is), de (összefüggésben a rendkívüli időjárási helyzetekkel, más nagyvárosainkhoz hasonlóan) előfordulnak kiugró évek is. Kritikusak voltak, például 2017 első hónapjai, amikor esetenként a szálló por koncentrációjának 400-500%-os túllépése miatt került sor a szmogriadó elrendelésére az ország számos városában, így Miskolcon is.⁸⁵⁹ A többi légszennyező anyag éves átlagértékei viszonylag alacsony szinten (a határérték alatt) stagnálnak, vagy csökkenő tendenciát mutatnak.⁸⁶⁰ Egyes szennyezőanyagok tekintetében javított a helyzet az elkerülő út (2015) és a távhőszolgáltatás fejlesztése (a hálózat folyamatosan bővül, s egyre inkább megújuló energiát hasznosítanak; itt találjuk Közép-Európa legnagyobb geotermikus erőművét). A városi közlekedési vállalat fejlesztései (például a járműpark megújítása) is ebbe az irányba mutatnak. Ugyanakkor a település központi szerepe miatt növekszik a célforgalom.

⁸⁵⁷ Borsod-Abaúj-Zemplén megyében az országos átlagot meghaladó a légszennyezettség – a szálló por és a benz(a)pirén jelenléte – és az ezzel összefüggő betegségek aránya. A közlekedési eredetű levegőtisztasági az Ózd-Kazincbarcika-Miskolc-Tiszaújváros tengely mentén koncentrálódik. Lásd Borsod-Abaúj-Zemplén megye környezetvédelmi programjának felülvizsgálatát, Miskolc, 2017, 38. http://www.baz.hu/content/2017augusztus/1708_07_kvp.pdf (2018.04.09.).

⁸⁵⁸ A jellemző szmoghelyzetek elemzésére lásd Uramné Lantai Katalin Levegőtisztaság vizsgálata, szmoghelyzetek elemzése az Észak-Magyarország régióban. Anyagmérnöki Tanulmányok 2013/1, 309–318.

⁸⁵⁹ A városban az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat három mérőállomása működik, a forgalmas Búza téren, az Alföldi úton és a Lavotta úton. Ezek – a közúti forgalomhoz kapcsolódó – elhelyezkedésük miatt nem feltétlenül árulkodnak a lakosság valós veszélyeztetettségéről. (Ráadásul időközben a forgalom szerkezete folyamatosan változik, egyéb szennyezők kerülnek előtérbe.)

⁸⁶⁰ Lásd Miskolc légszennyezettségi indexét (1999–2016), amit az önkormányzat bocsátott rendelkezésemre.

2. 1. 1. Levegővédelmi rendelet (az égetés szabályozása)

Az önkormányzat 16/2005. (IV. 20.) számú rendelete állapítja meg a levegő minőségének a védelmével kapcsolatos, fontosabb helyi szabályokat (amelyek nem tartoznak másik tárgykörhöz, mint amilyen például a szmoghelyzet kezelése). A széles látókörű rendelet bizonyos általános szabályokon túl külön rendelkezik a háztartási eredetű levegőterhelésről, az energiatermelésről, az avar és a kerti hulladék égetéséről, valamint a porképző és bűzös anyagok kezeléséről.⁸⁶¹ A jogszabály többször hivatkozik a már hatálytalan 21/2001. (II. 14.) Korm. rendeletre, elavult hatásköri szabályokra, és számos olyan előírása is van emellett a helyi rendeletnek, amely csupán megismétli, átírja vagy kivonatolja a központi előírásokat. Ezek mellett figyelemre méltó, hogy néhány olyan meghatározás is szerepel itt, amely számos más önkormányzat gyakorlatából (például Balassagyarmat, Szikszó) ismert (ilyen az avar és kerti hulladék fogalmának meghatározása).⁸⁶² Az, hogy más településeken is (esetenként a hulladékégetésről, illetve a környezetvédelemről szóló rendeletekben) szerepel ugyanaz a meghatározás, azt jelzi, hogy a települések átvesznek egymástól szabályozási megoldásokat.

Az avar és a kerti hulladék égetésének a helyi előírásai szerint közterületen egyáltalán nem lehet a zöldhulladékot égetni (ez számos más településen is alkalmazott megoldás); itt (parkokban, lakótelepeken, utakon, tereken), illetve ahol nem oldható meg a komposztálás, a kommunális hulladékgyűjtő edényekben kell az ilyen hulladékot is elhelyezni a rendelet szerint. Évek óta biztosított egyébként (a közszolgáltatás keretében) a zöldhulladék ingyenes elszállítása április és november között, külön zsákokban vagy kötegelve (ennek megfelelően a szelektív gyűjtés kötelezettségét a helyi hulladékgazdálkodási rendelet már ki is mondja). A helyi civilszervezetek szerint ugyanakkor ehelyett inkább a (helyben) komposztálást kellene erőltetni, már csak azért is, mert a (Hejőpapiba történő) elszállítás levegőterhelése hozzáadódik a városi levegő szennyezettségéhez. Az égetés elkerülésének a feltételei mindenesetre adottak a közszolgáltatásba bevont területeken, ezért indokolatlan (és a gyűjtőedényben való elhelyezés előírásával ütközik is) az az előírás, amelyik kifejezetten megengedni itt is az égetést (áprilisban és novemberben, a munkaszüneti napok kivételével, 10 és 16 óra közt, szélcsendes időben, bizonyos tűzvédelmi előírások betartásával). Ahol a közszolgáltatás nem áll rendelkezésre, az ingatlan-

⁸⁶¹ A helyi rendelet még a 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet megszületése előtti időből való, ami (az időközben, legutóbb 2012-ben bekövetkezett módosításai ellenére is) jól nyomon követhető a ma hatályos központi szabályozástól való eltéréseken. Így hibás – mivel a már nem hatályos központi előírást követi – a helyi rendeletben az elérhető legjobb technika, a környezeti levegő, a levegőterhelés, a légszennyezettség, a levegővédelmi követelmény definíciója, sérve a jogbiztonság követelményét.

⁸⁶² Avar és kerti hulladék: falomb, kaszálék, nyesedék, egyéb növényi maradványok (a továbbiakban: kerti hulladék). Ez a meghatározás önmagában nem törvényellenes, hiszen a központi előírásban nincs definíció.

tulajdonos, illetve használó köteles gondoskodni a kezelésről.⁸⁶³ Az égetés ugyanazon korlátokkal megengedett, mint a közszolgáltatásba bevont területeken.

A szabályozás egyébként az átlagosnál szigorúbbnak tűnik, mivel az égetési időszak relatíve szűk, és a szmoggal érintett időszakokkal nincs átfedésben. Ettől eltérően számos település 5-6 hónapon át, ezen belül jellemzően a fűtési időben is megengedi az avar és a kerti hulladékok égetését.⁸⁶⁴ Megjegyzem, önmagában abból, hogy egy településen az „égetési szezon” rövid, még nem vonható le az a következtetés, hogy a szabályozás környezetvédelmi szempontból megfelelő lenne, hiszen ha az érintett időszakban sokan égetnek, az akár kritikus légszennyezettségi helyzethez vezethet.⁸⁶⁵ Nem mindegy tehát az sem, hogy mikor van ez az időszak, és az is fontos, hogy a hulladékgyűjtésben milyen intézkedésekre kerül sor.

A környezet és a lakosság egészségének védelmében Miskolcon is indokolt lenne (mint azt a környezetvédelmi hatóság már említett terve is megállapította), hogy az égetést generálisan megtiltsák (hasonlóan a fővároshoz, bő tucatnyi Pest megyei településhez,⁸⁶⁶ Doroghoz vagy Szenteshhez). Az ismert problémákra tekintettel álláspontom szerint (bár a mostaninál szigorúbb követelményt jelentene) az sem lenne elegendő, hogyha legalább a közszolgáltatásba bekapcsolt területeken, és ott, ahol lehetséges a komposztálás, megtiltanák az égetést egész évben. (A központi előírástól való olyan eltérést pedig, amelyik helyi szinten enyhíti a követelményt – kormányrendeleti tiltás/helyi rendeleti úton megengedés, még ha feltételekkel is – a Kvt.-vel ebben az esetben is ellentétesnek tartom.⁸⁶⁷ Amint arra már a központi és a helyi előírások viszonya kapcsán utaltam, az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelméért felelős helyettese már több ízben is a központi előírások megváltoztatását kezdeményezte annak érdekében, hogy az önkormányzatok (a központi előírást enyhítve) ne térhessenek el az általános tilalomtól, illetve veszítsék el az avar és a kerti hulladékok égetésének a szabályozására vonatkozó hatáskörüket, azaz ne tehessék jogszerűvé az avar és a kerti hulladékok égetését.

⁸⁶³ Megjegyzés: a rendelet szerint „kezelésről vagy hasznosításról” kell gondoskodnia, ami téves megközelítés, hiszen a hasznosításra irányuló tevékenység párja – a kezelés kategóriáján belül – az ártalmatlanítás, a hulladékról szóló törvény értelmében.

⁸⁶⁴ A Levegő Munkacsoport esettanulmánya ennek szakszerűtlen voltát Adony esetén keresztül mutatta ki. https://www.levego.hu/sites/default/files/kapcsolodo/adony_eketes_1001.pdf (2018.04.11.). Egy általam végzett másik kutatás az idegenforgalmi szezon alakulásával hozta összefüggésbe, hogy az ősztől tavaszig tartó időszakban teszik lehetővé az égetést, nem figyelve az állandó lakosok egészségére. Fodor L.: A környezetvédelem helyi szintje (Bogács), 24.

⁸⁶⁵ Észrevételért Bendik Gábornak tartozom köszönettel.

⁸⁶⁶ Egy civilszervezetek által 2017-ben végzett felmérés Pest megyében 16 települést talált, ahol egész évben tilos az égetés. <http://www.eumet.hu/erdekesssegek/avaregetes/> (2018.04.11.).

⁸⁶⁷ Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének Közös jelentése az AJB-695/2016. számú ügyben; 2016 február. A Kvt.-vel való viszony értelmezésére lásd Fodor L.: A helyi szabályok eltérése a központi előírásoktól, 360.

Egy miskolci szabály szerint (amely egyébként – a Google internetes kereső segítségével megállapíthatóan – szó szerint szerepel az önkormányzatok jelentős részénél) az égetendő hulladék nem tartalmazhat veszélyes hulladékot, gumit, festéket stb. Ez, bár a központi jogszabályok tartalmára tekintettel (miszerint a hulladékégetés generálisan tilos, a papír és a nem veszélyes fa hulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével; s az önkormányzat felhatalmazása az avar és a kerti hulladék égetésének szabályozására szól) feleslegesnek mondható és kifogásolható, de úgy tűnik, hogy az önkormányzat mégis fontosnak tartja, legalább a nyomatékosítás, tájékoztatás érdekében. Fontos és helyes előírás, hogy a tűz élesztésére, szítására kőolajszármazékot (benzin, gázolaj, petróleum stb.), vagy egyéb vegyszert használni tilos (ezt is sok önkormányzat alkalmazza).

A rendelet a porképződésre és a bűzterhelésre is ad néhány releváns előírást (például nedvesítési kötelezettség szállításnál, bontási tevékenységeknél; a növényzettel való talajfedés érdekében kertészeti munkák előírása a jegyző hatáskörében; légmentesen záródó eszközök használatára vonatkozó elvárás a bűzös anyagok tárolása, szállítása során).

2. 1. 2. Füstködriadó terv

A város első szmogriadóról szóló rendelete 1993-ban született, amit később a központi előírások 2008-as változása miatt felül kellett vizsgálni. Mint azt már a helyi rendeletek kapcsán említettem, az akkori rendelettervezetet a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa kifogásolta JNO-1975/2009. számú jelentésében, kérve az önkormányzatot, hogy azt az adott formában (az országosnál enyhébb szabályokkal, eltérő hatásköri normákkal stb.) ne fogadja el. Ezt követően mégis elfogadták a 23/2009. (VI. 30.) számú rendeletet, amelynek aztán az ombudsman a Kúria előtt indítványozta a megsemmisítését. Ezt – az indítványban körülírt jogsértésekre, illetve a 2010-ben ismét megváltozott központi szabályozásra tekintettel – a legfőbb bírói fórum meg is tette (lásd e munka III. részét). Ilyen háttérrel került sor a jelenleg hatályos, 30/2013. (X. 1.) rendelet elfogadására.

A terv első része a szmoghelyzetek megelőzésére irányuló előírásokat tartalmazza, kitérve nemcsak a közvetlen megelőzésre (konkrétan az utak pormentesítésének, a téli siktalanító anyagok feltakarításának az előírására), hanem a település-szerkezetet befolyásoló önkormányzati stratégiák szerepére, illetve a közlekedést, távfűtést érintő beruházásokra és a lakosság ismereteinek a bővítésére is. Minden évben értékelni kell az előző évi szmoghelyzeteket, a megelőzésre, csökkentésre irányuló javaslatok kialakítása érdekében.

A füstködriadó elrendelésének feltételeit Miskolcon a központi levegővédelmi jogszabály – a 306/2010. (XII. 23.) kormányrendelet – előírásait megismételve rögzítik (ami nem tűnik indokoltnak – másutt elegendőnek tartják hivatkozni a köz-

ponti előírásokra, de van, ahol még ezt sem tartják szükségesnek). Meghatározzák az információáramlás helyi sajátosságait, az abban érintettek körét. Kevésbé szerencsés megoldás, hogy a hatóságok konkrét elnevezését tartalmazza a rendelet. Ez egy a környezetvédelmi államigazgatást kevésbé gyakran átalakító országban jól szolgálhatná az egyes feladatok felelőseinek a megállapítását, a gyors és hatékony együttműködést. Nálunk azonban 2015-ben, 2016-ban majd 2017-ben is megváltozott a környezetvédelmi hatósági hatáskörök és illetékességi területek szabályozása (ami esetleg tovább folytatódik a közeljövőben is), illetve a hatóságok elnevezése, amit a helyi rendelet nem követ, és így már nem létező szervet (felügyelőség) is megnevez.

A rendelet alapján szmogriadó esetén nemcsak az avar és kerti hulladék égetése tilos, hanem minden egyéb nyílt téri égetés is. Ez tartalmilag jogszerű megoldás, hiszen a kormányrendeletben ugyan nem említett lehetőség, de a központi jogszabály kifejezetten feljogosítja az önkormányzatokat, hogy a mellékletében foglaltakon túli korlátozásokat alkalmazzanak. Az elrendelhető korlátozásokat egyebekben (a kormányrendelet mellékletével teljesen megegyező szövegezéssel) a helyi rendelet melléklete tartalmazza. Riasztás esetén a polgármester intézkedéséről közlemény jelenik meg, amelyben felhívják a lakosságot a szmoghelyzet mérséklésében való közreműködésre (a fűtés, közlekedés terén), illetve tájékoztatják valamennyi, nyílt téri égetéssel járó tevékenység tilalmáról és a szennyezőanyag koncentrációjáról, valamint az egészségügyi kockázatokról is. Az intézkedések betartásának az ellenőrzése (a közlekedés tekintetében) a rendőrség, (a helyhez kötött pontforrásoknál) a polgármesteri hivatal és a környezetvédelmi hatóság, illetve (a nyílt téri égetéssel összefüggésben) az önkormányzati rendészet feladata.

Összességében a rendeletről elmondható, hogy bár korántsem él minden intézkedési lehetőséggel, például a megelőzés vagy a szmogriadó végrehajtása terén, tartalmilag megfelel a központi előírásoknak. Inkább jogszabály-szerkesztési szempontból vannak benne kifogásolható megoldások. Figyelemre méltó még, hogy a miskolci rendelet számos tekintetben követi a Nemzeti Környezetügyi Intézet (NeKI) által 2014-ban kidolgozott mintát is.⁸⁶⁸ Mivel azonban a helyi jogszabály kidolgozására 2013 júliusában került sor, nem használhatták fel a NeKI anyagát. Ebben az esetben inkább az valószínűsíthető, hogy a NeKI átvette a miskolci jogszabály struktúráját, szövegét, s azt tette országos mintává.

⁸⁶⁸ http://pm10.kormany.hu/download/7/74/c0000/NeKI_FKRminta.pdf; http://pm10.kormany.hu/download/8/74/c0000/NeKI_FKRminta_Mell%C3%A9klek.pdf (2017.08.15.).

2. 1. 3. Parkolási rend

A parkolási közszolgáltatás infrastruktúrája, illetve azzal összefüggésben a parkolási rend komoly forgalomszabályozó, s ezen keresztül környezetvédelmi jelentőséggel bír, ami a nagyvárosokban magától értetődően felmerül.⁸⁶⁹ Egyfelől kedvező, ha nem kell az autósoknak sokáig parkolót keresniük, s a mélygarázsok miatt talán több zöldfelület maradhat meg (az utóbbi években több ilyen beruházásra is sor került a parkolási feszültség kezelése érdekében), másfelől viszont a belvárosi parkolóházak maguk is generálják az odairányuló forgalmat, amire már kevésbé figyelnek.⁸⁷⁰

A folyamatos parkolási feszültségre való tekintettel olyan helyi díjakat kellene meghatározni, hogy mindig legyen üres parkolóhely a közterületen. Bár a szállópor koncentrációjának csökkentése érdekében indokolt lenne, s a már említett éves nemzeti beszámoló jelentések is javasolják, hiányzik a helyi eszköztárból a szmoghelyzet idején alkalmazható átmeneti parkolási díj-emelés, ahogyan alacsony kibocsátási zóna (a település környezeti övezetébe a behajtást korlátozó szabályozás)⁸⁷¹ sincs. Ezek egyébként sajnos a többi hazai városból is hiányoznak, jóllehet nyugat-európai példák egyre nagyobb számban akadnak, s a helyi szabályozás keretei is biztosítottak. 2010-ben már a megfelelő közlekedési táblákat is bevezették. Ahol a közlekedés okozta terhelés csillapítására van szükség, a magyar önkormányzatok többnyire megelégszenek a tömeg-, illetve sebességkorlátozásokkal, sokszor öt-

⁸⁶⁹ Miskolcon például az új parkolási rendelet elfogadásakor az egyik fő cél a forgalomszabályozás, a másik a „légszennyezés” csökkentése volt (a parkolási kapacitások jobb eloszlása, kihasználtsága révén). Lásd a közgyűlés 2016. 12. 08-ai üléséhez készült előterjesztés szerint az egyik fő cél a forgalomszabályozás, a másik a „légszennyezés” csökkentése (a parkolási kapacitások jobb eloszlása, kihasználtsága révén). <http://todo.miskolc.hu/hcr/6phdoc/4289.pdf> (2018.04.16.).

⁸⁷⁰ Közgyűlési jegyzőkönyv, 2016. 12. 08., 19. http://miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/nyilt_jkv-12.081.pdf (2018.04.11.).

⁸⁷¹ A hazai bevezetés feltételeit 2013-ban egy az önkormányzatoknak szóló útmutató formájában kidolgozta a Közlekedéstudományi Intézet. Nyugat-Európa számos városa (London, Berlin, Hamburg) alkalmaz már környezetvédelmi övezeteket az alacsony környezetvédelmi besorolású, azaz nagyobb kibocsátású személygépkocsik (dízelautók) behajtását kizárva. A magas NOx-koncentráció miatt arra is van példa, hogy a közigazgatási bíróság kötelezte az önkormányzatot az intézkedésre (Frankfurt, 2018). Egyes olasz nagyvárosokban (Torina, Milano) 2018 októberétől meghatározott napokra és napszakokra vonatkozó korlátozást vezettek be. http://pm10.kormany.hu/download/2/ae/80000/KTI_LEZ_UTMUTATO_2013.pdf; <https://www.autonavigator.hu/cikkek/ujabb-nemet-varosbol-tiltjak-ki-a-dizelmotoros-autokat/>; <https://alapjarat.hu/hasznos-infok/kitiltjak-dizeleket-eszaknyugat-olaszorszag-nagyvarosaibol> (2018. 11. 10.). Az Európai Bizottság egyébként a sokféle, nehezen áttekinthető szabályozás harmonizálására, illetve az önkormányzatok tisztviselőinek a felkészítésére, a jó gyakorlatok megosztására törekszik.

Védelmet nyújtó Európa: Tiszta levegőt mindenkinek. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Brüsszel, 2018.5.17., COM(2018) 330 final, 5.

letszerűen kialakított műtárgyakkal és forgalomszervezési megoldásokkal, illetve igyekeznek inkább elérni elkerülő utak építését.⁸⁷²

A (fizető) parkolásra visszatérve, a követelmények meghatározása során a településeknek lehetősége van többféle megkülönböztetést (például övezetek, várakozási idő, díjtételek) is érvényesíteni, s ebben a környezetvédelmi szempontból kedvező magatartások ösztönzése is megjelenhet. Miskolcon ez az elektromos gépkocsik és a nulla emissziós gépkocsik esetén (amelyek rendelkeznek a vonatkozó jogszabályokban meghatározott különleges – zöld alapszínű – környezetkímélést jelző rendszámmal) a legnyilvánvalóbb, hiszen ezek üzembentartóinak a 37/2016. (XII. 12.) önkormányzati rendelet alapján nem kell fizetniük egyik parkolási övezetben sem a várakozásért.

Miskolcon 2005-ben külön szabályokat fogadtak el az építetők gépjármű-elhelyezési kötelezettségének a mértékéről, amit a frekvenciáltabb területeken (mint amilyen a belváros, Miskolctapolca, Lillafüred) az OTÉK-tól eltérően szabályoznak. Az OTÉK egyébként kifejezetten a helyi építési szabályzatoknak enged ilyesfajta eltérést, ezért (tekintettel a sajátos véleményezési, társadalmi részvételi követelményekre is) a 29/2005. (VII.7.) számú rendeletben foglalt előírásoknak is ott lenne a helyük.

2. 1. 4. HÉSZ

Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának 21/2004. (VII.6.) sz. rendelete alapítja meg Miskolc Megyei Jogú Város Építési Szabályzatát (MÉSZ).⁸⁷³ Áttekintése és értékelése elé kell bocsátani, hogy az önkormányzat talán leggyakrabban (részben a központi építésügyi szabályozás dinamikus változása miatt) módosított rendeletéről van szó, amelynek jelenleg az átfogó felülvizsgálata esedékes (erre az önkormányzat tájékoztatása szerint vélhetően még 2018 végén sor fog kerülni).

A MÉSZ környezetvédelmi szempontból kiemelkedően fontos jogszabály, amely a területhasználatok (lakás, üdülés, mezőgazdaság, bányászat, hulladékkezelés stb.) egymáshoz való viszonyának rendezésén, építési, telekalakítási feltételek rögzítésén túl kifejezett környezetvédelmi előírásokat is tartalmaz.⁸⁷⁴ A területhasználat feltételei övezetenként változnak, amihez a MÉSZ többszintű zónabeosztást

⁸⁷² Beszámoló jelentés a 1330/2011. (X. 12.) Korm. határozattal elfogadott kisméretű szálló por (PM10) csökkentés ágazatközi intézkedési programjának végrehajtásáról, 2016, 13 – 14.

⁸⁷³ A gyakran módosuló rendelet egységes szerkezetbe foglalt, legutóbbi változata 2016-ból való. http://miskolc.hu/sites/default/files/dokumentumok/csatolmanyok/_egysegesz_szerkezetu_mesz_rend_21-2004_vii.6._2016.05.21-tol.pdf (2018.04.14.).

⁸⁷⁴ Az Avasra vonatkozó szabályzatot a 66/2003. (XII.9.) sz. rendelet állapítja meg; ezzel itt terjedelmi okokból nem foglalkozom.

érvényesít. Az első (általánosabb) szinten rendeltetési, építési, környezetvédelmi, értékvédelmi, illetve tilalmi és korlátozási övezeteket állapít meg. A környezetvédelmin belül egyebek mellett zajvédelmi, vízvédelmi és levegővédelmi zóna is ismert (második szint). Mielőtt kiemelném ez utóbbiakat, meg kell jegyeznem, hogy a többi (például lakó, vegyes, gazdasági, hétvégi ház, közlekedési, mezőgazdasági stb.) zóna előírásai közt is számos levegővédelmi előírást találunk, amelyek a zavaró hatások kiküszöbölését célozzák. Ezek teljes körű áttekintése helyett itt csak egy-egy jellemző példát hozok fel: zavaró hatású ipari tevékenységek esetén a megfelelő védőtávolság biztosítása a lakók védelmében; lakó- és üdülőövezetben légszennyezéssel járó tevékenység céljára új épület engedélyezésének a kizárása; közpark zónában a minimális zöldterületi arány előírása; mezőgazdasági övezetben a nagy létszámú állattartó telepek védőövezetének előírása. A belvárosi és polgárvárosi karakterű zónákban a telkek beépítésének feltétele a teljes közművesítettség, s ebbe fűtési vagy technológiai energiaként csak vezetékes energia vagy szennyezés-mentes alternatív energia (például napenergia) értendő bele (lásd a fűtési módok korlátozása kapcsán írtakat).

Rátérve a környezetvédelmi zónákra, a MÉSZ levegővédelmi része a légszennyezettség szintje alapján állít fel zónákat. (Ez eltér a hatályos központi előírásoktól, amelyek szerint Miskolc teljes egészében a Sajó-völgye légszennyezettségi agglomeráció része.)⁸⁷⁵ Ugyanitt megjelennek a távhőre vonatkozó követelmények.

A környezetvédelmi szempontból releváns övezeti kategóriák egy részét tilalmi és korlátozási zónák csoportjaként tartják számon, s ezen belül állapítanak meg övezeteket (harmadik szint). Ezek egy része védelmi övezet. Ilyen, például a bűzös, fertőzésveszélyes telephelyek védőterülete, amelyen szállásjellegű, pihenési célú, intézményi, továbbá élelmiszer-feldolgozás és élelmiszer-raktározás céljait szolgáló építmény, valamint üzemi méretű állattartó telep létesítése nem engedélyezhető; vagy a közút, vasút védőzónája, a közművek védőterülete, amelyeken az építés bizonyos feltételekhez, hozzájárulásokhoz kötött. Létezik védőfásítási kötelezettséggel terhelt „korlátozási” zóna is, ahol az építési korlátozások mellett tevételes kötelezettségben áll a korlátozás lényege (a beültetési kötelezettség általában két fasorra vonatkozik, és a MÉSZ ennek a határidejét is megszabja, úgy hogy a telepítést 2 éven belül meg kell kezdeni, és 5 éven belül be kell fejezni.)

Jóllehet, az igazi védelmet a háromszintű növényzettelépítés jelentené, lehetőleg örökzöld cserjékkel, de önmagában a háromszintű növényzetet is csak nagyon kevés településen (például Dorogon) írják elő a zöldsávokra.⁸⁷⁶ (Illetve előfordul még

⁸⁷⁵ 4/2002. (X. 7.) KvVM rendelet a légszennyezettségi agglomerációk és zónák kijelöléséről, 1. és 2. sz. melléklet.

⁸⁷⁶ Dorog Város Önkormányzata Képviselő-testületének Dorog város helyi építési szabályzatáról szóló 14/2009. (ix.11.) számú rendelete

ilyen kötelezettség szűkebb körben, például településképi vagy zajvédelmi szempontok alapján, létesítményekhez kötötten).⁸⁷⁷

A MÉSZ III. fejezete ún. egyéb előírásokat tartalmaz, amelyek tiltják a közteretek területének a beépítését, előírják a hiányos fasorok pótlását, 16 m-nél szélesebb közlekedési célú közterületeken a fasorok telepítését.

2. 1. 5. A közösségi együttélés szabályai

Miskolcon a közösségi együttélés alapvető szabályait rögzítő 35/2013. (X.1.) önkormányzati rendeletben a szankcióknak két fajtáját, a közterület-felügyelő (rendész) által kiszabott helyszíni bírságot (melynek felső mértéke 50 E Ft) és a közigazgatási bírságot nevezik meg, utóbbi mértékét – tényállásonként maximálva – magánszemélyek esetén alacsonyabb (legfeljebb 200 E Ft), gazdálkodó szervezetek esetében magasabb mértékben (legfeljebb 300 E – 1 M Ft) állapítva meg. A bírság kiszabható mértékének alakulása is jelzi, mely magatartásokat tekinti az önkormányzat kevésbé, illetve leginkább üldözendőnek.

A rendelet tényállásainak a túlnyomó többsége a környezet (nagyobb részt a közvetlen lakókörnyezet, kisebb részben a közterületek) védelmét szolgálja. Az érintett magatartások jellemzően nem tartoznak sem központi jogszabály, sem más helyi rendelet hatálya alá (ugyanakkor adott esetben, például birtokvédelmi, szomszédjogi igényként is érvényesíthető az általuk okozott zavarás). Az előírások tartalma (a szabályozott konfliktusok) és a szabályok (panaszokon, panaszosokon múló) érvényesíthetősége szempontjából is meghatározó, hogy a város polgárainak jelentős része panelházakban, azaz kis területen él együtt. A legszorosabb értelemben is a közösség békéjét fenyegetik az ilyen többlakásos lakóépületek közösségi együttélési szabályaival összefüggő cselekmények (nem véletlen, hogy itt alkalmazzák a legmagasabb bírságtételt), amelyeket meglehetősen nagy számban sorol fel a jogszabály. Idetartozik például a lakásokban és a közös használatú helyiségekben, területeken másokat zavaró módon bűz, füst, por, vagy egyéb zavaró hatás keltése; lakáson kívül szőnyeg, matrac nem megfelelő időben vagy helyen (erkélyen, ablakon, lépcsőházak függőfolyosóján) való porolása. Ezek között ugyanakkor akad-

⁸⁷⁷ Például Budaörs Város Önkormányzata Képviselő-testülete 28/2017. (IX.21.) önkormányzati rendelete Budaörs város településképi védelméről. A bányászati övezetre írja elő a háromszintű növénytelepítést Mosonmagyaróvár Város Önkormányzat Képviselő-testületének 20/2014. (ix.12.) önkormányzati rendelete Mosonmagyaróvár helyi építési szabályzatáról. A gazdasági területekre nézve írja elő Püspökladány Város Önkormányzata Képviselő-Testületének 7/2005. (V. 27.) rendelete Püspökladány Város Helyi Építési Szabályzatáról és Szabályozási Tervéről.

nak olyan tényállások, amelyek a társasházakban mindennaposak (például étel oda-égetéséből adódó szaghatás), és az okozott konfliktusok nem feltétlenül igénylik az önkormányzat közbelépését.⁸⁷⁸

2. 1. 6. A közutak, közterek fenntartása, a közterületek rendje

A közutak, közterek állapota számos levegőminőségi, illetve zajvédelmi probléma forrása lehet, ezért lényeges, hogy az üzemeltetési, fenntartási feladatokat hogyan (milyen sorrendiséggel, tartalommal) állapítják meg. Címe szerint a 18/2005. (V.10.) számú rendelet a helyi közutak kezelésének szakmai szabályairól szól, a szabályozás azonban a közutak mellett kiterjed egyéb műtárgyakra (például a hidakra) és más közterületek (út, járda, lépcső, parkoló, alul- és felüljáró, tér, játszótér, közpark) üzemeltetésére is. Az év egészében az érintett felületek tisztántartása, pormentesítése, az utakat szegélyező növényzet gondozása, a burkolathibák javítása, télen pedig a „siktalanítás,” a hóréteg eltávolítása bír környezetvédelmi jelentőséggel. Az ezekre vonatkozó követelményeket (például ellenőrzés, pormentesítés gyakorisága, a feladatok megosztása az önkormányzat kommunális cége és az ingatlantulajdonosok között) az utak besorolásától, egyéb közterületek rendeltetésétől függően, differenciáltan állapították meg.

Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata 13/1998 (III. 30.) számú rendelete szól a közterületek rendjéről. Az előírások egyik csoportja a közhasználatú zöldterületek (parkerdők, véderdők, az önkormányzati tulajdonban lévő strandok, sporttelepek, játszóterek stb.) rendjét állapítja meg. A közterületen lévő fák, az építési területen megmaradó növényzet védelmére vonatkozó előírások (építkezéseknél a 20 cm-nél vastagabb törzsű fák számba vétele, a favédelmi terv, a fapótlási kötelezettség, a közműcégekkel való egyeztetés kötelezettsége stb.) bírnak levegővédelmi szempontból jelentőséggel.

Emellett a legtöbb nagyvároshoz hasonlóan Miskolcon is van olyan védett övezet, ahová megtiltották a gépjárművel való behajtást (az előírás egyébként végül csak fizikai akadályok elhelyezésével vált érvényesíthetővé, például a Széchenyi utcára nyíló kapualjak előtt).⁸⁷⁹

⁸⁷⁸ Vö.: Tilk: Az önkormányzati jogalkotással kapcsolatos szabályozási és gyakorlati problémák, 216.

⁸⁷⁹ <http://minap.hu/cikkek/kapualjakbol-sem-lehet-mar-foutcara-autoval-behajtani> (2018. 12. 19.).

2. 1. 7. *Parlagfű-mentesítés*

Végül a parlagfű elleni védekezés szabályozását említem. Miskolcon a 20/1998. (VI. 01.) sz. rendelet rögzíti az allergén növényekkel (a rendelet melléklete szerint a parlagfű, üröm, pázsitfű stb.) kapcsolatos helyi szabályokat. Megalkotására a „parlagfű probléma” általánosan ismertté válásakor került sor, amikor a helyi előírások megsértése még szankcionálható volt szabálysértési eljárásban. A rendeletet utoljára 2012-ben módosították; úgy maradt hatályban, hogy törölték belőle a szabálysértésekre vonatkozó rendelkezéseket.

Jelenleg hatályos szövege alapvetően betartandó előírásokat, követendő megtartásformákat állapít meg. A rendelet a bel- és külterületi ingatlanokra egyaránt vonatkozik, előírva azok gondozását, a gyomirtást, illetve az allergén növények telepítésének a kerülését. (Más önkormányzatokkal ellentétben Miskolcon az ingatlan határos közterületre nem állapítanak meg kötelezettséget az ingatlanhasználók terhére.) Kiemeli az önkormányzat szerepét a lakosság tájékoztatásában, s a jegyző ellenőrzési jogkörét, illetve a védekezésnek az ingatlanhasználó költségére történő elrendelése lehetőségét állapítja meg.

Mivel az ingatlanok (különösen a termőföldek) hasznosítására, gyommentesítésére, illetve parlagfű-mentesítésére (növényvédelmi szempontból, az élelmiszerlánc keretében) több központi előírás is született időközben, felvetődik, hogy a rendelet nem felesleges-e, illetve nem lépi-e túl a helyi rendeletalkotás kereteit. Úgy vélem, a helyi szabályozás jogszerű lehet, amennyiben a központi előírásokkal nem szabályozott életviszonyokat – például a lakóházak udvarainak és a közterületeknek a parlagfű-mentesítését – érinti. (Más kérdés, hogy indokolt-e különálló szabályozás, miközben például a köztisztasági előírások, a közösségi együttélés szabályai között is elhelyezhetők.)

Az interneten kutatva egyébként azt találtam, hogy nagyon kevés „parlagfűrendelet” van még hatályban (Harkány, Bátorfőnyeregyháza), amelyek például az irtás idejére, lehetséges módszerére és az önkormányzat tájékoztató/felvilágosító kötelezettségére vonatkoznak.

2. 1. 8. *A mintaadás korlátai*

Miskolc a sokféle probléma és a sokféle megoldási lehetőség példája. A helyi rendeletek nemcsak megismétlik, nyomatékosítják a központi előírásokat, hanem számos esetben ki is egészítik azokat, amiben tükröződnek a megoldandó helyi problémák sajátosságai.⁸⁸⁰ Miskolcon tehát létezik helyi környezetpolitika és környezetvédel-

⁸⁸⁰ Miskolcon egyébként az önkormányzati döntéseknek indokolása, hatásvizsgálati lapja van, részletes előterjesztések készülnek, amelyek az interneten is elérhetőek voltak a kutatás idején. A köz-

mi szabályozás. A város ennek ellenére nem tud minden hazai önkormányzat elé, illetve minden tekintetben modellt állítani, hiszen a helyi adottságokon is sok múlik: például nincs mindenütt távhőszolgáltatás, a forgalomszabályozás vagy a parkolási rend jelentősége is inkább a nagyobb településeken bír jelentőséggel, és önkormányzati vagyont, cégeket, fejlesztési forrásokat, szakmai ismereteket is csak kevés önkormányzat tud Miskolchoz hasonló mértékben mozgósítani. Azaz, ebből a szempontból is számít, melyik településtípusról, illetve mekkora településről van szó.

Egy kisebb településen a példaként említett feltételek már nem állnak fenn; egy ilyen önkormányzat csak a nála is jelentkező feladatokhoz meríthet a megyeszékhely eszköztárából, esetleg szerényebb eredményességgel (például az ellenőrzési kapacitások hiánya miatt). Éppen ezért a kisebb települések számára (kiszolgáltatottságukra, de ugyanakkor erősebb közösségi hálójukra is tekintettel) létfontosságú, hogy kreatív, hatékony, s nem utolsósorban költséghatékony megoldásokat találjanak feladataik megoldásához. Ehhez elengedhetetlen, hogy kapcsolatban álljanak a hasonló helyzetben levő önkormányzatokkal, a megfelelő tudományos és civil forrásokkal, adott esetben nem csak Magyarországról.

Bár egy nagyobb város levegővédelmi szabályainak ilyen részletes áttekintése a téma szempontjából kimerítőnek tűnhet, érdemes más településtípusok és térségek példáiból is kiragadni néhányat, feltételezve, hogy a sajátos problémák sajátos felépést indokolhatnak.

2. 2. EGY KISVÁROS PÉLDÁJA – LEVEGŐVÉDELEM SZARVASON

Szarvason⁸⁸¹ például a közlekedésre (az átmenő forgalomra) visszavezethető levegőminőségi és zajvédelmi problémák az utóbbi mintegy két évtizedben valamelyest csökkentek, az útburkolatok fejlesztése és a forgalomszabályozás révén. (Megjegyzés: a légszennyezettségi adatokat nem mérik rendszeresen a városban.) A legjellemzőbb környezethasználat a külterületeken a növénytermesztés, amelyet sajnálatos módon a monokultúra jellemez. Az erdősültség mértéke mindössze 2,4%, ami igen kedvezőtlen minden környezeti tényező, így a levegőminőség szempontjából is. A mezőgazdasági területek környezeti problémái közt megemlítendő a parlagfű jelenléte, a porzás, a még mindig elő-előforduló (engedély nélküli) tarlóégetés, valamint a kertészetekben a hulladékfólia jogellenes elégetése említhető, ami Békés megye más településeire is jellemző egyébként. Az épületfűtés a földgáztüzelés elterjedtsége és a termálhő hasznosítása miatt más településekhez képest talán kevésbé terheli a levegőt, ugyanakkor itt is tapasztalható a kommunális hulladék

gyűlésben különböző motivációjú képviselők vitatkoznak, s ezekből látható, hogy a város vezetése általában tudatosan használja, ha nem is használja ki egészen a környezetvédelmi lehetőségeit.

⁸⁸¹ Fodor L.: Szarvas város környezetvédelme, 72–73, 78.

(jogellenes) égetése (vannak, akik nem veszik igénybe a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást, ami egyébként önmagában is jogellenes). A legtöbb üzem a mezőgazdasághoz, illetve élelmiszer-előállításához kapcsolódik, s többnyire az Ipartelep városrészben, a város ipari parkjában van. Ezeknek inkább a bűz kibocsátása jelent problémát, bár egy újonnan épült biogázüzem ezeket részben orvosolja.

A település rendelkezik átfogó, elkülönült környezetvédelmi szabályozással; ennek legfontosabb eleme a 38/2000.(XI.16.) önkormányzati rendelet a környezetvédelemről. A levegő védelmét szolgálja a háztartási tüzelőberendezésekre vonatkozó korlátozás, amelyik egyfelől csak a berendezéshez engedélyezett fűtőanyagok felhasználását engedi meg (sok településen ismert ez a megoldás), másfelől az egészségre káros égéstermékkel járó anyagok égetését megtiltja. Itt egy példálózó felsorolást is ad a rendelet (ipari hulladék, műanyag, gumi...), amit már több esetben is kifogásoltam a Kvt. 48. § (1) bekezdésével összhangban. Megjegyzem, a Google internetes keresője több tucat helyi önkormányzati rendeletben találta meg szó szerint ugyanezt a megfogalmazást, amely rendeletekben aztán további hasonlóságok tűntek fel, ami újabb bizonyítéka annak, hogy az önkormányzatok átvesznek egymástól bizonyos előírásokat. Feltételezve, hogy például az ugyancsak Békés megyei Bucsa szerkezetében is csaknem azonos rendeletébe innen kerültek egyes megoldások,⁸⁸² a szarvasi szabályozás mintaadó jellege állapítható meg. A rendeletnek egyébként számos előírása kifejezetten a lakosok nyugalmanak védelmét szolgálja. Ilyen, például hogy a csatornák, árnyékszékek tisztításából eredő, bűzös anyagokat és az állati trágyát – lehetőleg – a kora hajnali órákban kell szállítani. Több követelmény célja a porképződés megelőzése (például épületek bontásánál a nedvesítés, szállításnál a rögzített ponyva előírása). A rendelet legutóbbi módosításakor szóba került, hogy sokan nem hajlandók betartani a meglévő előírásokat, ezért nem realitás a még nagyobb szigor, amit a környezetvédő egyesület javasolt.⁸⁸³

A HÉSZ-t megállapító 19/2006. (V. 19.) önkormányzati rendelet II. fejezete az egyes övezetekre vonatkozó előírásokat tartalmazza, az OTÉK-nak megfelelő szerkezetben (rendezve, például a beépíthetőség mértékét, az építménymagasságot, megszabva az egyes övezetek sajátos rendeltetését, az azokban meg nem engedett épületeket, építményeket). III. fejezete „egyéb előírások” cím alatt külön is foglalkozik, például a környezetvédelem általános követelményeivel, a zajvédelemmel, a levegőtisztaság-védelemmel, a helyi értékek védelmével, a táj és a természet védelmével, a zöldfelületekkel. A rendelet szövegezésén a központi környezetvédelmi előírások gyakori ismétlése mellett látszik a helyi sajátosságok, a helyi akarat

⁸⁸² Bucsa Község Önkormányzat Képviselő-testületének 13/2005.(VI.07.) sz. rendelete Bucsa közigazgatási területének környezetvédelméről, köztisztaságáról, a köznyugalom és a közrend biztosításáról, a közterület használat rendjéről szóló rendelet módosításáról.

⁸⁸³ Szó esett illegális hulladéklerakásról, az ingatlanon elhalmozott hulladékról és rácsálókról, és követendő nyugati példákról is; képviselőtestületi jegyzőkönyv, 2014. 09. 19., http://www.szarvas.hu/download/jegyzokonyvek/2014/szvo_0918.pdf (2017. 01. 08.).

érvényesítésére irányuló törekvés is, ami méltánylandó, különösen, ha szakmailag indokolt a sajátos előírás (például a kábelek földfelszín alatti vezetése, növénytelepítés előírása). A város porterhelését csökkentheti a fasorok telepítése a mezőgazdasági ingatlanok közt, amit az önkormányzat kötelezően ugyan nem írhat elő, de a HÉSZ erre ajánlást tesz. Akadnak egyébként itt is a központi előírásoktól való, a jogbiztonság követelményére tekintettel kifogásolható eltérések (például a fogalomhasználat körében), amelyeknek ugyanakkor a gyakorlati jelentősége csekély.

A közösségi együttélésről szóló előírások közé (a miskolci, vagy például a budaörsi szabályozáshoz hasonlóan) az égetés szankcionálása nem került be. Ennek oka az, hogy elegendőnek és megfelelőnek tartják a levegővédelmi kormányrendelet alapján a járási hivatal által kiszabható levegőtisztaság-védelmi bírságot.⁸⁸⁴

2. 3. EGY KISTELEPÜLÉS PÉLDÁJA – LEVEGŐVÉDELEM BOGÁCSON

A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Bogácson⁸⁸⁵ a levegőt (időszakosan változó intenzitással) főként a lakóházak fűtésének égéstermékei terhelik, ami mellett a kerti (közterületi zöld) hulladékok elégetése, s csekély részben a közúti közlekedés játszik szerepet. Helyi konfliktusként főként a hulladékégetés jelenik meg, ami azért is probléma, mert az önkormányzatnak csekély a komposztálási kapacitása. 2015-ben, egyes rendeletek módosítása kapcsán is felmerült, hogy komolyabban kellene kezelni a hulladékégetés kérdését. A települési környezet védelme azért is fontos, mert a falu az idegenforgalomból él. Sajátos környezeti, nevesül környezet-egészségügyi és köztisztasági problémái vannak a kb. 500 fős roma kisebbségnek. A település esélyegyenlőségi programja (2015)⁸⁸⁶ szerint a romák 80%-a komfort nélküli lakásban vagy nem is lakásnak minősülő (nem is engedélyezett, mellék-) épületben él, a Zöldfa, Béke és József Attila utcákban. A közművesítés sem teljesen megoldott, e terület lakói kapják a szociális tűzifa-támogatás jelentős részét, de a hulladékkal való fűtés, főzés is előfordul, vagyis a környék levegőminősége időnként kifogásolható.

A HÉSZ – Bogács Község Önkormányzata Képviselő-testületének 17/2013. (XII.20.) önkormányzati rendelete a helyi építési szabályzatról – számos jogszabály-szerkesztési hibában szenved, például a Kvt. levegővédelmi előírásának a nyelvileg és tartalmilag is lerontott ismétlését adja. Felesleges és téves jogszabályi

⁸⁸⁴ Budaörsön, például 2012-ben tételesen áttekintették a megszűnő, helyi szabálysértési tényállásokat, s kifejezetten a központilag előírányzott szankcióval indokolták, hogy ebben a körben eltekintenek a szankció szabályozásától. www.budaors.hu/?module=news&action=getfile&aid=38002 (2018. 11. 10.).

⁸⁸⁵ Fodor L.: A környezetvédelem helyi szintje (Bogács), 12–13, 19, 21–22, 24.

⁸⁸⁶ <http://bogacs.hu/index.php/hu/onkormanyzat/dokumentumtar/category/7-egyeb-dokumentumok> (2016. október 6.).

hivatkozások, nyakatekert megfogalmazások egyaránt elárulják, hogy a HÉSZ vonatkozó része mögött nem volt valódi szabályozási szándék, a helyi igények érvényesítésére. Első ránézésre kilóg a sorból, hogy a rendelet a település területén generálisan megtiltja a hulladék égetését. Ezt tényleg megteheti az önkormányzat, és ha ez valóban érvényesül(ne), akkor az ország egyik legszigorúbb előírásáról lenne szó. Bogács egyéb rendeletei azonban ennél puhább előírást adnak, például az avar és kerti hulladék égetése tekintetében. A HÉSZ-beli előírást nem is törekednek érvényesíteni a gyakorlatban.

A közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló előírások [14/2015. (V. 29.) önkormányzati rendelet] külön tárgyalják a tárgykört, némileg félrevezető cím alatt (égetésre, tüzgyújtásra vonatkozó előírások néven). A HÉSZ-hez képest eltérő, megengedőbb előírás, hogy az avar és kerti hulladék égetése csak belterületen, május 15. és október 15. között sérti az együttélés szabályait (a szabályozás tartalma az országos előírásba nem ütközik egyébként). Fűtőberendezésben, nyílt téren egyéb hulladékot égetni ezen előírás szerint is jogellenes. A hulladékok kategóriáján belül a rendelet (véltetőleg a nyomatékosítás szándékával, de a törvényi definíciókra tekintettel feleslegesen) néhány hulladékkategóriát külön is megemlíti ebben a körben (ipari hulladék, műanyag, gumi, festék, vegyszer és ezek maradékai). Alighanem betarthatatlan mindkét hulladékégetésre vonatkozó szabály. A lábon álló növényzet és a tarló égetése is generálisan tilos, tehát az önkormányzat (számos településtől eltérően) nem ad kivételt a központi tilalom alól (a vonatkozó szabály viszont épp ezért felesleges és egyben jogellenes).

Az égetésre vonatkozó tényállás tartalmilag megfelel ugyan a levegővédelmi kormányrendeletnek, de mivel azzal azonos életviszonyt szabályoz és annál nem szigorúbban, vitatható, akárcsak a jogellenes hulladékégetés bírsággal fenyegetése, tekintettel a levegő-tisztaságvédelmi bírságra, amit a kormányrendelet irányoz elő. Ez a helyi megoldás egyébként számos másik önkormányzat (például Budakeszi) rendeletében is megtalálható.

(Visszatérve egy pillanatra a bogácsi helyi szabályozás tartalmára, a település hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló, korábbi rendelete is megállapított idevágó előírásokat, mégpedig mindkét másik rendelettől tartalmilag eltérőeket. Azt követően, hogy az ellentmondást jeleztem az önkormányzatnak, ezeket az előírásokat hatályon kívül helyezték.)

2. 4. EGY ÁSZ-VIZSGÁLAT NYOMÁBAN (AZ ÉGETÉS SZABÁLYAI TOKAJBAN ÉS VILLÁNYBAN)

Az ÁSZ sokat hivatkozott, 2011-es jelentése miatt került elő Tokaj helyi szabályozása; a jelentés szerint a város megalkotta az avar és kerti hulladékok égetéséről szóló, helyi előírásokat. Részletes elemzés alapján a ma hatályos előírásokat nem tartom érdeminek. A HÉSZ előírásai, például a hulladékok jogellenes égetését tiltják, ami a központi szabályozásra tekintettel felesleges. A mezőgazdasági termelés során keletkező növényi hulladék nyílt téri, valamint hagyományos energiatermelő berendezésben történő égetése, illetve a nádas és más vízinövények égetése, a tarlóégetés tekintetében azt rögzítik, hogy e tevékenységek csak az önkormányzati rendeletben szabályozott módon lehetségesek. E körben a központi szabályozás valóban ad mozgásteret, azzal azonban az önkormányzat (az általam még megvizsgált helyi környezetvédelmi rendeletben sem) nem él érdemben, hiszen az említett tárgykörök követelményeire nem tér ki. Ráadásul egyetlen, az égetendő kerti hulladéokra vonatkozó érdemi szabálya álláspontom szerint a Kvt.-vel ellentétes, hiszen úgy tér el a központi előírástól, hogy annak védelmi szintjét lerontja. (A helyi előírás szerint, ti. az égetendő kerti hulladék nem tartalmazhat más kommunális, illetve ipari eredetű hulladékot, konkrétan PVC-t, veszélyes hulladékot. A központi előírás alapján azonban távolról sem csak a PVC és a veszélyes hulladék égetése tilos. A rendeletben szereplő felsorolás taxatív, ami az általam említett, többi helyi szabályozás példálózó felsorolásához képest is kedvezőtlenebb megítélés alá esik.) Ezen felül mindössze tűzrendészeti előírásokat rögzít, s az égetést levegővédelmi szempontból (sem térbeli, sem időbeli megszorításokkal) nem korlátozza.⁸⁸⁷

Az ÁSZ 2011-es vizsgálatához hasonlóan, a ma hatályos előírásokban én sem találtam semmilyen, tárgybeli előírást Szerencsen. Ellenben, hogy egy további, sajátos megoldást is említsek, amelyik a teljes tiltást megelőző „legjobb” fokozatként is értelmezhető: Villány, például – vélhetőleg épp az ÁSZ-ellenőrzés hatására, még 2011-ben – megalkotta saját levegővédelmi rendeletét, abban (egyebek mellett) kitérve az égetés szabályozására. E rendeletből a szokásos megoldásokon túl kiemelhető a kerti hulladék előzetes szikkasztásának, illetve a szomszédok előzetes tájékoztatásának, s egy az egészségügyi, szociális és oktatási intézmények védelmét szolgáló védőtávolságnak az előírása. Égetni itt ráadásul eleve csak azt a kerti

⁸⁸⁷ Tokaj Város Önkormányzat Képviselő-testületének 18/2017. (XII. 1.) önkormányzati rendelete Tokaj Város Helyi Építési Szabályzatáról, 8., 10. §.; Tokaj Város Önkormányzatának 6/2016 (IV.1.) önkormányzati rendelete a helyi környezet védelméről és a település tisztaságáról, 19. §. (Megjegyzés: a város korábban hatályos rendeletei nem érhetők el.)

hulladékot lehet, amelyik ténylegesen nem komposztálható (ugyanakkor, az igazi az lenne, ha a kerti hulladékokat egyáltalán nem égetnék). Védett területen az égetés tilos, és a tarlóégetés központi tilalma alól sem adnak felmentést.⁸⁸⁸

2. 5. TERMÉSZETVÉDELEM – LEVEGŐVÉDELEM

A Tvt. alapján az önkormányzatok is kijelölhetnek természetvédelmi területeket. 2017-es adatok szerint Magyarország területén kb. 1800 helyi jelentőségű védett természeti terület van, amelyek kiterjedése együttesen megközelíti a 43 000 hektárt.⁸⁸⁹ A legnagyobb számú védett terület Békésben, Pestben és Hajdú-Biharban található, ugyanakkor a területek kiterjedése ezt nem követi; itt a rangsorban Pest, Fejér és Komárom megye települései vezetnek. (Megjegyzés: korábban megyei szintű védettség is létezett, de ma már csak települési önkormányzat élhet a védetté nyilvánítás lehetőségével.) Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok általában nem rendelkeznek természetvédelmi szakemberekkel, az esetek többségében a helyi jelentőségű védett természeti területek létrejötte a civilszervezetek és az önkormányzatok összefogásának köszönhető.

A természetvédelem azért is nagyon fontos szakterülete a környezetvédelemnek, mert e területen bontakozhat ki leginkább a lokálpatriotizmus, a kisebb lakóközösségek is megszólíthatók, illetve a helyi lakosság aktívabban részt tud venni saját értékeinek a megóvásában.

A környezetvédelem egyes szakterületeinek összefonódását a természetvédelem kiválóan szemlélteti, hiszen ahhoz az összes többi tárgykör szorosan kapcsolódik. A természetvédelem gyakran olyan területekre – erdőkre, fasorokra, arborétumokra – irányul, amelyek az élővilág mellett a települési levegőminőség szempontjából is fontosak. Az összefüggések ugyanakkor nem minidig ennyire nyilvánvalóak.

Tatán, például egy civilszervezetek által is felkarolt állampolgári kezdeményezés nyomán bevezetett, új zajvédelmi követelmény nem a lakosság, hanem kifejezetten az áttelelő vízimadarak nyugalalmát szolgálja. Ennek lényege, hogy 2018-ban a tűzijátékok használatát betiltotta az önkormányzat⁸⁹⁰ a vadludak védelmében, amelyek a tatai Öreg-tó környékén töltik az egész telet, hacsak onnan el nem riasztják őket. Mint közismert, Európa-szerte az Öreg-tó az egyetlen olyan madárpihenőhely, amelyet egy város szinte teljesen körülvész. A négy hónapot érintő szabályozással,

⁸⁸⁸ Villány Város Önkormányzata Képviselő testületének 4/2011 (IV.1.) önkormányzati rendelete a levegő tisztaságáról, 7–10. §.

⁸⁸⁹ Természetvédelmi adatok 2017. December 31-i állapot szerint. FM Környezetügyért Felelős Helyettes Államtitkárság, Budapest, 2018, 15 – 16. http://www.termeszetvedelem.hu/_user/browser/File/Tenyek&Adatok/Termeszetvedelmi_adatok-20171231.pdf (2018. 11. 15.)

⁸⁹⁰ Tata Város Képviselőtestületének 21/2018. (X. 31.) önkormányzati rendelete a tűzijátékok használatának korlátozásáról.

amely (a távolabb eső Agostyán városrész kivételével) a város teljes közigazgatási területére, illetve szilveszter éjszakájára is kiterjed, az önkormányzat konfliktusokat is hajlandó volt felvállalni a lakosság egy részével szemben. A tilalom bevált⁸⁹¹ (bízunk benne, hogy jövőre még többen tanúsítanak felelős magatartást); Tata minden bizonnyal az ország legcsendesebb városa volt a nevezetes napon, és tízezres számban maradtak helyben a vadludak, miközben a légszennyezés is elmaradt.

A korlátozás időszerű folytatása számos korábbi, helyi intézkedésnek, amely a Ramsari Egyezmény hatálya alá tartozó „Tatai tavak” védelmére, rehabilitációjára, megismertetésére irányultak. A ramsari területekkel kapcsolatos önkormányzati attitűd mintaértékét jelzi a 2018 októberében elnyert „Wetland City” (Ramsari város) elismerés is. Olyan jó gyakorlatok állnak ennek hátterében, mint a közel 860 ha terület helyi természetvédelmi oltalma. Nem csak a tavak és környékük, hanem rétek, parkok, patak völgy stb. is helyi védelem alatt állnak, s figyelemre méltó, hogy a védett területeket övezetekre osztják, amelyekre szigorú tilalmakat és korlátozásokat állapítanak meg.⁸⁹² A természetvédelmi civilszervezetekkel, a nemzeti parki igazgatósággal, gazdálkodókkal és oktatási intézményekkel való együttműködés is jellemző (a helyi iskolákban, például önálló tárgyként szerepelnek a helyi ismeretek).

Az önkormányzat azon kevesek egyike, amelyik természetvédelmi rendeletében szabályozza a társadalmi szervezetekkel való együttműködést (e körben Társadalmi Természetvédelmi Kerekasztal felállításáról rendelkeztek.) A város mindebből az idegenforgalom terén profitál, hiszen évről évre itt rendezik Magyarország legnépszerűbb, leglátogatottabb természetvédelmi fesztiválját, ehhez időzítik a testvérvárosi találkozókat is stb.⁸⁹³

A természetvédelemre tekintettel más tevékenységek is korlátozhatók, például ilyen a horgászat. A természetvédelmi oltalom azonban sokszor egyúttal egy-egy tervezett beruházás megakadályozásának, korlátozásának az eszköze, vagyis a védelem a napi aktualitásból fakadó, konkrét igényként merül fel. Besenyszögön például a közútkezelő ki akarta vágatni a közút melletti, több száz méteres fasort, mire azt a képviselő-testület helyi védelem alá helyezte. Az Alkotmánybíróság korábbi ügyei közt több is volt, amelyik a bányászati tevékenység, az építkezések korlátozásának jogszerűségét állapította meg hasonló összefüggésben.⁸⁹⁴

⁸⁹¹ <http://greenfo.hu/hirek/2019/01/01/bejott-a-tatai-petardastop> (2019. 01. 04.).

⁸⁹² Tata Város Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2012. (I.30.) önkormányzati rendelete. Érdekes megoldás, például a polgári természetőrök igénybevétele, a fényszennyezés és a motoros víziközlekedés korlátozása, valamint egy sor tilalom (például növényvédő szerek használatára, horgászatra, tüzgyújtásra), ami helyett más önkormányzatok gyakran megelőgszenek engedélyeztetési kötelezettség előírásával.

⁸⁹³ http://tata.hu/18359/tata_elyerte_a_ramsari_varos_cimet (2018. 11. 11.).

⁸⁹⁴ 833/H/1996. AB határozat; 29/1995. (V. 25.) AB határozat – utóbbi a bányatörvény egyik rendelkezését semmisítette meg az önkormányzat rendelete helyett. Fodor L.: Környezetvédelem az alkotmányban, 140.

Sajnos az összefüggés fordítva is felállítható: az önkormányzatok jelentős része azért nem jelöl ki helyi jelentőségű védett területet, hogy az később ne korlátozza a fejlesztéseiben. Példaként az utóbbi évtized egyik nagy nyilvánosságot kapott ügyét említem, amelyben a Dunakeszi határában található tőzegláp fennmaradása forgott veszélyben. Itt fennálltak az országos (ex lege) védettség feltételei, illetve emellett az ökológiai hálózat magterületéhez tartozik a terület, az önkormányzat azonban azt mégis gazdasági–kereskedelmi–szolgáltató övezetéhez csatolta (egyébként a településrendezésre előírt véleményezési eljárás nélkül), s 2013-ban még az épített örökségvédelmi rendeletét is módosította, hogy a terület beépítésére sor kerülhessen. A beruházót és az önkormányzatot a környezetvédelmi hatóság is segítette döntésével, a folyamatot azonban a helyi civilek, természettudósok, az ombudsman,⁸⁹⁵ a nemzeti parki igazgatóság, a kormányhivatal és a nyilvánosság együttes ereje megállásra készítette. Az ügy fő tanulságaként – egyetértve a szakirodalommal – a sikeres helyi összefogás tapasztalata említhető.⁸⁹⁶

⁸⁹⁵ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa az Alkotmánybírósághoz is fordult az ügyben, a vonatkozó településrendezési eszközök megsemmisítése érdekében, s a kapcsolódó perbe is beavatkozott – a beruházó és az önkormányzat ellenében. Beszámoló a jövő nemzedékek országgyűlési biztósának 2010. évi tevékenységéről. Budapest, 2011, 96–97, 177–178.

⁸⁹⁶ Kajner–Lányi–Takács–Sánta: A fenntarthatóság felé való átmenet jó példái, 99–104.

3. Néhány egyéb (nem jogi) lehetőség a levegővédelem körében

A levegővédelemben (akárcsak a vízvédelem, a hulladékgazdálkodás stb. területén) elmondható, hogy a jogi szabályozás nem elégséges önmagában; amellet számos egyéb intézkedésre lehet szükség. Ezek beruházási, illetve finanszírozási igénye gyakran jelent akadályt. Például ahhoz, hogy a közútkezelő az önkormányzat kérésére kitaltsa a településről a nagytömegű tehergépjárműveket, alternatív útvonalra, elkerülő útra is szükség van.⁸⁹⁷ Ehhez hasonlóan a hulladékégetés visszaszorítása érdekében fontos a színvonalas hulladékkezelési közszolgáltatás kiépítése (és természetesen az igénybevétele), azon belül, például a komposztálás megoldása is. A közterületek, utak pormentesítése is csak szilárd útburkolat esetén írható elő. A nagyvárosi forgalom korlátozása a tömegközlekedés fejlesztését igényli. Ugyanezt az összefüggést a másik oldalról szemlélve: Budapesten például felmerült, hogy az EU által támogatott, 4-es metró beruházás gazdaságossága érdekében a Fővárosi Önkormányzat a közúti gépjárművekre bevezeti a behajtási díjat, amely a köznyelvben „dugódíj” néven híresült el. A díj alkalmas lenne a forgalom csökkentésére, bevezetése azonban a mai napig elmaradt, ami egyébként az uniós támogatás felhasználásának a jogszerűségét kétségessé teszi.⁸⁹⁸

Ezek azonban csak a legközvetlenebb összefüggések; a fenntartható fejlődés társadalmi és gazdasági vonatkozásaival ugyancsak számot kell vetni. A vizsgált települési stratégiákból kiolvasható, hogy az érintett önkormányzatok ezekkel az összefüggésekkel többnyire számolnak is, és a lehetőségekhez mérten előíranyozzák

⁸⁹⁷ Tipikus a 38-as főút esete. Itt végül nem épült elkerülő út, hanem egyes útszakaszok mellékúttá minősítésével vezettek be Tokajt s több más települést érintő korlátozásokat. <http://www.boon.hu/kozlemeny-a-magyar-kozut-bevezette-a-tokaj-kornyeki-teherforgalmat-kezo-intezkedeseket/2475171> (2018. 10. 31.). Mint az ÁSZ megállapította, a 38. számú főút településeket elkerülő szakasza, valamint az ezzel összefüggő új Tisza-híd bekerült az Országos Területrendezési Terv mellékletébe, de a Közlekedésfejlesztési Operatív Programba, az országos nagyprojektek közé már nem. Az ÁSZ 2011-es jelentése, 2. sz. melléklet 5. pont.

⁸⁹⁸ A Levegő Munkacsoport 2015-ben „városi útdíj” elnevezés alatt dolgozott ki javaslatot a szabályozásra. <http://greenfo.hu/hirek/2018/07/25/unios-tamogatast-kell-visszafizetni-a-dugodij-elmaradasa-miatt>; <https://www.levego.hu/sites/default/files/dugodij-javaslat-lmcs.pdf> (2018. 11. 10.).

a szükséges fejlesztéseket. A stratégiákban említett, tervezett, vagy a közelmúltban megvalósított beruházások egyébként szorosan kapcsolódnak más környezetvédelmi szakterületekhez is, a klímavédelemtől a hulladékgazdálkodáson át a zöldterületek és a közösségi közlekedés fejlesztéséig.

Az ötletek tárháza végtelen, ugyanakkor érdemi fejlesztésekre csak kevésszer, és nem is mindig átgondoltan kerül sor. Csak a példa kedvéért említek néhány fejlesztést: szinte minden érintett önkormányzat elsőik közt említi a parkosítás, erdőtelepítés jelentőségét (Tokajban, ahol a közúti közlekedés, a kőbányászat és a mezőgazdasági tevékenység keltette porterhelés régóta panaszok forrása, több tíz hektár önkormányzati tulajdonú földön került sor erdőtelepítésre az előző időszakban).⁸⁹⁹ Közlekedési csomópontokban (csaknem minden nagyobb városban) felmerül az autóbusz-pályaudvarok kitelepítése. Jelentős átmenő forgalom esetén gyakran preferált – ámbár, mint már említettem, környezetvédelmi szempontból kétes értékű megoldás – az elkerülő út építése (Miskolc, Debrecen, Hajdúsámson esetén ilyenek már az előző években meg is valósultak). Részben turisztikai okokból is vonzó a kerékpáros közlekedés infrastruktúrájának fejlesztése (amit az utóbbi években például a KÖZOP is támogat).

Fontos a szemléletformálás is. Amellett, hogy például a szociális tűzifa-támogatáshoz központilag, illetve civilszervezetek tollából útmutatók készülnek, a támogatás lebonyolítása során az önkormányzatnak is oda kell figyelnie a támogatottak kioktatására a helyes fűtést illetően. Az önkormányzatok mintegy törekszik a klíma-, illetve levegővédelem körében a szemléletformálásra, például tanácsadással, a pályázati lehetőségek felkutatásával, lakossági fórumokkal stb. Ugyanakkor ennek ellene hat, hogy az energiaszegénység elleni küzdelemben (a települések mintegy 10%-án, állami forrásból) a tűzifa- és lignittámogatás is megjelenik az olcsósága miatt, ami környezet-, illetve klímavédelmi szempontból kifejezetten káros.⁹⁰⁰

Talán még a szemléletformálásnál is fontosabb a kötődés, a lelki kapcsolat elmélyítése, például a közügyekbe való bevonáson vagy az olyan kedves kezdeményezésekben való részvételen keresztül, mint a fatestvér program.⁹⁰¹

⁸⁹⁹ Az ÁSZ 2011-es jelentése, 54.

⁹⁰⁰ A WWF 2017-es kérdőíves kutatásának eredménye. Vö. Fűtés és energiahatékonyság: körkép a helyi önkormányzatokról és a településekről. WWF Magyarország, Budapest, 2017, 11. http://wwf.hu/media/file/1511533746_Futes_es_energiahatekonysag_WWFHU_jelentes.pdf (2018. 10. 22.).

⁹⁰¹ A több településen (Például Szigligeten) már ismert és 2016-ban a jövő nemzedékek szószólója által országossá tett programban a résztvevő településeken egy-egy őshonos fa csemetéjét ültetik el minden újszülött „testvéreként.” <https://www.ajbh.hu/documents/10180/2500969/A+jovoo+nemzedekek+szoszolojanak+orszaggyulési+határozat-javaslat+a+Fatestvér+Programról/3416ccb1-80e1-4d4c-9a00-0743a09dce02?version=1.0> (2019. 01. 21.).

2. A fűtési módok (különösen a távhő) helyi szabályozásának korlátai hazánkban

2. 1. A TÁVHŐSZOLGÁLTATÁS LEVEGŐ-, ILLETVE KLÍMAVÉDELMI JELENTŐSÉGE⁹⁰²

Kutatási tervünkben nem szerepelt, hogy a távhőszolgáltatás kérdéseivel is foglalkoznánk. Ez tehát egy olyan terület, amely „menet közben” került a kutatás előterébe. Ennek oka nem elsősorban a távhő környezetvédelmi jelentősége. A helyi rendeletalkotás kereteinek a vizsgálata során szembesültünk azzal, hogy a távhőszabályozás levegő-, illetve klímavédelmi szempontjaival összefüggő helyi szabályozási gyakorlat és az azzal kapcsolatos alkotmánybírói döntések feldolgozása több kérdésünk megválaszolásához is fogódzókot adhat. Találkoznak-e egymással a helyi törekvések és a központi előírások? Mennyiben tudja támogatni a bírói gyakorlat a környezeti fenntarthatóságot is szem előtt tartó megoldásokat?

A távhővel történő energia-, illetve melegvíz-szolgáltatás klímavédelmi jelentősége vitathatatlan, hiszen – főleg korszerű technológia alkalmazása, azaz nagy hatékonyságú energiatermelés, illetve megújuló energiahordozók hasznosítása esetén – jelentős mértékű energiamegtakarítást, illetve az üvegházhatású gázok és a légszennyezőanyagok kibocsátásának korlátozását teszi lehetővé.⁹⁰³

Távhőszolgáltatással csaknem 100 hazai település rendelkezik. A KSH, illetve a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) 2018-as adatai alapján közel 650 000 hazai lakásban (ez a hazai lakásállomány mintegy 15%-a) biztosítanak e technológiával fűtést (kb. 600 000 háztartásban használati meleg vizet is). A bekapcsolt lakások száma egyébként az utóbbi években csekély mértékben változik (jelenleg épp növekszik).⁹⁰⁴ Korábban számos társasház levált a távhőszolgáltatásról (amit a panelprogram is ösztönzött), s felmerült, hogy a korábban kiépült rendszerek a csökkenő ügyfélszám mellett nem lesznek fenntarthatók. Ez a tulajdonos önkormányzatokat is komoly kihívások elé állította, a folyamat azonban központi intézkedések (például kedvezményes áfa) hatására megtorpant.

⁹⁰² Ezen alfejezet egy korábbi tanulmányom továbbfejlesztett változata. Fodor L.: Klímavédelem vs. törvényesség, 637–644.

⁹⁰³ <http://geodh.eu/wp-content/uploads/2012/12/GeoDH-dec-3-20121201-TO.pdf> (Letöltés: 2016. 05. 16.).

⁹⁰⁴ https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zrk008b.html?down=641 (Letöltés: 2018. 10. 23.).

Hasonló probléma, hogy a kiépített, s más megoldásokhoz képest csekélyebb szennyezőanyag-kibocsátást előidéző földgázszolgáltatást (különösen a magas árak miatt) sok helyen nem veszik igénybe a lakosok. A gázbekötések ellenére csak részleges a szolgáltatás igénybevétele, s télen továbbra is jellemző a fával, szénnel való fűtés (de vannak olyan települések is, ahol a szolgáltatás kiépítettsége is alacsony).⁹⁰⁵ Ez jól mutatja, hogy az önkormányzatok előtt milyen akadályok, szabályozási nehézségek tornyosulnak. A lakosság környezeti tudatosságának és anyagi helyzetének a javulása (az energiaszegénység felszámolása), illetve a hosszú távon kiszámítható beruházási környezet lehetne az igazi megoldás.

Ma különböző okokból (sűrű beépítettség, megújuló energiahordozó rendelkezésre állása, illetve a távhő előnyei a csekély károsanyag-kibocsátás, helyigény és karbantartási igény terén) ennél sokkal több önkormányzat, a távhőszolgáltatással nem bíró önkormányzatok 16%-a építene ki távfűtési rendszert, ha lenne rá forrása.⁹⁰⁶

A Nemzeti Energiastratégia 2030 c. dokumentum⁹⁰⁷ a távhőszolgáltatás korszerűsítésével, s – ha nem is jelentős mértékű⁹⁰⁸ – bővülésének, akár új hálózatok kiépítésének lehetőségével számol. Az ehhez szükséges intézkedések körvonalazását egy külön ágazati stratégiára, a Távhőfejlesztési Cselekvési Tervre bízta, amelynek tervezete 2016-ban készült el.⁹⁰⁹ A dokumentumból az derül ki, hogy a fejlesztés irányai közé tartozik a kapcsolt energiatermelés, illetve a megújuló energiahordozók (illetve a nem hasznosítható hulladék elégetésével termelhető hő) arányának a növelése a távhőtermelésen belül, ami egyfelől az energiafüggőség csökkentéséhez járulhat hozzá (a földgáz kiváltása révén), másfelől a klímavédelmi célkitűzésekhez vihet még közelebb. A cselekvési terv nem a piaci szereplők aktív közreműködésétől várja el a távhőszektor fejlesztését, hanem központi állami, esetleg önkormányzati intézkedésektől. Ennek pénzügyi forrásai a tervben nem látszanak (ez fontos kérdés, hiszen igen drága beruházásokról van szó, és például 2014-ben megszünt

⁹⁰⁵ Például olyan hátrányos helyzetű településeken, mint Taktaharkány. ÁSZ jelentés a légszennyezés ellen és a klímapolitika terén tett intézkedések hatásának ellenőrzéséről, 2011. szeptember (az ÁSZ 2011-es jelentése), 7. sz. melléklet, 9.

⁹⁰⁶ A WWF 2017-es kérdőíves kutatásának eredménye. Vö. Fűtés és energiahatékonyság: körkép a helyi önkormányzatokról és a településekről. WWF Magyarország, Budapest, 2017, 13.

⁹⁰⁷ http://2010-2014.kormany.hu/download/4/f8/70000/Nemzeti_Energiastrategia_2030_teljes_valtozat.pdf (Letöltés: 2016. 05. 16.).

⁹⁰⁸ Pálmé–Finta: A helyi önkormányzati közszolgáltatások, 78.

⁹⁰⁹ Ezt a tervet (habár 2012 óta foglalkoznak előkészítésével) máig nem fogadta el a Kormány. 2016 tavaszán véleményezte az Országos Környezetvédelmi Tanács és több érintett civilszervezet is, mint például a Levegő Munkacsoport. www.magyarpolgarmester.hu/files/tcstk.docx; lásd ehhez a Levegő Munkacsoport észrevételeit a „Távhőfejlesztési Cselekvési Terv 2030” c. dokumentumhoz, Budapest, 2016. április 4. https://www.levego.hu/sites/default/files/levego_munkacsoport_eszrevetelei_tfcest.pdf (Letöltés: 2016. 05. 16.).

a kapcsolt energiatermelés támogatása).⁹¹⁰ A kormányzat jelenleg uniós forrásokat szán erre a célra, ami aktuálisan néhány tucat (például a debreceni, várpalotai, székesfehérvári, tatabányai, ózdi) távhőszolgáltató számára jelent segítséget.⁹¹¹

A hazai távhőszektor gazdasági elemzése alapján a szakirodalom arra jutott, hogy ha ma megszűnne minden, a távhőszektorra vonatkozó állami támogatás és egyéb piactorzító beavatkozás, a fogyasztók jelentős része válna le a szolgáltatásról (napkollektorra, egyedi gázkazánra, hőszivattyúra állva át), ugyanakkor számos helyen a megújuló energiára alapozott távhőellátás továbbra is versenyképes maradna, s 3 évtizeden belül a megújuló energiák aránya elérné az 50%-ot az ágazatban. Komoly kihívás lesz viszont az alacsony energiaigényű épületek terjedése, hiszen azok esetében (skandináv tapasztalatok szerint) a korszerű egyedi fűtés és a távhő környezetvédelmi mérlege közt már nincs érdemi eltérés.⁹¹²

Közgazdasági szempontból igazolt, hogy a távhőszolgáltatásról való leválás megakadályozása, illetve kötelező érvényű távhőkörzetek kijelölése (valamennyi más állami beavatkozási eszközzel egybevetve) olyan előnyökkel jár, mint például a legalacsonyabb rendszerköltség, illetve a társadalmi szempontból kedvezőbb összköltség.⁹¹³ E körbe tartozó intézkedést számos települési önkormányzat hozott is, racionális gazdasági megfontolásokból, ugyanakkor hivatkozva a távhőszolgáltatás kedvező környezetvédelmi tulajdonságaira. Amint arról már szó esett, a települési önkormányzatok – részint, amennyiben helyi közügyről van szó, az alkotmányjogi előírásokból fakadóan, részint pedig a környezetvédelmi törvény (Kvt.) felhatalmazása alapján⁹¹⁴ – önállóan szabályozhatnak, kiegészíthetik a központi előírásokat, illetve – bizonyos feltételekkel – azoknál szigorúbb követelményeket is szabhatnak. Nem tilthatnak generálisan a központi előírások szerint jogszerűen folytatható magatartásokat, s általában is tiszteletben kell tartaniuk a törvényi kereteket. A korábbi bírói (alkotmánybírósági) gyakorlatban számos (például árszabályozási) probléma kapcsán vált kérdésessé e keretek túllépése.⁹¹⁵ Ma is időszerű

⁹¹⁰ A Levegő Munkacsoport észrevételei a „Távhőfejlesztési Cselekvési Terv 2030” c. dokumentumhoz, 4.

⁹¹¹ Például a KEHOP-5.3.1-17 és KEHOP-5.3.2-17 keretében mintegy 31,5 mrd. Ft-ot szánunk erre (https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/sok-helyen-valtozhat-a-tavfutes.641369.html). Az önkormányzatok felhatalmazása alapján a pályázaton nyertes közműcégek konzorciumi megállapodást kötöttek a Nemzeti Fejlesztési Programirodával a végrehajtásra. A közszolgáltatási szerződést is módosítania kellett az önkormányzatoknak és a közművállalatoknak. Lásd például Ózd Város Önkormányzata Képviselőtestületének 47/2017. (III. 23.) határozatát; https://www.ozd.hu/content/cont_5a-844e5b6b1e73.92374326/uj_napirend_4_kt.pdf (2018. 10. 23.).

⁹¹² Mezősi és szerzőtársai: A magyarországi távhő-szabályozás modellezése, 1159–1160.

⁹¹³ Mezősi és szerzőtársai: A magyarországi távhő-szabályozás modellezése, 1164.

⁹¹⁴ Magyarország Alaptörvénye 31. cikk (2) bekezdés, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995:LIII. törvény (Kvt.) 48. § (1) bekezdése.

⁹¹⁵ A számos távhőszolgáltatással kapcsolatos szabályozási problémára lásd különösen az 1348/B/2007. AB határozatot, amelyből valójában két, egymásnak ellentmondó klímavédelmi szem-

kérdés, hogy a távhőszolgáltatás, mint helyi közügy kiegészítő szabályozása, illetve a korlátozás (a csatlakozás kötelezővé tétele, a leválás megtiltása), mint településrendezési és környezetvédelmi intézkedés a központi előírások tükrében hogyan ítélandó meg.

2. 2. A TÁVHŐSZOLGÁLTATÁSSAL ÖSSZEFÜGGŐ KÖZPONTI SZABÁLYOZÁS

A Möt. 13. §-a a helyi önkormányzatok által ellátandó feladatok között nevezi meg a távhőszolgáltatást. Ezzel egyúttal felhatalmazást ad ennek a kérdéskörnek a rendeleti szabályozására is, hiszen valamennyi felsorolt feladat, illetve kompetencia – köztük a településrendezés és a környezetvédelem is – egyben helyi közügy, s a helyi közügyek rendezésének joga az Alaptörvényből (31. cikk) fakad.⁹¹⁶ Olyan kompetenciákról van szó, amelyeknek a gyakorlásához külön felhatalmazásra nincs szükség, ami ugyanakkor korlátozott, amennyiben az adott életviszonyt törvény már szabályozza. Esetünkben erről van szó, hiszen az energetika ezen szakterületének egy külön törvény adja meg az alapvető szabályozási kereteit, amelyeken az önkormányzatok nem terjeszkedhetnek túl.⁹¹⁷

A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvényről (Tszt.) van szó, amely külön címben határozza meg, hogy melyek a települési önkormányzatok feladatai a távhőellátás körében. Ezek egy része – a 6. § alapján – kifejezetten szabályozási feladat, illetve felhatalmazás, amely a kapcsolódó életviszonyok széles körére vonatkozik. Önkormányzati kompetencia a távhőszolgáltató és a felhasználó közötti jogviszony részletes szabályainak, a hőmennyiségmérés helyének, a szüneteltetés és korlátozás feltételeinek, a távhő-szolgáltatási csatlakozási díj mértékének, megfizetése feltételeinek stb. a megállapítása, amelyek tipikusan hozzátartoznak egy közszolgáltatás jogi kereteihez. Vannak azonban ezek mellett olyanok is (szám szerint két hatáskör), amelyek környezet-, illetve klímavédelmi szempontból (is) relevánsak.

Mielőtt ezeket áttekintem, utalok arra, hogy jelentősége van a szolgáltatási díj szabályozásának is, mivel annak során figyelembe kell venni (a törvény 57. §-a alapján) a folyamatos termelés és a biztonságos szolgáltatás indokolt költségeit, beleértve a távhőtermelő létesítmény bezárásával, elbontásával kapcsolatos környezetvédelmi kötelezettségek teljesítésének indokolt költségeit, valamint a kap-

pont is kirajzolódik (a panelprogramban való részvétel ösztönzése a távhőszolgáltatás díjának csökkentésével, illetve a távhő alapdíjának megőrzése a szolgáltatás biztonsága és a felmerülő környezetvédelmi költségek miatt).

⁹¹⁶ Fábrián: Kommentár az önkormányzati törvényhez, 43–44.

⁹¹⁷ Paczolay: Az önkormányzati rendeletek, 228.

csolt és a megújuló energiaforrással történő energiatermelés kimutatható környezetvédelmi és gazdasági előnyeit is. A környezetvédelmi tulajdonságok tehát az árat elvben befolyásolhatják. Az árszabályozás hatásköre azonban 2011-ben központi szintre került, és az említett környezetpolitikai összefüggés érvényesítésének korlátja az energiapolitikai szabályozás megváltozása – a kapcsolatos energiatermelés támogatásának a megszűnése – és a kormányzati „rezsicsökkentés” is.⁹¹⁸ A helyi testületek hatáskörében maradt ugyan a szolgáltatáshoz való csatlakozás díjának és az azzal kapcsolatos kedvezményeknek a szabályozása, a jogszabályok azonban a helyi szabályozás megváltoztatásához kikötik a MEKH előzetes hozzájárulását és környezeti szempontokat ehhez nem szabnak.

- 1) Megteheti az önkormányzat, hogy (a távhő-szolgáltatási rendeletében, illetve a településrendezés során) kijelöli azokat a területeket, ahol területfejlesztési, környezetvédelmi és levegő-tisztaságvédelmi szempontok alapján célszerű a távhőszolgáltatás fejlesztése.
- 2) 2009 ősze óta előírhatja, hogy – a közszolgáltatás felmondása esetén – az épület tulajdonosa, a tulajdonosi közösség, illetve az épületrész tulajdonosa a megszűnést követő ötödik naptári év utolsó napjáig a más hőellátás igénybevétele és a távhőszolgáltatás igénybevétele közötti, pozitív előjelű széndioxidkibocsátás-különbözet után díjat fizessen. A törvényi felső korláton (15 Ft/kg) belül saját maga határozhatja meg ennek a díjnak a mértékét, esedékeségét, a különbözet számításának, valamint a díj kivetéséhez szükséges adat-szolgáltatásnak a részletes szabályait is. Utóbbihoz egyébként a törvény csak néhány szempontot rögzít (hiteles adatokkal kell alátámasztani, s kg-ban kell kifejezni a különbözet mértékét), illetve kiköti, hogy az önkormányzat saját bevételéről van szó.

Az utóbbi előírások két irányból igyekeznek javítani a klíma-, illetve levegővédelmi szempontból egyaránt a hagyományos fűtési módok többségénél kedvezőbb tulajdonságokkal bíró távhőszolgáltatás helyzetét: az egyik irány a szolgáltatás fejlesztésével függ össze, lehetővé téve a távhővel ellátott területek/épületek körének bővülését, s ezzel közvetve a kibocsátások (például szén-dioxid) mértékének alacsony szinten tartását. A döntés az önkormányzaté (akar-e fejleszteni, s hol), ugyanakkor nem társul hozzá semmilyen, a bővülő szolgáltatás igénybevételére, például csatlakozási kötelezettség előírására vonatkozó jogosítvány. Egyes helyi rendeletek, mint arra a vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat kapcsán ki fogok térni, „puha” tervezési kötelezettség előírásával igyekeznek legalább a figyelmet

⁹¹⁸ 2018-ban az ún. téli rezsicsökkentés háztartásonként 12 000 Ft-ot jelentett, ami voltaképp fogyasztói ártámogatásként érvényesül, amit pedig (a kedvezményes áfával együtt) a közgazdasági elemzések a távhő fejlesztésével összefüggésben előnytelennek tartanak. Mezősi és szerzőtársai: A magyarországi távhő-szabályozás modellezése, 1165.

felhívni a lehetőségeire. A másik szabályozási irány a távhőszolgáltatástól való leváláshoz kapcsolódik. Lehetővé teszi, hogy egy (erősen korlátozott mértékű) díj-fizetési kötelezettség megállapításával ösztönözze polgárait a település a közszolgáltatási szerződés fenntartására. Hogy ennek a díjnak a mértéke mennyiben tud ösztönző hatást kifejteni,⁹¹⁹ s mennyiben szolgál inkább forrásteremtést, kérdéses, mindenesetre a megújuló energiára épülő, egyedi megoldások alkalmazását nem nehezíti meg, hiszen azok kibocsátási mérlege többnyire alacsonyabb a távhőnél. (Kivétel lehet ez alól például a biomassza égetésével járó technológia.) Puha eszköz ez is, nyilvánvalóan gyengébb, mintha például az önkormányzat megtilthatná a leválást. (Az önkormányzatoknak a leválás megakadályozása egyébként saját távhőszolgáltató vállalataik védelme miatt is érdeke lenne, de mint látni fogjuk, – az Alkotmánybíróság szerint – ezzel szemben erősebb érdek a fogyasztók védelme.)

A központi előírások közül meg kell még említeni azokat, amelyek az épületek energiaellátására, fűtésére vonatkoznak. E körben az OTÉK-nak vannak bizonyos előírásai, amelyek 2012-ben teljesebben ki, s egyebek mellett általános fenntarthatósági követelményekről (lásd feljebb), a környezetbarát energiaellátásról, az energiatakarékosságról és hővédelemről, a természeti erőforrások fenntartható használatáról, a megújuló energiák hasznosításáról (a hasznosítás lehetőségének vizsgálatáról; az ilyen energiarendszerhez való utólagos csatlakozás műszaki lehetőségének biztosításáról) szólnak, hivatkozva a vonatkozó nemzeti szabványokra, amelyeknek meg kell felelni.⁹²⁰ Mindezt anélkül, hogy korlátoznák a fűtési módok közötti választást. Ezen előírások az OTÉK IV. fejezetében találhatók, a létesítési előírások között.

Emellett az önkormányzatok kötelezettsége (a szintén 2012-ben kiegészült 8. § alapján) a közműellátás építési övezetenkénti mértékének és módjának a helyi építési szabályzatban való megállapítása. Teljes közművesítettségről az energiaellátás terén akkor beszélhetünk, ha az energia- (villamos energia, gáz vagy távhő) ellátás közüzemi vagy közcélú szolgáltatással történik. A villamos energia ugyanakkor (teljes közművesítettség esetén is) előállítható egyedi módon, „a környezettudatos energiagazdálkodás eszközeivel.”

⁹¹⁹ Abban, hogy nálunk (például Romániával szemben) nincsenek tömeges leválások, szerepe van az áfa-csökkenésnek is, ugyanakkor rojtja a távhőszolgáltatás versenyképességét a lakossági gázárak mesterséges leszorítása (rezsicsökkentés). Lásd a Levegő Munkacsoport hivatkozott észrevételeit a Távhőfejlesztési Cselekvési tervhez, illetve a versenyképességi összefüggésekre Pálné Kovács–Finta: A helyi közszolgáltatások, 113.

⁹²⁰ OTÉK 50. § (3), 56. § (1) bekezdés.

2. 3. HELYI SZABÁLYOZÁSI HELYZETKÉP AZ AB HATÁROZATAI TÜKRÉBEN

A Magyar Távhőszolgáltatók Szakmai Szövetsége adatai⁹²¹ szerint közel 100 településen létezik ez a közszolgáltatás. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az érintett önkormányzatoknak törvényi kötelezettségként olyan rendeletei vannak, amelyek meghatározzák a szolgáltatás igénybevételének egyes feltételeit. Ezekben a klíma-, illetve levegővédelmi szempontból jelentős szabályok viszonylag jól körülhatárolhatók.

Az ezekkel kapcsolatos, jelentősebb jogi problémák korábban öt esetben is eljutottak az Alkotmánybíróságra. Jóllehet, az AB gyakorlata esetleg csak a felmerülő problémák egy részét érintette, irányjelzőként mégis figyelembe vehetjük. Annál is inkább, mert feltételezhető, hogy a nagyjából egy időben (2009–2011) meghozott határozatok az önkormányzatok szélesebb köre számára jelentettek figyelmeztetést vagy épp megerősítést (azaz az említett időszakban és azt követően feltételezhetően számos önkormányzat módosította rendeletét). Az alábbiakban ezt a kérdést járom körbe részletesebben, több példa segítségével, figyelemmel ugyanakkor az időközben bekövetkezett jogszabályváltozásokra is.

A releváns ügyeket nem a döntések időpontja szerinti sorrendben tárgyalom, hanem annak megfelelően, ahogy az szakmailag indokoltnak tűnik. Így elsőként a korábbi pécsi szabályozás ügyét említem,⁹²² amelyet az AB több korábbi, alább ismertetendő ügyre is támaszkodva bírált el. Ez a levegő minőségének védelmével kapcsolatos helyi szabályokról szóló helyi rendelet előírásaival foglalkozott, amelyek közül itt azt érdemes felidézni, amelyik a város teljes területére nézve előírta, és az építési engedély kiadásának feltételeként állapította meg a helyi emisszióval nem járó fűtési módok (távhő, villamos energia, napenergia) vagy – ennek hiányában – a lehető legkisebb helyi emisszióval járó energiatermelő, energiaellátó rendszerek alkalmazását. A testület megállapította, hogy az energiaellátás kérdését az OTÉK IV. fejezetében foglalt szabályok rendezik, amelyekről nem lehetséges eltérni (tehát, ha megkíséreljük rekonstruálni az AB gondolatmenetét, jóllehet, egy helyi levegővédelmi tárgyú rendelet előírásáról, de tartalmilag valójában építési követelményről volt szó). Az akkor hatályos OTÉK 78–79. §-aira hivatkozhatott a testület, amelyek például a hőellátó berendezéseknek az építmény rendeltetésével

⁹²¹ A Magyar Távhőszolgáltatók Szakmai Szövetségének honlapján megtaláljuk az érintett településeket (térképen bemutattva), cégeket, statisztikai adatokat. <http://tavho.org/tudaskozpont/statisztika> (2019. 01. 18.) A nemzeti jogszabálytárban (http://www.njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek) egyébként jelenleg mindössze néhány tucat települési önkormányzat rendelete érhető el, amely a távhőszolgáltatás –, illetve azzal szoros összefüggésben a használati melegvíz szolgáltatás – kérdéseiről szól.

⁹²² 28/2011. (III. 31.) AB határozat; Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése a levegő minőségének védelmével kapcsolatos helyi szabályokról szóló 22/2003. (04. 23.) rendelete.

való összhangját, a berendezések és a vezetékek kialakítását, a tűzvédelmi előírásokat szabályozzák, s nem írják elő az önkormányzati rendeletben szereplő kötelezettségeket. (A helyi önkormányzat által hivatkozott levegővédelmi kormányrendelet sem adott erre kifejezett felhatalmazást.) A helyi előírás tehát az AB szerint (a hatáskör túllépése miatt)⁹²³ ellentétes volt az OTÉK-kal, s ezért megsemmisítette azt a testület.

Álláspontom szerint az AB nem alkalmazta következetesen a saját maga által, korábban felállított mércét. Figyelmen kívül hagyta a tárgykör környezetvédelmi összefüggéseit,⁹²⁴ és ráadásul az országos, illetve a helyi előírás egymáshoz való viszonyának a megítélésében hibát vétett. Ugyanis egyfelől az energiahordozó (fűtési mód) és az azon alapuló technológia általános kérdése, másfelől a berendezés, a vezeték kialakításának, elhelyezésének konkrét kérdései (például méret, teljesítmény, biztonság, az épület állékonysága) nem azonos szabályozási tárgykörök, még ha szorosan összekapcsolódnak is egymással. Utóbbi központi szabályozás alá esik, míg az előbbi (sem az OTÉK-ban, sem a Lvr.-ben) nem, s erre rögzített az önkormányzat helyi előírásokat. Amennyiben ezt nem szabályozza az OTÉK, az építető, illetve tulajdonos belátására bízva a döntést, s az önkormányzati rendelet ezt kívánta korlátozni. Ez egészen más kérdéseket vet fel, mint amelyek alapján az AB döntött. Először is, vajon helyi közügynek tekinthető-e a helyi emisszióval nem járó vagy csekély kibocsátást eredményező fűtési módok előírása? Ha másért nem, a helyi környezet védelme miatt annak tűnik. Ha pedig az, akkor azt kell vizsgálni, hogy a helyi előírás (amelyik kiegészíti a központit) szigorított-e a központihoz képest, ami nyilvánvaló (maga az AB kifejezetten nem vitatja ezt).

Ezen a ponton a következő kérdés, hogy a szigorítást milyen földrajzi területre nézve érvényesítette (hiszen nem tiltható helyi rendeletben a közigazgatási terület egészére kiterjedően olyan magatartás, ami a központi előírás szerint megengedett, s a mozgástér csak a helyi sajátosságokkal összefüggésben értelmezhető). Mivel nem csupán területének egy, a helyi specialitások figyelembevételével meghatározott részén⁹²⁵ tette, álláspontom szerint az önkormányzat túllépte a hatáskörét. Ez, bár a konkrét előírás jogszerűségét tekintve azonos konzekvenciának tűnhet azzal, amit az AB levont, távolról sem az. Fentiekre tekintettel úgy vélem ugyanis, hogy az önkormányzatok (például a helyi építési szabályzataikban) – illetékességi területüknek meghatározott, például levegővédelmi szempontból védelemre érdemes részét illetően – a fűtési módra nézve is érvényesíthetnek előírásokat. Ugyanakkor azok nem lehetnek ellentétesek más jogszabállyal (például nem tilthatják meg a település teljes területén a gázfűtést), illetve nem sérthetik a tulajdonhoz való jogot

⁹²³ A hatáskör hiánya miatti közjogi érvénytelenségre lásd Hoffman: Az önkormányzati rendeletek bírósági felülvizsgálata, 347.

⁹²⁴ Bányai: A települési önkormányzatok, 20–22.

⁹²⁵ Vö. Súlyom: Az alkotmánybíráskodás kezdetei, 780.

(a korlátozásnak arányosnak kell lennie, tehát nem írható „túl sok” kötelezettség, például kizárólagos jelleggel egy magas költségű energiatermelő technológia alkalmazása), s – a Tszt. előírásaira tekintettel – nem írhatnak elő csatlakozási kötelezettséget a helyi távhőszolgáltatáshoz.

A hatályos helyi szabályokat áttekintve egyébként nem találtam olyan pécsi előírást, amelyik tartalmában kifejezetten az AB korábbi határozatához kötődne, azzal ellentétes lenne vagy akár a jogkövetkezmények kijátszását szolgálná. A távhőszolgáltatásról szóló rendelet⁹²⁶ 42/A§-a ugyanakkor él a Tszt. adta új lehetőséggel, s megállapítja a fejlesztendő területeket, illetve – egy 2013-as módosítást követően – immár előírja a széndioxid-kibocsátási különbözet után fizetendő díj alkalmazását is (a díj mértékét egyébként a törvényi maximumban állapították meg).

Másodikként Tata távhő-szolgáltatási szabályozását említem, amely a környezet, illetve a helyi környezet védelmét preambulumban deklarálta is célul tűzte.⁹²⁷ Az AB kimondta azon rendelkezéseinek a jogellenességét, amelyek a leválásra vonatkozóan állapítottak meg feltételeket, illetve a távhő fejlesztésére kijelölt területeken előírták a helyi emisszióval nem járó rendszerek igénybevételét (utóbbi ugyanis a távhővel már ellátott épületek esetén, az AB értelmezése szerint, de facto a távhő igénybevételének kötelezettségét jelenti). A testület (korábbi döntéseire is hivatkozva) megállapította, hogy bár az önkormányzatok a környezetvédelem terén szigorúbb előírásokat támaszthatnak, ezt csak a törvény keretei közt tehetik meg. A Tszt. pedig – fűzi tovább az AB – nem ad felhatalmazást a távhőszolgáltatás igénybevételének kötelezővé tételére vagy a leválás megtiltására.

A rendeletnek a megsemmisített 18. § (6) bekezdése (amely a távhő fejlesztésére kijelölt területeken a helyi emisszióval nem járó rendszerek alkalmazását írta elő kötelezettségként), az ugyancsak törvényellenes pécsi megoldáshoz volt hasonló. Kifejezetten utalt a (mára hatálytalan) 21/2001 (II. 14.) Korm. rendelet levegővédelmi előírásaira, ami tartalmilag nem volt helyénvaló, mivel a kormányrendeletnek nem volt olyan konkrét előírása az általános levegővédelmi követelményeken túl, amely irányadó lehetett volna. (A fűtőberendezésekkel kapcsolatban csupán hatósági jogköröket adott a kormányrendelet, a jegyzőnek.) A fűtési módokra vonatkozó előírás kapcsán nem szabad elmenni szó nélkül amellet a jelenség mellett, hogy egy-egy rendelkezés az önkormányzatoknak különböző tárgyú rendeleteibe is bekerülhet (más városokban, például Pécsen, a helyi építési szabályok közt szerepelt ehhez hasonló). Ez azonban nem feltétlenül érinti a törvényesség megítélését (az egyéb tárgykörhöz kapcsolt előírás is meg kell, hogy feleljen az ágazati törvény előírásainak).

⁹²⁶ Pécs Megyei Jogú Város Közgyűlésének 49/2005.(XII. 20.) önkormányzati rendelete a távhőszolgáltatásról.

⁹²⁷ 126/2009. (XII. 17.) AB határozat; Tata Város Önkormányzata Képviselő-testületének a távhőszolgáltatásról szóló 25/2007. (VII. 1.) rendelete.

A tatai rendeletnek az önkormányzat oldalán közzétett, hatályos szövegét is megvizsgáltam. Abból a képviselőtestület elmulasztotta a megsemmisített elemeket törölni, jóllehet, alkalom lett volna rá, hiszen a rendeletet épp az alkotmánybíró-sági határozat kihirdetésének napján, s azóta is módosították már. Ez a szerkesztési hiányosság nem teszi lehetővé a polgárok számára, hogy megismerjék a hatályos helyi szabályozás tartalmát, így a jogállamiság követelményével ellentétes állapotot idéz elő.

Tekintettel arra, hogy számos település a távhővel kapcsolatos egyes előírásait nem távhő-szolgáltatási rendeletében, hanem a helyi építési szabályok között helyezte el, Tata esetében is megvizsgáltam a HÉSZ-t.⁹²⁸ Azt találtam, hogy ennek 54. § (5) bekezdése előírja a város energiakonceptiójában megjelölt területeken a távhőszolgáltatás igénybevételi lehetőségének a figyelembevételét, amely egy az AB által jogellenesnek talált megoldásoknál puhább, több másik településéhez hasonló előírás. Ugyanezen szakasz (7) bekezdése azonban már csatlakozási kötelezettséget is megállapít, igaz, viszonylag szűk körére a felhasználóknak. Eszerint az egyik városrész (Új Központ) területén a 300m²-nél nagyobb bruttó alapterületű kereskedelmi, gazdasági, szolgáltatói és kulturális létesítmények termikus energia-ellátására távhőellátást kell igénybe venni. Ez az előírás – az AB értelmezése szerint – kívül esik az önkormányzat hatáskörén.

Budapest vonatkozó szabályait az AB ugyancsak „megfosztotta” az országos előírásoknál szigorúbbnak szánt, de a törvénnyel ellentétes tartalmától.⁹²⁹ A rendelet gyakorlatilag ugyanazt a követelményt tartalmazta, mint az imént említett, tatai rendelet, előírva – a távhő már meglévő vagy engedélyezett nyomvonalától számított 200 méteres távolságon belül – a helyi emisszióval nem járó rendszerek (különösen a távhő, a villamos-, illetve napenergia) alkalmazását az új épületekben és a meglévő energiarendszerek átalakítása esetére. A már ismert okból ezt az AB megsemmisítette, az előírást de facto a távhőhöz való csatlakozási kötelezettségként értékelve, annak ellenére egyébként, hogy az nem csak erre az egy fűtési módra utalt a példálózó felsorolásában.

Érdekes még a 3. § (1) bekezdés is, amelyet az AB nem semmisített meg. Eszerint a meglévő vagy tervezett távhővezeték nyomvonalától számított 200 m-es távolságon belül az épületek, építmények hőellátó rendszerének tervezésekor vizsgálni kell a távhőszolgáltatással való hőenergia-ellátás lehetőségét. Az AB Péccsel kapcsolatban kifejtett érvelése alapján, azt szigorúan véve, törvényellenesnek kellene tekintenünk (a szabályozási hatáskör teljes hiánya miatt), annak ellenére, hogy

⁹²⁸ Tata Város Képviselő-testületének Tata Építési Szabályzatáról szóló 38/2005. (XII. 6.) önkormányzati rendelete.

⁹²⁹ 59/2009. (V. 22.) AB határozat; 83/2005. (XII. 16.) Föv. Kgy. rendelet a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény egyes rendelkezéseinek Budapest főváros területén történő végrehajtásáról.

nem a helyi építési szabályzatban szerepel, s hogy nem állapít meg kötelezettséget valamilyen fűtési mód, így a távhő alkalmazására sem. (Más kérdés, hogy egy ilyen puha előírással vajon milyen eredményt tud elérni az önkormányzat.) Ellentétes lenne ugyanis az OTÉK-kal, amelyik az AB értelmezése szerint nem enged semmilyen helyi szabályozást e tekintetben. Megfogalmazásom feltételes módja is jelzi azonban, hogy a magam részéről nem értek egyet az ilyen értelmezéssel, illetőleg az AB gondolatmenetével.

Végül figyelemre méltó ez az előírás azért is, mert szó szerint ugyanez szerepel más önkormányzatok távhő-szolgáltatási rendeletében (például Miskolcon), ami csak azzal magyarázható, hogy a települések átvesznek egymástól szabályozási megoldásokat. (Alighanem már a levegővédelmi kormányrendeletre utaló, megsemmisített előírás is így került Budapestről Tatára.)

Tiszaújvárosban a távhőrendelet tartalmazott olyan előírást, amelyet az AB megsemmisített.⁹³⁰ A képviselőtestület a város meghatározott területén – kizárólagos jelleggel – előírta a távhőszolgáltatás igénybevételének kötelezettségét, illetve ezen a területen megtiltotta a közüzemi szerződés felhasználó általi felmondását. A szabályozás egyik deklarált indoka a levegőtisztaság védelme volt, de a rendelet emellett kifejezetten védendő érdekként jelölte meg a szolgáltatás gazdaságos fenntartását, illetve a többi felhasználó (károkozástól való) védelmét is.

Az AB azonban úgy ítélte meg, hogy egyfelől irányadónak kell tekinteni a közszolgáltatások polgári jogi jellegű szabályait. Különösen amiatt, hogy a távhő esetében természetes monopóliumról lévén szó, kitüntetett helye van a fogyasztók védelmének. Másfelől úgy látta, hogy a távhőszolgáltatás sajátosságainak figyelembevételével történő szabályozás elsősorban a törvényhozó feladata, amelynek az – a szolgáltatás biztonságának, a többi felhasználó érdekeinek és az esetleg leválni kívánó fogyasztók érdekeinek védelmében, valamint a többi, energiaellátást szabályozó törvénnyel való összhang biztosítása érdekében – eleget is tett. Ennek alapján itt mondta ki a testület, hogy „a távhőszolgáltatás biztosítása tehát olyan helyi közfeladat, amely törvényi szabályozás alatt áll. Erre tekintettel az önkormányzat rendeletalkotási szabadsága korlátozott, a képviselő-testületet csak a törvény felhatalmazása alapján, a törvények keretei között illeti meg a szabályozás joga.” Az önkormányzat így nem írhat elő csatlakozási kötelezettséget, s nem tilthatja meg a leválást – következtet az AB.

Észrevehetjük, hogy az AB megközelítésében nem csupán a törvény léte jelenti a korlátot, hanem a kisebb mozgástér a közszolgáltatás magánjogi jellegével is összekapcsolódik. Ezen a ponton több megjegyzés kívánkozik. Így rá kell rámutatni, hogy eszerint magánjogi jogviszony hiányában az önkormányzatnak szélesebb

⁹³⁰ 21/2009. (II. 26.) AB határozat; Tiszaújváros Városi Önkormányzat Képviselő-testülete 34/2005. (XII. 23.) önkormányzati rendelete a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény rendelkezéseinek Tiszaújváros területén történő végrehajtásáról.

mozgásterére lehetne (természetesen, ugyancsak a törvények keretei közt) szigorúbb környezetvédelmi előírások érvényesítésére. Az AB azonban a közszolgáltatási jogviszonyokat általában magánjogi természetűnek ítélte, ennek megfelelően kötötte meg annak idején az önkormányzatok kezét, például a közszolgáltatások díjának a szabályozása terén is. Tette ezt annak ellenére, hogy ezen jogviszonyoknak a természete nyilvánvalóan közjogi is egyben, sőt, esetenként az a meghatározó.⁹³¹ A távhőszolgáltatás kapcsán ugyanakkor – szemben, például a hulladékkezelési, szennyvízkezelési közszolgáltatásokkal – a központi jogszabály nem mondja ki az ingatlantulajdonosok csatlakozási kötelezettségét, ami alighanem a magánjogi színezet javára írandó.

A közszolgáltatás fenntarthatósága azonban ezzel nem biztosított (ha sokan ki lépnek, gazdaságilag ellehetetlenül). Ez a szolgáltatás ráadásul (lévén természetes monopólium) nem más távhőszolgáltatásokkal, hanem többek között a gázfűtéssel, a vegyes tüzeléssel és a megújuló energiákkal versenyzik, amely versenyben ma nyilvánvalóan elsikkadnak a környezetvédelmi szempontok, s amelybe ugyanakkor beavatkozik a központi szabályozás, például a földgáz lakossági árának a szabályozásával (illetve a rezsicsökkentéssel, az adóztatással stb.), miközben a szolgáltatást fenntartó önkormányzat gyakorlatilag eszköztelen.

Itt érdemes kitérni arra, hogy csak a 2009-ben hozott AB-határozatokat követően, s minden bizonnyal azok hatására, illetve az önkormányzatok követelésére került be a Tszt. 6. § (2) bekezdésébe az a már ismertetett központi előírás, amelyik lehetővé teszi a kibocsátáskülönbözeti díj bevezetését. E törvényhely nem pótolja természetesen azt a központi előírást, amelyik csatlakozási kötelezettséget, illetve leválási tilalmat mondana ki (például az önkormányzat által megjelölendő területeken), ugyanakkor valamelyest hozzájárulhat a közszolgáltatás fenntartásához kiválások esetén is. Megállapítható, hogy a törvényesség kereteit feszegető, helyi igényekre a központi jogalkotó a klímavédelem szempontját érvényesítő – jóllehet puha – eszköz bevezetésével reagált. Ezen új előírás tükrében ugyanakkor nyilvánvalóbb immár az önkormányzatok hatáskörtúllépése, legalábbis a leválás esetleges helyi korlátozása esetén.

Ezen általános megállapítások után visszatérve Tiszaújvárosra, először is feltűnik, hogy viszonylag új távhő-szolgáltatási rendelettel bír a település.⁹³² A jogszabály 20. §-a megjelöli a fejlesztendő területeket. Más településekhez képest némileg szűkebb sávban, a meglévő, illetve engedélyezett vezeték nyomvonalától számított 150 méteres távolságon belül előírja, hogy vizsgálni kell a távhőszolgáltatással való hőenergia-ellátás lehetőségét. Kibocsátáskülönbözeti díjról nem esik szó.

⁹³¹ A jogviszonyok jellegének tisztázatlanságának problémáját Pump Judit vetette fel doktori értekezésében. Pump: A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra, 302–303.

⁹³² Tiszaújváros Város Önkormányzata Képviselő-Testületének 18/2014. (VIII. 29.) önkormányzati rendelete a távhőszolgáltatásról.

Ugyanakkor a helyi építési szabályzat,⁹³³ is tartalmaz releváns előírásokat. A legtöbb építési övezetben teljes közművesítést írnak elő a beépítés feltételeként, kiemelve, hogy a fűtési energia körében ez alatt a vezetékes gáz és a távhő, vagy azok hiánya esetén a megújuló energia hasznosítása értendő. Az érintett övezetekben ez az előírás – ha nem is ugyanazzal a jogtechnikai megoldással, mint amivel több település esetén találkoztunk már – a megnevezett három fűtési mód (vagy az OTÉK 8. §-ában megnevezett villamos energia) kiépítésére, illetve alkalmazására vonatkozik. A korábban támadott (pécsi, tatai, budapesti) megoldásoktól eltérően, hogy nem köti ezekhez a fűtési módokhoz az építési engedély kiadását, illetve hogy a vezetékes gázszolgáltatás kiépítését, igénybevételét nem korlátozza.

Itt jegyzendő meg, hogy a problémakörrel – a növekedő díjak miatt érkező panaszok okán – az ombudsman is foglalkozott, még 2007-ben. Állásfoglalásában kifejezetten hivatkozott a távhő környezetvédelmi előnyeire, amelyeket a központi szabályozás nem érvényesített megfelelően, s így a környezethez való jog érvényesülése nem volt biztosítható. Ugyanakkor a gázszolgáltatás kiépüléséhez fűződő érdekekre, illetve a versenyre és a fogyasztói érdekekre is hivatkozott, amelyeket az önkormányzatok nem korlátozhatnak, ezért az ombudsman inkább központi intézkedésekre tett javaslatokat.⁹³⁴ Ilyen intézkedések azonban csak évekkel később születtek.

Visszatérve a vizsgált tiszaujvárosi szabályozási megoldásra, annak háttere már egy több tekintetben is megújult OTÉK, amely mint láttuk, maga határozza meg, hogy mit kell teljes közművesítés alatt érteni (az önkormányzat a megújuló energiák használatának a lehetőségét tette ahhoz hozzá). Az OTÉK előírja az egyes övezetek közművesítési mértékének a helyi rendeletben való szabályozását is.⁹³⁵ A teljes közművesítés előírása természetesen a többi önkormányzatnál is megjelenik, ahogyan e fogalom értelmezése is, ugyanakkor – legalábbis az általam vizsgált esetekben – a távhő említése nélkül.⁹³⁶ Az AB eljárása idején hatályos tiszaujvárosi építési szabályzat egyébként a távhőt és a többi fűtési módot még meg sem említette, ahogyan az akkor hatályos OTÉK sem. Az OTÉK időközi változására is tekin-

⁹³³ Tiszaujváros Város Önkormányzata Képviselő-testületének 11/2018 (VI.12.) önkormányzati rendelete Tiszaujváros Építési Szabályzatáról.

⁹³⁴ Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 2007. OBH, 2008, Budapest, 64 – 66. <http://www.parlament.hu/irom38/05016/05016.pdf> (2018. 10. 23.). A többszöri áremelés hatására elinduló leválások megfékezése érdekében egyes önkormányzatok egyébként nemcsak rendeleteket alkottak, hanem például rávették a gázszolgáltatókat arra, hogy azok ne nyújtsanak a távhőről leválni szándékozó társasházaknak gázszolgáltatást. Ludmány: Az Alkotmánybíróság döntött.

⁹³⁵ Megjegyzem, eredetileg – közlőnyállapotában – tartalmazott egy függelékét is, amelyik egyes övezeti kategóriákban kifejezetten javasolta a teljes közművesítés előírását.

⁹³⁶ Például a sarvasi HÉSZ szerint teljes közművesítettség előírása esetén csak vezetékes energia vagy szennyezés-mentes alternatív energia (például napenergia) használható. 19/2006. (V. 19.) önkormányzati rendelet 22. §.

tettel a jelenlegi megoldás megfelel a törvény előírásainak. (A teljes közművesítés és a HÉSZ kérdéseire alább még visszatérek egy gondolat erejéig.)

Az utolsó, az AB által megsemmisített helyi előírások Miskolcra kötődnek.⁹³⁷ A HÉSZ generálisan megtiltotta a távhőszolgáltatásról való leválást, amit az AB – a tiszaujvárosi szabályozás kapcsán kifejtett gondolatmenetnek megfelelően, azzal szó szerint egyező indokolással – törvényellenesnek talált.

Ebben a határozatában az AB arra is rámutatott, hogy mindegy, melyik rendeletében (esetünkben a távhőrendelet helyett a helyi építési szabályzatban) rögzít a távhőszolgáltatással kapcsolatos előírást az önkormányzat, az a Tsz-t-nek minden esetben meg kell, hogy feleljen.

A megyei jogú város közgyűlésének most hatályos rendeleteit vizsgálva megállapítható, hogy a távhő több helyi rendelet előírásai közt is szerephez jut. A legfontosabb előírásokat a távhőrendelet adja,⁹³⁸ amely amellet, hogy a közszolgáltatással kapcsolatos viszonyokat rendezi,⁹³⁹ a környezet, illetve a levegő védelmét is szem előtt tartja.

A rendelet elődje 2018-ig – nyilván ugyanabból a helyi érdeket szem előtt tartó megfontolásból, mint az alább említendő HÉSZ – egy sajátos jogtechnikai megoldással a leválást korlátozó rendelkezést alkalmazott, amennyiben a leválás feltételeként a távhőszolgáltatással azonos komfortértékű hőellátást írt elő.⁹⁴⁰ Miután az önkormányzat figyelmét felhívtam e megoldás törvényellenes voltára, a korlátozó előírást egy új rendelet elfogadása során kiiktatták. Megmaradt ugyanakkor a távhőszolgáltatással azonos komfortfokozatú hőellátásnak a korlátozó előírás alkalmazását segítő fogalom-meghatározása. Ennek lényege, hogy a komfortfokozat fogalmába beleértik az adott környezetben azonos szennyezőanyag-kibocsátási szintet is („adott hely környezetében szennyezőanyag kibocsátása a távhőellátásnál nem okoz nagyobb környezeti terhelést” – írják), nyilvánvalóvá téve az előírás környezetvédelmi jellegét. Más kérdés, hogy a definíció a „levegőben lóg,” más helyi

⁹³⁷ 22/2009. (II. 26.) AB határozat; Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlése 21/2004. (VII. 6.) sz. önkormányzati rendelete Megyei Jogú Város Építési Szabályzatáról.

⁹³⁸ Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 39/2017. (XII. 5.) önkormányzati rendelete Miskolc Megyei Jogú Város területén végzett távhőszolgáltatásról, annak díjáról, valamint a díjalkalmazási és díjfizetési feltételekről.

⁹³⁹ Korábban a szolgáltatással kapcsolatos helyi előírások többségét a 41/2008. (XII. 22.) tartalmazta, míg a távhőszolgáltatás díjáról és a díjalkalmazás feltételeiről a 40/2006. (XII.06.) önkormányzati rendelet szólt. 2012-től a díjak mértékét NFM rendelet állapítja meg, ez a jogkör kikerült az önkormányzatok kezéből. Külön jogszabályban – az 1/2011. (II. 9.) önkormányzati rendeletben – rendelkeztek 2018-ig a leválás esetén alkalmazandó, a kibocsátási különbözet alapján fizetendő díjról is. A 2017-ben elfogadott rendelet tehát három korábbi rendeletet váltott fel, részben a központi előírásokkal összhangban álló pontosítások és kiegészítések érdekében. Lásd a Közgyűlés 2017.11.30.-i előterjesztéseit, <http://todo.miskolc.hu/hcr/6phdoc/4568.pdf> (2018.04.09.).

⁹⁴⁰ 2. § q) pont, 37. § (1) bekezdés.

rendeletek értelmezésében nincs szerepe, miközben egyébként még több helyi rendelet is van, amelyik védi a távhőszolgáltatás pozícióját.

A helyi távhőrendelet előírja még a távhőre való csatlakozás lehetőségének a vizsgálatát is (a meglévő és a tervezett nyomvonal 200 méteres körzetében), az új létesítmények, átalakítások esetén (ez önmagában véve a szolgáltatáshoz való csatlakozásra nem kötelez, ugyanakkor a tervezés során figyelembe veendő szempont). Az önkormányzat a Tszt. felhatalmazása alapján szól a széndioxidkibocsátás-különbözet után fizetendő díjról is (49–54. §). A díjfizetési kötelezettség mértékét Miskolcon is a törvényi felső határnak megfelelően (15 Ft/kg) állapították meg.

Továbbá, a hatályos helyi építési szabályok áttekintése során azt találtam, hogy az AB által már kifogásolt rendelkezés változatlan módon úgy szól, hogy „Az épületek fűtéséből származó levegőszennyezés növekedésének megakadályozása érdekében a távhőszolgáltatással ellátott épületeknél a távhő-szolgáltatási rendszerről való leválás és ezen épületek vagy épületrészek más, kis hőteljesítményű kazánokkal történő fűtése nem engedélyezhető.” Szintén a fűtési módokra vonatkozó szabályként értelmezhető – a tiszújvárosival azonos értelmű – szabály, amelyik szerint egyes övezetekben (például Belváros) a teljes közművesítettség a telkek beépítésének feltétele, ami vezetékes energia (elektromos áram, földgáz, távhő) vagy megújuló energia használatát jelentheti.

Mint említettem, számos település helyi szabályozása szolgáltathat alapanyagot kérdések felvetésére, amelyek közül eddig azt az ötöt vizsgáltam meg, amelyekkel kapcsolatban az AB-állást foglalt. Ezek számát bő egy tucatnyira egészítve ki, további nyolc helyi szabályozást (elsődlegesen a hatályos távhő-szolgáltatási rendeleteket, megfelelő rendelkezés hiánya esetén a helyi építési szabályzatot) tekintetem át. A kiválasztás során igyekeztem olyan megyékbe is „eljutni,” amelyek eddig nem voltak érintettek.

Szegeden, Dombóváron és Siófokon nem akadtam releváns előírásra.⁹⁴¹ Bonyhádé, Egeré, Debrecené és Sárbogárdé puha, a törvényi kereteken belül maradó előírás. Bonyhád megnevezi a távhőfejlesztésre váró területet, illetve ezen felül – egyedülálló módon – a szolgáltatóra nézve korlátozó rendelkezést alkalmaz, mely szerint az csak környezetbarát, illetve megújuló energiát hasznosító szolgáltatásra való áttérés esetén szüntethet meg szolgáltatói hőközpontot.⁹⁴² Eger rendelete kijelöli azon területeit a városnak, amelyeken elsődlegesen távhővel biztosítandó

⁹⁴¹ Szeged Megyei Jogú Város Közgyűlésének 16/2003. (IV. 30.) Kgy. rendelete a távhőszolgáltatásról, valamint a távhőszolgáltatás legmagasabb hatósági díjának megállapításáról és a díjalkalmazás feltételeiről; Dombóvár Város Önkormányzata Képviselőtestületének 62/2005. (XII. 2.) önkormányzati rendelete a 2005. évi XVIII. tv. rendelkezéseinek Dombóvár város területén történő végrehajtásáról, valamint a távhőszolgáltatás legmagasabb díjairól; Siófok Város Önkormányzata Képviselőtestületének 39/2013. (XI. 15.) önkormányzati rendelete a távhőszolgáltatásról.

⁹⁴² Bonyhád Város Önkormányzati Képviselő-testületének 1/2012. (I. 27.) számú rendelete a távhőszolgáltatásról.

az ellátás, amit maga az önkormányzat javaslatként (tehát kifejezetten nem kötelezettségként) értelmez.⁹⁴³ Debrecenben megtaláljuk „a 200 méteres” szabályt (vizsgálni kell a csatlakozás lehetőségét a vezeték mellett), a kibocsátáskülönbözeti díjat (mértéke a maximális), a fejlesztésre kijelölt területeket, valamint egy a hatóságoknak címzett „nyomatékosítást” az előírások kötelező érvényesítését illetően.⁹⁴⁴ Sárobgárd a kibocsátáskülönbözeti díj lehetőségével él, a szokásosnál mérsékeltebb díjmértéket (12 Ft/kg) határozva meg.⁹⁴⁵ Székesfehérváron a korábbi (2006-os) HÉSZ alapján építési engedély a kijelölt területeken csak a távhőszolgáltatás igénybevétele esetén volt adható. 2015-ben a szabályozás finomodott: eszerint ahol a HÉSZ alapján a fűtési energiaellátást kötelezően távhővel – vagy a levegőtisztaság-védelem szempontjából a távhővel egyenértékű vagy jobb műszaki megoldás alkalmazásával – kell biztosítani (közművesítettség), ott az épületek hőellátó rendszerének megvalósításakor vizsgálni kell a távhőszolgáltatással való hőenergia-ellátás lehetőségét.⁹⁴⁶ Végül Mátészalkán⁹⁴⁷ megtaláljuk a fejlesztendő területek kijelölését, a vezeték 200 méteres sávjára vonatkozó előzetes vizsgálati kötelezettséget új építéseknel, valamint – az AB által megjelölt törvényi kereteken immár túl – ugyanezen sávban a helyi emisszióval nem járó energiarendszerek (távhő, villamos energia, megújuló energia, geotermikus energia) alkalmazásának kötelezettségét. Minderre egy a debrecenihez hasonló előírással erősít rá a jogszabály, mely szerint a követelményeket az építési engedélyezési eljárásokban érvényesíteniük kell a hatóságoknak.

Összegezve az látható, hogy a távhőszolgáltatással rendelkező önkormányzatok jelentős része a kevesebb légszennyező-, illetve üvegházhatású gáz kibocsátásával járó hőtermelési, illetve hőellátási módok terjedését ösztönzi. Ehhez nemcsak a távhőszolgáltatás nyújtásával járulnak hozzá, hanem a kezükben lévő, közjogi természetű eszközöket is használják (gazdasági lehetőségeik gyakorlatilag jelentéktelenek). A távhőszolgáltatásról szóló rendeleteken kívül a helyi építési szabály-

⁹⁴³ Eger Megyei Jogú Város Önkormányzata 9/2001.(II.09.) számú rendelete a távhőszolgáltatásról.

⁹⁴⁴ Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 4/2006. (II. 24.) rendelete a távhő-szolgáltatási

díjak megállapításáról és alkalmazásáról, valamint a távhőszolgáltatás egyes kérdéseiről.

⁹⁴⁵ Sárobgárd Város Önkormányzat Képviselő-testületének 44/2015. X. 21.) önkormányzati rendelete a távhő- és melegvíz-szolgáltatásról.

⁹⁴⁶ Székesfehérvár Megyei Jogú Város Önkormányzat Közgyűlése 45/2015 (XI.23.) önkormányzati rendelete a távhőszolgáltatásról. Ilyen területeket ki is jelöl a Székesfehérvár Megyei Jogú Város külterületének valamint egyes belterületi területrészeinek szabályozási tervéről és helyi építési szabályzatáról szóló 7/2004 (II.24.) önkormányzati rendelet (93. §).

⁹⁴⁷ Mátészalka Város Önkormányzata Képviselő-Testületének 28/2006. (XII.1.) rendelete a távhő-szolgáltatási díjak megállapításáról és alkalmazásáról valamint a távhőszolgáltatás egyes kérdéseiről.

zatokban, illetve a levegővédelmi rendeletekben is találunk ide vágó előírásokat. Ezek a tárgykörök egymástól nem elválaszthatók.

Korábbi döntései során az AB – némileg vitatható módon – igen szűk mozgásteret hagyott ehhez, a törvényi és kormányrendeleti szabályokra való hivatkozással. A vizsgált esetek alapján két, egymáshoz kapcsolódó – az AB által bizonyos szempontból azonosnak tekintett – tárgykör nevesíthető helyi szinten: egy szűkebb tárgykört jelent a távhőszolgáltatás, míg egy tágabbat a helyi emisszióval nem járó fűtési módok köre.

Az ezeket illető mozgástér szűk, ugyanakkor a feszültség annyiban csökkent, hogy időközben valamelyest a központi előírások változtak, az önkormányzatok által kívánatosnak tartott irányban.

A törvényességi felügyelet körében az AB szerepét átvevő Kúria immár többéves ítélkezési gyakorlatában nem akadtam a problémakört érintő határozatra, ami arra utalhat, hogy a bírói szerv eljárásának kezdeményezésére jogosult kormányhivatalok „türelmesebbek” vagy esetleg törvényességi felhívásaik eredményesebbek a korábbiaknál. Az öt esettanulmány, illetve néhány további település rendeleteinek a bevonása azonban inkább az első változatot támasztja alá.⁹⁴⁸ A hatályos helyi előírások ugyanis azt tükrözik, hogy míg egyes önkormányzatok fejet hajtottak, mások (nyíltan vagy a szabályozási technika megváltoztatásával) kitartanak. Továbbra is feltételeket szabnak a távhőről való leválásra vonatkozóan, illetve új köntösben, de megtartották a csekély vagy zéró (helyi) kibocsátással járó fűtési módokat, így a távhővezetékhez való csatlakozást erőteljesen ösztönző előírásaikat is (csak a távhőszolgáltatás kizárólagosságára vonatkozó előírások tűntek el teljesen). Ezeket tekintem át a 12. táblázatban.

A táblázatban az egyes előírástípusok közül az azonos tárgykörhöz tartozókat a korlátozás mértéke szerinti sorrendben szerepeltettem, vagyis egy-egy tárgykörön belül előrébb állnak a nagyobb mértékben korlátozó rendelkezések (ennek egyébként a törvényesség szempontjából különösebb jelentősége nincs). Szürkével jelöltem az olyan előírásokat, amelyeket AB valamelyik döntése törvényellenesnek tekintett, míg az alkotmánybírósági gyakorlat tükrében jogszerűnek mondható (vagy nem vitatott) előírás esetén a mező színe fehér. A táblázat így azt mutatja, hogy az AB döntései nyomán a törvényellenes megoldások nem tűntek el teljesen, ugyanakkor némileg kevésbé korlátozóak és diverzifikálódtak.

⁹⁴⁸ Ennek oka ugyanakkor nem annyira a klímabarát hozzáállás, mint inkább a szakmai kapacitás hiánya a hivatalokban. Vö. Gyergyák: Az önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete, 52.

12. táblázat: Az alkalmazott előírástípusok a fűtési módok korlátozását illetően

tárgykör	az AB-határozatok előtt	az AB-határozatok után
csatlakozás a távhőszolgáltatásra	kötelező (kizárólagos jelleg, ahol van/lesz szolgáltatás)	szűkebb felhasználói körben kötelező
	a lehetősége vizsgálandó (ahol van/lesz szolgáltatás)	a lehetősége vizsgálandó (ahol van/lesz szolgáltatás)
	a távhőszolgáltatás fejlesztésére területek kijelölése	a távhőszolgáltatás fejlesztésére területek kijelölése
leválás a távhőszolgáltatásról	nem engedélyezhető (tilos)	nem engedélyezhető (tilos)
		műszaki és környezetvédelmi feltételekhez kötött (például azonos kibocsátási szint és fűtési komfort)
		kibocsátáskülönbözeti díjjal terhelt
helyi emisszióval nem járó fűtési módok (ide értve a távhőt is) alkalmazása	kötelező a teljes területen	-
	egyes övezetekben kötelező (esetleg a lehető legcsekélyebb kibocsátással járó fűtési módokkal kiváltható)	egyes övezetekben, illetve a kiépített hálózat meghatározott sávjában kötelező (jellemző megoldás a választható megoldások taxációja, például távhő, megújuló vagy villamos energia, esetenként a földgáz is)

Mint említettem, az újabb bírói gyakorlatban nem találtam „távhős” ügyeket. Van azonban egy szorosan idekapcsolódó kérdéskör, amelyre az iménti példák értékelése során többször is utaltam, és amire még ki kell térni. A Kúria ugyanis több esetben is foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy vajon előírható-e a HÉSZ-ben a teljes közművesítés az építési engedély megadásának a kifejezett feltételeként. Ez a kérdésfelvetés a távhőn túl a szennyvíz-, ivóvíz-, villamosenergia- és egyéb vezetékes szolgáltatásokhoz való csatlakozásra egyaránt érvényes.

A bíróság nemleges válaszra jutott, mondván, hogy az építési engedély megadásának feltételei csak törvényben, illetve kormányrendeletben állapíthatók meg, és az Étv. 36. § (1) bekezdése e körben az önkormányzatoknak nem ad felhatalmazást. Arra is hivatkozik, hogy bár valóban kötelezettsége az önkormányzatnak a HÉSZ megalkotása és abban a közművesítés szabályozása, de a közművesítés mértékét nem épületekre, hanem területekre vonatkozóan kell megállapítani, ami nem ugyanaz (tulajdonképpen a közművesítés mértékének rögzítése az önkormányzatot kötelezi a közművek kialakítására).

Ezenfelül – érvel a Kúria – a közművesítést az Étv. rendelkezései nem az építési, hanem a használatbavételi engedély megadásához kapcsolják (legkésőbb addig kell a közművesítést biztosítani), azzal, hogy a hatóság már az építési engedély kiadásakor „vizsgálhatja,” vajon a használatba vételig a közművesítés megoldható-e.⁹⁴⁹

⁹⁴⁹ Budaörs HÉSZ-e vonatkozásában lásd a Kúria Köf.5.028/2015/7. számú határozat, illetve még az OTÉK módosítása előtről (misperint a HÉSZ-ben a közművesítés mértékét szabályozni kell) Budakeszi HÉSZ-e tekintetében a Köf.5.031/2012/11. számú határozatot.

A hatályos szabályozás alapján az építési engedélyezéskor az utóbb említett feltételt nem lehet, hanem kötelező vizsgálni (ahogyan a telek rendezettségét is), amire a HÉSZ is irányadó.⁹⁵⁰ A teljes közművesítettség előírása is fontos eszköz tehát.

Fentiek alapján úgy vélem, hogy a klímavédelem, illetve levegővédelem többet érdeemel annál a figyelemnél, amit jelenleg a szabályozásban élvez. Az AB által kidolgozott szempontrendszer nem teljesen koherens (a törvényesség szempontjainak az érvényesítése egyre merevebbnek tűnik), ráadásul például a megújuló energiák terén az eltelt alig pár év is olyan mértékű változásokat hozott, amelyek a gyakorlat átgondolását indokolják. A környezeti érdekek érvényesüléséhez támogató bírói gyakorlatra van szükség. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy az igazi megoldás nem a jogalkalmazásé. A klímavédelemmel kapcsolatban célszerű lenne központi intézkedések révén – a jelenleginél erősebb jogosítványokkal – körvonalazni a települési önkormányzatok feladatait. Ennek során modellként lehetne kezelni a német önkormányzatok által megvalósított szabályozást is, amelyre jellemző, hogy – törvényi felhatalmazással – egyes övezetekben meghatározott fűtési módokat írnak elő, illetve bizonyos tüzelőanyagok felhasználását korlátozzák, s ráadásul energia-technológiai feltételeket is szabhatnak.

⁹⁵⁰ Étv. 18. §, 28. §, 31. § (1), 36. § (1); az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 8. §, 18. § (1)-(2); OTÉK 1.§, 8. §.

3. Klímavédelmi megközelítések

A klímaváltozás növekvő veszélyét a hazai önkormányzatok is felismerték már; különösképpen azok, akik ténylegesen is megtapasztalták a negatív hatásait (az aszályt, a parlagfű terjedését, viharkárokat stb.). Vannak, akik – nemzetközi mozgalmak, szövetségek részeseiként stratégiáikban a felkészülés intézkedésein túl komoly (80%-os) kibocsátáscsökkentési vállalásokat is tettek.⁹⁵¹ Egy a hazai önkormányzatoknál 2017-ben lefolytatott, reprezentatív felmérés szerint a klímaváltozás – a korábbi ötödikről – felzárkózott a második helyre a prioritások között (annál nagyobb kihívásnak már csak az egészségügy helyzetét tekintették a válaszadók).⁹⁵² A válaszadók a klímaváltozás okaiként és saját klímavédelmi tevékenységüként olyan más, környezetvédelmi területeket is megjelöltek egyébként, mint a hulladékkezelés, illetve a szelektív gyűjtés, vagy a közlekedés és a közlekedésfejlesztés, amelyek az energiatermelés, illetve az energiatakarékosság fejlesztése mellett valóban fontosak a klímaváltozás szempontjából. Ebből az is látszik, hogy a klímavédelem nem határolható le mereven a környezettel kapcsolatos politika egyik szakterületévé. A klímaügy felértékelődését az épületenergetikai fejlesztéseket támogató, jelenlegi pályázati rendszer is elősegíti, de mint láttuk, a nemzetközi szövetségek is hangsúlyosan kezelik ezt a területet.

Viszonylag új környezeti kihívásként jelenik meg a helyi önkormányzatok szintjén a klímaváltozás, illetve az azzal kapcsolatos védekezés, például az energiagazdálkodás, vízgazdálkodás terén, és főleg a felkészülés, az alkalmazkodás,⁹⁵³ például a településrendezés, az építésügyi igazgatás, a közlekedésszervezés (a tömegközle-

⁹⁵¹ A 80%-os célértéket 2050-re vállalták a már említett Under2 kezdeményezéshez csatlakozó megyei jogú városok és Budapest.

⁹⁵² Lásd a Magyar Természetvédők Szövetsége hivatkozott tanulmányát, 8. http://nakfo.mbfisz.gov.hu/sites/default/files/files/NATER_onkormanyzati_tanulmany.pdf (2018. 12. 03.).

⁹⁵³ Az önkormányzatok ezzel kapcsolatos tervezési-stratégiaalkotási feladatait egyre több útmutató, civilszervezet, tudományos műhely segíti. Utóbbiak szempontjaira lásd Szalmáné Csete: Felkészülés és alkalmazkodás; Pálvölgyi–Czira: A klímastratégiák módszertana.

kedés fejlesztése), a zöldfelület-gazdálkodás terén.⁹⁵⁴ Tekintettel arra, hogy ebben a körben a hazai önkormányzatoknak nincsenek kifejezett (általános és közvetlen) szabályozási hatásköreik, különféle, egyéb területeken már rendelkezésükre álló eszközöket (helyi építészeti szabályok, településképi követelmények, kerékpárutak kiépítése, a zöld infrastruktúra bővítése és védelme, parkolási rend, a zöld rendszámhoz kapcsolt előnyök, környezeti zóna kialakítása, dugódíj stb.)⁹⁵⁵ használhatnak. Ez a széttagoltság összefügg azzal, hogy törvényi szinten sincs a klímavédelemnek egy egybefoglalt, vagy legalább keretjellegű szabályozása. A nem kifejezetten klímavédelmi eszközök azonban a klímavédelemben – átfogó megközelítés, szemlélet hiányában – csupán részmegoldásokra vezethetnek.

Nemzetközi példák mutatják, hogy vannak olyan sikeres helyi kezdeményezések (például helyi vagy regionális energiatermelési és elosztási modellek), amelyek egyszerre szolgálják az energiahatékonyság, a környezetvédelem és a fenntarthatóság céljait, miközben megfelelnek a helyi fejlesztésekkel szemben támasztott általános követelményeknek (helyi erőforrásokra támaszkodnak, helyi igényekhez igazodnak, hozzájárulnak a helyi lakosság életminősége javításához) is.⁹⁵⁶ Ezekben a projekteknél általában fontos a helyi önkormányzatok szerepe, hazánkban azonban (bár például a földrajzi adottságok megfelelőek lennének), kevés hasonló jó gyakorlatot találunk. A mozgástér ugyanis korlátozott, tekintettel a szabályozási környezetre vagy épp az önkormányzati pénzügyi és vagyoni háttérre.⁹⁵⁷

Ahogy már említettem, a klímavédelem, mint olyan, nem kötelező önkormányzati feladat, azonban az önkormányzatok a klímaváltozás jelentőségét mára felismerték, s egyre több településen születnek helyi klímaprogramok, illetve klíma-energiastratégiák, amelyekben az önkormányzatok e területen is feladatokat vállalnak. Ez nem véletlen, hiszen a klímaváltozás már mutatkozó, s várható további drasztikusabb hatásai a településeket is érintik, akár helyi problémák (hőszigetek, vízhiány), akár szélsőséges időjárási jelenségek (növekvő évi középhőmérséklet, csapadékhiány) formájában. Ez különösen az alkalmazkodás (adaptáció) terén minden egyes településnek potenciális terepet jelent a fellépésre, a klímatudatosság növelésére, a lakosság bevonására, a helyi erőforrások hasznosítására (az önellátási képesség fokozására) és védelmére, nemzetközi tapasztalatok hasznosítására.

A klímavédelemmel foglalkozó helyi dokumentumok közül leggyakoribbak a stratégiák, amelyek rendkívül változatos tartalmi elemekkel rendelkeznek. A Kvt. (utólag beiktatott, 2009-től hatályos) 48/E. §-a szerint a települési önkormányzatoknak a környezetvédelmi programjukban meg kell határozniuk az energiagazdál-

⁹⁵⁴ E kérdéseket állítja középpontba, s a jogalkotás mellett a „klímabarát” joggyakorlat támogató szerepét is kiemeli Schmidtke: Kommunaler Klimaschutz.

⁹⁵⁵ Bányai: Energiajog, 209.

⁹⁵⁶ Fodor L.: Klímavédelem az energiajogban, 189–201

⁹⁵⁷ Zsibók: Önkormányzati energetikai fejlesztések, 7–8.

kodással kapcsolatos feladatokat és előírásokat is, illetve – a helyi adottságoknak megfelelően – meghatározhatják az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésével és az éghajlatváltozás várható helyi hatásaihoz való alkalmazkodással kapcsolatos feladatokat és előírásokat. Tekintettel az energetika és a klímavédelem szoros kapcsolatára,⁹⁵⁸ illetve mind a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás, mind a védelem (a kibocsátáscsökkentés) említésére, a klímavédelem helyi közügygé vált, s így a törvények keretei között akár helyi rendelettel is szabályozható.

A kifejezetten (csak) a klímával foglalkozó helyi dokumentumok közül korábbi kutatások olyan megoldásokat, illetve eredményeket emelnek ki, mint például a helyi hőségriadó terv (Tatabánya); a helyi vízgazdálkodást érintő kockázatok felmérése és a káreseményekre való felkészülés megtervezése (Pomáz); a lakosságnak szóló „klímapályázatok” meghirdetése (Szekszárd); klímabarát energiaellátási koncepció kidolgozása (Eger). Ezek a kezdeményezések integratív természetűek, hiszen a helyi közösségek és az önkormányzatok hálózatait fejlesztik (például klímakörök jöttek létre a klímabarát településeken, illetve maguk az önkormányzatok egymással és szakmai szervezetekkel is együttműködnek) s szorosan kapcsolódnak a fenntartható fejlődés különböző dimenzióihoz (például több településen – mint a fővárosi XII. kerületben – is megjelenik e körben a helyi termelői piacok szervezése).⁹⁵⁹

Saját kutatásaink alapján is elmondhatom, hogy – különösen a nemzetközi hálózatoknak, európai uniós finanszírozási forrásoknak köszönhetően – ezen a területen előremutató helyi stratégiák születtek az előző években számos településen. Kifejezetten a klímavédelmet szabályozó helyi rendelettel ugyanakkor alig találkoztam.

Kifejezetten klímavédelmi tárgyú, de konkrét célhoz kötött példaként azok a már alkalmazáson kívüli helyi rendeletek említhetők, amelyek 2005 és 2010 között születtek a „panelprogramokhoz” kapcsolódóan. Az iparosított technológiával épült lakóépületek (panelházak) energiamegtakarítást és széndioxidkibocsátás-csökkenést eredményező felújítása és korszerűsítése, a megújuló energiák hasznosítása támogatására az állam többször is hirdetett programokat (például a Zöld Beruházási Rendszerben kiírt Klímabarát Otthon Panel Alprogramot), amelyekhez 2010/11-ig az önkormányzatok is csatlakoztak. Önkormányzati forrással egészítették ki a központi támogatást (Miskolc például 25%-os arányban, de legfeljebb lakásonként 375 E Ft-ig), ennek (műszaki és egyéb) feltételeiről (a nyílászárók cseréjének, a fűtőkorszerűsítésnek, az árnyékolásnak a módjáról, az elérendő energiahatékonysági kategóriáról stb.) helyi rendeleteket alkottak, lebonyolították a pályázati eljárásokat, a támogatás felhasználását is ők ellenőrizték, s mindebbe bevonták kommunális vállalataikat. A 2015-ös Otthon Melege Programban már csak az állam szerepelt (a tulajdonosok mellett), ezért nem születtek helyi szabályok, és emiatt egyébként

⁹⁵⁸ Fodor L.: A „környezeti energiajog” alapjai, 17–27.

⁹⁵⁹ Antal Z.: A természet és társadalom kapcsolata, 29–31.; Antal Z.: Klímaparadoxonok, 120–133.

több településen nem is volt népszerű a részvétel. (Miskolcon például ehhez az is hozzájárult, hogy a város korábbi fejlesztései – különösen a távhőszolgáltatás, illetve a geotermikus energia növekvő aránya – miatt a támogatás feltételeként előírt arányú energiamegtakarítást nehezen lehetett elérni.)⁹⁶⁰

A cseh, lengyel stb. támogatási rendszerekhez hasonlóan⁹⁶¹ (az Új Széchenyi Terv Fűtésekszerúsítás Alprogramjában) megjelent a korszerűtlen fűtési módok megszüntetésére, illetve a korszerűsítésre irányuló támogatás, amiben egy egészen rövid ideig az önkormányzatok szintén szerepeltek.⁹⁶² Jelenleg – a fővárosi kerületi önkormányzatok gyakorlatából ismert módon – a központitól független, helyi támogatás is létezik, kamattámogatásként, vagy ritkábban (az anyagi lehetőségek függvényében) vissza nem térítendő támogatásként.⁹⁶³ Emellett közvetlen előírások (korlátozások, tilalmak) is a palettára kerültek, amelyek többségét azonban (mint alább részletezni fogom), az Alkotmánybíróság jogellenesnek találta.

Az önálló és egyben átfogó (teljes körű) helyi szabályozások hiánya nemcsak arra vall, hogy a klímavédelem, illetve klímaadaptáció, mint olyan, nem kötelező önkormányzati feladat, és hogy e szakterületen a központi előírások nem adnak kifejezett rendeletalkotási felhatalmazást, hanem arra is, hogy a klímavédelem bizonyos követelményei beleférhetnek más, helyi rendeletekbe. Több településen, például a levegőminőség védelme címén találunk bizonyos klímavédelmi követelményeket, ami egyébként visszavezethető arra, hogy a levegővédelemben maga a Kvt. is beleérti a klíma védelmét (de csak a védelmét, ami az alkalmazkodásra – a Kvt. jellegzetes és talán kissé elavult védelmi doktrínája tükrében – nehezen volna kiterjeszthető).

⁹⁶⁰ Például Miskolcon a legutóbbi ilyen tárgyú jogszabály a 33/2009. (IX. 30.) sz. rendelet. A 2015-ös program miskolci tapasztalataihoz lásd <http://minap.hu/cikkek/nepszerutlen-az-ott-hon-melege-program-miskolcon>. A Miskolc Holding közreműködésére lásd <https://www.eszakhironok.com/miskolc/11325-panelprogram-a-mszaki-ellenrzest-a-miskolc-holding-zrt-vegzi-a-felujitasok-toebb-mint-90-szazalekat-helyi-vallalkozok-vegzik.html#axzz4dxunwYvU> (2016. 05. 10.).

⁹⁶¹ A cseh, illetve lengyel támogatási programokban az állam és az önkormányzatok is részt vesznek. https://www.napi.hu/nemzetkozi_gazdasag/itt-az-első-hir-a-futesi-szezonrol.669156.html (2018. 10. 22.).

⁹⁶² Elérhető e körből, például Tata rendelettervezete 2013-ból, amelyhez egyébként az az indoklás került, hogy a programot ugyan felfüggesztették, de a döntések már megszülettek, ezért mégis indokolt a szabályozás. www.tata.hu/.../Rendelet-tervezet_az_Uj_Szechenyi_terv_futeskorszerusites_alprogram_palyazat_tamogatasara.doc (2018. 10. 22.).

⁹⁶³ Például Óbuda 2018-as pályázati feltételei: <https://obuda.hu/blog/palyazatok/energetikai-korszerusites-palyazat-tamogatas-tarsashazaknak-2018/> (2018. 10. 22.). A XVI. kerület szabályozását ugyanakkor, amelyik mindössze a gázfűtésre való átállást támogatja a fával, szénnel, olajjal való fűtés, illetve a vegyes tüzelés helyett, azaz csupán egy tisztább, de fosszilis energiahordozó alkalmazását ösztönzi, inkább a levegővédelemhez sorolhatjuk. Budapest XVI. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 30/2017. (XI.21.) önkormányzati rendelete a környezetet szennyező fűtési mód megszüntetéséhez nyújtható helyi támogatásról.

Emellett a településrendezés, illetve a helyi építési szabályozás is meghatározó eszköz lehet ezen a területen, hiszen a beépítés szabályozása, a területhasználat övezeteinek a kialakítása során a klímavédelemre is figyelemmel kell, hogy legyen az önkormányzat. Olyan közvetett összefüggések is meghatározóak, mint például a közlekedési igények csökkentése a különböző településfunkciókat szolgáló területek megfelelő térbeli viszonyának a tervezése során.⁹⁶⁴ Fontos természetesen a kapcsolódó közszolgáltatások, infrastruktúra fejlesztése is.

E téren ugyanakkor az önkormányzatok intézkedései nehezen nyomon követhetők, esettanulmányaim során például alig találok településrendezési eszköznek olyan indoklásával, amelyik kifejezetten a klímaadaptációra hivatkozott volna. E szűk körbe sorolható, amikor a klímaváltozásra való felkészülés igényére is tekintettel a HÉSZ-ben a csapadékvíz visszatartására, gyűjtésére, illetve a lapos tetős épületeken zöldtető kialakítására vonatkozó előírásokat állapítanak meg (mint teszi azt a Budapest Főváros XII. kerületi Hegyvidéki Önkormányzat).⁹⁶⁵

Számos önkormányzatnál ismert emellett a fűtési módok helyi szabályozása, különböző eszközökkel. Ez a tárgykör a klímavédelemhez és a levegőminőség-védelemhez egyaránt kapcsolódik, s másutt részletesen ki is térek ennek a jogi kereteire.

A településfejlesztési koncepciók, integrált településfejlesztési stratégiák, zöldinfrastruktúra koncepciók (utóbbival például a főváros rendelkezik, ahol viszonylag alacsony a zöldfelületek aránya), zöld város programok tartalma jelzi, hogy különösen a nagyobb városok felismerik a kérdéskör jelentőségét, illetve azzal összefüggésben a zöldterületek klímavédelmi szerepét vagy az épületrendezés hatását a légszennyező anyagok és a hő kivezetése szempontjából is fontos szélcsatornákra. A stratégiák nem egy esetben a helyi szabályozás szükséges elemeire is kitérnek, mint amilyen (például Miskolcon) a településrendezési eszközök felülvizsgálata, illetve a zöldterületek felhasználásának tilalma, a zöld infrastruktúra rendszerszemléletű kezelése. Néhány város, illetve fővárosi kerület (mint a XII. kerület Rákosmente, Debrecen, Budaörs) önálló önkormányzati rendeletet is alkotott – eredeti jogalkotási hatáskörben – a saját kezelésű zöldterületekre. Ezek a növényeknek a rongálással, gépkocsi-behajtással szembeni védelmére, telepítésére és kivágására, gondozására stb. állapítanak meg szabályokat.

Szorosan összefügg ez a kérdéskör a fás szárú növények védelmével, amelyet korábban az önkormányzatok által gyakorolt hatáskörök áttekintésekor és például a síkosságmentesítés szabályozása körében már említettem. Levegő-, illetve klímavédelmi szempontból más eszközök is említést érdemelnek, mint amilyen például

⁹⁶⁴ Bartus: Fenntarthatóság és klímapolitika, 58. Mint a szerző rámutat, ez fontos eleme a kibocsátáscsökkentésnek, hiszen a közlekedés egyre nagyobb arányban felelős az üvegházhatás növeléséért.

⁹⁶⁵ Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidéki Önkormányzat Képviselő-testületének 23/2018 (VI.15.) önkormányzati rendelete a Királyhágó tér - Böszörményi út - Apor Vilmos tér - Stromfeld Aurél út - Németvölgyi út által határolt terület Kerületi Építési Szabályzatáról 7., 9., 10. §.

a gondozási-ápolási feladatok pontosítása (ami a fás szárú növények védelméről szóló kormányrendeletre is ráférne).⁹⁶⁶ Szükséges továbbá a fák nyilvántartása („fakataszter”), amelyek elkészítésére azonban nem minden településen került sor (van már ilyen például Pécsen, Kalocsán, Szombathelyen, illetve egyes fővárosi kerületekben is készült az önkormányzatok megbízásából). Ez a fák állapotát érintő változások tényleges nyomon követését, a közterületi növényzettel kapcsolatos kezelési intézkedéseket, az engedélyezési eljárásokat megalapozó eszköz, amelyre az érintett önkormányzatok településfejlesztési és más (például zöld város) stratégiai is támaszkodhatnak.

Ami a talajt illeti, a jelenlegi központi szabályozás a termőföldekkel való gazdálkodásra fókuszál, és a belterületek talajának védelmét gyakorlatilag az önkormányzatokra hagyja. A talajvagyonnal való gazdálkodás azonban csak esetlegesen és partikulárisan jelenik meg a helyi rendeletekben, például a településrendezési eszközökön, a zöldterületek védelméről szóló előírásokon keresztül. Ezek a beépítési, zöldfelületi arányokon, esetenként (például mélygarázsok felett) a növényzet valós igényeinek megfelelő vastagságú és termőképességű fedőréteg előírásán keresztül jelennek meg. A kérdéskör a jelenleginél sokkal nagyobb figyelmet érdemelne, nemcsak a talaj vízvisszatartó képességére, a település élővilágának sokszínűsége, hanem a klíma szempontjából is (még mindig nem kap elég hangsúlyt a burkolatlan talaj hűtő hatása, amit a növényzet tovább növelhet).⁹⁶⁷ Az urbanizáció egyik kedvezőtlen mellékhatása a zöldterületek beépítése, amin utólag nehéz javítani. Leginkább a város rehabilitáció, a barnamezők parkosítása, a funkciók újragondolása során lehet járható út (a beépítetlen telkeken közösségi kertek létesítésével, a barnamezők erdősítésével, az önkormányzati tulajdonú lakóházak belső udvarai kövezetének a feltörésével és beültetésével, a közösségi terek növelésével stb.).

A központi előírások (OTÉK) is elismerik a települések zöldfelületeinek szerepét a helyi klimatikus viszonyok megőrzésében; a zöldterületekből, erdőkből álló rendszerek fenntartása az önkormányzatok feladata. Sajnos az ilyen és hasonló szempontok azonban gyakran elsikkadnak a beruházói érdekek miatt (amelyek inkább a rendelkezésre álló területek minél nagyobb arányú, minél nagyobb épülettel való beépítésére sarkallnak, csökkentve ezáltal a légmozgás lehetőségét, s növelve az adott ingatlan majdani környezeti hatásait, az árnyékolástól a kilátás vagy a városkép elvonásán át a gépészeti berendezések, parkoló autók zajáig.) Ráadásul a központi előírások elég szűkre szabják a helyi rendeletalkotás lehetőségeit, úgy, hogy nem szabályoznak minden követelményt. A tájolás, a külső árnyékolás, a színválasztás, az anyaghasználat stb. szabályozása is fontos lenne, de erre inkább csak a településképvédelme szempontjából gondol mind a központi jogalkotó, mind az önkormányzatok túlnyomó többsége.

⁹⁶⁶ Bándi: Klímaváltozás, 14.

⁹⁶⁷ Bándi: Klímaváltozás, 13.

2012-ben a kérdéskör egyes elemeinek a környezetvédelmi szabályozása beke-
rült az országos előírásokba. Például az OTÉK 56/B. §-a szerint „a fenntartható
építőanyag felhasználás... törekszik a helyi vagy helyben gyártott építőanyagok
betervezésére, a bontott építőanyagok szakszerű újrafelhasználására.” (Az emlí-
tett bogácsi előírás, amely a helyben bányászott andezittufa használatára irányul,
ebben a körben értelmezhető, jó példaként.)⁹⁶⁸ Bizonyos energetikai előírások is
bekerültek (például az OTÉK 33., 50., 56. §-ának előírásai is hivatkoznak az eneri-
giatakarékossági követelményekre; a beépítés feltétele a környezettudatos energia-
gazdálkodás, és az épületeket úgy kell tervezni, hogy utólag is biztosítható legyen
azok ellátása megújuló energiahordozókkal). Mindez azonban a klímavédelemnek
csak egy szűk szelete, és ráadásul az előírás szerint a fenntarthatósági szempontok
érvényesítésére csupán „törekedni kell.”

A településkép-védelmi szabályozás – a már említetteken kívül – mind a területi,
mind az egyedi védelem körében lehetőséget kínál az önkormányzatok számára,
hogy a helyi viszonylatban erre érdemes és jelentős zöldfelületeket kiemelt ol-
talomban részesítsék. A központi előírások ugyan a település- és tájkarakter ele-
meinek a megőrzésére, fenntartására és fejlesztésére, illetve a táj-és kertépítészeti
alkotásokra, egyedi tájértékre, növényzetre (egy fasorra, egy-egy idősebb faegyed-
re) irányulnak, a település zöldfelületeinek a védelem alá helyezését a növényzet
összetett ökoszisztéma-szolgáltatásai is indokolják. Egy idősebb korösszetételű,
nagyobb lombosított fasor, park, vagy akár egy rét, klímaadaptációs jelentőséggel
is bír.⁹⁶⁹

⁹⁶⁸ A bogácsi előírás jelzi, hogy a központi építési előírások és lakásépítési támogatások nem ösz-
tönzik eléggé a helyi erőforrások használatát. Emiatt (ez lehetett az elsődleges bogácsi szempont)
veszélybe kerül a hagyományos településkép, de nő az indokolatlan építőanyag-szállítás környezeti
terhe is. Vö. Beliczay: Az építési szektor káros támogatásai, 145.

⁹⁶⁹ Árnyékot nyújtanak, megszürik a levegőt, zajszűrő hatással bírnak, megakadályozzák a ta-
lajeróziót, megkötik a csapadék egy részét, majd a párologtatás révén mikroklímát alakítanak ki,
elviselhetőbbé téve a kánikulát. Lásd a jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalását a telepü-
lésképi arculat védelmét szolgáló önkormányzati szabályozásokra vonatkozó ajánlásairól, 12. AJB-
3709/2017, 2017.06.26.

4. Kitekintés a német önkormányzatok eszközeire

Bár módszeres összehasonlításokat nem ígértem munkám első részében, korábbi kutatásaimra alapozva⁹⁷⁰ röviden kitérek a német joghelyzet néhány sajátosságára. Annál is inkább, mert úgy tűnik, átfogóbb a megközelítés Németországban, aminek különböző okai vannak. Ilyen ok mindenekelőtt, hogy egy gazdagabb országról van szó, de emellett az önkormányzati rendszer racionálisabb térszerkezete, a klímavédelmi célkitűzések komolyan vétele, a kulturális eltérések és az energiarendszer radikális megújítása – amelyben jelentős szerepet szánnak az önkormányzatoknak – szintén említhető. A klímavédelemben érintett számos életviszony közül itt az energiaágazatot emelem ki, amelynek az egyik részterületéhez (fűtési energia) egy következő pontban a hazai helyzet kapcsán is kitérek majd.

Korábbi, németországi kutatásaim során tapasztaltam, hogy az Európai Unió és egyes tagállamok is (például Németország) igyekeznek ösztönözni az energiaellátási rendszerek (elosztó hálózatok) decentralizációját, ami a helyi erőforrásokra épülő, emberi léptékű, a helyi közösség szeme előtt lévő és egyúttal a helyi közösség közreműködésére épülő energiatermelést és elosztást jelent. Ezzel kapcsolatban a szakirodalom mellett foglal állást, hogy az energiarendszer decentralizálása alulról jövő kezdeményezéseket igényel, s erősíti az önkormányzatiság valamint a helyi demokrácia intézményeit is.⁹⁷¹ A helyi építési előírások Németországban elősegítik a klímabarát megoldásokat (például szélkerekek, geotermikus erőművek és napelemek telepítését, utóbbi célra az épületek és különféle létesítmények felületeinek előnyben részesítését).⁹⁷² A német központi szabályozás jelentős teret biztosít a helyi kezdeményezéseknek, felismerve, hogy helyi szinten olyan intézkedések hozhatók, amelyek megfelelnek a helyi (klimatikus, környezeti, társadalmi, településszerkezeti stb.) viszonyoknak.⁹⁷³ A helyi érdekeket a lakosság is könnyebben

⁹⁷⁰ A Németországra vonatkozó eredmények összefoglalására lásd Fodor L: Klímavédelem az energiajogban. A kutatást a TÁMOP-4.2.2.A-11/1/KONV-2012-0041 számú projekt támogatta; a projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

⁹⁷¹ Fodor L: Klímavédelem az energiajogban, 38–39.

⁹⁷² Fodor L: Klímavédelem az energiajogban, 60–61.; Weyer–Oppelt: Geothermie, 687.

⁹⁷³ Waller: „Neue Energie” für die kommunale Selbstverwaltung, 270.

felismeri, s mivel ezen a szinten az intézkedések, beruházások, kötelezettségvállalások terhei és az azokból fakadó előnyök jobban (és egyúttal jobban láthatóan), vagy ha úgy tetszik, igazságosabban kiegyenlíthetők, szívesebben is vallják azokat a polgárok a magukénak. Jól látszik ez például a megújuló energiahordozót hasznosító, kiserőművek társadalmi elfogadottságán (szemben a nagyerőművek esetén tapasztalható NIMBY-jelenséggel).

Másrészt Németország jelenleg zajló „energiapolitikai fordulata” is támaszkodik a helyi cselekvési szintre, és az energiaszektor környezetvédelmi követelményeinek a kialakításában és megvalósításában a községeknek (helyi önkormányzatoknak) is szerepük van. Van, aki egyenesen úgy fogalmaz, hogy az energiapolitikai fordulat a településeken valósul meg, s az önkormányzatok annak elsődleges címzettjei.⁹⁷⁴ A települések lehetőségei ugyanakkor Németországban is korlátozottak, a magasabb szintű – részben európai uniós – szabályozás, az energiapiaci liberalizáció miatt (amelynek következményeképpen a kommunális szolgáltatók egyes priviligiumai 1998-tól megszűntek, és a közhatalmi befolyás is csökkent az ágazatban).

Az önkormányzatok eszközei közül érdemes kiemelni a koncessziót, amelynek tárgya az infrastruktúra átengedése a különböző vezetékes szolgáltatások biztosítása (víz-, gáz- villamosvezeték stb.) érdekében. A felek egyfelől az önkormányzatok, másfelől a szolgáltatók. A koncesszióba adással az önkormányzat átengedi a szolgáltatáshoz szükséges infrastruktúrát, s vállalja, hogy ő saját maga nem szervez szolgáltatást. Megjegyzendő, hogy Németországban önkormányzati feladat az energiaellátás is, és saját tulajdonú elosztó hálózat esetén saját maguk láthatják el a lakosságot árammal; vagy más településekkel társulva, közös (köz-) szolgáltatást szerveznek; vagy egy koncessziós pályázat eredményeként, szerződéses úton átengedik azt, egy külső vállalkozásnak.⁹⁷⁵

Mivel általában egyetlen hálózat áll rendelkezésre, az önkormányzatok természetes monopóliummal rendelkeznek, s ezzel függ össze a koncesszióknak a szabályozó hatása.⁹⁷⁶ A koncesszió révén a község befolyást gyakorolhat a koncesszióvevő tevékenységére, egyfelől a kiválasztás feltételeinek rögzítésével, másfelől a szerződésben foglalt kikötésekkel.⁹⁷⁷ 2011 óta a feltételek közt a környezet illetőleg a klíma védelmét kötelezően érvényesíteniük is kell.⁹⁷⁸ Bizonyos feltételeknek – mint például az elektromos áram valamely megújuló energiahordozóból történő előállításának, vagy kizárólag megújuló energiahordozóból előállított áram beszer-

⁹⁷⁴ Bögelein–Wächter: *Recht und Praxis der Energiewende*, 140.

⁹⁷⁵ *Windenergie und Kommunen. Leitfaden für die kommunale Praxis*. Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung, Rheinland-Pfalz, 2013, 26. <http://www.mwkel.rlp.de/File/Windenergie-und-Kommunen-pdf/> (2014. 09. 25.).

⁹⁷⁶ Brüning–Schulz–Tischer: *Die Rolle der Kommunen*, 219.

⁹⁷⁷ Brüning–Schulz–Tischer: *Die Rolle der Kommunen*, 221.

⁹⁷⁸ Kahl–Schmidtchen: *Konzessionsverträge*, 2.

zésének – a kikötése ugyan nem lehetséges,⁹⁷⁹ de például a hálózat fejlesztésével (bővítésével, felújításával, intelligens hálózattá fejlesztésével) kapcsolatos kötelezettségek rögzíthetők.

Mint arra már utaltam, az önkormányzatoknak az energiaszektorban játszott szerepe elsődlegesen a közellátási kötelezettségből fakad, amely – a magyar önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatkörén túlmenően – kiterjed a villamosenergia-ellátásra, illetve az ahhoz kapcsolódó szolgáltatásokra és tanácsadásra is. Az energiaellátás mint önkormányzati kötelezettség az elosztó hálózat üzemeltetését jelenti, amitől az energia termelése független, vagyis az energiatermelés nem minősül helyi közügynek.⁹⁸⁰ Ha létezik kommunális erőmű, természetesen lehetséges a helyi szintű igények helyben előállított energiával való kielégítése, és a kis-kapacitású, illetve helyi erőforrásokon alapuló, decentralizált termelési szerkezet erősödésével az önkormányzatok egyre inkább olyan helyzetbe kerülhetnek, hogy az energiatermelésről maguk is gondoskodni tudnak.⁹⁸¹ Egyes tartományi kormányok biztatják is arra a községeket, hogy (például a szélenergia hasznosítására) saját energiatermelő kapacitást hozzanak létre.

A feladatellátás leggyakrabban az ún. Stadtwerke, azaz „városi művek”⁹⁸² keretében történik, amelyek – akárcsak a mögöttes infrastruktúra – túlnyomóan kommunális tulajdonban (egy vagy több önkormányzat többségi tulajdonában) vannak. Azon túl, hogy a közzállalat hangsúlyosabban képvisel helyi érdekeket, nagyobb figyelmet fordít a megújuló energiahordozók használatára is, és adott esetben (például Hamburgban) olcsóbban is biztosítja az áramot, mint a nagy energiakonszernek egyikéhez tartozó, korábbi szolgáltató.

A városi művek helyi rendeleti szabályozás alatt állnak, az önkormányzatok számára ez is egy lehetőség a klímavédelmi szempontok érvényesítésére. A települési önkormányzatok széles körű ellátási kötelezettségéhez jelentős középület-állomány is tartozik, amelynek az üzemeltetése a városi művek révén egy szervezetben összpontosul. Ennek irányításán keresztül az önkormányzatnak arra is lehetősége van, hogy jó példát mutatva orientálja a helyi közösség fogyasztói magatartását, például az energiatakarékosság terén. Ugyancsak tulajdonosként arra is lehetősége van a településeknek, hogy saját külterületi ingatlanjaikat rendelkezésre bocsássák

⁹⁷⁹ Hüting–Hopp: *Rekommunalisierung der Energieversorgung*, 260.

⁹⁸⁰ Waller: „Neue Energie” für die kommunale Selbstverwaltung, 269.

⁹⁸¹ Brüning–Schulz–Tischer: *Die Rolle der Kommunen*, 220.

⁹⁸² A „városi művek” (közművek) akár kommunális vállalatok, akár gazdasági (kereskedelmi) társaságok (egy vagy több vállalat) formájában is működhetnek. A kifejezés többes száma abból fakad, hogy jellemzően többféle szolgáltatást, illetve infrastruktúrát fognak össze, a tömegközlekedéstől a vízellátáson és hulladékgazdálkodáson át az energiaellátásig. A „városi” jelző abból következik, hogy a 20. század végéig csaknem kizárólag városi jogú települések rendelkeztek ezzel a formációval, és csak az 1990-es évektől megfigyelhető liberalizáció hatásaként alakultak ilyen kommunális szolgáltatók a városi joggal nem bíró községekben. http://de.wikipedia.org/wiki/Stadt-_und_Gemeindewerke.

(saját beruházásukhoz felhasználják, vagy egy energiatermelő vállalkozásnak bérbe adják) a megújuló energetikai beruházásokhoz.⁹⁸³

Különösen a szélenergia-projektek (szélkerekek telepítése) körében látható, hogy az önkormányzatok a településrendezés eszközeivel is aktívan részt vesznek a megújuló energiahordozók hasznosításának az előmozdításában. Az önkormányzatoknak ez egyfelől gazdasági érdeke is, hiszen (ha nem saját maguk építenek ki termelő kapacitást) bérleti díjhoz (illetve koncessziós díjhoz) és adóbevételekhez jutnak. Ez azonban nem az egyetlen szempont. Az érintett fejlesztéseket általában a lakosság is nagy arányban támogatja, például a szélkerekek elhelyezésére szolgáló területek kijelölése kapcsán, a településrendezési tervek elfogadásakor (amikor tudni illik, közmeghallgatásra kerül sor). Ebben a népszerűségben ugyanakkor – az energiapolitikai fordulat általános támogatottsága mellett – a gazdasági szempont is szerepet játszhat, amennyiben a polgároknak lehetőségük van részt venni a befektetésekben, illetőleg részesülni a profitban is.⁹⁸⁴

A településfejlesztés és -rendezés általános kereteit az építésügyi törvénykönyv rögzíti.⁹⁸⁵ A törvény az önkormányzatok két fontos szabályozóeszközével kapcsolatban ad előírásokat; a területek beépítésére vonatkozó, kötelező előírások megállapítása a településen, és a konkrét építési terveket előkészítő, általános fejlesztési terv (amely megállapítja a területhasználat célját a település egyes övezeteiben, de csupán az önkormányzatra nézve kötelező, és ez a tervezési fázis egyébként akár el is maradhat, ha az önkormányzat nem tartja szükségesnek).

Ez a törvény már 2004 óta lehetővé teszi például, hogy az önkormányzatok szabályozzák az épületek tájolását, s ezzel az energiaigényt csökkentse. Korlátozhatják bizonyos tüzelőanyagok felhasználását (a légszennyezettség csökkentésére), területeket jelölhetnek ki, ahol építésügyi intézkedések tehetők a megújuló energiahordozók igénybevételére.⁹⁸⁶ 2011-től egy módosítás nyomán⁹⁸⁷ a törvény kiegészült a klímaváltozás elleni küzdelem, illetőleg az ahhoz való alkalmazkodás szempontjával.⁹⁸⁸ Ez a rendelkezés a településrendezés során érvényesítendő érdekeket, elveket jelöli meg, köztük korábban is érvényesített érdekeket (a helyi építésügy

⁹⁸³ Windenergie und Kommunen. Leitfaden für die kommunale Praxis, 27.

⁹⁸⁴ Bögelein–Wächter: Recht und Praxis der Energiewende, 141.

⁹⁸⁵ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt

durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2014 (BGBl. I S. 954) geändert worden ist.

⁹⁸⁶ Kahl: Klimaschutz durch die Kommunen, 395–396.

⁹⁸⁷ Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden. 22.7.2011., BGBl. 2011. I S. 1509.

⁹⁸⁸ 2004-től ugyan már volt egy általános utalás a törvényben a klíma védelméért való felelősségre (kifejezeten a környezet védelméhez rendelve), de ahhoz egyrészt nem kapcsolódtak konkrét kötelezettségek, másrészt – általánossága miatt, azaz mert teljesen független volt a helyi klímavédelmi szempontoktól – vitathatóan bizonyult alkotmányjogi szempontból. A vita összefoglalására lásd Braun: Kommunalisierung von Umweltaufgaben, 107–110.

mellett), mint az emberhez méltó környezet biztosítása, illetve az élet természeti alapjainak védelme és fejlesztése.⁹⁸⁹ A 2011-es módosítás olyan szempontokról emlékezik meg, mint a megújuló energiahordozók hasznosításához szükséges területek biztosítása, a közlekedési igények (s ezzel a széndioxid kibocsátás) csökkentése, vagy a szélcsatornák kijelölése, amelyeket nem lehet beépíteni, az élehető mikroklima védelmében.⁹⁹⁰ Privilegizált (közérdekű vagy helyhez kötött) beruházások között szerepel egyes megújuló energiahordozók (víz, szél, nap, biomassza) fejlesztése és használata, amelyek némelyikére a törvény részletes szabályokat is megállapít, például megszabva azok maximális kapacitását.⁹⁹¹

A községek az energetikai beruházások (például szélparkok) létesítését a településrendezési jogban különösen ún. „koncentrált övezetek” kijelölésével szabályozhatják.⁹⁹² Egy ilyen terület kijelölése révén az érintett beruházások a település egyéb területeire nem telepíthetők. Különösen tájképi, természetvédelmi és zajvédelmi szempontból problematikus, hogy a szélkerekeket korábban egymástól függetlenül, különböző településrészekre telepítették, amihez képest az új szabályozás révén „szélparkok” jöhetnek létre, egy-egy területre koncentrálnak az energiatermelő berendezéseket.⁹⁹³

2011-től lehetővé teszik a települések számára olyan területek kijelölését is, amelyeken az új építkezésekre építésügyi és technológiai követelményeket kell megállapítani, a megújuló energiahordozókból vagy kapcsolt energiatermelésből származó villamos energia, hő-, illetve hűtési energia előállítására, használata és tárolása körében. Azaz immár nemcsak építési, hanem műszaki előírásokról is szó van (adott esetben előírható például, hogy a háztetőkön milyen napelemeket kell elhelyezni).⁹⁹⁴ Csekély mértékű átalakításokat a már használatban lévő épületekkel kapcsolatban is előírhatnak, az energiatakarékosság-, illetve hatékonyság érdekében, ha a változtatás nem sérti a szomszédok vagy épp az „építési kultúra” (például a városkép megőrzése) érdekeit.

A városok, városrészek rehabilitációja (Stadtumbau) körében lehetőségük van az önkormányzatoknak arra, hogy – az érintett ingatlantulajdonosokkal kötött megállapodások segítségével, illetőleg a szakhatóságok bevonásával – épületek lebontásáról vagy (az erőforrásokkal való takarékoskodás okán) átépítéséről intézkedjenek. A 2011-es szabályok kifejezetten lehetővé teszik a rehabilitációt akkor is, ha az

⁹⁸⁹ Kment: Die Begleitung der Energiewende durch kommunale Bauleitplanung, 1125–1126.

⁹⁹⁰ Krautzberger: Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes, 362.

⁹⁹¹ Battis és szerzőtársai: Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes, 901–902.

⁹⁹² Csak érdekességképpen – az „önkormányzatiság” már említett követelményének az értelmezéséhez – teszem hozzá, hogy bár a településrendezési tervek alá vannak rendelve a magasabb szintű, például területrendezési terveknek, az ilyen „koncentrációs” területek kijelölése kizárólag a községek előjoga. Braun: Kommunalisierung von Umweltaufgaben, 151.

⁹⁹³ Battis és szerzőtársai: Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes, 903–904.

⁹⁹⁴ Kment: Die Begleitung der Energiewende durch kommunale Bauleitplanung, 1129.

épületállomány, illetve a településszerkezet az általános klímavédelmi követelményeknek nem felel meg (például hőszigetek kialakulása vagy a magas fűtési költségek miatt).⁹⁹⁵ Bármilyen is azonban a rehabilitáció oka, annak a klímavédelemhez, illetve a klímaváltozáshoz való alkalmazkodáshoz mindenképpen hozzá kell járulnia.

Mindezen követelmények mellett a tartományok is megállapítanak a településrendezésre vonatkozó, sajátos szabályokat. Ezek szinte mindegyike felhatalmazást ad a káros kibocsátásokkal járó fűtőanyagok korlátozására, vagy meghatározott fűtési mód alkalmazására egyes településrészekben. Olyan tartományok is vannak, amelyek ezt a felhatalmazást általában a felhasználható energiafajták korlátozására biztosítják, kiterjesztve azt a villamos energiára is. (A bírói gyakorlat szerint az önkormányzatoknak ugyanakkor szem előtt kell tartaniuk az arányosság követelményét, például megfelelő határidőt adva a korábban épült házak tulajdonosainak, kikötvé a műszaki feltételek meglétét és a gazdasági elvárhatóságot, nem túlzott mértékben leszűkítve az alkalmazható technológiák körét.)⁹⁹⁶

A német önkormányzatoknak minden bizonnyal jóval több lehetősége van a klímavédelmi szempontok érvényre juttatásában, mint a hazaiaknak. A számos, német viszonylatban említett eszköz közül a fűtési módok szabályozását elemzem részletesebben, a hazai viszonyok alapján.

⁹⁹⁵ Krautzberger: Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes, 365.

⁹⁹⁶ Kahl: Klimaschutz durch die Kommunen, 400–402.

V. RÉSZ
KÖRNYEZETPOLITIKAI,
KÖRNYEZETJOGI ÉRTÉKELÉSEK

1. A zárt láncú gazdaság kérdése, avagy lehet-e a települési önkormányzat Magyarországon a megfelelő helyi szint kerete?

A környezeti (társadalmi és gazdasági) fenntarthatóság kereteinek keresése során, mint láthattuk, számos alkalommal megfogalmazódott már a helyi cselekvési/döntési szint fontossága. Ugyanakkor arra is utaltam, hogy az önkormányzati struktúrák alkalmassága több szempontból is (az önkormányzatok gazdasági, társadalmi bázisának erodálódása miatt) megkérdőjeleződik.⁹⁹⁷

Az önkormányzatok mérete kapcsán is számos szempontot fogalmazott már meg a szakirodalom, rámutatva arra az ellentmondásra, hogy a helyi demokrácia életképessége inkább kisebb, míg számos közszolgáltatás hatékonysága méretgazdaságossági okokból inkább nagyobb méretet indokol.⁹⁹⁸ Ezek a megfontolások is szerepet játszottak például abban, hogy a 20. század utolsó harmadában számos nyugati országban hajtottak végre integrációs reformokat, amelyek révén gyakran elveszett az elemi települési szint önállósága.⁹⁹⁹ Az igazi kérdés ugyanakkor szerintem – a fenntarthatóságra, a fokozódó környezeti kihívásokra, vagyis a funkciók, az elvárások változására tekintettel – túlmutat a méret meghatározásának az említett szempontjain.

A települési önkormányzatok ma azért sem feltétlenül jelentik a fenntarthatóság megfelelő jogi-igazgatási keretét (és szintjét), mert például nagyobb városok esetén

⁹⁹⁷ Horváth–Józsa–Hoffman: Újraszabva, 11, 18. E szerzők egyebek mellett arra is utalnak, hogy a hálózatosság miatt, annak informális elemeire tekintettel a helyi hatalmat a központi hatalom is kevésbé tudja megragadni, szabályozni és segíteni.

⁹⁹⁸ Houlberg: *Municipal Size, Economy, and Democracy*, 309–310. E tanulmány ugyanakkor rámutat arra, hogy a kutatási eredmények ellentmondásosak, és rendkívül tág értelmezési keretet adnak a politikai döntéshozók számára. Korántsem bizonyított, hogy a nagyobb önkormányzat feltétlenül hatékonyabb, a kisebb pedig demokratikusabb lenne. Az sem mellékes, hogy a mérceként szereplő demokráciának magának is sokféle értelmezése van; nem mindegy, hogy közvetlen vagy közvetett demokráciáról beszélünk-e, beleértjük-e az elszámoltathatóságot, a közszolgáltatásokkal való elégedettséget, a polgárok azonosulását az önkormányzattal stb. – uo. 320, 327–328. A nyitottság, a polgárközeliség, az átláthatóság, az elszámoltathatóság ugyanis újabban nem annyira a közvetlen részvétellel, mint inkább az önkormányzati teljesítmények társadalmi elfogadottságának a fokmérőiként kerülnek előtérbe. Horváth M.: *Magunkon kívül*, 80.

⁹⁹⁹ Pálné Kovács: *Helyi önkormányzatok*, 6.

a fenntartható közösség (fogalmilag) és a település lakossága (egyebek mellett az ehhez túlságosan nagy méreténél fogva) nem esik egybe. Ez kisebb területi egységeket indokolna. Vannak emellett az ellentétes irányba húzó erők is. Például a természeti erőforrások előfordulása, a környezetvédelmi közszolgáltatások területe, a hálózatosság túllépi a település közigazgatási területét, adott esetben nagyobb területet (agglomerációt, várostérséget stb.), több szereplőt és tevékenységet kapcsol egybe.

Az is kirajzolódott az eddigiekből, hogy a hazai önkormányzatok között a méret szempontjából óriási aránytalanságok jellemzők. Általában elmondható, hogy részben önhibájukból, részben „strukturális fogságukból” – azaz jogi, társadalmi, gazdasági és politikai kötöttségekből, korlátozott gazdasági önállóságukból – fakadóan a fenntarthatóságot környezetpolitikájukkal nem célozzák és nem is valószínűsítik meg. Vannak azonban köztük érdemleges különbségek, és ezek jelentős része ugyancsak közvetlen összefüggést mutat a településmérettel. Emellett azonban további változók is vannak, a helyi közösségek és a vezetés elkötelezettségétől a gazdaság szerkezetén át a természeti adottságokig.

Most az önkormányzatok „alkalmasságának” kérdését két további, az eddigiektől eltérő szempontból igyekszem megvilágítani.

1. 1. FÖLDRAJZI MEGKÖZELÍTÉS

Maga a kérdés úgy és azért merült fel bennem, merthogy a hazai önkormányzati rendszer településcentrikus,¹⁰⁰⁰ és a Möt. előírásai (preambulum, 6. §) a helyi közösség öngondoskodási képességének, illetve a település önfenntartó képességének erősítését, lehetőségeinek feltárását és saját erőforrásainak a hasznosítását várja el az önkormányzatoktól. Az általam végzett esettanulmányok mindegyike során (például a helyi stratégiákban) azt láttam azonban, hogy a település határain belül rendelkezésre álló természeti erőforrások és a település lakosságának, gazdaságának az igényei nem esnek egybe (és azt feltételezem, hogy ez csaknem valamennyi hazai településre igaz). Azaz: a teljes körű önfenntartás, a saját erőforrások feltárása és hasznosítása a civilizáció jelenlegi szintjén szükségszerűen más (nem csak helyi és nem csak természeti) erőforrásokat is igényel. A Möt. idézett előírása sem azt követeli meg, hogy csakis helyi erőforrásokra építsenek az önkormányzatok; azokat kiegészíthetik, például a gazdaság ösztönzése, költségvetési támogatások, együttműködések stb. révén.

A regionális, országos vagy netán nemzetközi munkamegosztásban is résztvevő településeknél ez teljesen „természetesnek” volt mondható már évszázadokkal ezelőtt is. A központosított irányított, hatalmi-politikai szempontok szerint előírt

¹⁰⁰⁰Nagy–Hoffman: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, 34.

munkamegosztás lenyomatai mai településhálózatunkon, infrastruktúránkon, gazdasági-társadalmi rendszerünkben és az állami szabályozási mechanizmusokban is megfigyelhetők. A civilizációs vívmányok terjedése is jelzi ezt (leglátványosabban a városokban, ahol több civilizációs szolgáltatás és termék érhető el, mint vidéken).

Több természeti erőforrást (vizet, élelmiszert, nyersanyagot, energiahordozót, stb.) fogyasztanak településeink, mint ami helyben rendelkezésre áll (legnyilvánvalóbb ez talán az élelmiszertermelés és a városok viszonylatában; vagy a vízfogyasztással összefüggésben, utalva például a vezetékes vízellátásra és a kezelést igénylő szennyvízre, illetve a palackozott víz növekvő arányú fogyasztására egyaránt).¹⁰⁰¹ De többet fogyasztunk annál is, mint amire a helyben lakóknak szüksége van (minél nagyobb egy település, annál inkább), illetve még annál is, mint amire ténylegesen (a valós szükségletek kielégítésére) szükségünk van. Ezt annak (akár csak felületes) ismerete is igazolhatja, hogy egy településnek milyen anyag- és energiaforgalma van (például bejövő/kimenő élelmiszer, villamos energia, építőanyag, ipari termék). Ha a saját példáimból kívánok meríteni, Bogácson például a turizmus igénye (illetve az önkormányzat jövedelemigénye) alakítja a termálvíz kitermelését, s nem a helyi lakosoké. Csak ráadás, hogy a vízhasználat ugyanakkor a hulladékhoz elvesztése miatt pazarló is. Az idegenforgalom bevételei lehetővé teszik a fejlesztéseket, s azok jelentik, például a szociális segélyek forrását is. Az önkormányzat így teremti elő forrásait. A Möt. említett előírásának ez a modell (is) megfelel (jóllehet, környezeti szempontból nem fenntartható).

Olyan szabályozási mechanizmus, amelyik a közös termálvíz készlet vagy más, természeténél, elhelyezkedésénél fogva közös erőforrás használatára megosztására irányulna az érintett települések között, nincsen. Ez nemcsak az ott élő közösségek szempontjából lehet igazságtalan, hanem a természeti erőforrások felélését is gyorsíthatja.¹⁰⁰²

A miskolci példa azt is megmutatja, hogy a helyi erőforrások és a helyi igények közt nem feltétlenül csak a több és a kevesebb viszonya áll fenn, hanem strukturális problémák is beazonosíthatók. Például a termőföldet túlnyomóan szántóföldi növénytermesztésre hasznosítják (itt is, akárcsak az ország legtöbb termőterületén), mégpedig intenzíven, azaz a környezetet kevésbé kímélő módszerekkel, és jócskán a helyi igények felett. Eközben ugyanolyan erőforrást (földet, vizet stb.) a helyi la-

¹⁰⁰¹ Pump: A települési vízgazdálkodás, 201–211.

¹⁰⁰² Mint láttuk, a központi előírások szerint a hatásterületen lévő önkormányzatok a környezetvédelmi bírságokon, díjakon és járulékokon megosztozhatnak. Amit most említék, ennél is lényegesebb volna. A bogácsi példánál maradva, az egyik szomszédtelepülés önkormányzati képviselője említette, hogy a termálvíz náluk is elérhető, de ha ők is fürdőt nyitnának, az tönkretethetné a bogácsi fürdőt, és megromlana a két település viszonya. Tehát nem teszik. Ők is csak a versenyre gondolnak azonban, s nem a készletek végességére. Márpedig két gyógyfürdő egymás mellett könnyen a közlegelők tragédiájához vezetne. Utóbbit elkerülendő, illetve a környezeti igazságosság jegyében ilyen esetekben indokolt lenne a természeti erőforrás kiaknázásából származó jövedelem megosztása.

kosság élelmiszerellátásához (a kínálat diverzifikálásához) másutt is igénybe kell venni. Ez szintén pazarlással jár (például energia kell a szállításhoz).

Valószínűleg a legtöbb hazai településen, csaknem valamennyi környezeti hatótényezővel végig lehetne vezetni ezt a gondolatot, a vízigénytől és szennyvízkezeléstől a bányászat, hulladékkezelésen át a közlekedés zaj- és levegőterheléséig. Nyilvánvaló, hogy nem lehetne minden esetben azonos megközelítésekre, megoldásokra jutni, hiszen a terhelés sokszor „külső” tényező (például átmenő forgalom), történeti adottság (például korábbi ipartelepítés) eredménye, s a települések problémái, gazdasági ereje, lélekszáma, természeti adottságai, rendkívül eltérnek egymástól. Ez tehát egy olyan kérdés, ráadásul nagyon összetett és nehéz kérdés, amelyik nem az egyes önkormányzatok szintjén, hanem az egész gazdaság és társadalom, illetve állam, s azon belül – részben – az önkormányzati rendszer szintjén kezelendő.

E körben lehet felvetni azt a kérdést is, hogy vajon hozzáigazíthatók-e a közigazgatási határok – s egyidejűleg a különféle értékláncok, szolgáltatási körzetek – a természeti adottságokhoz, figyelemmel nemcsak a természetesnek vett földrajzi határokra, hanem a területek eltartó képességére, az egy-egy tágabb térségre jellemző adottságokra (melyik erőforrás érhető el, s melyik nem). Biztos vagyok abban, hogy ma 100 megkérdezettből 99 azt mondaná, hogy nem lehet, és hogy erre nincs is szükség. Én a maradék 1%-hoz sorolom magamat, akik szerint ez nemhogy lehetőség, hanem szükségszerűség kérdése, nemcsak az államigazgatásban, hanem az önkormányzatok szintjén is (a helyi erőforrás – helyi kompetencia összefüggés okán).

Ennek alátámasztására (már amennyiben még indokolás szükséges az előzőekben leírtak mellé), röviden ki kell térnem arra, hogy az állam térszerkezetét, így az önkormányzatok határait is különféle racionalitások alakítják. Ilyenek a különféle földrajzi, funkcionális, gazdasági, adminisztrációs szempontok, a településhálózat, a közelség (megközelíthetőség), arányosság stb. A közigazgatási és regionális tudományi szakirodalom rámutat, hogy bármelyik koncepció is a meghatározó, mindig előfordulnak lehatárolási problémák.¹⁰⁰³ Ráadásul mindig vannak új kihívások, és ezeket nem lehet mindig a térszerkezet, a határok megváltoztatásával megoldani.¹⁰⁰⁴ (Napjainkban például a hálózatoság vagy az internethasználat – az elektronikus közigazgatás terjedésével, bizonyos ügýtípusok esetén – csökkenthetik az intézményesített határok szerepét, a központoknak a polgároktól való távolságát stb.).

Ami a hazai helyzetet illeti, az imént említett, racionális megfontolások maguk is gyakran háttérbe szorulnak. A számos közigazgatási reform során a hagyományokhoz, határokhoz való ragaszkodás meghatározó tényező maradt, így a magyar közigazgatás térszerkezetét továbbra is számos, olyan „archaikus” elem terheli, mint

¹⁰⁰³ Pálné Kovács: A közigazgatás térszerkezete, 2, 4.

¹⁰⁰⁴ Pálné Kovács: A közigazgatás térszerkezete, 3.

az ezeréves megyék, az újra visszatérő, fél évezredes múlttal rendelkező járások, a környezetüktől inkább elszigetelődő, privilegizált nagyvárosok, a környékével és kerületeivel egyaránt békétlen főváros.¹⁰⁰⁵

Ha a környezeti racionalitást vesszük alapul, akkor értelmezésben egy régi-új kihívásról van szó, amelyet elhanyagoltunk, s amelynek a jelentősége napjainkban egyre növekszik. A környezeti szempont számos más racionalitás mögé került, ami magától értetődően következett abból, hogy „leigázzuk” a természetet,¹⁰⁰⁶ nemcsak a különböző gazdasági ágazatok (mint a településfejlődésre is hatással bíró építőipar, kereskedelem, közlekedés stb.) technikai révén, hanem a településhálózatban, illetve településszerkezetben, az infrastruktúrában, a szolgáltatásszervezésben egyaránt. Mindez kihat az önkormányzati rendszer térszerkezetére is.¹⁰⁰⁷ Az államigazgatásban – 2015 után – nem sikerült megtartani a környezetvédelmi ágazat önállóságát és területi sajátosságait sem.

Az önkormányzati feladatok meghatározása körében olyan folyamatok is zajlanak, amelyek ma még nem értékelhetők. Mennyiben él a jogalkotó a kötelező társulás előírásának a lehetőségével, vagy veszi inkább ki az önkormányzatok kezéből, s szervezi meg adott esetben az állam térszerkezetétől függetlenül a közszolgáltatásokat? (Utóbbi felsejlik, például a települési hulladékgyűjtés körében.) Összességében e bizonytalanságok ellenére is úgy látom, hogy a környezeti, környezetvédelmi funkciók ellátása és a valódi (önkormányzati meghatározottságú) decentralizáció számára sem kedvezőek a jelenlegi keretek.

A térszerkezet problémáira egyébként a környezet-gazdaságtani elemzések is rámutatnak. Figyelemre érdemes példa, hogy számos település természetföldrajzi és közigazgatási határa nem esik egybe; például azért, mert a várossá válás feltételeinek a teljesítése érdekében korábban kistelepüléseket vontak össze. Ennek egyebek mellett abban érhető tetten a negatív következménye, hogy a hazai környezetvédelemi (különösen a szennyvízkezelési) infrastruktúra kiépítése sokszor

¹⁰⁰⁵ Pálné Kovács: A közigazgatás térszerkezete, 7.

¹⁰⁰⁶ Bár e kifejezést ma már nem illik használni, mégis ez a tendencia ismerhető fel, mutat rá Vida: Biodiverzitás és ökoszisztéma-szolgáltatás, 772.

¹⁰⁰⁷ Egy már említett példához visszanyúlva, a folyószabályozás, lecsapolás eredményeire utalok, amelyek révén olyan, például vizes területeket is belaktunk, amelyeken a természet erőivel folyamatosan küzdeni kell az épületek állagmegóvása érdekében. De a felmérés során azzal is találkozottunk, hogy a korábbi településrendezési döntések az ipari, bányászati tevékenység örök időnkig való fennállásában bízva születtek. Van olyan városunk, ahol megszűnt a korábbi bányászat, és elkezdett helyreállni a felszín alatti vízszint, előntve pincéket, alámosva utakat stb. Ez „zöld szemüvegen át” nézve mérhetetlen pazarlással, károkkal és önpusztítással jár együtt, amelyeket elfogadunk, szükségszerűnek tekintünk, holott nem feltétlenül azok. Az önkormányzatoknak ebben is lehet szerepe, mert bár a fogyasztás – a nagyobb lakás, ház és autó, a „könnyebb” élet stb. – iránti vágyat ők aligha csillapíthatják, például a településrendezés eszközeivel legalább a beépítéseket, a település terjeszkedését szabályozni tudják.

irracionális módon (gazdaságilag nem hatékonyan, és felesleges kapacitásokkal)¹⁰⁰⁸ valósult meg.

Olyan területekre is kiterjesztették az uniós szabályozásból fakadó beruházási kötelezettséget, amelyekre nem kellett volna, ráadásul a hazai viszonyok között – részben lobbierdekből – „csatornázási láz” tört ki. Ennek –, illetve a hiányos, például társulási kötelezettséget, fajlagos hatékonysági kritériumokat elő nem író szabályozásnak – az eredménye kistelepülések esetén pénzügyileg nem fenntartható, drága közszolgáltatás, kihasználatlan infrastruktúra, a nagyváros-vidék feszültség erősödése, a lakosság jólétszökkenése stb.¹⁰⁰⁹ A hulladékgazdálkodási infrastruktúrát tekintve is számos példát lehetne hozni, rosszul megtervezett kapacitásoktól, hiányosan ellátott településeken át, a feleslegesen utaztatott hulladéktömegeig.¹⁰¹⁰

Az önkormányzati rendszer máig megoldatlan problémájának tekintett elaprózottság¹⁰¹¹ ebből a szemszögből némileg más megvilágítást kap. Itt ismét a környezetpolitika eredményeit kell felhívnom (amelyek különböző irányait az erős és a gyenge állam kérdésében már összekapcsoltam egymással). Azok egyfelől (mint e munka első részében láttuk) a helyi kisközösségek önellátásra törekvését és autonómiáját; másfelől viszont az önellátás, a zártláncú gazdaság reális, teljesebb termékkörre kiterjedő megvalósítási szintjeként, azaz a fenntartható fejlődésnek megfelelő keretként a „kistérségeket”,¹⁰¹² mint emberi (mesterséges) ökosziszté-

¹⁰⁰⁸ Mint arra Szlávik is rámutat, a környezetvédelmi szabályozás célrendszeréhez hozzátartoznak társadalmi (etikai, méltányossági) szempontok és a lehető leggazdaságosabb megvalósítás is (az elérni kívánt célra alkalmas szabályozási módok közötti választás a költséghatékonyság alapján). Szlávik: Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás, 208–209.

¹⁰⁰⁹ Kerekes: A környezetgazdaságtan alapjai, 202.; Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 88–89. Kerekes szerint a közművesítésre vonatkozó uniós szabályozás azért megengedőbb a kistelepülésekkel, mert azok szennyvize kevésbé veszélyeztetni a vízbázisokat. Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon, 185. Mint e szerző rámutat, a vízügyi beruházások „boom”-ját a szabályozás lekéste a társulások ösztönzésével.; Beliczay: Az építési szektor káros támogatásai, 135.

¹⁰¹⁰ Miskolcon, például bár a kerttel rendelkező ingatlanokon megoldható lenne a komposztálás, a zöldhulladék szelektív gyűjtését ösztönzik, amely hulladékot aztán Hejőpapiba szállítanak kezelésre, amelynek környezeti költségeit a helyi civil interjúalanyaim panaszták. A hazai kapacitásokat illetően az érdemes megemlíteni, hogy azokat összességében nem a körforgásos gazdaságnak megfelelő kapacitásokra tervezték. Pump: Hulladékkezelési közszolgáltatások szervezése, 146.

¹⁰¹¹ A településszerkezet elaprózottságát és a közigazgatási rendszer szétföredettségét bizonyos szempontból külön kezelném, hiszen utóbbit meg lehet változtatni, vagy bizonyos mértékig korrigálni (integrációs eszközökkel), míg az előbbi kevésbé. Vö.: Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi környezetpolitika, 89. Az elaprózottságra és az abból következő finanszírozási, kapacitásbeli, a közszolgáltatások minőségét illető problémákra lásd például Pálné Kovács: Magyar területi reform, 1306–1315. (Mint a szerző rámutat, egyebek mellett a középszint hiánya miatt, a magyar állam centralizált. Egy figyelemre méltó mondat a cikk 1307. oldaláról: A magyar állam olyan centralizált állam, amelyben még a centralizáció előnyei sem érvényesülnek.)

¹⁰¹² A kistérség tekinthető olyan mesterséges ökoszisztémának, amelyet rendszerben lehet kezelni a természeti-gazdasági-társadalmi rendszer szempontjából. Ez növelné a gazdasági és környezeti hatékonyságot és a társadalmi elégedettséget egyaránt – vallja Kerekes–Marjainé Szerényi: Helyi

mákat vagy az ún. „bioregionális modellt,” más szóval a mikrorégiót állítják előtérbe.¹⁰¹³ A biorégió nem egyetlen település, hanem az adott ökológiai környezetben egymással kapcsolatban álló, hasonló – optimális – méretű települések halmaza, a bioregionalizmus lényege pedig a települési struktúra és az emberi jelenlét ökológiai alapokon való megszervezése, amire különböző ágazatokban (mezőgazdaság, településfejlesztés, vidékfejlesztés) már történtek kísérletek.¹⁰¹⁴

Kérdés tehát, hogy helyi kisközösség, vagy esetleg több településre is kiterjedő biorégió? Itt sem igazi ellentmondásról van azonban szó. Hiszen a kistérségi szint nem a kisközösségi szinttel, hanem a helyi viszonyokat jelentősen meghaladó, pusztán a gazdaság növekedési hajlamán alapuló dimenzióval szemben jelenik meg, hangsúlyozva a globalizáció hátrányait, az erőforrások pazarlását és pusztulását. A két (települési, illetve kistérségi) szintnek egyaránt helye lehet például egy több szintű és rugalmas helyi önkormányzati rendszerben. Ebben a jelenlegi, hazai rendszernél nagyobb szerep és támogatás juthatna a (ma közismerten forráshiányos) kistelepüléseknek és a településrészi önkormányzatoknak, megmaradna a települési szint is (kistelepülések esetén ez lenne az első szint), és létrejöhetne egy új, köztes területi szint.

Amennyiben (ahol) a települési közösségek szintjén nem lehetséges 100%-ban az önellátás (az ökológikus közösségekkel kapcsolatos, ilyen irányú elképzeléseket a magam részéről belátható időn belül, azaz egy globális ökológiai katasztrófa, s az azzal járó teljes összeomlás, az igények drasztikus csökkenése bekövetkeztéig nem látom reálisnak), annyiban továbbra is szükség van a horizontális munkamegosztásra, amely (tágon értelmezett áru-, illetve szolgáltatáscseréként, ide értve a közszolgáltatásokat is) egy nagyobb térben már nagyobb valószínűséggel megoldható.

Megjegyzem, a közszolgáltatások kapacitás- és minőségproblémái miatt ez már a regionális reform kapcsán is felmerült a 2000-es években, de azt akkor is alig vizsgálták érdemben, hogy miként lehetne megalapozni a térszerkezet módosítását,¹⁰¹⁵ s nagyon kevesen vetettek fel környezeti fenntarthatósági, illetve természetföldrajzi szempontokat.¹⁰¹⁶ A magam részéről nem egyszerűen csak a megyei

környezetpolitika, 88.; Álláspontom szerint ez azonban nem az uniós fejlesztési forrásokhoz való hatékony hozzáférés érdekében létrehozott kistérségeket jelenti. Azokkal kapcsolatban ugyanis – különböző anomáliák miatt – nem a környezeti, társadalmi és gazdasági fenntarthatóság jut eszembe. Vö. Pálné Kovács: Helyi kormányzás Magyarországon, 187–190.

¹⁰¹³ A helyi kisközösségek szintjén már léteznek gyakorlati kísérletek a környezeti problémák megoldására, például pénz nélküli vagy helyi „pénz” közbeiktatásával megvalósított árucserére, ami regionális léptékben épülő társadalomhoz, teljes foglalkoztatottsághoz, takarékosabb és észszerűbb életmódhoz vezethet. Csutora–Kerekes: A környezetbarát vállalatirányítás eszközei, 22–23.

¹⁰¹⁴ Borsos: Az új Gyűrűfű, 24–25.

¹⁰¹⁵ Pálné Kovács: Magyar területi reform, 1313.

¹⁰¹⁶ Fodor I.: Környezetvédelem és regionalitás, 393–401. Itt is ki kell emelnem, illetve egyetértek e szerzővel is abban, hogy a természeti viszonyok figyelembevétele, azaz a gazdasági, társadalmi és természeti adottságok összekapcsolása, egyúttal a fejlődés stabil gazdasági alapjait, az erőforrások

önkormányzati feladatoknak egy a természetes vagy mesterséges ökoszisztémára történő (a történetileg kialakult megyék, a régi-új járások vagy a korábban szóba került kistérségek határaitól független)¹⁰¹⁷ átméretezésére gondolok.¹⁰¹⁸ Valódi hálózatok, egymásra utalt települések területi önkormányzatai (szövetségei) jöhetnek létre,¹⁰¹⁹ a jelenleginél több érdemi koordinációs és szabályozási feladattal, amelyek tartalmát nem ezer év előtti, mára nem létező társadalmi viszonyok, államfunkciók, természeti adottságok és az erőforrások hasznosítását lehetővé tevő, rég elavult technikák, hanem a mai és hosszú távon várható, jövőbeli igények és lehetőségek (a fenntarthatóság) határozhatnák meg. A központi hatalom decentralizálására a kistérségi szint felett a nagyobb régiók kialakítása is indokoltnak tűnik számomra, mivel úgy gondolom, hogy a különböző szintek kérdése nem választható el egymástól. Miként a környezetpolitika szakértői világosan megfogalmazzák, ha a régiók, kistérségek, önkormányzatok reformja a természeti rendszereket, tájegységeket is figyelembe veszi, azzal elősegítheti a természeti értékek komplex, rendszerszemléletű kezelését és megőrzését.¹⁰²⁰

Ugyanakkor tisztában vagyok azzal, hogy ehhez a legtöbb feltétel¹⁰²¹ ma nem áll rendelkezésre. Például a területhatárok megvonásához komplex szempontrendszer lenne szükséges, ami figyelembe veszi a lakossági igényeket, a populáció sajátosságait (népsűrűség, településszerkezet), a természeti adottságokat, és a már (többféle, egymástól eltérő területi beosztásban) kiépült (komplexitása és rugalmatlansága miatt nehezen kezelhető) infrastruktúrát is (az arra vonatkozó, változtatási igényekkel együtt), illetve nem hagyja teljesen elveszni a jelenlegi térbeosztás előnyeit sem. Mivel a fenntarthatóság szempontjából épp az a probléma, hogy ezek elváltak egymástól, nehéz lenne konszenzusra jutni, és biztosan lennének vesztesek (ahogyan vannak ma is, csak esetleg mások). Erős (odafigyelő és résztvevő) civil

hatékonyabb felhasználását, illetve a régiók versengése helyett azok együttműködését teremtené meg. (Ugyanakkor érdemes elkerülni a földrajzi determinizmus hibáit.).

¹⁰¹⁷ Ezek a szintek megfelelőek azért sem volnának, mivel a funkcionális és a közigazgatási térségek nem esnek egybe, mutat rá a városkörnyékkel (a nagyváros és környéke együttműködésével) összefüggésben Tosics: Nagyvárosi kormányzás, 4. A kistérségek, illetve a társulások esetén sem volt szó arról, hogy a határok a valódi, szerves térségi kapcsolatokat tükröznék. Lásd Józsa: A kistépülések szolgáltatási gyakorlatáról, 296.

¹⁰¹⁸ Bándi (a környezetvédelmi igazgatással összefüggésben) 1995-ben a területi önkormányzati szintek preferálásáról írt, de ezalatt ő sem kifejezetten a megyéket értette, utalva a köztes szervezeti megoldások lehetőségére. Bándi: Variációk a környezetvédelmi igazgatás témájára, 582.

¹⁰¹⁹ A kooperáció gazdasági előnyeire lásd Józsa: A regionális és helyi kooperáció, 209.

¹⁰²⁰ Bulla–Mozsgai–Pomázi: Fenntarthatóság – dilemmák és lehetőségek, 159., 162. E szerzők úgy gondolják, hogy az önkormányzatoknak a kistérségek számára, míg a központi kormányzatnak a régiók számára kellene kompetenciákat átadniuk, s ezen a szinten mind a közszolgáltatások, mind a sakközigazgatás feltételei biztosíthatók.

¹⁰²¹ Ilyen feltétel lehet a komplex szakmai megalapozottság mellett a politikai konszenzus, a világos forgatókönyvek (modellek) megléte és a végrehajtás gondos megtervezése. Pálné Kovács: Magyar területi reform, 1308.

társadalomra, az autonómia mint érték tiszteletére,¹⁰²² új társadalmi megegyezésre, erős (kormányzati) elkötelezettségre, az egyenlőtlenségek oldására lenne szükség hozzá.

Ehelyett ma a települések közti verseny és az együttműködés viszonylag csekély szintje jellemző, és (még) a polgárok környezeti elkötelezettségéről is csak egyes kisközösségek szintjén beszélhetünk (megjegyzem: aki sokat tud és beszél a környezettudatosságról, még nem biztos, hogy annak megfelelően is cselekszik, s lemond a valós igényeit meghaladó szolgáltatásokról). Jelenleg (gondolva a mélyreható reformok elmaradására az elmúlt évtizedben, s helyette az államigazgatás pozícióinak a jelenlegi erősödésére az önkormányzatokkal szemben, s a közszolgáltatások centralizációjára/államosítására is) a központi kormányzattól nem feltelezhető a hatalom egy kis részének sem a feladása (decentralizáció), vagy az ilyen komplex („vad”) problémáknak a társadalom bevonásán alapuló felvállalása, az erőforrások objektív szempontokon alapuló újraelosztása.

Ma tehát nincs egy ilyen irányú reformnak sem politikai, sem társadalmi támogatottsága, és még a nemzetközi, illetve uniós iránymutatásokat sem értelmezhetjük úgy, hogy ilyen irányú nyomást fejtenének ki.¹⁰²³ Mindezek ellenére is helyesnek és szükségesnek látszik az állam, illetve azon belül az önkormányzati rendszer térbeli szerkezetének a mielőbbi átgondolása és egyidejűleg az önkormányzatok közötti együttműködések elmélyítése.

Visszatérve a könyvem elején felvetett kérdésre, hogy miért is a települési önkormányzattal foglalkozom akkor, mindezek alapján a választ ki kell egészítenem: azért is, mert jelenleg nincsenek valódi, autonóm helyi kisközösségek, és ugyanakkor hiányzik a települések szoros, kistérségi (városkörnyéki), illetve regionális szintű integrációja is. Ilyen körülmények közt csak a települési önkormányzatok környezetvédelmi teljesítményét lehet vizsgálni, értékelni, illetve a fenntartható településfejlődés meglapozásában érdekeltek – mindenekelőtt az önkormányzatok, és ugyanakkor a társadalmi szereplők, civil mozgalmak, a nemzetközi, illetve nemzeti és helyi szakmacsoportok megerősödése, s ezeknek a jelenleginél sokkal megalapozottabb együttműködése és egy támogató kormányzat mellett lehet érvelni.¹⁰²⁴

Egy másik, közigazgatási jogi megközelítés szerint a szerkezeti problémák részben orvosolhatók az együttműködéssel, illetve a differenciált feladattelepítéssel/vállalással is.¹⁰²⁵ A különbségtétel háttérében földrajzi, településtudományi tényeket szokás említeni, mint például az, hogy a nagyvárosok (ahol vonzásviszonyok

¹⁰²² A hazai önkormányzati rendszer alakulásához e deficit is hozzájárul. Pálné Kovács és szerzőtársai: Farewell to decentralisation, 816.

¹⁰²³ A területi reformok során a racionalításokat nálunk felülírja a politika, mutat rá Pálné Kovács: Fából vaskarika, 324.

¹⁰²⁴ Szirmai: Társadalmilag fenntartható városfejlődés, 416.

¹⁰²⁵ A feladatdifferenciálás megoldatlanságára lásd Józsa: A kistelepülések szolgáltatási gyakorlatairól, 293.

alakulnak ki) másként viselkednek, mint az aprófalvas vidéki térségek (ahol hiánycentrumok keletkeznek).¹⁰²⁶

A települések szintjén téve fel a kérdést, hogy mi is a környezetvédelem (netán környezeti fenntarthatóság), illetve milyen jogi kereteket kell hozzá biztosítani, meghatározó szempontként merül fel a jelenlegi jogi kultúra, alkotmányos berendezkedés mellett, hogy milyen életviszonyok, szakterületek szabályozása érintett. Mire adjunk, például rendeletalkotási felhatalmazást az önkormányzatoknak, s annak mi legyen a terjedelme (hol és hogyan húzható meg a központi szabályozás és a helyi jog határa)? – Mivel a környezetvédelem maga is összetett, s a fenntarthatóság pedig ennél is holisztikusabb megközelítés (a környezeti mellett gazdasági, társadalmi és gazdasági pilléren nyugszik), erre jogszabályi taxáció nem lehetséges.

Ha egy másik gondolatmenetet követve,¹⁰²⁷ abból indulunk ki, hogy már a helyi környezetpolitika, mint szűkebb szepter pontos lehatárolása sem lehetséges, akkor is arra a következtetésre jutunk, hogy a mozgástér meghatározása alapvetően nem ágazatonkénti, részletező szabályozással, hanem inkább a széleskörű autonómia, mint alapelv, általános szabály talaján lehetséges. A lehető legtágabb körből indulva ki.

Ez nem feltétlenül kell, hogy minden önkormányzat azonos kompetenciagyakorlásához vezessen: ahol a településnek igénye, besegíthet a központi kormányzat (állami közszolgáltató, háttérintézmény, területi hatóság stb.). Ahol viszont a település, esetleg a többiekkel együttműködve (az együttműködésből fakadó területen) képes a fenntarthatóság megvalósítására (ehhez a természeti és egyéb erőforrások biztosítottak, a zárt láncú gazdaság, a szolgáltatások – például a humán szolgáltatások is – a legmagasabb szintig biztosítható), kapjon ehhez jogi eszközöket, forrást egyéb támogatást. Mindez természetesen a helyi lehetőségek és valós igények feltárásán, reális értékelésén kell, hogy alapuljon.

Ez egy egészen más logika, mint ami a jelenlegi önkormányzati rendszerben ismert megoldásokkal, a fakultatív (illetve alternatív) feladatok vállalásával vagy a kötelező önkormányzati feladatok meghatározásakor alkalmazott differenciálással leírható lenne. Nagyobb autonómia, az államigazgatási feladatok átvállalásának lehetősége (akár az önkormányzati hatósági ügyek javára), szorosabb – az adottságokat, funkciókat követő – önkormányzatközi együttműködések ösztönzése és elismerése, követése, vagyis összességében nagyobb rugalmasság a lényege.

¹⁰²⁶ Pálné Kovács: A közigazgatás térszerkezete, 3.

¹⁰²⁷ Pump: Helyi környezetpolitika, 53.

1. 2. GAZDASÁGI (STRUKTURÁLIS) MEGKÖZELÍTÉS

Az Európai Unió 2018 májusában fogadta el „Körforgásos gazdaság” elnevezésű jogszabálycsomagját,¹⁰²⁸ amely a hulladékgyártóipar újraszabályozásán keresztül igyekszik elérni az anyaghasználati (termelési – fogyasztási) láncok (hurkok) zárását. Nem egyszerűen a hulladéktól való megszabadulás a cél, hanem a társadalmon keresztüláramló anyagmennyiség csökkentése, azaz a természeti erőforrás termelékenység jelentős növelése. Az erőforrásokkal való hatékonyabb gazdálkodás, a megelőzés, a hasznosítás arányának növelése, s hogy kevesebbet használjunk az égetést és a lerakást. Az a tény áll a háttérben, hogy az anyaghasználati láncok (ide értve akár a témám szempontjából fontos közszolgáltatásokat is) többnyire lineárisak, s sokáig csak szívóhatásaik, illetve melléktermékeik mennyiségi csökkentésére voltak előírások, de zárásukra, szűkítésükre nem.

Az új előírások számos alkalommal említik, hogy a kiterjesztett gyártói felelősség elvének érvényesítésében, például ún. kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerek¹⁰²⁹ felállításában (a gyártókon, a kötelezettségeiket teljesítő szervezeteken, a hulladékgyártóiparokon, a szociális gazdaság szereplőin túl) a helyi hatóságoknak is szerepük van. Álláspontom szerint ez a szerep nem szükségszerűen korlátozódik a hulladékkezelési közszolgáltatásra, hanem (túllépve az uniós irányelvben szabályozott életviszonyokon) magában foglalhatja a helyi gazdaságfejlesztési intézkedéseket (gazdaságfejlesztési stratégiát, helyi rendeletet, településfejlesztést és településrendezést stb.), amelyek a gazdaság szerkezetét érinthetik. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy ennek csak ott van valós jelentősége, ahol (már) van helyi gazdaság, illetve az annak fejlesztését lehetővé tévő, korszerű infrastruktúra, kellő számú népesség, azaz többnyire a városokban, illetve még inkább a városi térségekben, ahol a közszolgáltatásokat az önkormányzatok szervezik, amelyek egyúttal a megfelelő vagyonnal is rendelkeznek ehhez.¹⁰³⁰ Itt –, illetve megfelelő infrastruktúra léte esetén akár kistérségi szintjén is – megvan az elvi lehetősége annak, hogy az önkormányzat hozzájáruljon a hurkok zárásához; nem elsősorban közhatalmi esz-

¹⁰²⁸ Benne egyebek mellett az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/851 irányelvét (2018. május 30.) a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosításáról.

¹⁰²⁹ A kiterjesztett gyártói felelősség elve már a hulladék keretirányelvben is megjelent. Az önkormányzatok felől nézve – egyebek mellett – azt jelenti, hogy a hulladékgyártóipar költségeit nem kizárólag az önkormányzatok (az állam, az adófizetők stb.) viselik, hanem elsősorban a hulladékká vált termékek gyártói. Az elv értelmezésére lásd Horváth Zs.: Fenntartható fejlődés: Fenntartható termelés és fogyasztás, 191–199. Az EU új jogszabály-csomagja az elv érvényesítését szolgáló, együttműködési rendszereket, hálózatokat lát szükségesnek, amelyekben a gyártók legalábbis a hulladékáram koordinálásában, a kezelés finanszírozásában részt vesznek. Mindez nem zárja ki, hogy a tagállamok a kommunális hulladékok kezelését továbbra is állami/önkormányzati szervezetek révén biztosítsák.

¹⁰³⁰ A városrégió sok esetben ettől függetlenül is a legmegfelelőbb szint lehet az olyan problémákra adandó válaszok kidolgozására, mint például a szennyvízkezelés, a légszennyezés stb. Tosics: Nagyvárosi kormányzás, 11.

közökkel (amelyekkel a településrendezést leszámítva alig-alig rendelkezik), hanem a településüzemeltetés, a gazdasági szereplőkkel való partnerség, megállapodások, az érdekeltség fokozása révén. Ez annak megszervezését jelentheti, hogy a településre ne újabb, a természeti erőforrást közvetlenül kitermelő és terhelő, egymást csak megtűrő (netán egymáshoz alkalmazkodni nem kívánó)¹⁰³¹ üzemek kerüljenek, hanem hogy egymás melléktermékeit, ugyanazon infrastruktúrát hasznosítani tudó szereplők kerüljenek közvetlen kapcsolatba, szimbiózisba egymással. A közgazdasági szakirodalomban „ipari ökológia” néven ismertté vált modell nemcsak a kölcsönhatásban lévő rendszerek anyag- és energiaáramainak az azonosítását, nyomon követését és integrálását, zárt láncú formálását, hanem egyúttal a természeti erőforrások fenntartható használatát, fenntartását is jelenti.¹⁰³²

Az anyagáramlásba (szimbiózisba) az önkormányzat maga is becsatlakozhat (tehát azt nem csak kívülről koordinálhatja), hiszen a településüzemeltetés, illetve a közszolgáltatások nyújtása körében saját maga, illetve vállalatai, partnerei is rendelkeznek megfelelő csatlakozási pontokkal (például közszolgáltatásban hasznosítható hulladékhoz az ipar oldalán, csapadék- és szürkevíz a településüzemeltetés részéről). Ez egyúttal a valódi (szimmetrikus kapcsolatokon alapuló) hálózatok erősödését, illetve a településüzemeltetés, a közszolgáltatások terén költségmegtakarítási lehetőséget is jelenthetne az önkormányzatoknak, ami a gazdasági válságra, az önkormányzati költségvetés korlátosságára (szabad eszközök hiányára, a hitelfelvétel jogi korlátaira) tekintettel természetes igénynek tűnik.¹⁰³³

Mindemellett, egy-egy ilyen rendszer megtervezésébe és működtetésébe a tudományos műhelyek is bevonhatók, ami elősegíti a meglévő lehetőségek, alternatívák felismerését, a legkisebb pazarlással és erőforrás felhasználással járó, win-win megoldások megtalálását, azaz a fenntartható fejlődést, valamint a láncolatban résztvevő cégek közti (a nyersanyagért, a munkaerőért folyó) versengésre is megfelelő válaszokat adnak.

Itt említem meg, hogy a helyi közszolgáltatások színvonalának az emelése is olyan strukturális változásokhoz vezethet, amelyek környezetvédelmi szempontból kedvezőek. Például, ha jobb minőségű a közszolgáltatás, akkor kisebb az igény autóra és háztartási gépekre, kevesebb palackos víz fogy, kevesebb lesz tehát a háztartási és egyéb hulladék stb. (Azaz nem csak a környezetvédelmi közszolgáltatásoknak van jelentősége környezetvédelmi szempontból. A korszerű, helyi erőforrásokon alapuló – méretét tekintve nem eltúlzott – közszolgáltatás általában véve

¹⁰³¹ A zöldmezős beruházások egyik motivációja lehet, hogy az újonnan betelepülő/fejlesztő vállalkozás nem akar a többiekhez alkalmazkodni.

¹⁰³² Nemzetközileg is ismert a dániai Kalundborg városában, a köz- és magánvállalatok közt, a nyersanyag-, víz- és energiaáramok tekintetében megvalósított szimbiózis. <http://www.symbiosis.dk/en/> (2018. 12. 08.); Csutora–Kerekes: A környezetbarát vállalatirányítás eszközei, 67–70.

¹⁰³³ Az önkormányzatok szerepére az „ipari ökológiában” lásd Horváth–Harazin: A framework, 214–223.

önmagában is jobb, mint ha az adott szolgáltatást mindenki egyénileg állítja elő, hiszen fajlagos környezeti költségei lényegesen csekélyebbek).

Az ipari (vagy városi) szimbiózis e modelljének a megvalósulása előtt ugyanakkor beazonosíthatók bizonyos (jogi, gazdasági, műszaki és egyéb) akadályok. S ezek az akadályok egyben értelmezhetők úgy is, mint általában a környezettudatosabb önkormányzatok és helyi közösségek előtt álló korlátok. Ilyen például a jelenlegi pályázati rendszer, amelyben az önkormányzatok kénytelenek elképzeléseiket a központiakhoz igazítani (vagyis nem a helyi igények a meghatározók); a centralizáció (önkormányzati feladatok központosítása, illetve az autonómia csökkentése); az önkormányzati finanszírozási rendszer ellentmondásai (a finanszírozási rendszer rugalmatlansága, az önállóság csekély foka).¹⁰³⁴ A nem fenntartható fogyasztási minták, fogyasztói választások is megemlíthetők itt, amelyekre ugyanakkor pozitív hatással lehetnek a helyi önkormányzat, illetve a helyi elit ismeretnövelési/példamutatási eszközei is.¹⁰³⁵

Ha ezeket sikerülne leküzdeni, akkor – legalábbis a városok és környékük tekintetében – új közigazgatási szintek létrehozása nélkül,¹⁰³⁶ rugalmas együttműködési modellek alapján, a hálózatos működés lehetőségeivel élve is létre lehetne hozni a fenntartható fejlődésnek megfelelő területi egységeket.¹⁰³⁷

¹⁰³⁴ Horváth Gy.: A fenntarthatósággal kapcsolatos kihívások, 96–97, 117.

¹⁰³⁵ Érdekességként említem, hogy Ausztriában a hulladékgazdálkodás terén az önkormányzatok a tájékoztatási, felvilágosítási kötelezettségeik mellett a példamutatásra is kötelesek törekedni feladataik ellátása (gazdálkodási tevékenységük) során. Kerschner–Wagner–Weiß: Umweltrecht für Gemeinden, 97–98.

¹⁰³⁶ A városok környékén létrejövő területi közigazgatási egység, a „városkörnyék” megjelenése (a városok és környékük intézményes összekapcsolása) sajátos alternatívája az egységes térbe szervezett közigazgatásnak. Pálné Kovács: A közigazgatás térszerkezete, 5.

¹⁰³⁷ Tosics: Nagyvárosi kormányzás, 18.

2. Füstölgek

Néhány adalék a helyi környezetpolitikai értékrendről alkotott képhez

Mint az OECD 2018-as teljesítményértékelése is rámutat: a hazai környezetvédelmi szabályozó-, illetve intézményrendszerben a környezetért elsősorban a kormányzat és a dekoncentrált államigazgatási szervek viselik a felelősséget; a megyei és települési önkormányzatok szerepe egyaránt korlátozott e téren.¹⁰³⁸

Az előző fejezetekben (különösen az eszközrendszerrel kapcsolatban) írtak rávilágítanak azonban arra, hogy a hazai önkormányzatok helyzete, környezetpolitikai attitűdjei, lehetőségei korántsem egyformák. A különbségek főként a település-méret függvényében rajzolódnak ki, de még ezen az alapon sem lehet az önkormányzatok környezetpolitikai teljesítményét egyértelműen kategorizálni, hiszen – egyebek mellett – a helyi környezeti adottságokon, egy karizmatikus és elkötelezett vezető személyén, a helyi lakosok környezettudatosságán, az önkormányzat befolyásán kívül eső (esetleg a település területén kívülről érkező) környezetterhelésen, az önkormányzat és vezetői kapcsolatrendszerén is sok múlik. Ráadásul, az attitűdök igazodnak a mindenkori lehetőségekhez is: ha több pénz van a környezeti szempontok érvényesítésére (és ennek felhasználása kötött), akkor bármelyik önkormányzat szívesen lesz környezettudatos, míg ha megjelenik egy nagybefektető a településen, az képes a korábbi elképzeléseket felülmúlni. Általános értékeléseket ezért csak bizonyos fenntartásokkal lehet adni.

Az alábbiakban az önkormányzatok környezeti attitűdjeivel kapcsolatos értékelések, benyomások laza gondolatfüzére következik.

¹⁰³⁸ OECD Environmental Performance Reviews: Hungary. OECD, Paris, 2018, 88. https://read.oecd-ilibrary.org/environment/hungary-2018_9789264298613-en#page88 (2018.06.10.).

2. 1. A KÖRNYEZETVÉDELEM MINT (HIÁNYZÓ?) PRIORITÁS

Általánosságban elmondható, hogy a környezetpolitika, illetve a környezetvédelmi szabályozás értékrendje (szigora, tartalmi elemei, eszközrendszere) – akár nemzetközi, akár regionális, nemzeti vagy helyi szinten vizsgáljuk – több különböző körülmény hatására alakul. A környezet állapotával és használatával kapcsolatos tények, a múlt, jelenre és jövőre egyaránt vonatkozó felismerések, gazdasági, társadalmi és politikai hatások, tévhitek, ideológiák, erkölcsi normák, jogi kényszerrek és korlátok nehezen áttekinthető, időben és térben változó szövedékről nehéz volna teljes képet adni – erre nem is vállalkoztam könyvemben. Ebben a pontban is csupán néhány olyan kérdésre térek ki, amelyikről az a benyomásom alakult ki, hogy a hazai önkormányzatok (környezetpolitikai) értékrendje szempontjából fontos. A kifejezetten jogi tényezők itt csak általánosságban jelennek meg, hiszen az államszervezettel, az önkormányzati eszköztár elemeivel, a központi és a helyi megoldások egymáshoz való viszonyával már külön foglalkoztam.

A legerősebb kényszerítő erő a hatékony környezetpolitika kialakítására valamely akut, helyi konfliktusokkal is járó, fennálló környezeti probléma lehet, amivel csaknem azonos súllyal jelenik meg a környezeti veszélynek való közvetlen kitettség. Ebből a szempontból hazánk területe – ma még – nem tartozik a Föld legrosszabb helyzetű térségei közé. A fejlődő világ megapoliszainak a környezeti problémái a nyomorregyedekkel, azok környezet-egészségügyi problémáival, a természeti erőknél – például árvizekkel – való súlyos kitettségével, nem jellemzőek nálunk. A tengerszint emelkedése miatt várhatóan nem fogja elönteni a víz a Kárpát-medencét. Belátható ideig az ivóvíz, a termőföld rendelkezésre áll. Hazánkat azonban egy 50 környezeti mutatóra épülő értékelés alapján összességében így is a magas (ha nem is a különösen magas) sebezhetőségű országok közé sorolják.¹⁰³⁹ A sebezhetőség egy sor, régebb óta felismert körülményre (például a vizeink sérülékenységre) mutat, de napjainkban jelentős szerepet visz a klímaváltozásnak való fokozott kitettségünk is.

Néhány évvel ezelőtti felmérések azt mutatták egyébként, hogy a környezeti kérdések általában nem szerepelnek az önkormányzatok prioritásai között¹⁰⁴⁰ (s ha mégis, akkor az inkább gazdasági érdekeknek vagy támogatásoknak köszönhető). Ez a helyzetkép persze sommás, elfedi a települések közt különbségeket, s emellett változóban is van, amennyiben az utóbbi években – a károk, veszélyek növekedésével, illetve a pályázati források révén – a klímavédelem előtérbe kerülni látszik. Volnának ugyanakkor más részterületek is, amelyek miatt a környezetvédelemnek elől lenne a helye, hiszen az utóbbi években a levegőminőség – elsősorban a szennyező fűtési technológiák, a hulladékégetés és az elöregedő autópark miatt

¹⁰³⁹ Simai: A harmadik évezred nyitánya, 320.

¹⁰⁴⁰ Varjú: A települési önkormányzatok, 21–36.

– számos településen romlott, s jelentős egészségügyi károk forrása. Már korábban (például 2010-ben) is számos településen okoztak komoly gondot a heves esőzések utáni áradások, amelyek egyik oka a környék vízviisszatartó kapacitásának a csökkenése, összefüggésben a rossz területhasználattal (például a nem megfelelő területek beépítésével). A növekvő zajterhelés egészségügyi hatásai alattomosabbak, ahogyan a vízhiány sem egyszerre jelentkezik, de intő jeleket tapasztalhatunk ezeken a területeken is.

2. 2. PÁRHUZAMOSOK TALÁLKOZÁSA

Jó néhány, a mienkkel párhuzamosan folyó kutatás zajlik, illetve zajlott a közelmúltban, amelyek tapasztalataira érdemes utalni, mert sok tekintetben megerősítik vagy kiegészítik a saját kutatásunk eredményeit.

Úgy látom először is, hogy a fenntarthatóság (értve ez alatt annak környezeti, gazdasági és társadalmi megközelítéseit egyaránt)¹⁰⁴¹ nem luxus, hanem a települések versenyképességének is az egyik feltétele. Ezt azonban a fenntarthatóság környezeti pillérét tekintve a hazai önkormányzatoknak csak egy része ismeri fel és érvényesíti. Hasonló eredményre jutott egy a Belügyminisztérium által, 2016-ban végzett (ezer településre kiterjedő) vizsgálat, amelyik a fenntarthatóságnak a helyi dokumentumokban való megjelenésére is kiterjedt. A felmérés szerint a helyi fejlesztési terveknek csak alig harmadában jelenik meg a gondolat, de a települési környezetvédelmi programokban ez az arány még ennél is rosszabb. Abban is egyetértünk, hogy az integrált tervezési mód főleg az okosváros-projektek, illetve a klímastratégiák esetén jellemző, de ilyenekkel csak a települések kis része rendelkezik.¹⁰⁴² Általános probléma, hogy a fenntarthatóság gondolata többnyire csak addig terjed, ameddig a kötelező – ugyanakkor a fenntarthatóság követelményét alig-alig érvényesítő, ezért a megfelelő irányok kijelölésére sem igazán alkalmas – központi előírások, illetve támogatások elérnek, azaz a mindennapokba a gondolat alig megy át, s nincsenek igazán helyi elképzelések sem.

Míndehhez hozzátehetjük, hogy a fenntarthatóság gondolata kormányzati szinten sem fogant meg. Sem a szándék nincs meg (erre már többször is utaltam), sem pedig a megfelelő tudás (a szabályozási hatásvizsgálatok útmutatói a fenntarthatóságot azonosnak tekintik a környezet- és természetvédelemmel, de az EU-s forrá-

¹⁰⁴¹ A környezeti pillér mellett súlyos gondok vannak Magyarországon a tudástőke újratermelésével, az egészséggel, a társadalmi inkluzivitással, a korrupcióval stb. egyaránt. A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia második előrehaladási jelentése 2015–2016. NFFT, Budapest, 2017, 9. http://www.nfft.hu/documents/1238941/1261771/NFFS_2EHJ_vegso_20171207_HU.pdf/9e88dce0-bd15-1803-9675-68e35b028019 (2018. 12. 17.).

¹⁰⁴² Helyi Versenyképesség-fejlesztési Kutatási Program, 2016. Az adat forrása: BM: Tudatos Település Útmutató, Budapest, 2018, 33–34. <http://bm-oki.hu/News/ViewFile?FileID=105> (2018. 11. 19.).

sok irányító hatósága sem tudja, hogy a fenntarthatóság nem azonos a környezet- és klímavédelemmel).¹⁰⁴³

A mienkkel párhuzamos felmérések egyike a polgármesterek felfogására kérdezett rá, tekintettel a településvezetők szerepének jelentőségére. A környezeti problémák térbeli diszkontálásának jelenségét vizsgálva arra jutott, hogy a hazai településvezetők többsége elsősorban nem a saját háza táján látja a problémákat, ami összefügg azzal, hogy nem is ott keresik a megoldást.¹⁰⁴⁴

Úgy vélem, e kedvezőtlen jelenség mögött – mások mellett – az sejthető, hogy – különösen a túlnyomó többséget alkotó, kistelepülési vezetők – elégtelennek érzik a rendelkezésükre álló eszközöket. Az önkormányzati szektorral foglalkozó, egyes szakértők arra is rámutatnak, hogy az államosítások hatására a polgármester szerepe is egyre inkább leértékelődik, s ez csökkenti az esélyét annak, hogy a településért valóban tenni kívánó személyek megpályázzák a posztot, ami kihat a település fejlődési esélyeire.¹⁰⁴⁵ A polgármester környezetvédelmi elkötelezettségének (vagy épp a környezettudatosság hiányának) a jelentőségére tekintettel e megállapítás érvényét egészen biztosan kiterjeszthetjük a helyi környezetpolitika esélyeire.

Kutatási eredményeink jelentős részben igazodnak a BM 2018-ban megfogalmazott azon értékeléshez is, amely szerint a (környezeti) fenntarthatóság gondolata leginkább az 1000–5000 fő közötti, illetve 10 000-nél nagyobb lakosságszámú településeken jut szerephez. A kisebb települések előnye a BM kutatása alapján, hogy a településvezetők és polgármesteri hivatalok dolgozói számára még átláthatóak a helyi viszonyok, a nagyobb városok pedig már a gazdaságfejlesztési lehetőséget látják a fenntarthatóságban. Ami a többieket illeti, az aprófalvas települések nem rendelkeznek sem anyagi sem humán erőforrással, a közepes településeknél pedig felemészti az erőforrásokat a létfenntartási problémák.¹⁰⁴⁶

2. 3. TÖRVÉNYEN KÍVÜLIEK?

Mint arra már többször is utaltam, hazánkban is számos, helyi fenntarthatósági kezdeményezés létezik (ahol a helyi közösségek környezettudatos energiafelhasználásra, önellátásra, ökológikus életmódra törekednek). Azt feltételeztük, hogy az érintett településeken a jó gyakorlatoknak megfelelően a helyi rendeletek is érvényesítik a koncepciót, és megjelennek bennük például a természeti erőforrásokkal való tudatos, hosszú távú gazdálkodás helyi követelményei. Ehelyett azonban azt találtuk, hogy az ilyen települések helyi rendeletei érdemben nem különböznek más

¹⁰⁴³ Fodor L.: Fenntarthatósági indikátorok, 3–4.

¹⁰⁴⁴ Lengyel: A fenntarthatósági kritériumok térbeli diszkontálása, 197.

¹⁰⁴⁵ Hegedűs–Péteri: Az önkormányzatok államosítása, 337.

¹⁰⁴⁶ BM: Tudatos Település Útmutató, Budapest, 2018, 36.

önkormányzatok szabályozási megoldásaitól, s az érintettek gyakran még stratégiai dokumentumokba sem foglalták bele elképzeléseiket.¹⁰⁴⁷ A szabályok rögzítése tehát nem feltétlenül tartozik hozzá a fenntarthatósági törekvések megvalósításához.

Ennek a magyarázata az lehet, hogy a fenntarthatóság követelményének inkább megfelelő helyi szabályozás meghaladná az önkormányzatok törvényes mozgásterét. Ehhez hozzátartozik ugyanakkor, hogy a lakosok tudatosságát nem a jogszabályokkal lehet elkötelezettséggé formálni, és az is, hogy a legkisebb településeken a tervezési és szabályozási feladatok költségvonzata is visszatartó tényező.

Számos helyi dokumentum tanulmányozása, a kérdőíves felmérés és az interjúk során egyaránt azt találtam, hogy az önkormányzatok elégedetlenek a központi előírásokkal, amelyek nem biztosítanak megfelelő védelmet a környezet, illetve azon keresztül a polgárok számára. Vannak, akik túllépnék az előttük álló jogszabályi korlátokat, hogy szigorúbban léphessenek fel, és vannak, akik nem tudják kihasználni még azt a mozgásteret sem, ami jogilag biztosított a számunkra. Emellett vannak szakterületek, amelyeket jobban, s olyanok is, amelyeket kevésbé tartanak szem előtt.

A hazai tapasztalatok alapján is valós tehát a könyv első részében még csupán az általánosságok szintjén említett probléma, miszerint a szabályozás centralizációja sokszor jár veszteségekkel helyi szinten. A járdák sózásától az állattartáson és a kunhalmok védelmén át az árszabályozásig több, időszerű példát hoztam erre.

Néhány esetben arra is sikerült rámutatni, hogy a törvényesség követelményének az értelmezései háttérbe szorítják az alapjogi megközelítéseket, az állam és az önkormányzat Alaptörvényből fakadó kötelezettségeit. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a törvényességi szempontok felülírják a szakpolitikai megközelítéseket.

2. 4. FÜSTKARIKÁK

A helyi környezet- és természetvédelem a települési önkormányzatok feladata, de hogy ez a rendkívül tág feladatkör pontosan hogyan is értelmezhető, illetve értelmezendő, az több körülmény függvénye. A kutatás során számtalan jelét tapasztaltam a szakterület szűkítő értelmezésének, azaz annak, hogy magát a települési környezetvédelmet leszűkítik a kötelező, és nagy ritkán még az általuk, önként vállalt feladatokra, például a környezetvédelmi közszolgáltatások, rendezetalkotás, jogalkalmazás körében, annak megfelelően, ahogyan azokról az ágazati törvények megemlékeznek.¹⁰⁴⁸ A környezetvédelem fogalmának az eltérő értelmezése egyébként

¹⁰⁴⁷ Hosszúhetényt, Kóspallagot, Nagypálit, Rozsályt, Vépet, Bükkábrányt és Bükkaranyost vizsgálta, lásd Bányai: A helyi önkormányzatok környezetvédelmi szabályozása, 52.

¹⁰⁴⁸ Ennek logikájára lásd Nagy–Hoffman: A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, 71–72. Eszerint a Möt. csak megjelöli a lehetséges, ellátandó feladatköröket, de a konkrét

a kérdőíves kutatásunk eredményeinek az értékelését nem befolyásolta. Kérdéseink összessége nem hagyhatott kétséget a válaszadókban a felől, hogy mi a környezetvédelem kifejezést tágran értelmezzük (beleértve a klímavédelmet, a szemléletformálást és a helyi rendeletalkotást a hulladékgazdálkodásról egyaránt).¹⁰⁴⁹

Nyilvánvalónak látszik az az összefüggés, hogy ha az önkormányzatok finanszírozása nem minden tekintetben kielégítő (például kevés a saját forrás, a csökkenő feladatmennyiség mellett csökken a forrás és a mozgástér is),¹⁰⁵⁰ akkor a helyi vezetők szűk értelmezésre törekednek, s azon csak akkor és annyiban lépnek túl, ha és amennyiben (például uniós forrásból) elérhető hozzá a (saját bevételi vagy külső) pluszforrás. Ez a szűkítés a feladatok mibenlétére és a környezetvédelem terjedelmére is kihat. Utóbbi kapcsán érdemes emlékeztetni arra, hogy az 1990-es években az önkormányzati kompetenciák széles értelmezése volt jellemző, az Alkotmánybíróság például olyankor is igazolva látta az önkormányzatok döntéseit, ha azok adott esetben a központi előírással ellentétesek voltak, de a környezet védelmét szolgálták (ennek emblematis példája volt a vízi közlekedési korlátozásokat megállapító szarvasi rendelet). Mára sokszor inkább a szűkítő (a környezetvédelemnek az építésügybe, vízgazdálkodásba stb. való beépülésére nem reflektáló), az integráció elvét figyelmen kívül hagyó értelmezés jellemző. Az összefüggések okán számos (nevesített és nem nevesített) környezetvédelmi feladat beleérthető más kötelező feladatokba (amit igyekeztem a szabályozási feladatoknál részletesebben is bemutatni), de ezt a központi előírások nem mindig támogatják, amire két példát hozok fel: a természetvédelmet és a klímavédelmet.

A természetvédelem része a környezetvédelemnek (amit a Kvt. és a Tvt. is tükröz), ugyanakkor a Möt. az ellátandó feladatok felsorolásakor, és a már említett hatásköri jegyzék is azt sugallja mindkét terület megnevezésével, hogy egymás mellett léteznek ezek, ami alapot adhat olyan értelmezésre, mely szerint akár függetleníthetők is egymástól. Való igaz, hogy a természetvédelemnek vannak szabályozási sajátosságai (külön törvényi szabályozása is), de a környezetvédelemhez tartozása alappal nem vitatható (maga a Tvt. is többször visszahivatkozik a Kvt.-re,

feladatok megállapítását a szaktörvényekre hagyja. Ebből logikusan következik, hogy elképzelhető egy tágabb és (kimerítő elsorolás hiányában, ami a környezetvédelem esetén mondhatni természetes) egy szűkebb értelmezési tartomány.

¹⁰⁴⁹ Az eltérő fogalomértelmezés problémája az egyik párhuzamos kutatásban is felmerült (akként, hogy vajon a természeti avagy az épített környezet védelmét értik-e a kifejezés alatt a válaszadók). Lengyel: A fenntarthatósági kritériumok térbeli diszkontálása, 193–194.

¹⁰⁵⁰ Itt nem csak a környezetvédelmi bevételekre kell gondolni, hanem általában az önkormányzatok finanszírozásának a problémáira. Például arra, hogy nálunk eleve olyan rendszer jött létre, amelyben a feladatok széles körével a közös forrásokból való részesedés szűkössége társult. A Nyugat-Európa számos országában ismert ingatlanadó bevezetése is társadalmi ellenállásba ütközött, a gazdálkodás önállósága jogilag egyre inkább korlátozott, s a 2010 után bevezetett feladatfinanszírozási rendszer kifejezetten a központi célokat szolgálta. Vö. Pálné Kovács: Fából vaskarika, 328.; Péteri: Kísérletezetünk, 28.

mint háttérjogszabályra). A természetvédelem központi szabályozása az önkormányzatok számára (szemben a környezetvédelem más területeivel) inkább lehetőségeket kínál, mint kötelező feladatokat állapít meg; például helyi értékek védetté nyilvánítására a Tvt. nem állapít meg kötelezettséget. Ezt a legtöbb önkormányzat úgy értelmezi, hogy maga a természet védelme nem kötelező (arra a természetvédelemmel kapcsolatban több helyen is utalok, hogy az önkormányzatok nem használják ki a lehetőségeiket), holott ez helytelen megközelítés. Erre mutatott rá Visnyeszéplak védetté nem nyilvánításának esete is, amelyben az ombudsman úgy foglalt állást, hogy az önkormányzat elmulasztotta védelmi kötelezettségét.¹⁰⁵¹ Az ügy sajátossága, hogy az önkormányzat maga mondta ki, hogy a terület oltalomra érdemes, s ennek ellenére maradt el a védetté nyilvánítás.

A környezetvédelmi alapjogra (az állam, s azon belül az önkormányzat intézményvédelmi kötelezettségére) hivatkozó állásfoglalás kapcsán érdemes rámutatni, hogy az alapjog érvényesülése a központi szabályozásban sem mindig megfelelő. Elmondható, hogy sajnos az önkormányzatok jelentős része nem foglalkozik a helyi természeti értékek feltárásával (így védelmével sem), ami részben abból fakad, hogy nincsenek is rákényszerítve erre. Például a Kvt. alapján készíteniük kell(ene) települési környezetvédelmi programot, s abban a természeti környezetről is értékelést kellene adniuk, annak védelmére is megfelelő intézkedéseket kellene előírniuk – azonban, a Kvt. e programozási kötelezettség mellé nem kapcsolt szankciókat, s forrást sem, s így gyakori a programok hiánya – azaz már a keret, az alap is hiányzik a helyi védettség jogszabályi rendezéséhez.

A klímavédelem esetén a helyzet kicsit talán bonyolultabb, mert a klímavédelem is értelmezhető a környezetvédelem részeként, de ugyanakkor (az építésügy, az energetika, s más területek közvetlen érintettsége, globális összefüggései miatt) egyre inkább ki is lóg annak keretei közül, ráadásul mint olyan (a természetvédelem kapcsán is említett programozási kötelezettségen kívül) nem jelenik meg kötelező önkormányzati feladatként.¹⁰⁵² A Möt. nem emlékezik meg róla, s a szaktörvények sem. A klímavédelem egy része (például a helyi levegő minőségét is érintő kibocsátások csökkentése, a zöldterületek arányának növelése) beleérthető a helyi környezetvédelembe, de a klímaadaptáció (alkalmazkodás) egyes elemei (építési jog, az önkormányzat kompetenciáján kívül eső, például mezőgazdasági előírások) vagy egyes helyi intézkedéseknek a helyi környezetre gyakorolt csekély hatásai (azaz a klímavédelem elsődlegesen globális dimenziója) miatt ez az értelmezés nehézségekbe is ütközik. Nem véletlen, hogy bár a klímavédelmet ma már meghatározó kihívásnak tartják az önkormányzatok, átfogó programok készítése és

¹⁰⁵¹ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának állásfoglalása Visnyeszéplak területének helyi védetté nyilvánítása tárgyában, Budapest, 2010.11.26. (ügyszám: JNO-420-/2010.) - erre az ügyre az önkormányzatoknak a helyi közösségekkel való viszonya kapcsán is utalok.

¹⁰⁵² Antal Z.: A természet és társadalom kapcsolata, 24–25.

megvalósítása egyelőre csak kevés településre jellemző, illetve a programozást és az intézkedéseket is az uniós források elérése, illetve az energetikai beruházásokon keresztül az önkormányzati kiadások csökkentése motiválja inkább.

E példákon továbblépve, ha a tételes törvényi előírásokat nézzük, a fenntartható fejlődés (előmozdítása) mint olyan sem szerepel a kötelező feladatok között. A fenntartható fejlődés – leegyszerűsítve, illetve a környezeti megközelítésre koncentrálva) magában foglalja az eddig legtágabban értelmezett környezetvédelmet, de azon túl egy sor további szempontot (a környezeti szempontok integrációját a legkülönbébb szakterületekbe, az elővigyázatosságot, a hosszú távra való előre gondolkodást, a nemzedékek közti igazságosságot stb.) is, a fenntarthatóság gazdasági, társadalmi, emberi vonatkozásaival együtt. A helyi társadalom rezilienciájának erősítése komplex megközelítést igényel, aminek ráadásul az elvi alapjai – a fenntartható fejlődés gondolata – túlságosan is elméleti az önkormányzatok számára, amelyek jellemzően inkább a praktikus, kézzelfogható megközelítéseket alkalmazzák. Ez is hozzájárul ahhoz, hogy a koncepció maga is fejlődik, s számos gyakorlatias megközelítéssel egészül ki, ami könnyebben értelmezhetővé (leegyszerűsíthetővé) teszi. Könnyen belátható, hogy nem azonos megközelítés a fenntarthatósággal (mert kevesebb annál, illetve annak legfeljebb egy „gyenge koncepcióját” tükrözi), de annak részeként egy önkormányzat számára is könnyen érthető, ha például a jólét és a termelőképeség fenntartásáról,¹⁰⁵³ illetve – az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok szóhasználatával élve – „élhető” települések kialakításáról/megőrzéséről beszélünk. Számos település fejlesztési programjának ismeretében elmondható, hogy az „élhető település” kategóriája – a kiváló környezetminőségre, lakhatási körülményekre, közszolgáltatásokra, közbiztonságra, az inkluzív közösségekre stb. is kiterjesztve a jelentését – általánossá, mondhatni divatszóvá vált.

2. 5. „NAGYOBB A FÜSTJE, MINT A LÁNGJA”

Más kérdés, hogy elég-e mindez, egy olyan korban, amikor sokan már a fenntartható fejlődés koncepcióját is (mint túlhaladottat) megkérdőjelezzik, s nem-növekedésről beszélnek egyedül lehetséges alternatívaként.¹⁰⁵⁴ Kérdés továbbá, hogy milyen mértékben vállalhat fel egy helyi önkormányzat a 21. század eleji Magyarországon a fenntarthatóság szigorú értelmezéséből vagy a nem-növekedésből fakadó, jólétszökkenéssel járó intézkedéseket, önkorlátozást? E költőinek tűnő kérdésekkel arra

¹⁰⁵³ Simai: A harmadik évezred nyitánya, 88–95. E szerző utal olyan, a szakirodalomban kidolgozott normatív megközelítésekre is, amelyek talán kevésbé láthatók be ezen a szinten: például hogy a fenntarthatóság kritériumait az ember mellett az élővilágra is terjesszük ki, amellyel meg kell osztanunk a földi erőforrásokat, vagy hogy demokrácia, az erőforrások igazságosabb elosztása nélkül nincs fenntartható fejlődés.

¹⁰⁵⁴ Latouche: A Nemnövekedés diszkrét bája.

utalok, hogy a kutatás eredményei szerint ma annak is nagyon örülni kell, ha az önkormányzatok a környezet védelmének az előző évtizedekben kialakult szempontjait komolyan veszik, miközben minden jel arra vall, hogy ez nem elegendő.¹⁰⁵⁵

Mindez azt is jelenti, hogy ma a helyi környezet védelme ott válhat viszonylag erőssé, ahol valamilyen plusz érdek is fűződik hozzá, mint amilyen, például a településmarketing, összefüggésben a települések közti versennyel, a magasan képzett munkaerő iránti igénnyel¹⁰⁵⁶ és az idegenforgalommal, ami alacsony éjszakai zajszintet, kellemes, zöld, hulladékmentes környezetet, tiszta vizet, a környezetvédelem iránt – fejlesztéseiből is – jól láthatóan elkötelezett önkormányzatot stb. igényel.¹⁰⁵⁷ Ezek is inkább csak a szükséges, de nem feltétlenül elégséges feltételeket jelentik. Csaknem valamennyi kutatási kérdés megválaszolása rámutatott arra, hogy a központi pályázati források elérése meghatározó szempont.

Egy sikeres helyi környezetpolitika esélye megvan az olyan kistelepüléseken is, amelyek már eddig is alkalmasnak mutatkoztak a fenntarthatósági kezdeményezések befogadására, és nincsenek kitéve jelentős környezeti terhelésnek. Úgy tűnik azonban, hogy ennél is nagyobb potenciál rejlik a nagyobb városokban, ahol gazdaságfejlesztésről is beszélhetünk, vagyis ahol és amennyiben a helyi településfejlesztési, gazdaságfejlesztési, versenyképességi politika részévé tud válni a környezetvédelem. Más szóval, ahol mód van a gazdaságszerkezet megváltoztatására. Jellemző azonban, hogy egyelőre csupán alig néhány hazai városnak – például Debrecennek, Miskolcnak, Zalaegerszegnek – van átgondolt koncepciója a beruházásokról. Az Okos Város, Zöld Város program (illetve a kapcsolódó támogatások) révén tovább erősíthető a környezetvédelmük.

Ugyanakkor, mint arra többször utaltam, ezekben az esetekben sincs szó erős fenntarthatóságról, ráadásul egy-egy nagyberuházó megjelenése az ilyen elképzeléseket is felülírhatja. A településmarketing (a verseny), a helyi gazdaságösztönzés nem feltétlenül a környezeti szempontot, hanem sokszor inkább a munkahelyte-

¹⁰⁵⁵ Bányai: A helyi önkormányzatok környezetvédelmi szabályozása, 64.

¹⁰⁵⁶ Enyedi: A sikeres város, 4. Mint a szerző rámutat, a sikeres város egyik jellemzője a képzett középosztály jelenléte, e rétegnek ugyanakkor nem csak a megélhetés fontos, hanem magas elvárásai vannak a környezetükkel, a közszolgáltatásokkal szemben is.

¹⁰⁵⁷ Az idegenforgalom jelentőségét tapasztaltam, például Bogács esetén, a turizmus szempontjából fontos kérdésekkel kapcsolatban. Ugyanitt a hosszú távú, rejtett hatások már háttérbe szorulnak. (Gondolok itt a termálvízzel való gazdálkodás tökéletlenségeire.) A fakultatív feladatok és a turizmus viszonya kapcsán egyébként nagyon hasonló következtetésekre jutott Hoffman István kutatócsoportja Balatonlellén, és egy szlovéniai kisvárosban (Bledben). Vö. Hoffman és szerzőtársai: Fakultatív feladatok ellátása Balatonlellén, 18–21.; Hoffman és szerzőtársai: Fakultatív feladatok összehasonlító vizsgálata, 21. Sajátos megoldást találtak ugyanakkor Karcagi-Kovács Andreáék Hajdúszoboszlón, ahol a különböző szórakozási igényű (és „zajtűrő képességű” generációk szempontjait úgy igyekeznek érvényesíteni, hogy a fiatalokat inkább nyárra, az idősebb nemzedékeket pedig inkább tavaszra és ősze várják. Karcagi-Kovács–Timsuk: Konfliktusok egy turisztikai desztinációban, 20.

remtést, a gazdasági növekedést tolja előtérbe, aminek szükségszerűen jelentkeznek a környezeti és társadalmi veszteségei.¹⁰⁵⁸

A helyzet azonban korántsem ilyen egyszerűen jellemezhető, és nem is változatlán. Ma egész más szempontok alapján tekintenek a polgárok egy települést vonzónak, mint az 1990-es években. Ez következik abból, hogy például változik a gazdaság szerkezete (előtérbe kerültek a szolgáltatások, a városokban kiépült a helyi üzleti, illetve közüzemi infrastruktúra), átalakulnak a lakossági szokások és igények, új technológiák jelennek meg stb. Az önkormányzatok ehhez igazodva már egészen más területeken versenyeznek egymással, mint korábban, s ez egyúttal azt is jelenti, hogy preferenciáik is átalakulnak. A helyben már adott vagy viszonylag könnyen alakítható tényezőket tartják fontosnak, mint amilyen a település arculata (az épített környezet), a vásárlási és kikapcsolódási lehetőségek, vagy a helyi hagyományok. Hátrébb szorultak viszont a már kiépült közüzemi szolgáltatások (az amortizálódó infrastruktúrák), a természeti környezet és táj, vagy a helyi népesség szerkezete (képzettsége, korösszetétele).¹⁰⁵⁹

A környezet védelméhez, illetve főként a természeti környezethez való, a fentiekben körülírt hozzáállásban ugyanakkor nincs semmi meglepő, ha elfogadjuk az önkormányzatokról szóló szakirodalom véleményét, amely a helyi politikát alapvetően pragmatikusnak tartja (a helyi politika kevésbé ideológia-vezérelt a központiál).¹⁰⁶⁰

2. 6. „FÜSTBE MENT...”

Helyi önkormányzati szinten nem találjuk meg az erős környezeti fenntarthatóság eszközeit, de még csak a környezetvédelem teljes palettáját sem, aminek különböző okai vannak (nem csak a jogilag korlátozott mozgáster és a forráshiány). A környezetvédelem kihívását az önkormányzatok, illetve a helyi közösségek nem látják a maga komplexitásában, ahogyan azt velük ellentétben a tudomány teszi. Egyrészt hiányzik az ehhez szükséges, komplex tudás és tervezés, másrészt különböző okok miatt egyes környezetvédelmi részterületek, részcélok kiemelésére kényszerülnek. Ez azért problematikus, mert az átfogó szemlélet hiányában az egyes környezetvédelmi intézkedések gyakran más környezeti érdek, érték sérülését eredményezik.

A komplex megközelítés nem igényel tudományos végzettséget maguktól a településvezetőktől. Egyik garanciája lehetne a települési környezetvédelmi programok elfogadása és érvényesítése, amihez az önkormányzatok – akár saját polgárait, településük szülőiteit is bevonva – tudományos-szakmai segítséget is igénybe

¹⁰⁵⁸ Enyedi: A sikeres város, 4–5.

¹⁰⁵⁹ Péteri: Helyi autonómia, 14–15.

¹⁰⁶⁰ Pálné Kovács: Helyi kormányzás, 91.

vehetnek. (Egy másik, ide kapcsolódó eszköz lehet tehát a hálózatos működés.) A magyar települések jelentős része azonban – a Kvt. 48/E. §-ában foglalt kötelezettség ellenére – hosszú évek óta nem rendelkezik vagy soha nem is rendelkezett ilyen programmal. Nincs pénzük a program elkészítésére, szakértők bevonására (megjegyzés: 2004 körül még volt a programok elkészítésére igénybe vehető, állami támogatás, ami azonban megszűnt), nem működnek együtt ebből a célból (sem) társadalmi szervezetekkel, de kisebb településeken megfelelő (hozzaértő) civil-szervezetek nincsenek is.

A program megalkotása (a helyzetfeltárás), illetve a megszólalási lehetőség biztosítása a magasabb igényeket támasztó környezetvédők, helyi közösségek számára (akárcsak a többi információs csatorna, mint az ellenőrzési jogkörök gyakorlása vagy a környezetvédelmi hatóság megkérdezése) ráadásul azzal a „kellemetlen mellékhatással” járhat, hogy a települési önkormányzatnak olyan környezetvédelmi feladatokkal is számolnia kell a jövőben, amelyek a település és az önkormányzat imázsát rontják, különösen, ha a megoldásukhoz nem rendelkezik erőforrásokkal. Esetleg kiderülhet, hogy az önkormányzat korábbi vagy tervezett intézkedései nem megfelelőek. A forráshiány, a néhány éves politikai ciklusokban való gondolkodás, és sokszor a lakossági támogatás hiányának tudata ezért könnyen vezethet a „nem lát, nem hall és nem beszél” (rosszat) hozzáálláshoz, ami együtt jár a cselekvés hiányával.

A kutatás során számos jelét tapasztaltam annak, hogy ha van (lenne) is program, akkor sem feltétlenül akarják követni az önkormányzatok, hiszen az a sokszor véletlenszerűen adódó beruházási, munkahely-teremtési lehetőségek kiaknázását nehezkesebbé tenné, s sok helyen a környezetvédelmet még ma is szembeállítják a gazdasági „fejlődéssel.” Valójában tehát nemcsak az ismeretek komplexitása, hanem bizonyos szempontból az eltérő érdek szembenállása vagy az érdek hiánya is oka annak, hogy települési szinten nincs teljes hatókörű, legalább a központi jogszabályok által átengedett szakterületekre kiterjedő környezetvédelem. E ponton ugyanakkor ismét meg kell jegyezni, hogy az önkormányzatok nem egyformák e tekintetben sem, vagyis akad számos – főleg nagyobb, gazdagabb, jobb adottságú – település, ahol vannak programok, szakemberek, egymásra tekintettel megfogalmazott, helyi előírások, tudatos fejlesztések stb., még ha ideálisnak talán ezeket sem mindig tekintjük. Az értékek preferenciája, sorrendisége, elismertsége is meghatározó tehát abból a szempontból, hogy mi is a települési környezetvédelem tartalma.

Ebből az is következik, hogy a fenntarthatóság (környezet-)tudatos helyi közösséget feltételez, amelyik kezdeményező, törekszik a demokratikus értékek érvényesítésére. Egy olyan közösségben (társadalomban), amelyik a természeti erőforrások anyagi értékén, közvetlenül neki nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatásain túlmenően felismeri és elfogadja azt is, hogy e kincseket önmagukért (vagy ha úgy tetszik, a természeti környezet más összetevői vagy épp a jövő nemzedékek számára nyúj-

tott szolgáltatásai miatt) is védelemben kell részesíteni, s netán még a helyi értékek megőrzését lokálpatriótaként (tulajdonképp ezen természeti és alkotott tárgyak előszereteti értékére tekintettel) is fontosnak tartja, az önkormányzat fenntarthatósági törekvéseinek nagyobb esélye van. Ez az ideális helyzet azonban a települések elenyésző töredékében áll csak fenn. Az a jellemző, hogy a rövid távon jelentkező, a közösségen belül konfliktus forrását képező környezeti problémák nagyobb figyelmet kapnak, mint a fennmaradást hosszú távon fenyegető, komolyabb, de esetleg ma még kisebb hangot kapó problémák. Így, például egy idegenforgalomból élő fürdőtelepülés esetén kiemelt környezeti érdek lehet az éjszakai zajszint csökkenése, vagy az esztétikus (rendezett) környezet megteremtése, miközben a bevételek, az idegenforgalom növelése érdekében egyre több termálvizet termelnek ki, s hasznosítanak pazarló módon, megfelelkezve a vízkivétel és a vízutánpótlás egyensúlyáról, a hulladék hő energetikai hasznosításáról.

2. 7. „NEM MINDEN ARANY, AMI FÉNYLIK”

A települési önkormányzatok szóhasználatában (például a közmunkaprogramok értékelésével kapcsolatban, a képviselőtestületi jegyzőkönyvekben) gyakran előfordul az (egyébként a gazdaságtól átvett) „értékteremtés” kifejezés. Például növényeket telepítenek, épületeket újítanak meg, kikövezik (aszfaltozzák) a közterületeket, infrastruktúrát építenek/fejlesztnek, megművelik az önkormányzat földjeit, állatokat tartanak (élelmiszert termelnek eladásra is), amivel értelmes munkát adnak a közfoglalkoztatottnak (akik így „nem csak fűvet nyírnak és sepregetnek”), és különféle helyi igényeket elégítenek ki, gyakran együttműködve helyi közösségekkel (például szövetkezettel, egyesülettel, vállalatokkal).¹⁰⁶¹ Egy önkormányzat részéről az értékteremtés – szemben a gazdaság értékteremtésével – közösségi szempontok érvényesítését is lehetővé teszi. Ezért és ennyiben méltánylandó a törekvés, ugyanakkor az, hogy mit is tekintünk értéknek, sok esetben vitatható, illetve gyakran az önkormányzatok nem gondolják át az „értékteremtés” árnyoldalait. Miközben az értékteremtés emberi szükségleteket elégít ki (különféle termékek és szolgáltatások segítségével), a természeti környezet szempontjából értékvesztéssel, minőségromlással jár.¹⁰⁶² Ami az önkormányzatokat illeti, kutatásom „melléktermékei” (azaz nem a szorosan vett jogi-igazgatási kérdések közé tartozó tapasztalatai) azt

¹⁰⁶¹ A google az önkormányzat+értékteremtés kombinációjára mintegy 73 000 találatot jelez az interneten. A végzett tevékenységek közül, taláalomra kiválasztott példák Homrogd, Zalakomár, Székesfehérvár sajtómegjelenéseiből valók. (<http://www.boon.hu/letbiztonsag-es-ertekteremtes-homrogdon/3875368>; <https://www.zaol.hu/kozelet/helyi-kozelet/valodi-ertekteremtes-folyik-zalakovarban-a-kozfoglalkoztatasi-keretben-2484531/>; <https://www.szekesfehervar.hu/harmadik-sikeresevet-zarja-a-helyi-vallalatok-es-az-onkormanyzat-kozos-programja>; 2018.08.06.).

¹⁰⁶² Kerekes: A fenntarthatóság közgazdasági értelmezése, 196.

jelzik, hogy a tér elfoglalása a természettől a legtöbb hazai településre jellemző, növekvő tendencia. A kis diverzitású növényi társulások (például közparkok ilyen módon történő) kialakítása, a túl gyakori fűnyírás/kaszálás, a tájidegen vagy épp nagy öntözési igényű növények telepítése, beruházások kapcsán a közterületi fák hatékony védelmének elmulasztása, a talajlezáródást okozó (a csapadékvízet befogadni képtelen) burkolatok indokolatlan mértékű kialakítása, a tényleges igényeket meghaladó infrastruktúra-építés egyaránt példaként hozható erre. (Megjegyzés: ehhez a településvezetők a közfoglalkoztatás adta lehetőségeiket is előszeretettel használják.) Mindez komoly probléma, ha afelől nézzük, hogy a rendszerváltás óta kirívóan dinamikus mértékben csökken a biológiailag aktív területek aránya hazánkban, s ezzel egyenes arányban romlanak az ökoszisztéma-szolgáltatások a települési környezetben (is).¹⁰⁶³

Nem lepődhetünk meg ennek fényében azon, hogy az önkormányzatok általában a zöldterületeket, a természeti környezetet, illetve a természetvédelmet elhanyagolják az önkormányzati igazgatás terén is (erre már a nemzeti környezetvédelmi programok is utaltak). A helyi rendeletalkotás lehetőségével alig élnek (például többségük nem védi természeti értékeit védett terület kialakításával). A rendszerváltás óta a településüzemeltetés és a hatósági tevékenység körében is gyakori konfliktusok forrása a zöldterületek beépítése, vagy a közterületi fák kivágása.

A zöldterületek védelme egyébként napjainkban ismét előtérbe kerül az önkormányzatoknál. Az egyre terjedő helyi klímastratégiáknak, zöld város projekteknek ez a törekvés is kiemelt eleme. A környezet-gazdaságtani/környezetpolitikai elemzések egyértelmű bizonyítékai – különösen a nagyobb népsűrűségű települési környezetben – arra mutatnak, hogy a városi parkok, erdők hasznossága (a tisztább levegő, az alacsonyabb zajszint, a rekreációs lehetőség, a kedvezőbb mikroklíma stb.) az ott lakók számára nagyobb az ingatlanfejlesztési projekteknél.¹⁰⁶⁴ Az érintett lakosság kritikus érdeklődése is egyre jobban kitapintható ezen a téren.

¹⁰⁶³ A helyszínen kiváltott környezeti hatások mellett érdemes szem előtt tartani a szélesebb összefüggéseket is, amely a zöldterületek országosan csökkenő arányában, az ökológiai szolgáltatások szempontjából értéktelen területek (például szántóterületek) és a lefedett talajfelszín gyarapodásában, a növekvő anyag- és energiahasználatban jelentkeznek. Vö.: Bartus: Az érdemi és hatékony környezetpolitika körvonalai, 444–446.

¹⁰⁶⁴ Bartek-Lesi és szerzőtársai: Környezetpolitikai alternatívák értékelése, 94–100. https://rekk.hu/downloads/projects/NFFT_mt_22_kornyezetpolitikai_alternativak_2014.pdf (2018.10.01.) E szerzők ugyanakkor rámutatnak arra, hogy a zöldterületek típusainak nem azonos az értéke, s arra is, hogy kevés nagy park helyett érdemes inkább több kicsit létesíteni, a magas határhaszon miatt.

2. 8. VÁLTOZÓ SZÉLIRÁNYOK

A helyi értékrendre kihat a kormányzatnak a környezetvédelem terén tapasztalható elkötelezettsége, teljesítménye. Ezek a kormányzati szintű stratégiákban, jogszabályokban, szervezeti megoldásokban, problémakezelési mechanizmusokban, pályázati feltételekben és a kommunikációban egyaránt testet ölthetnek. Ha a kormányzat komolyan veszi és közvetíti a környezeti érdekeket, átfogó (integrált) módon közelíti meg azokat, akkor jó példát mutathat az önkormányzatoknak.

E téren az egyik komoly probléma Magyarországon, hogy a kormányzat környezeti elkötelezettsége gyökeresen változott az utóbbi években. A központi előírásokban biztosított védelmi szint, az állami intézményrendszer szervezeti keretei, a hatósági eljárásokban nyújtott garanciák egyaránt romlanak, az egyedi (nemzetgazdasági szempontból kiemelt) beruházásokra szabott jogszabályok a jogállamiságon túl a környezethez való jogot is erodálják, de az önkormányzatoknak és a vállalkozásoknak nyújtott támogatások egy része is figyelmen kívül hagyja a környezeti szempontokat.

Míg a rendszerváltást követő években a környezetpolitika értékorientált oldala került előtérbe (ha nem is „nyerő helyzetbe”), és a rövid távú gazdasági csoportérdekekkel küzdött, addig mostanra a környezetpolitika másik oldala, a gazdasági racionalitások kerültek a helyükbe, amelyeket viszont különféle, egymással versengő csoportérdekek, üzleti politikák mozgatnak. Sokszor azt érzékeljük, hogy már csak a támogatások, a források függvényében történnek környezetvédelmi intézkedések. Ez azonban nem egyszerűen forráselvonásból/hiányból, hanem az értékrend, a logika megváltozásából fakad.

Legalább ekkora gond, hogy kezdettől fogva hiányoznak a koherens, hosszú távú szakpolitikai stratégiák és koncepciók (gondoljunk akár a vidékfejlesztésre, agrárpolitikára, energiapolitikára stb.), amelyekhez az önkormányzatok a saját elképzeléseiket igazíthatják. Ha vannak is ágazati stratégiák, akkor azok sokszor nincsenek összhangban egymással, azaz hiányzik a horizontális koordináció, és az is tipikusnak tekinthető, hogy nem érvényesülnek a konkrét (jogalkotási, költségvetési, finanszírozási és egyéb) döntésekben. Azt sem sikerült megoldani, hogy a nemzeti stratégiák megalkotásába az önkormányzatokat érdemben bevonják.¹⁰⁶⁵

A legnagyobb hiányosság pedig talán az önkormányzatok finanszírozási rendszerében érhető tetten, amely nem teszi közvetlenül érdekeltté az önkormányzatokat sem a saját környezetük megóvásában, sem a többi érintett település érdekeinek a szem előtt tartásában. A kommunális adók mértéke és differenciáltsága ehhez nem megfelelő, a helyi iparüzési adót nem kell elosztani a hatásterület önkormányzatai

¹⁰⁶⁵ Bulla–Mozsgai–Pomázi: Fenntarthatóság – dilemmák és lehetőségek, 138, 144.

között,¹⁰⁶⁶ a bírságbevételek megoszthatók ugyan, de ez sem automatikus, a közös erőforrásokat pedig inkább „kisajátítják” maguknak az önkormányzatok, mintsem megosztanák egymással a hasznosításból elért bevételeket. A jövedelemnek a környezetvédelemre való visszaforgatására alig van ösztönzés, miközben a forráshiány épp ellenkező irányban hat. A közszolgáltatások állami kézbe vétele, és azzal párhuzamosan a hatáskörök szűkülése – az árszabályozási hatáskör elvesztése – még tovább csökkenti az önkormányzatok érdekelttségét a környezet védelmében, a hozzá kapcsolódó közszolgáltatások fenntarthatóságában.

Alapvető feszültségpont, hogy épp ott a legkisebb a mozgástér, ahol a legerősebbek a helyi értékeket és a szabályozást érő globalizációs kihívások, és ahol a legnagyobb szükség lenne a helyi sajátosságok érvényesítésére, vagyis a negatív környezeti externáliák érvényesítése, a piacgazdasági szabályozási módszerek, például ökoadó alkalmazása körében. Mint európai példák mutatják, a mozgásér ilyen mértékű korlátozása egyáltalán nem szükségszerű.¹⁰⁶⁷

Ilyen körülmények közt különös jelentősége van a központi pályázati forrásoknak. Nemcsak annak, hogy egyáltalán vannak-e, hanem hogy érvényesítik-e a környezetpolitika összetettségét (integráció), figyelembe veszik-e a helyi sajátosságokat/igényeket, kellően decentralizált szerkezetben születnek-e a döntések stb. A kutatás e vonatkozásban is számos anomáliára mutatott rá, az önkormányzati (gazdasági) autonómia korlátozott voltától a szükséges, de elmaradó beruházásokon át a kétes értékű, de mégis megvalósított fejlesztések problémaköréig.

Az önkormányzatokat érintő, külső folyamatok egész sora tárult még fel a kutatás során, ugyanakkor mindezek részletes bemutatására nem volt módom. Csupán utalni tudtam arra például, hogy nagyot változott a kommunális szektor helyzete, és azzal összefüggésben az autonómia is. A közjogi és a szolgáltatásszervezési reformok maguk is kihatnak az önkormányzatok környezeti elkötelezettségére. Ha elveszítik az eszközt, kevésbé tartják fontosnak a megoldandó feladatot.

¹⁰⁶⁶ Beliczay: A területfoglalást serkentő támogatások, 154. A „közös teherviselés” problémájának egyik típuspéldája jelent meg a kérdőíves felmérésünkben. Vecsés válasza jelezte, hogy a településen évtizedek óta fennálló probléma a légiforgalomból eredő zajterhelés. A reptér üzemeltetője által létrehozott zajvédelmi bizottság több, mint tíz évnyi működése ideje sem tudott segíteni a település ezen problémáján, valószínűleg azért sem, mert a Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér az egyedüli ilyen nagyságrendű forgalom lebonyolítására alkalmas reptér, és nemzetgazdasági érdek, hogy a forgalma zökkenőmentes legyen. Lennének forgalomszervezési megoldások, amelyek azonban a reptérrel szomszédos más települések teherviselését is megkövetelnék, de ebben a települések egymás között nem tudnak dűlőre jutni, szükséges lenne ezért a központi beavatkozás.

¹⁰⁶⁷ Ausztriában például a hulladékgazdálkodás terén a helyi önkormányzatoknak a közszolgáltatási díj megállapítására vonatkozó hatáskörük mellett módjuk van különböző hulladékgazdálkodási járulékok és hozzájárulások előírására is annak érdekében, hogy a kommunális hulladékgazdálkodási rendszer finanszírozása biztosított legyen. Kerschner–Wagner–Weiß: Umweltrecht für Gemeinden, 103.

Ezért például már a közműszolgáltatás díjainak a szintjét is másképp ítélik meg a korábbiakhoz képest. Onnan kezdve ugyanis, hogy az árszabályozás jogosítványa (például a víz-, illetve csatornadíj vagy a hulladékgazdálkodás esetén) kikerült a kezükből, illetve hogy az állam egyre több (részben önkormányzati fejlesztésű) közmű fenntartását veszi át tőlük, megszűnik a lehetősége annak, hogy környezetpolitikai megfontolások alapján differenciálják az árakat/díjakat.¹⁰⁶⁸ Már nemcsak hogy nem érdekeltek a szolgáltatások árának a magasabb, a környezeti költségeknek és a fejlesztések igényeinek megfelelő szinten tartásában, hanem fogyasztóként maguk is inkább az alacsony árszintet támogatják (vö. rezsicsoökkentés). A problémához ugyanakkor hozzátartozik, hogy esetenként a korábbi beruházásokat nem gondolták át (jelentős áremelkedést okozva), és hogy valójában a lakosság részvételének és környezettudatosságának a hiánya a meghatározó itt is (gondolva, például arra, hogy a vízdíjak emelkedésével egyidejűleg jelentősen megnőtt az engedély nélkül fúrt kutak száma).¹⁰⁶⁹

Vannak ugyanakkor ellentétes irányban húzó hatások is. Ahogyan arra a kérdőíves kutatásunk kapcsán már utaltam, a környezetvédelem természeténél fogva rendszerkritika is, ami nemcsak a nekünk adott válaszokat befolyásolta, hanem befolyásolja magukat az önkormányzati attitűdöket is. Egy településen a környezetvédelemnek (ahogyan a fakultatív feladatoknak, a különféle szolgáltatások magasabb színvonalának) a kormányzati intézkedéseknél erőteljesebb hangsúlyozása értelmezhető a kormányzati politika alternatívájaként is, kifejezve azt, hogy a helyi közösségek, illetve vezetőik nem feltétlenül támogatják a kormányzati elképzeléseket (ez sejlik fel néhány budapesti kerületben, mint amilyen Zugló).¹⁰⁷⁰

¹⁰⁶⁸ E lehetőség környezetpolitikai jelentőségére lásd Bartus–Szalai: *Környezet, jog, gazdaság-tan*, 140. Más kérdés, hogy mennyiben éltek vele, s mennyiben igyekeztek más (például szociális) szempontokat érvényesíteni. Mindenesetre volt példa a vízdíjjal kapcsolatban a biológiai aktivitással összefüggő „locsolási” kedvezményre, ami környezeti szempontúnak tekinthető, még ha nem is épp vitán elül álló. [Lásd 13/2018. (IX. 4.) AB határozatot.] A mai gyakorlatban, például a zöld rendszám alapján megállapított parkolási díj elengedést hozhatom példaként.

¹⁰⁶⁹ Kerekes–Marjainé Szerényi: *Helyi környezetpolitika*, 90. A vízdíj kérdése ugyanakkor ennél bonyolultabb, de már kívül esik a kutatásom tárgykörén.

¹⁰⁷⁰ Hoffmanék esettanulmányaik során azt találták, hogy a fakultatív feladatok erőteljesebben jelennek meg ott (például Mariborban, amikor a város polgármesteri székébe független jelölt került), ahol a helyi közösségek nem teljesen azonosulnak a kormányzati elképzelésekkel. Arra is rámutatnak, hogy az önkormányzati választások előtt ugyancsak felerősödhetnek az ilyen vállalások. A települési önkormányzatok környezetvédelmi (jogi) problémái c. konferencián (Debrecen, 2018. november 8.) tett észrevételért Hoffman Istvánnak tartozom köszönettel.

2. 9. STRUKTURÁLIS FOGSÁGOK (HAMIS DILEMMÁK, FOGOLYDILEMMÁK ÉS CSAPDAHELYZETEK)

A településvezetők számtalan politikai csapdahelyzettel is találkozhatnak, amelyek felismerése nem feltétlenül kifizetődő a jelenlegi lakossági (környezet)tudatossági szint mellett. Népszerűségük, választóik bizalma megőrzése érdekében sok kistelepülésen kevésbé érvényesítik a környezetvédelmi előírásokat (nem lépnek fel, nem szankcionálnak, hiába lenne kötelességük). Ez ugyanakkor valós környezeti problémák elrejtéséhez, elnyomott konfliktusokhoz vezethet a helyi közösségen belül.

A gazdasági növekedés csaknem megkérdőjelezhetetlen dogmája a helyi önkormányzatok értékrendjére is kihat. A gazdasági növekedést ráadásul a legtöbb hazai önkormányzat ma is a belterület (a lakó, gazdasági, kereskedelmi, ipari övezetek) növelésével köti össze,¹⁰⁷¹ annak infrastruktúra-fejlesztési (költség-)vonzata, és számos negatív hatása (a mobilitási igény növekedése, a talajromlás, a biodiverzitás és a mezőgazdasági területek csökkenése, a beépítési sűrűség növekedése stb.) ellenére.¹⁰⁷² Eközben általánosnak tekinthető, hogy jelentős mértékű a korábban (különösen 2008 előtt, még egyszerűbb jogi feltételekkel, illetve földvédelmi járulékként fizetése nélkül) már belterületbe vont ingatlanok aránya és kihasználatlansága (és nem melleleg gondozatlansága) a településeken. A rozsdáövezetek hasznosítása/rehabilitációja is elmarad (igaz, annak egyéb okai is vannak).¹⁰⁷³ A városokra nem csak a gazdasági szereplők részéről nehezedik nagy nyomás: a kormányzat lakásépítési támogatásokkal igyekszik csökkenteni a válság hatásait az építőiparra¹⁰⁷⁴ (miközben nincs mennyiségi lakáshiány Magyarországon), a lakosságnak pedig kevés megtakarítási lehetősége van a lakásvásárláson kívül.¹⁰⁷⁵

A polgárok számára legértékesebb városi területek, a zöldterületek rovására hozott, divatos fejlesztések nem csak a fenntarthatóságot (rezilienciát) gyengítik és a klímaadaptáció esélyeit rontják, de a város vagyonáról szóló, téves döntéseket is eredményeznek.¹⁰⁷⁶

¹⁰⁷¹ Horváth Gy.: A fenntarthatósággal kapcsolatos kihívások, 113.

¹⁰⁷² A budapesti agglomerációban készült egyes esettanulmányok (Piliscsaba, Tinnye) rámutatnak, hogy a szuburbanizációval járó gyors bővülés ellentétes lehet a meglévő lakosság érdekeivel és annak ellenállását válthatja ki. Egy másik hazai típusprobléma is megjelenik itt: az átgondolatlan településrendezésből fakadó, széttagolt belterületek. Scheer–Tombácz–Beliczay: A szuburbanizációs környezeti konfliktusok, 89–97. A szuburbanizáció negatív hatásaira (területfoglalás, növekvő mobilitási igények) hívja fel a figyelmet Dombi: Árral szemben, 141.

¹⁰⁷³ Beliczay: A területfoglalást serkentő támogatások, 147–150.

¹⁰⁷⁴ Ehhez járul hozzá az építési vállalkozások profitéhsége, ami a települési zöldterületek csökkenésén, a fák kivágásán és látszatmegoldásokkal való pótlásán, a településkép romlásán követhető leginkább. MIIndezt az önkormányzatok láthatóan nem tudnak megakadályozni immár évtizedek óta.

¹⁰⁷⁵ Beliczay: Az építési szektor káros támogatásai, 144.

¹⁰⁷⁶ Bartus: Fenntarthatóság és klímapolitika, 56.

A környezetvédelemmel kapcsolatban az önkormányzatok rendre a források hiányát panaszozzák. Mint arra többször is hivatkoztam már, a finanszírozási rendszer valóban nem megfelelő, s ez különösen a falvakat, kisvárosokat sújtja. Emellett nehezen feloldható ellentmondásnak, illetve felelőtlenségnek tűnik, hogy ezt teszik akkor is, amikor saját forrásaik, bevételeik jellemzően épp valamilyen környezet-terhelésből (termásvíz használatából, idegenforgalomból, zöldterületek eladásából, iparüzési adóból stb.) származnak.¹⁰⁷⁷ Különösen visszásnak tartom, ha egy településnek számottevő bevétele van a természeti erőforrások hasznosításából, s azt úgy éli fel, hogy nem forgat belőle vissza a környezetvédelemre (megjegyzem: ha például vizet termelnek ki, a település virágosítása azt aligha kompenzálja), nem törekszik az erőforrással való takarékoskodásra, érdemleges környezeti célkitűzések elérésére, illetve még Tkp.-ja sincsen. Ilyen települések esetén pedig szigorú környezetpolitika folytatása, például a környezeti ártalmakat kompenzáló mértékű, helyi jelentőségű természetvédelmi területek, csendes övezetek kijelölése, a fenntarthatósági kezdeményezések felkarolása is joggal elvárható lenne. Kár, hogy a kötelező önkormányzati feladatok rendszere és a finanszírozás ezt nem támogatja.

A nagyobb településekre jellemző, hogy igyekeznek – például gazdaságfejlesztési, munkahely-teremtési és egyéb szempontokat favorizáló – beruházásokat, projekteket megvalósítani. A nem megfelelően átgondolt (a beruházóra bízott) helyszín-, technológia- vagy méretválasztás miatt azonban általános jelenség, hogy ezek előbb-utóbb szintén környezeti konfliktusokat eredményeznek. A környezetvédelminek címkézett beruházások esetén is felvethetők ellentmondások. Még a környezetvédelmi szempontok alapján épített elkerülő utak környezeti mérlege is romolhat, hiszen ezek révén csak áttevődik máshová, de nem szűnik meg a terhelés. Például ha az új út értékes természeti területet szel át, vagy ha az úthoz logisztikai központok, majd üzletek stb. települnek, amelyek aztán plusz forgalmat vonzanak a térségbe, máris kevésbé tűnik zöldnek a beruházás.¹⁰⁷⁸

A közelmúltban megvalósult szennyvízberuházások kapcsán (mint arra több helyen is utaltam) technológiai és (méret)gazdaságossági problémák is felmerülnek. Van itt azonban egy nehezebben felismerhető, szabályozási dilemma is: a (helyi) környezetpolitika teljesítményét, hatékonyságát nem annyira a „zöld beruházások” határozzák meg, hanem inkább az, hogy az ott lakók, gazdálkodók mennyire környezettudatosak, milyen ösztönző-korlátozó szabályozási környezetben fejtik ki tevékenységüket. Például a hulladékgyűjtési létesítmények építésénél többre lehetne jutni hulladékszegény termelés és fogyasztás révén. Alighanem igaza volt Rakonczay Zoltánnak, a hazai természetvédelem egykori, kiemelkedő alakjának,

¹⁰⁷⁷ A probléma korántsem új keletű; vö. Baják: a helyi fenntarthatóság térnyerése előtt, 154.

¹⁰⁷⁸ Fülöp Sándor (szerk.): A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója, 2008–2009. OBH, Budapest, 2010, 108, 154–156.

amikor így nyilatkozott: „Nem az a város tiszta, ahol sok az utcaseprő, hanem az, ahol kevesen szemetelnek.”¹⁰⁷⁹

Egy másik, friss példa: városainkban manapság egyre terjednek az elektromos autókat kiszolgáló létesítmények; központi támogatással megvalósított, „önkormányzati töltőállomások,” ingyenes parkolóhelyek. Ezek egy kritikus mennyiség, illetve megfelelő térbeli szerkezet elérése esetén hozzájárulhatnak az „intelligens energiahálózat” létrejöttéhez, a megújuló energiák integrálásához,¹⁰⁸⁰ az ország elektromos járművekkel való bejárhatóságához, de ehhez egy átgondoltabb pályázati rendszerre lenne szükség.¹⁰⁸¹ A település szintjén viszont fontosabb lenne elérni a gépkocsiforgalom visszaszorítását, amihez hozzájárulhat az önkormányzat részéről a helyi szabályozás, vagy – ha már beruházásokban gondolkodunk – akkor akár a közösségi közlekedési formák (ideértve a kerékpáros közlekedés infrastruktúráját is) fejlesztése.

Mint arra a környezetpolitikai szakemberek rámutatnak, ha a környezet használata nincs megfelelően (az okozott externáliákhoz mérten) beárazva, az ebből fakadó károkat, hatékonyságcsökkenést a beruházások nem fogják ellensúlyozni. A beárazást célzó intézkedések ugyanakkor kisebb körben eredményeznek/élveznek népszerűséget.¹⁰⁸²

Az önkormányzatok előtt álló, az innovatív, helyi kezdeményezésű megoldások bevezetését megnehezítő korlátok közt természetesen nem csak a központi szabályozás vagy a lakosság környezettudatosságának¹⁰⁸³ a hiánya áll. A magyar lakosságra sajnálatos módon jellemző a szabálykerülő magatartás (nemcsak a környezettel kapcsolatban, hanem az élet számos más területén is), amivel az önkormányzatok mindig (már a rendszerváltozás előtt is) folyamatosan kénytelenek voltak szembesülni. Szabálytalan építkezések, kútúrások, tereprendezések (feltöltések), ellenőrizetlen helyre került bontási hulladékok tömege stb. jelzi ezt.

Ebből a szempontból (tekintve, hogy korábban is sok volt a szabálytalanság és az abból fakadó konfliktus) is bírálhatók az olyan „bürokráciacsökkentési” intézkedések, amelyek a környezethez való joggal (illetve a környezethasználók ellenében

¹⁰⁷⁹ Moldova: Magyarország szennybemenetele, 9.

¹⁰⁸⁰ Pump: A zöldenergia-alkalmazás hatása, 240.

¹⁰⁸¹ A 2017-ben meghirdetett pályázati programban, például az önkormányzatok egyedileg pályázhattak, 15 e fő feletti lakosságszám elérése esetén, ami nem tette lehetővé a hálózatban gondolkodást, illetve olyan, idegenforgalmi szempontból frekvenciált területek településeit zárta ki, mint a Balaton-part. (Megjegyzés: a nyilvános töltőkre elsősorban a vendégjárműveknek, illetve az átmenő forgalomnak van szüksége.) Lásd a Jedlik Ányos Terv keretében meghirdetett, GZR-T-Ö-2016 sz. pályázatot, illetve a Villanyautósok Közössége oldalán megjelent elemzést (2017. 01. 30.), <https://villanyautosok.hu/2017/01/30/villamtoltoket-telepitenek-az-onkormanyzatok/> (2018. 11. 09.).

¹⁰⁸² Bartus: Az érdemi és hatékony környezetpolitika körvonalai, 457.

¹⁰⁸³ Megjegyzés: a környezettudatosság mellett az áldozatvállalás is fontos szempont: a lakosságtól elvárt, aránytalan áldozatvállalás a környezettudatosság ellenében is a környezetvédelmi kezdeményezés kudarcához vezethet. Csutora–Kerekes: A környezetbarát vállalatirányítás eszközei, 61.

a közösség érdekeivel) összefüggésben csökkentik a védelmi szintet (a helyhatóságok feladatait illetően ideérttem például az építési és a telepengedély változásait.) A környezethez való jog alanytalanságára, illetve a környezeti érdekek közérdekűségére tekintettel, e tendenciával ellentétben az állam (mind a központ, mind az önkormányzatok) erőteljesebb szerepvállalása lenne szükséges.

Az ilyen intézkedések ráadásul nem légüres térben történtek, hanem a többi (megegyei, országos) közigazgatási szinten, és nemcsak a környezetvédelem szűkebb területén, hanem annak olyan rokonterületein is, mint az erdészeti, a vízügyi igazgatás vagy az örökségvédelem is romlott a védelem szintje.¹⁰⁸⁴ Ráadásul mindez összefügg az államigazgatás személyi állományának jelentős, többszöri csökkenésével, a tapasztalt szakemberek elküldésével vagy az átszervezésekre visszavehető felmondásával is. Mindehhez hozzátehetjük, hogy az állam által átvett közszolgáltatások és hatósági eljárások színvonala sem javult, illetve többnyire inkább romlott. Az önkormányzatok feladat- és hatásköreinek a csökkentése, a központosítás (államosítás) tehát a környezetvédelem terén nem párosul azzal, hogy a kormányzat a környezetpolitikai szerepeit egyre komolyabban venné. Ehelyett sokszor inkább gazdasági/befektetői érdekek kerülnek előtérbe (ez nyilvánvaló például a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások engedélyeztetésekor vagy a hulladékkezelési közszolgáltatás állami kézbe vételekor). Az önkormányzati autonómiával együtt tehát a közjót érvényesítő állam maga is visszaszorul. A támogatási rendszer mindennek a kompenzálására nem alkalmas.

Ezen a ponton rá kell mutatni, hogy a kellő eréllyel nem érvényesített szakigazgatási normákból keletkező problémák megoldását a közigazgatás tudatosan vagy tehetetlenségből áttolja a magánjog világába. Való igaz, hogy rengeteg konfliktus keletkezik például a szomszédok között, amelyek a kárfelelősség, a birtokvédelem vagy a szomszédjogok eszközeivel orvosolhatók, magánjogi eszközökkel azonban a szabályozás mögött álló közérdek már nem érvényesíthető. A magánérdek sem feltétlenül, hiszen a magánszemélyek különböző okokból gyakran még a magánérdekeiket sem érvényesítik, illetve önmagukkal szemben (például a saját ingatlanuk szennyezése miatt) pedig nyilvánvalóan nem lépnek fel.

¹⁰⁸⁴ Ezek közül csupán néhány került az AB elé. Lásd a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatot (nemzeti földvagon és védett természeti területek); a 28/2017. (X. 25.) AB határozatot (Natura 2000 területek értékesítése és hasznosítása), valamint a 13/2018. (IX.4.) AB határozatot (az engedély nélkül fűrt kutat legalizálása tárgyában). Az erdővédelmi törvény többszöri módosításával összefüggésben az OKT állásfoglalását az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény módosítása céljából az Országgyűlésnek benyújtott előterjesztésről. Budapest, 2017. április 5. E kézirat befejezése előtt nem sokkal látott napvilágot egy törvényjavaslat, amelyik a területrendezési törvényekkel kapcsolatban rontaná le a védelmi szintet (egyidejűleg sértve a jogállamiság követelményét is), amint arra rámutat A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a T/3613. számú törvényjavaslatot érintően c. dokumentum, 2018. 10. 20.

Egy szűk területen ennek a felismerése vezette egyébként néhány évvel ezelőtt (az építési engedély alóli mentesítések bevezetésekor) az önkormányzatok nagy részét saját településkép-védelmi követelményeik és az azok érvényesítését szolgáló véleményezési eljárás bevezetésére. Ha már a kormányzat deregulációs intézkedése kisebb lakóingatlanok esetén – legalábbis a problémák megelőzése tekintetében – eszköztelemné tette a helyi építési hatóságot, legalább az egységes, kialakult településképet meg lehessen őrizni – gondolták. E történetnek volt a folytatása 2016-ban a településképi szabályozás törvényi kereteinek megteremtése, illetve e téren az átlátható és szakmailag megalapozott helyi szabályozást célzó intézmények, köztük intézkedési és szankcionálási lehetőségek bevezetése, amelynek megfelelően az önkormányzatok mindegyike 2017 végéig köteles volt elfogadni saját arculati kézikönyvét, illetve tárgybeli rendeletét. Megint más kérdés, hogy kötelezettségének számos önkormányzat máig nem tudott eleget tenni, ami miatt sérül a környezethez való jog.

Még egy érdekes, idevágó összefüggésre mutatnak rá a környezet-gazdaságtan művelői: a háztartásokat kiszolgáló, máig jelentős arányt képviselő feketegazdaságnak is jelentősek a környezeti következményei.¹⁰⁸⁵ A számla nélkül végzett szolgáltatásokat gyakran nem megfelelően felkészült szakemberek végzik, illetve olyanok, akik költségtakarékossági céllal, netán a tulajdonos kérésére eltekintenek az előírások betartásától, vagy a véletlen szakmai hibák korrigálásától, és gyakorlatilag nem kell tartaniuk attól, hogy emiatt bármilyen retorzió érné őket. Például a kontárok által fűrt és kiépített kút sokszor végeredményben drágább lesz az engedélyezetttnél, ha a nem megfelelő anyagok használata miatt használhatatlanná válik, de örök szennyező forrás marad – értékelt a Belügyminisztérium 2017-ben. Mint láttuk, e szakterületen a helyhatóságoknak is feladataik vannak, és nem véletlen, hogy a BM felhívta őket arra, hogy távolítsák el közterületeikről (illetve a lakott területet jelző közlekedési táblákról) a kútfúrára vonatkozó hirdetéseket.¹⁰⁸⁶

Bizonyos szabályozási megoldások bevezetését az akadályozza, hogy nemcsak a befektetők versengenek a legjobb telephelyekért, hanem (és a fővároson kívül, illetve bizonyos ágazatokban már inkább ez a meghatározó) az önkormányzatok versengenek a munkát adó, adót fizető, területet vásároló befektetőkért. Ilyen körülmények között kevés az esélye annak, hogy az egyik önkormányzat szigorúbb környezeti elvárásokat támasszon a gazdasági szereplőkkel szemben, anélkül, hogy veszélyeztetné a pozícióját. Például irreális lenne egy földhasználati kvótarendszer (akár helyi, akár országos vagy térségi szintű) bevezetése, amelyben a vállalatok árverésen nyernék el telephelyeiket. Az ugyan lehetővé tenné a területhasználattal

¹⁰⁸⁵ Kiss K.: Környezetvédelmi szempontból káros támogatások, 13–44.

¹⁰⁸⁶ Tájékoztató a települési önkormányzat jegyzőjének engedélyezési hatáskörébe tartozó kutak eljárásjogi szabályairól. Belügyminisztérium, Budapest, 2017, 4. <https://www.nak.hu/kiadvanyok/kiadvanyok/1232-tajekoztato-kutak-eljarasjogi-szabalyai/file> (2018.08.23.).

járó káros hatások internalizálását, illetve a költségek szempontjából optimális eloszlását a területhasználatoknak (annak adná el a földet az önkormányzat, aki a legtöbbet ad érte, illetve a legtöbbet teszi a környezet megóvásáért), de az ezzel járó drágulás az ingatlanra irányuló keresletet csökkentené. Ismerve a tényt, hogy hazánkba a külföldi működő tőke kezdettől fogva (a rendszerváltás óta) jelentős részben épp a zöldmezős beruházások alacsony költségei (az olcsó földterület és egyéb természeti erőforrás, illetve munkaerő) miatt érkezik, várhatóan a beruházások máshol valósulnának meg.

A barnamező vagy zöldmező már többször említett kérdése mögött olyan problémák is rejlenek, amelyek megoldása nem lehetséges csak az önkormányzatok szintjén.¹⁰⁸⁷ A kormányzat következetes támogatása elengedhetetlen volna. A szennyezett területek kármentesítése, illetve a barnamezőkkel kapcsolatos felelősségi szabályozás, karöltve egy fejlettebb felelősségbiztosítási rendszerrel (ami az új tulajdonos mögöttes felelősségét illeti) ennek része kell, hogy legyen, csakúgy, mint a vállalatok környezettudatosságának, hálózatképzésének az ösztönzése.

Nagy léptékű, időszerű fejlesztések akadálya a közszolgáltatási szektorban a már kifejlesztett infrastruktúra, az annak meglétéből fakadó tehetetlenség (a csere/kiépítés hatalmas költségigénye). Sorra látjuk be például, hogy az egykor korszerűnek minősült megoldások a természeti erőforrások pazarlását eredményezik. Így, a csapadékvizet elsősorban kivezetjük a településekről, s emiatt nem használjuk fel öntözésre vagy az esetleges szennyezettségének mértékétől függő, egyéb gazdasági célra (elvezetése és kezelése többnyire a szennyvízzel együtt történik).¹⁰⁸⁸ A klímaváltozás korában ez megengedhetetlen pazarlás, tekintettel arra is, hogy ugyanakkor az öntözés jelentős részben a vezetékes ivóvízzel (illetve ellenőrizetlen, fűrt kutakból) történik a háztartásokban, és számos egyéb igény kielégítése is a legnagyobb költséggel előállított ivóvízzel történik. Nyilvánvaló, hogy ez az egész települési vízgazdálkodásra negatív kihatással van.¹⁰⁸⁹

A háztartások szürkevize (a tisztálkodás, mosás vize) is sok helyen, különböző (például takarítási, ipari) célokra lenne használható, amire napjainkban egyre nő is az igény víztakarékossági okokból.¹⁰⁹⁰ Sem épületeink, sem a közüzemi rendszer nem ennek megfelelően épültek és épülnek azonban. A közszolgáltatóknak nem is

¹⁰⁸⁷ Az önkormányzat felelőssége adott esetben, ha elmulasztja a Tkp. elfogadását, és emiatt nem állnak rendelkezésre megfelelő döntési alternatívák, például egy beruházás lehetséges helyszíni alternatíváiról. Bándi: Települési környezetvédelem, 39.

¹⁰⁸⁸ Ez a szélsőséges csapadékviszonyok miatt különösen fontos például a Balaton-parti településeken, a Balatont érő szennyezőanyag-terhelés csökkentése érdekében. Molnár: Tervek és stratégiák, 227–228.

¹⁰⁸⁹ A vízzel kapcsolatos közszolgáltatásokra a vízgazdálkodás egészének részeként kell tekinteni, különös tekintettel arra, hogy a konkuráló vízigények kielégítése gyakran azonos vízbázisból történik. Pump: A települési vízgazdálkodás, 201.

¹⁰⁹⁰ Pump: A települési vízgazdálkodás, 212.

érdeke a fejlesztés, mert amiatt az általuk megtisztítandó szennyvízben magasabb lenne a szennyezőanyagok koncentrációja. Vagyis egyelőre marad a háztartási/üzemi szintű fejlesztés, önkéntes alapon¹⁰⁹¹ (amire Németországban például már van állami támogatás is).

A szakirodalom egy sor további, hasonló lehetőséget is említ egyébként, amelyek megvalósításához változtatni kellene, például a szolgáltatók érdekeltségi viszonyain, hiszen ők jelenleg nem érdekeltek abban, hogy a lakossági megtakarításokat ösztönözzék, azaz hogy kevesebb vizet, energiát stb. szolgáltassanak nekünk.¹⁰⁹²

A szelektív hulladékgyűjtés infrastruktúrája nem épült még ki teljesen – megfontolandó lenne e téren például az, hogy a központi építésügyi előírások¹⁰⁹³ követeljék az új építésű ingatlanok esetén a komposztáló helyek kialakítását (lehetőleg még az új, uniós hulladékgazdálkodási szabályozásban szabott, 2023. december 31-ei határidő előtt, ami a teljes körű komposztálásra vonatkozik). Ez utóbbi véleményem szerint akár helyi előírással is megoldható lenne (ugyanakkor sajnos a komposzt hasznosításának a menedzselését is meg kell oldani, ami újabb, strukturális falakba ütközik).¹⁰⁹⁴ Más kérdés, hogy mi a jövő útja a hulladékgazdálkodási szabályozásban, marad-e még az önkormányzatoknak bármiféle érdekeltsége abban, hogy a legkisebb aktivitást is kifejtsék.

2. 10. „ÉG A HÁZA, DE NEM LÁTSZIK A FÜSTJE”

E meglehetősen összetett és disszonáns képet érdemes kiegészíteni egy önértékeléssel. Kérdőívünkben ugyanis rákérdeztünk arra, hogy vajon hogyan látják az önkormányzatok saját magukat (ha nem is a fenntartható fejlődés, de legalább) a környezetpolitika szempontjából, azaz milyen stratégiákat követnek inkább a környezetvédelmi feladatok megoldása során. Először azt tudakoltuk, hogy általában hogyan látják a hazai önkormányzatok prioritásait (tízfokozatú skálán három lehetséges attitűd értékelését kértük), ennek eredményeit foglalja össze a 13. táblázat.

¹⁰⁹¹ Bodnár és szerzőtársai: Épületek csapadékvizeinek és szűrkevezeinek vizsgálata, 167–170, 198.

¹⁰⁹² Gyulai: Fenntartható fejlődés és fenntartható növekedés, 812.

¹⁰⁹³ Jelenleg az OTÉK 33. §-a csupán lehetőségként emlékezik meg a komposztálásról, a használat során keletkező hulladék elszállításának, ártalommentes elhelyezésének az alternatívájaként.

¹⁰⁹⁴ Ma, például a főváros kommunális vállalata jelentős mennyiségű komposztot állít elő, ugyanakkor a mezőgazdasági üzemek továbbra is a műtrágyát részesítik előnyben, mivel eszközeikkel az a kompatibilis. Eközben nem kérdés, hogy a tágabb környezet megóvása is inkább a műtrágyák visszaszorítását igényelné, ami viszont az érintett gyártóknak nem érdeke... A probléma megoldása e téren sem lehetséges kizárólag helyi szinten.

13. táblázat: helyi környezetpolitikai attitűdök a települések jogállása szerint

	<i>Proaktív</i>	<i>A jogszabályban foglaltakat hajtja végre</i>	<i>A kialakult problémákat oldja meg</i>
Fővárosi kerület	5,06	6,88	7,47
Megyeszékhely/ megyei jogú város	5,21	5,57	7,43
Város	4,55	6,48	7,43
Község	4,50	6,75	6,96
Teljes minta	4,56	6,62	7,17

Forrás: Fónai: a településméret, 109.

Ebből is látható, hogy az önkormányzatok környezetvédelmi prioritásait kevésbé a proaktivitás, mint inkább a már kialakult konfliktusok kezelésének az igénye határozza meg. Ez nemcsak az új, a központi követelményeken túllépő (netán külföldi) megoldások alkalmazásának a csekély jelenlétére vall, hanem azt a korábbi értékelésemet is alátámasztja, mely szerint a megelőzés és az elővigyázatosság környezetjogi alapelve (amely gyakran inkább önként vállalt, mint kötelező feladatokban ölt testet) ugyancsak kevésbé érvényesülhet a kívánatosnál.

A proaktivitás tényleges szerepét a tízfokozatú skálán az összes válaszoló alacsonyabbra értékeli a közepes mutatónál. Bár a települések között nem látható szignifikáns különbség, a városok valamivel proaktívabbnak tűnnek, a megyeszékhelyekre pedig valamivel kevésbé jellemző, hogy csak a jogszabályban foglaltakat hajtánák végre. A problémamegoldás magasabb értéke a települések méretével is összefügg, hiszen amint az esettanulmányaink is jelezték, a nagyobb településeken több megoldandó környezeti probléma jelentkezhet.¹⁰⁹⁵

A másik, idetartozó kérdésünk annak megítélésére vonatkozott, hogy saját önkormányzatuk hozzáállása milyen a válaszadóknak. Ennek eredményét foglalja össze a 14. táblázat.

14. táblázat: hová sorolják saját önkormányzatukat?

	<i>proaktív</i>	<i>a jogszabályban előírt feladatokat hajtja végre</i>	<i>a kialakult problémákat oldja meg</i>	<i>a helyzettől függ, melyik opció érvényesül</i>	<i>nem választott</i>
Fővárosi kerület	10,5%	5,3%	10,5%	63,2%	10,5%
Megyeszékhely	7,1%	7,1%	7,1%	71,4%	7,1%
Város	7,5%	19,4%	14,5%	57,0%	1,6%
Község	11,5%	21,7%	21,7%	44,4%	0,7%
Teljes minta	9,9%	19,8%	18,2%	50,5%	1,6%

$p = 0,003$ *Forrás:* Fónai: a településméret, 110.

¹⁰⁹⁵ Fónai: a településméret, 109.

Leggyakoribb, hogy az önkormányzatok mindig éppen azt a stratégiát követik, amelyik az adott helyzettől függően, leginkább járhatónak tűnik. E mögött jelen vannak a tárgykörönként és időszakonként változó kompetenciák és forrásgyűjtési lehetőségek, az eltérő lakossági és gazdasági igények egyaránt. Van, amikor a központi előírást vagy pályázati lehetőséget, van, amikor a helyben kialakult vagy éppen várható konfliktust, és van, hogy egy másik (például gazdasági) érdeket szem előtt tartva változik az attitűd. Ez az eredmény – egybehangzóan az általam készített szakértői interjúkkal – a kutatás egyik előfeltételezését cáfolja, miszerint az egyes önkormányzatok környezetpolitikai magatartása besorolható lenne egy olyan kategóriába, amelyet következetesen, hosszú távon érvényesítenek.

A települések jogállása alapján láthatók ugyan szignifikáns különbségek, de azok alapján kevés érdemi értékelést lehet adni, mivel többnyire nem lineárisak ezek az eltérések. A megyeszékhelyekre jellemző leginkább a helyzettől függő, azaz változó stratégia, ami mögött az sejthető, hogy a többi településtípus mozgásteret, választási lehetősége valamilyen módon behatároltabb (a kerületeké a főváros által, a községeké és kisvárosoké az eszköz-, szakember-, illetve forráshiány miatt). Az egyéb városok és a községek esetében a proaktivitásnál fontosabb a problémamegoldás és a kötelező feladatok végrehajtása. A vélemények összességében megerősítik, hogy a proaktivitás kevésbé jellemző az önkormányzatokra, és azt is, hogy a településméret (településtípus) az a változó, amelyik leginkább képes hatást gyakorolni a helyi környezeti ügyekre, azok kezelésére.¹⁰⁹⁶

¹⁰⁹⁶ Fónai: a településméret, 110–111.

Felhasznált szakirodalom

- Agócs Iлона: *Településképi szabályozás az önkormányzati feladatok tükrében*. In Bányai Orsolya–Barta Attila (szerk.): *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Gondolat, Budapest, 2018, 157–173.
- Antal Attila: *A környezeti demokrácia Magyarországon – alkotmányos alapok*. Közjogi Szemle 2010/3, 46–51.
- Antal Z. László: *A természet és a társadalom kapcsolata, valamint a klímabarát települések eredményei*. In Bányai Orsolya–Barta Attila (szerk.): *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Gondolat, Budapest, 2018, 17–31.
- Antal Z. László: *Klímaparadoxonok. Lehet-e harmónia természet és társadalom között?* L'Harmattan, Budapest, 2015
- Babbie, Earl R.: *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Balassi, Budapest, 1995
- Baják Imre: *A helyi fenntartható fejlődési stratégiák helyzete Magyarországon*. Acta Carolus Robertus, 2013/2, 9–22.
- Baják Imre: *Az Aalborgi folyamat és magyar vonatkozásai*. Agrártudományi Közlemények, 2006/20, 5–14.
- Baják Imre: *Gátló tényezők a helyi fenntarthatóság térnyerése előtt Magyarországon*. Agrártudományi Közlemények, 2007/26, 151–157.
- Bakács Tibor: *Magyar környezetjog*. Springer Hungarica, Budapest, 1992
- Balázs István: *Helyi önkormányzatok változóban – a hatásköri generális klauzula vége felé?* Comitatus: Önkormányzati Szemle, 2017/4, 3–13.
- Balogh Zsolt: *A környezetvédelem, köztisztaság problémái az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata során*. Új Magyar Közigazgatás, 2014/2. 84–86.
- Bándi Gyula (szerk.): *Önkormányzati környezetvédelmi kézikönyv*. KJK, Budapest, 1999
- Bándi Gyula: *A fenntartható fejlődés jogáról*. Pro Futuro, 2013/1, 11–30.
- Bándi Gyula: *A fenntarthatóság értelmezésének egyes jogi szempontjai*. MTA-doktori értekezés, Budapest, 2013
- Bándi Gyula: *A környezethez való jog értelmezése a fenntartható fejlődési stratégia és az Alaptörvény fényében*. Acta Humana, 2013/1, 67–92.
- Bándi Gyula: *A magyar környezetvédelmi jog alakulása 1985/1990–2005*. In Takács Péter–Jakab András (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005 II*. Gondolat–ELTE ÁJK, Bp., 2007, 852–865.
- Bándi Gyula: *Az önkormányzati környezetvédelmi tervezés*. In Bándi Gyula (szerk.): *Önkormányzati környezetvédelmi kézikönyv*. KJK, Budapest, 1999, 48–81.

- Bándi Gyula: *Fenntarthatóság, reziliencia, önkormányzatok*. In Fodor László–Bányai Orsolya: A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017, 7–28.
- Bándi Gyula: *Klímaváltozás – alapjogok – önkormányzati szerepek*. Új Magyar Közigazgatás, 2018/2, 8–15.
- Bándi Gyula: *Környezethez való jog – újrátöltve*. Acta Humana, 2016/2, 7–25.
- Bándi Gyula: *Környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értelmezése*. Iustum, Aequum, Salutare, 2017/2, 159–181.
- Bándi Gyula: *Környezetjog*. Szent István Társulat, Budapest, 2014, 2., átdolgozott kiadás
- Bándi Gyula: *Környezetvédelem, fenntartható fejlődés és integráció*. In Halustyik Anna–Klicsu László (szerk.): Cooperatrici veritatis: Ünnepi kötet Tersztyánszkyné Vasadi Éva 80. születésnapja alkalmából. Pázmány Press; PPKE JÁK, Budapest, 2015, 49–70.
- Bándi Gyula: *Levegőtisztaság-védelem, zajártalom elleni fellépés, energiagazdálkodás, közlekedés*. In Bándi Gyula (szerk.): Önkormányzati környezetvédelmi kézikönyv. Budapest, KJK, 1999, 230–261.
- Bándi Gyula: *Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben – múlt és lehetséges jövő*. In Fodor László–Pump Judit (szerk.): Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben: A részvételi jogok uniós és hazai jogi védelme. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2016, 75–84.
- Bándi Gyula: *Települési környezetvédelem a szószóló szemével*. In Bányai Orsolya–Barta Attila (szerk.): A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései. Gondolat, Budapest, 2018, 32–44.
- Bándi Gyula: *Variációk a környezetvédelmi igazgatás témájára*, Magyar Közigazgatás, 1995/10, 577–586.
- Bándi Gyula–Bulla Miklós–Fodor László–Fülöp Sándor–Szlávik János (szerk.): *Tíz éves a Környezeti Menedzsment és Jog Egyesület*. EMLA, Budapest, 2003
- Bánkúti Antal: *Az önkormányzatok és a környezetvédelem*. In Bándi Gyula (szerk.): Önkormányzati környezetvédelmi kézikönyv. KJK, Budapest, 1999, 13–47.
- Bányai Orsolya: *A helyi önkormányzatok környezetvédelmi szabályozása – elmélet és gyakorlat kettőssége*. In Bányai Orsolya–Barta Attila (szerk.): A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései. Gondolat, Budapest, 2018, 45–65.
- Bányai Orsolya: *A jövő reményégei – a valóban fenntartható települések*. Miskolci Jogi Szemle 2017/4, 91–104.
- Bányai Orsolya: *A környezetpolitika múltja, jelene, jövője – gondolatok egy könyv alapján*. Pro Futuro, 2018/1, 184–196.
- Bányai Orsolya: *A települési önkormányzatok energiefelhasználással és megújuló energiaforrások ösztönzésével kapcsolatos stratégia-és jogalkotása az ökológiai fenntarthatóság nézőpontjából*. In Lázár István (szerk.): Környezet és energia a mindennapokban. Debrecen, MTA-DAB Megújuló Energetikai Munkabizottság, 2016, 17–22.
- Bányai Orsolya: *Energiajog a fenntarthatóság szolgálatában*. DELA, Debrecen, 2014
- Bányai Orsolya: *Helyi stratégiák és környezetvédelem*. In Fodor László–Bányai Orsolya: A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017, 91–108.
- Bányai Orsolya–Barta Attila (szerk.): *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Gondolat, Budapest, 2018
- Barabási Albert-László: *Behálózva. A hálózatok új tudománya*. Libri, Budapest, 2003

- Baranyi Béla: *Gondolatok a területi kohézió kérdéséről* a Kárpát-medencében a regionális tudomány szemszögéből. In Tamás János–Popp József (szerk.): Baranyi Béla 70: A kapocs. Debreceni Egyetem GTK–MÉK, Debrecen, 2016, 17–28.
- Baranyi Béla: *Relexiók a határmentiség és a periférijelleg értelmezésének kérdéséhez* Magyarországon. In Ricz András–Takács Zoltán (szerk.): A régió TÍZpróbája. Regionális Tudományi Társaság/Društvo za Regionalne Nauke, Szabadka, 2015, 65–75.
- Bärenbrinker, Verena: *Nachhaltige Stadtentwicklung durch Urban Governance*. Duncker&Humboldt, Berlin, 2012
- Barta Attila: *Önkormányzati társulások a helyi környezetvédelmi feladatok ellátásában*. In Fodor László–Bányai Orsolya: A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017, 109–125.
- Barta Attila–Gyüre Annamária Csilla: *A helyi környezetvédelem kihívásai két település példáján keresztül*. Dorog és Biharkeresztes: hasonlóságok és különbségek. In Bányai Orsolya, Barta Attila (szerk.): A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései. Gondolat, Budapest, 174–196.
- Bartek-Lesi Mária–Hum Antal–Kácsor Enikő–Kerekes Lajos–Kis András–Mezősi András–Ungvári Gábor: *Környezetpolitikai alternatívák értékelése: a környezetvédelmi intézkedések hasznainak közgazdasági értékelése*. NFFT-műhelytanulmányok 22, REKK, Budapest, 2014.
- Bartus Gábor: *A fenntartható fejlődés értelmezési problémái*. Minőség és Megbízhatóság, 2012/6, 309–316.
- Bartus Gábor: *A fenntartható fejlődés fogalom értelmezésének hatása az indikátorok kiválasztására*. Statisztikai Szemle, 2013/8–9., 842–869.
- Bartus Gábor: *Az érdemi és hatékony környezetpolitika körvonalai: Miért nem képesek a társadalmak megfékezni a természeti környezet pusztulását?* In Jakab András, Urbán László (szerk.): Hegymenet: Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon. Osiris, Budapest, 2017, 431–452.
- Bartus Gábor: *Fenntarthatóság és klímapolitika*. In Mérsékelt öv? Felelős cselekvési irányok a hatékony klímavédelemért. Klímabarát Települések Szövetsége, Budapest, 2018, 51–59.
- Bartus Gábor–Szalai Ákos: *Környezet, jog, gazdaságtan: Környezetpolitikai eszközök, környezet-gazdaságtani modellek és joggazdaságtani magyarázatok*. Pázmány Press, Budapest, 2014
- Battis, Ulrich–Krautzberger, Michael–Mitschang, Stefan–Reidt, Olaf–Stüer, Bernhard: *Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden in Kraft getreten*. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2011, 897–904.
- Beliczay Erzsébet: *A területfoglalást serkentő támogatások*. In Kiss Károly: Tiltandó állami támogatások. Környezetvédelmi szempontból káros támogatások a magyar gazdaságban. L'Harmattan, Budapest, 2006, 147–157.
- Beliczay Erzsébet: *Az építési szektor káros támogatásai*. In Kiss Károly: Tiltandó állami támogatások. Környezetvédelmi szempontból káros támogatások a magyar gazdaságban. L'Harmattan, Budapest, 2006, 129–146.
- Bencsik András–Barta Attila: *A települési önkormányzatok szerepe a környezetvédelmi igazgatás átalakult rendszerében*. Pro Futuro, 2017/1, 79–93.
- Berg, Bruce L.–Lune, Howard: *Qualitative Research Methods for Social Sciences*. Pearson Education, Harlow, Essex, 2012

- Bhowmik, Avit K.–McCaffrey, Marc S.–Frischmann, Chad–Gaffney, Owen–Ruskey, Abby:* Powers of 10: An optimisation framework for rapid sustainability transformation. Nature, 2019, kézirat megjelenés alatt.
- Bíró Endre:* *Itt tartunk! Válaszok a Hol tartunk? (2010) által feltett kérdésekre.* A civil nonprofit szervezetek jogi szabályozásának változásai 2010 és 2016 között. In Antal Attila (szerk.): *A civilek hatalma: A politikai tér visszafoglalása.* Noran Libro, Budapest, 2016, 105–145.
- Blair, Harry:* *Building and Reinforcing Social Accountability for Improved Environmental Governance.* In Ahmed, Kulsum–Sanchez-Triana, Ernesto (eds.): *Strategic Environmental Assessment for Policies: An Instrument for Good Governance.* World Bank, Washington, 2008, 127–157.
- Boas Berg, Agnieszka–Zloch, Jan–Radziemska, Maja–Adamcová, Dana–Vaverková, Magdalena D.:* *Waste Management Law by Example of a Small European Commune.* Infrastruktúra I Ekológia Terenów Wiejskich/Infrastructure and Ecology of Rural Areas, IV/1/2017, 1329–1341.
- Boda Zsolt:* *A méltányos kereskedelem elvei.* Esély, 2001/4, 14–34.
- Boda Zsolt–Jávor Benedek:* *Társadalmi részvétel a közpolitikában: miért nem működik? In Pánovics Attila–Glied Viktor (szerk.): ...Cselekedj lokálisan! Társadalmi részvétel környezeti ügyekben.* PTE ÁJK, Pécs, Publikon, 2012, 89–127.
- Bodnár Ildikó–Boros Norbert–Fehérmé Baranyai Edina–Fórián Sándor–Izbékiné Szabolcsik Andrea–Jolánkai Géza–Keczáné Üveges Andrea–Kocsis Dénes:* *Épületek csapadékvizeinek és szürkevízeinek vizsgálata az Észak-Alföld régióban környezetbarát és energiahatékony hasznosítás céljából.* In Kalmár Ferenc (szerk.): *Fenntartható energetika megújuló energiaforrások optimalizált integrálásával,* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2014, 167–201.
- Bodó Barna–Lakatos Ibolya:* *Patarét – From Waste Management to Risk Policy.* In Mihály Fónai–János Kristóf Murádin–Ferenc Péntes (Eds.): *Local Environmental Problems and Answers in Hungary and Romania.* Scientia, Cluj Napoca, 2018, 141–162.
- Bodor Mónika–Kerekes Sándor:* *A gazdasági növekedés és a fenntarthatóság kapcsolata.* Néhány reflexió a környezeti Kuznets-görbék empirikus vizsgálata alapján. In Bodor Mónika–Kerekes Sándor–Zilahy Gyula (szerk.): „Jót s Jól!” 26 tanulmány a fenntarthatóságról. Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete, Kőszeg, 2017, 82–98.
- Bogdányiné Mészáros Ágnes:* *Hatékony szabályozás a magyar környezetvédelemben? In Fodor László (szerk.): A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései.* DE ÁJK, Debrecen, 2005, 53–62.
- Borsos Béla:* *Az új Gyűrűfű.* Az ökofalu koncepciója és helye a fenntartható település- és vidékfejlesztésben. L'Harmattan, Budapest, 2016
- Bögelein, Bernhard–Wächter, Felix:* *Recht und Praxis der Energiewende – Folgen für die Branche der erneuerbaren Energien.* In *Energiewende in der Industriegesellschaft.* 29. Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 5. bis 6. September 2013. Hrsg. Hebel, Timo–Hendler, Reinhard–Proeßl, Alexander–Reiff, Peter. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2014, 121–144.
- Braun, Anette:* *Kommunalisierung von Umweltaufgaben im europäischen Mehrebenensystem.* Nomos, Baden-Baden, 2012
- Brüning, Christoph–Schulz, Sönke E.–Tischer, Jakob:* *Die Rolle der Kommunen bei der Wegenutzung.* *Energierecht* 2013/6, 219–226.

- Bujdos Ágnes: *A fenntartható fejlődés és a víz kapcsolata* Debrecen példáján keresztül. *Profectus in Litteris* IX. (2017), 73–80.
- Bulla Miklós–Mozsgai Katalin–Pomázi István: *Fenntarthatóság – dilemmák és lehetőségek*. In Bulla Miklós–Guzli Piroska (szerk.): *Fenntartható fejlődés Magyarországon*. Új Mandátum, Budapest, 2006, 109–164.
- Burger Ferenc–Rabóczki Laura–Szabó Sándor: *Az önkéntes környezetvédelmi megállapodások alkalmazásának előkészítése*. In Kerekes Sándor–Kiss Károly (szerk.): *Környezetpolitikánk európai dimenziói*. MTA TK, Budapest, 2004, 101–106.
- Csák Csilla: *A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája*. Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013
- Csepainé Széll Pálma: *A települési környezetgazdálkodás célja és feladatai*. *Hadmérnök*, 2010/1, 332–342.
- Csermely Péter: *A demokrácia mint a túlélés többmilliárd éves evolúciós eszköze*. *Magyar Tudomány*, 2018/5, 615–623.
- Csermely Péter: *A rejtett hálózatok ereje: Hogyan stabilizálják a világot a gyenge kapcsolatok?* Vince, Budapest, 2004
- Csink Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Pázmány Press, Budapest, 2014
- Csutora Mária: *Az ökológiai lábnyom számításának módszertani alapjai*. In Csutora Mária (szerk.): *Az ökológiai lábnyom ökonómiája*. Aula, Budapest, 2011, 6–16.
- Csutora Mária–Kerekes Sándor: *A környezetbarát vállalatirányítás eszközei*. KJK-KER-SZÖV, Budapest, 2004
- Csűrös Gabriella: *The Concept of Smart City – Regulation Questions?!* In Mihály Fónai–János Murádin–Ferenc Péntes (Eds.): *Local Environmental Problems and Answers in Hungary and Romania*. Scientia, Cluj-Napoca, 2018, 63–75.
- Di Fabio, Udo: *Integratives Umweltrecht: Bestand, Ziele, Möglichkeiten*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1998/4, 329–337.
- Dombi Mihály: *Arral szemben*. Gondolatok Varjú Viktor: *Környezetpolitika és/vagy területfejlesztés – A környezeti és fenntarthatósági politika dilemmái és viszonya a fejlesztéspolitikához* c. könyvéhez (Dialóg Campus Kiadó, Budapest, Pécs, 2015. 158 o.). *Tér és Társadalom*, 2017/1, 140–142.
- Eckhart Ferenc: *A falu füstje*. *Jogtudományi Közlöny*, 1952/6, 258–264.
- Ekardt, Felix–Hehn, Nina: *Peak Oil: Postfossile Stadtentwicklung als BauGB-Ziel*. *Rechtsinterpretative und rechtspolitische Analysen im Kontext der BauGB-Novelle 2011*. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2011, 413–422.
- Enyedi György (szerk.): *Magyarország településkörnyezete*. Budapest, MTA, 2000,
- Enyedi György: *A sikeres város*. *Tér és Társadalom*, 1997/4, 1–7.
- Enyedi György: *Bevezetés: A településkörnyezet*. In Enyedi György (szerk.): *Magyarország településkörnyezete*. Budapest, MTA, 2000, 1–8.
- Fábián Adrián: *Kommentár az önkormányzati törvényhez*. Complex, Budapest, 2013
- Farkas Csamangó Erika: *A szálló por környezetjogi szabályozása*. *Agrár- és Környezetjog* 2014. 16. sz., 76–84.
- Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog*. Általános rész I. Eötvös Kiadó, Budapest 2017
- Fekete Dávid: *A nagyvárosi régiók működésének fenntarthatósága az EU-ban*. *Polgári Szemle*, 2017/4–6, 111–123.

- Fodor István: *Környezetvédelem és regionalitás Magyarországon*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2001
- Fodor L.: *Az Emberi Jogok Európai bíróságának ítélete a zajterhelés csökkentésére tett intézkedésekről és a bírósági eljárás időtartamáról*, Jogesetek Magyarázata, 2011/3, 86–92.
- Fodor László: *A „környezeti energiajog” alapjai – adalékok az EUMSZ. 194. cikkének értelmezéséhez*. Európai Jog 2014/6, 17–27.
- Fodor László: *A 6. környezetvédelmi akcióprogram – új kihívások az Unió és a tagállamok előtt?* Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tom. XXI/1., 2003, 405–419.
- Fodor László: *A hatékonyság kérdése és a végrehajtási deficit jelensége a környezetvédelmi szabályozásban*. In Fodor László (szerk.): *A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései*. DE ÁJK, Debrecen, 2005, 17–51.
- Fodor László: *A helyi szabályok eltérése a központi előírásoktól – környezetvédelmi megfontolások*. Jogtudományi Közlöny, 2016/7–8., 353–364.
- Fodor László: *A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében*, Miskolci Jogi Szemle, 2007/1, 5–19.
- Fodor László: *A környezetjog elmúlt másfél évtizede*. In Takács Péter–Jakab András (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005 II*. Gondolat–ELTE ÁJK, Bp., 2007, 866–872.
- Fodor László: *A környezetvédelem helyi szintje egy dél-borsodi kistelepülés, Bogács példáján*. Miskolci Jogi Szemle, 2016/2, 5–28.
- Fodor László: *A környezetvédelmi ügyekben való társadalmi részvétel a tudomány és a gyakorlat tükrében (összefoglalás)*. In Fodor László–Pump Judit: *Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben. A részvételi jogok uniós és hazai jogi védelme*. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2016, 99–113.
- Fodor László: *A levegő védelme Miskolcon (helyi stratégiák és rendeletek)*. Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, 2018, XXXVI/2, 341–366.
- Fodor László: *A németországi atomstop alkotmányjogi kérdései*. Iustum, Aequum, Salutare, 2013/4, 93–114.
- Fodor László: *Az okos mérés előírásai a villamosenergia-szektorban*. Iustum, Aequum, Salutare, 2016/1, 217–239.
- Fodor László: *Fenntarthatósági indikátorok a jogi szabályozás hatásvizsgálatában*, Pázmány Law Working Papers, 2012/4, 1–8. <http://plwp.eu/evfolyamok/2012/96-2012-04>
- Fodor László: *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*. Bíbor, Miskolc, 2000
- Fodor László: *Klimavédelem az energiajogban – szabályozási modellek Németországból*. Wolters Kluwer Complex, Budapest, 2014
- Fodor László: *Klimavédelem vs. törvényesség a távhőszolgáltatás helyi szabályai kapcsán*. Magyar Jog, 2016/11, 637–644.
- Fodor László: *Környezetjog*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014
- Fodor László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*, Gondolat–DE ÁJK, Budapest, 2006
- Fodor László: *Környezetvédelem az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó miskolci szabályozásban*. Miskolci Jogi Szemle, 2017/2, 5–24.
- Fodor László: *Szarvas város környezetvédelme (szemelvények a helyi környezeti politika és szabályozás köréből)*. In Gellén Klára (szerk.): *Honori et virtuti. Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*. Pólay Elemér, Szeged, 2017, 71–84.

- Fodor László–Bányai Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017
- Fodor László–Barta Attila–Fónai Mihály–Bányai Orsolya: *Települési környezetvédelem Magyarországon: Egy kutatás előfeltevései*. Tér és Társadalom, 2016/3, 19–39.
- Fodor László–Zágoni Miklós–Pánovics Attila: *A jövő nemzedékek jogai*. Fundamentum, 2008/1, 47–58.
- Fogarasi József: *A helyi önkormányzatok és a jogharmonizáció néhány összefüggése 1990–2012 között II*. Comitatus, 2012/209, 34–70.
- Fónai Mihály: *A településméret és típus hatása a helyi környezeti politikára*. In Bányai Orsolya–Barta Attila (szerk.): *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Gondolat, Budapest, 2018, 90–118.
- Fónai Mihály–Pénzes Ferenc: *Local Actors and Environmental Policy*. In Mihály Fónai, János Kristóf Murádin, Ferenc Pénzes (Eds.): *Local Environmental Problems and Answers in Hungary and Romania*. Scientia, Cluj Napoca, 2018, 109–126.
- Fónai Mihály–Pénzes Ferenc: *Önkormányzatok és a helyi környezeti politika – egy empirikus kutatás eredményei*. In Fodor László–Bányai Orsolya: *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017, 73–90.
- Földes Ádám: *A jogalkotásról szóló új törvénytervezet következményeiről, esélyekről*. In Márkus Eszter: *Ismerd, értsd, hogy cselekedhess*. Nonprofit szektor analízis. EMLA, Budapest, 2005, 65–81.
- Frivaldszky János: *Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért*. In Frivaldszky János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. OCIFE Magyarország–Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006, 35–56.
- Führ, Martin: *Von Rio nach Brüssel über 15 europäische Hauptsädte – Entwicklungstendenzen im europäischen Umweltrecht*. Kritische Vierteljahrschrift, 1995/1, 335–366.
- Fülöp Sándor: *Az Aarhusi Egyezmény eszméi*. Fundamentum, 2008/1, 103–108.
- Fülöp Sándor: *Az állam jogalkalmazó és szakpolitika-alkotó tevékenysége*. In Baranyai Gábor–Csernus Dóra Ildikó: *A fenntartható fejlődés és az állam feladatai*. Dialóg Campus, Budapest, 2018, 235–251.
- Fülöp Sándor: *Hogyan helyezhető el az egyéni felelősség a globalizálódó világban?* Előadásanyag, Budapest, 2009 (http://jno.hu/hu/?menu=talakofozok&doc=20091015konf_ea)
- Fülöp Sándor: *Környezetvédelmi eljárásjog*. PhD-értekezés, Debrecen, 2011
- Fülöp Sándor: *Társadalmi részvétel – A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa irodájának tapasztalatai*. In Pánovics Attila–Glied Viktor (szerk.): *...Cselekedj lokálisan! Társadalmi részvétel környezeti ügyekben*. PTE ÁJK, Pécs, Publikon, 2012, 137–151.
- Gajdics Ágnes Gabriella–Szilágyi Szilvia (szerk.): *A magyar környezetvédelmi jog 20 éve*. EMLA, Budapest, 2015 http://real.mtak.hu/26717/1/EMLA%2020_kiadvany.pdf (2018.06.18.).
- Gajdics Ágnes–Kiss Csaba–Szilágyi Szilvia: *Települési önkormányzatok lehetőségei a zaj elleni küzdelemben*. A helyi rendeletalkotás keretei. Budapest, EMLA, 2011
- Gajdusчек György: *A haza szolgálatában? A közigazgatás reformja(i)*. In Jakab András, Urbán László (szerk.): *Hegymenet: Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Osiris, Budapest, 2017, 229–250.

- Gáthy Andrea–Kuti István–Szabó Gábor: *Fenntartható fejlődési politikák és stratégiák az Európai Unióban*. In Bulla Miklós–Guzli Piroska (szerk.): *Fenntartható fejlődés Magyarországon*. Új Mandátum, Budapest, 2006, 165–194.
- Girardet, Herbert: *Creating Regenerative Cities*. Routledge, London, 2014
- Girardet, Herbert: *Regenerative Cities*. HCU, Hamburg, 2010, https://www.worldfuturecouncil.org/wp-content/uploads/2016/01/WFC_2010_Regenerative_Cities.pdf (2018. 12. 08.).
- Glied Viktor: *Zöld politikai dilemmák*. In Pánovics Attila–Glied Viktor (szerk.): *...Cselekedj lokálisan! Társadalmi részvétel környezeti ügyekben*. PTE ÁJK, Pécs, Publikon, 2012, 41–55.
- Gowdy, John M.–McDaniel, Carl N.: *Az édenkert kiárúsítása*. Typotex, Budapest, 2013
- Gyergyák Ferenc: *A TÖOSZ környezetpolitikai tevékenysége*. In Bányai Orsolya–Barta Attila (szerk.): *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Gondolat, Budapest, 2018, 287–291.
- Gyergyák Ferenc: *Az önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete 2012–2014*, Új Magyar Közigazgatás 2016/1, 49–63.
- Gyergyák Ferenc: *Önkormányzati rendeletalkotás*. Dialóg Campus, Budapest, 2018
- Gyulai Iván: *A nem fenntartható társadalom hajtóerői*. In Kóródi Mária (szerk.): *Remény a fennmaradásra*, Budapest, Kossuth Kiadó, 2007, 113–143.
- Gyulai Iván: *Fenntartható fejlődés és fenntartható növekedés*. Statisztikai Szemle, 2013/8–9, 797–822.
- Gyulai Iván: *Új megközelítések a fenntarthatóság érdekében*. In Kóródi Mária (szerk.): *Remény a fennmaradásra*, Budapest, Kossuth Kiadó, 2007, 225–240.
- Gyurkó Brigitta: *A települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás egyes kérdései*. In Bányai Orsolya, Barta Attila (szerk.): *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Gondolat, Budapest, 2018, 197–211.
- Gyüre Annamária Csilla: *A helyi önkormányzatok szerepe a környezeti jog és politika alakításában* (konferencia-beszámoló). Új Magyar Közigazgatás, 2016/4, 78–80.
- Hegedüs József–Péteri Gábor: *Az önkormányzatok államosítása*. In Magyar Bálint (szerk.): *Magyar Polip, II*. Noran Libro, Budapest, 2014, 331–355.
- Hegedüs József–Tönkö Andrea: *A víz- és csatornaszolgáltatás alternatív strukturális modelljei és ezek változási irányai*. In Horváth M. Tamás (szerk.): *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2014, 11–31.
- Héra Gábor–Ligeti György: *Módszertan*. A társadalmi jelenségek kutatása. Osiris, Budapest, 2003
- Hoffman István: *A fővárosi önkormányzat új rendszere: úton egy társulások modell felé?* Jegyző és Közigazgatás, 2014/3, 5–7.
- Hoffman István: *A helyi önkormányzatok és szerveik (tisztviselőik) által ellátott feladatok főbb kérdései*. Magyar Jog, 2017/4, 216–224.
- Hoffman István: *Az Alkotmánybíróság döntése a „lex Margitsziget” alaptörvény-ellenességről szóló alkotmányjogi panaszról*. Az önkormányzatok feladat- és hatáskörei védelmének alkotmányos keretei. Jogesetek Magyarázata, 2015/1, 3–8.
- Hoffman István: *Az önkormányzati rendeletek bírósági felülvizsgálata a Kúria Önkormányzati Tanácsa gyakorlata tükrében*, Magyar Jog 2014/6, 340–349.

- Hoffman István–Budai Balázs Benjámin–Módos Mátyás–Agg János–Juhász, Zsolt: *Önkormányzati feladatellátás vizsgálata a KÖFOP program keretében*. Jegyző és Közigazgatás, 2018/2, 11–14.
- Hoffman István–Cseh Kristóf Balázs–Dancs Tamás–Jugovics Andrea–Kiss Anita–Lévay Melitta–Molnár Csaba–Német Noémi–Ökrös Dávid–Vasas Zsolt Renátó: *Fakultatív feladatok ellátása Balatonlellén – rövid összefoglaló az empirikus vizsgálat eredményeiről*. Jegyző és Közigazgatás, 2018/3, 18–21.
- Hoffman István–Cseh Kristóf Balázs–Jugovics Andrea–Molnár Csaba–Német Noémi–Ökrös Dávid: *Fakultatív feladatok ellátása Budapest Főváros XIV. kerületében (Zuglóban): Rövid összefoglaló az empirikus vizsgálat első eredményeiről*. Jegyző és Közigazgatás, 2018/2, 15–18.
- Hoffman István–Papp, Dorottya–Burján Evelin–Cseh Kristóf Balázs–Dancs Tamás–Jugovics Andrea–Kiss Anita–Lévay Melitta–Matos Lilla–Molnár Csaba et al.: *Fakultatív feladatok összehasonlító vizsgálata – magyarországi és szlovéniai önkormányzatoknál*. Jegyző és Közigazgatás, 2018/4, 14–21.
- Horváth György Ádám: *A fenntarthatósággal kapcsolatos kihívások és újszerű megoldási lehetőségek az önkormányzati szférában*. PhD-értekezés, Budapest, 2017.
- Horváth György Ádám–Harazin Piroska: *A framework for an industrial ecological decision support system to foster partnerships between businesses and governments for sustainable development*. Journal of Cleaner Production, 2016/114, 214–223.
- Horváth M. Tamás: *A fáraó varázsol. A rezsicsökkentés beágyazottsága*. Politikatudományi Szemle, 2016/3, 135–146.
- Horváth M. Tamás: *Eszik vagy isszák? Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról*. In Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2016, 25–33.
- Horváth M. Tamás: *Helyi sarok: Sarkalatos átalakulások. A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása*. MTA Law Working Papers, 2014/4, pp. 12
- Horváth M. Tamás: *Kiszervezés – visszaszervezés: Változások a magyar helyi közszektorban, 2010–12*. In Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések: Közszolgáltatási változások*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2013, 239–248.
- Horváth M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Dialóg–Campus, Budapest–Pécs, 2015
- Horváth M. Tamás: *Magunkon kívül. A helyi kormányzati szerepek súlypontjainak áttolódása a formális intézményrendszerek határain túlra*. In Horváth M. Tamás (szerk.): *Piacok a főtéren: Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2007, 69–119.
- Horváth M. Tamás: *Megszabva: Városi kormányzás másutt és itthon. Tér és Társadalom*, 2015/2, 43–66.
- Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016
- Horváth M. Tamás–Józsa Zoltán–Hoffman István: *Újraszabva. A városi kormányzás szöveve a kontinensen*. In Horváth M. Tamás (szerk.): *Jelenségek: A városi kormányzás köréből*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2013, 9–42.
- Horváth Zsuzsanna: *Fenntartható fejlődés: Fenntartható termelés és fogyasztás az Európai Unióban*. Dóm–Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2016

- Horváthné Márkus Ildikó: *A közérdekű ügyészi fellépés lehetőségei és gyakorlata a környezetvédelmi hatósági ügyekben*. In Fodor László–Pump Judit (szerk.): *Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben. A részvételi jogok uniós és hazai jogi védelme*. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2016, 41–48. <http://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok> (2018.06.19.).
- Houlberg, Kurt: *Municipal Size, Economy, and Democracy*. In Swianiewicz, Paweł (Ed.): *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Open Society Institute, Budapest, 2010, 309–332.
- Hüting, Ralf–Hopp, Wolfgang: *Rekommunalisierung der Energieversorgung – Kein verga-berechtsfreier Raum! Recht der Energiewirtschaft*, 2011/8, 255–260.
- Institut für Ostrecht München (Hrsg.): *Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa*. C. H. Beck, München, 2018–2019.
- Iszak Noémi–Lükő István–Pánovics Attila: *Zöld gazdaság kialakítása*. Maribori Egyetem Kémia és Vegyészmérnöki Kar, Maribor, 2014
- Józsa Zoltán: *A kisteleplések szolgáltatási gyakorlatáról* (Csongrád megye). In Horváth M. Tamás (szerk.): *Piacok a főtéren: Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. KSKZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2007, 279–300.
- Józsa Zoltán: *A regionális és helyi kooperáció* In *Közigazgatás a 21. század elején. Célok, eszközök, módszerek*, JATEPress, Szeged, 209.
- Kahl, Wolfgang: *Klimaschutz durch die Kommunen – Möglichkeiten und Grenzen*. Zeitschrift für Umweltrecht 2010/9, 395–402.
- Kahl, Wolfgang–Schmidtchen, Marcus: *Konzessionsverträge als klimapolitisches Handlungsinstrument der Gemeinden*. *Recht der Energiewirtschaft* 2012/1, 1–9.
- Kajner Péter–Lányi András–Takács-Sánta András (szerk.): *A fenntarthatóság felé való átmenet jó példái Magyarországon*. MIS-ÖKO Kft., Budapest, 2013
- Kákai László: *A civil szervezetek megjelenése a helyi státútumokban*. *Magyar Közigazgatás*, 2002/11, 669–675.
- Kákai László: *Civil szervezetek a helyi és területi közszolgáltatások ellátásában*. In Horváth M. Tamás (szerk.): *Piacok a főtéren: Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. KSKZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2007, 161–210.
- Kákai László: *Önkormányzatok, pártok és civilek*, Civil Fórum, 2005/1, 16–18.
- Kákai László: *Pártok és civil szervezetek a helyi önkormányzatokban*. PhD-értekezés, Budapest, 2003
- Kákai László: *Politikai kultúra és lokalitás*. *Századvég*, 2004/3, 65–96.
- Kántás Péter: *A hatósági ellenőrzés dilemmái*. *Új Magyar Közigazgatás*, 2018/3, 72–76.
- Karcagi-Kováts Andrea: *A természet elleni játékok gögje*. In Tóth Éva (szerk.): *A jövő farma*. 55. Georgikon Napok nemzetközi tudományos konferencia. Pannon Egyetem Georgikon Kar, Keszthely, Magyarország, 2013, 189–200.
- Karcagi-Kováts Andrea: *Az MFA mutatók alkalmazásának lehetőségei a települési fenntarthatóság jellemzésében*. *Agrártudományi Közlemények/Acta Agraria Debreceniensis*, 2009/34, 107–116.
- Karcagi-Kováts Andrea: *Mivel mérjük a fenntarthatóságot? Az indikátorkészletek helyzetértékelése az EU tagállamok nemzeti fenntartható fejlődési stratégiáiban*. PhD-értekezés, Debrecen, 2011

- Karcagi-Kováts Andrea–Katonáné Kovács Judit: *Factors of population decline in rural areas* and answers given in EU member states' strategies. *Studies in Agricultural Economics*, 2012/114, 49–56.
- Karcagi-Kováts Andrea–Timcsuk Petra: *Konfliktusok egy turisztikai desztinációban* – hajdúszoboszlói esettanulmány. *Köztes Európa: Társadalomtudományi Folyóirat*, 2016/19-20, 17–29.
- Kerekes Sándor: *A fenntarthatóság közgazdasági értelmezése*. In Bulla Miklós–Guzli Piroska (szerk.): *Fenntartható fejlődés Magyarországon*. Új Mandátum, Budapest, 2006, 196–211.
- Kerekes Sándor: *A környezetgazdaságtan alapjai*. Aula, Budapest, 2007
- Kerekes Sándor: *Gazdasági növekedés vagy fejlődés*. In Kóródi Mária (szerk.): *Remény a fennmaradásra*, Budapest, Kossuth Kiadó, 2007, 143–158.
- Kerekes Sándor: *Kergetjük a lehetetlent*. A fenntartható fejlődés vad probléma, de szelidíteni lehet és érdemes! *Magyar Minőség*, 2018/3, 5–13.
- Kerekes Sándor–Marjainé Szerényi Zsuzsanna: *Helyi környezetpolitika*. NKE, Budapest, 2015
- Kerekes Sándor–Szlávik János: *A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2001
- Kerényi Attila: *Környezettan*. Természet és társadalom – globális szempontból. Mezőgazda, Budapest, 2003
- Kerschner, Ferdinand–Wagner, Erika M.–Weiß, Rainer: *Umweltrecht für Gemeinden*. Johannes Kepler Universität Linz, Institut für Umweltrecht, 2013
- Kipke, Rüdiger: *Slowakischer Republik*. In Heidemann, Günther–Vodička, Karel (Hrsg.): *Vom Ostblock zur EU. Systeminformationen 1990–2012 im Vergleich*. Vandenhoeck – Ruprecht, Göttingen, 2014, 193–213.
- Kiss Csaba: *Mérföldkövek az ügyféli (és a kereshetőségi) jog körében civil szervezetek számára* környezetvédelmi ügyekben. In Fodor László–Pump Judit (szerk.): *Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben: A részvételi jogok uniós és hazai jogi védelme*. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2016, 29–39.
- Kiss Gábor: *A társasházi törvény magyarázata*. HVG-Orac, Budapest, 2017
- Kiss Károly: *Környezetvédelmi szempontból káros támogatások a magyar gazdaságban* (összefoglaló áttekintés). In Kiss Károly (szerk.): *Tiltandó állami támogatások. Környezetvédelmi szempontból káros támogatások a magyar gazdaságban*. L'Harmattan, Budapest, 2006, 13–44.
- Kiss Zoltánné–Bodnár Judit–Asztalos Ágnes–Papp Erzsébet: *A 2006. évi miskolci ivóvíz-járvány környezet-egészségügyi ismertetése*. *Egészségtudomány*, 2008/1, 61–72.
- Kloepfer, Michael: *Umweltrecht*. C. H. Beck, München, 1998, 2. kiadás
- Kment, Martin: *Die Begleitung der Energiewende durch kommunale Bauleitplanung*. Schafft das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden neue Optionen? *Deutsches Verwaltungsblatt* 2012/18, 1125–1130.
- Kocsizky György–Veresné Somosi Mariann: *Közszolgáltató szervezetek hatékonyságnövelésének lehetőségei*. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, 2016/2, 41 – 56.
- Kocsis Gyula: *Az ügyészégi eljárások tapasztalatai*. In Bándi Gyula: *Környezetvédelmi jogesetek és a szakértői tevékenység*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2001, 267–299.

- Kovács Eszter–Kelemen Eszter–Pataki György: *Ökoszisztéma szolgáltatások a tudományterületek és a szakpolitikák metszéspontjaiban*. Természetvédelmi Közlemények, 2011, 1–11.
- Kozma Gábor: *A környezetvédelem helye a helyi önkormányzatok bizottsági struktúrájában*. In Lázár, István (szerk.): *Környezet és energia a mindennapokban*. MTA DAB Földtudományi Szakbizottság, Debrecen, 2016, 29–36.
- Kozma Gábor: *Városmarketing mint a helyi gazdaságfejlesztés egyik lehetséges eszköze*. Tér és Társadalom, 1995/1–2, 37–54.
- Kozma Gábor–Kulcsár Balázs–Molnár Ernő–Teperics Károly–Pénzes János–Radics Zsolt: *Az energiatakarékos építkezésekkel kapcsolatos társadalmi kérdések*. In Kalmár Ferenc (szerk.): *Fenntartható energetika megújuló energiaforrások optimalizált integrálásával*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2014, 371–403.
- Krausmann, Fridolin–Gingrich, Simone–Eisenmenger, Nina–Erb, Karl-Heinz–Haberl, Helmut–Fischer-Kowalski, Marina: *Growth in global materials use, GDP and population during the 20th century*. Ecological Economics, 2009/10, 2696–2705.
- Krautzberger, Michael: *Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden*. Umwelt- und Planungsrecht 2011/10, 361–365.
- Kulcsár Sándor–Szemerey Samu: *Okos városok, intelligens városfejlesztés*. Az intelligens városfejlesztés keretei. Falu, Város, Régió, 2016/2, 26–33.
- Laitos, Jan–Okulski, Juliana: *Why environmental policies fail*. Cambridge University Press, Cambridge, 2017
- Láng István–Kerekes Sándor: *Megalakult a Túlélés Szellemi Kör*. Magyar Tudomány, 2013/1, 103–112.
- Lányi András: *Amíg a fű kinő – avagy tíz ok, amiért nem veszek benne részt*. Parola, 2014/1, 20.
- Lányi András: *Az ökológia mint politikai filozófia*. Politikatudományi Szemle, 2012/1, 105–130.
- Latouche, Serge: *A Nemnövekedés diszkrét bája*. Savaria University Press, Szombathely, 2011.
- Lengyel Attila: *A fenntarthatósági kritériumok térbeli diszkontálása*. Területi Statisztika, 2017/2, 183–204.
- Ludmány Lajos: *Az Alkotmánybíróság döntött: Leválás a távhő-szolgáltatásról*. A Kontroll (Országos fogyasztóvédelmi oldal), 2009. 06. 16. (<http://www.akontroll.hu/bell1.php?ssz=104>)
- Lukács András: *Dugó vagy dugódíj? Levegő Munkacsoport*, Budapest, 2009, https://www.levego.hu/site/assets/files/2100/dugodij_0.pdf (2018. 06. 21.)
- Lukács Attila–Sándor Szilvia–Szilvácsku Zsolt: *Útmutató helyi jelentőségű természeti értékek védelméhez*. MTVSZ–MME, Budapest, 2003, <http://mek.oszk.hu/10000/10074/10074.pdf> (2018.06.10.)
- Lux Gábor: *Az újraiparosítás lehetőségei: Fejlesztési együttműködés a periférián*. Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek 2011/2, 4 – 13.
- Lübbe-Wolff, Gertrude: *Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen*. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2001/5, 481–493.
- Lübbe-Wolff, Gertrude–Wegener, Bernhard W. (Hg.): *Umweltschutz durch kommunales Satzungsrecht*. Erich Schmidt, Berlin, 2002

- Málovics György: *Környezetvédelem vagy társadalmi igazságosság? A környezeti igazságosság koncepciójának értelmezési lehetőségei és hazai jelentősége*. Kovász, 2012/1–4, 3–31.
- Matkó Márton: *Városfejlesztés az EU-ban az EU2020 célok mentén: A kohéziós politika fenntartható városfejlesztést szolgáló eszközrendszere* Falu, Város, Régió, 2016/2, 16–25.
- Meadows, Donella–Randers, Jorgen–Meadows, Dennis: *A növekedés határai: harminc év múltán*. Kossuth, Budapest, 2005
- Mezei Cecília: *A helyi gazdaságfejlesztés elméleti háttéréről*. In Horváth M. Tamás (szerk.): *Piacok a főtéren: Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. KSKZ ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2007, 121–159.
- Mezei Cecília–Varjú Viktor: *Erőforrás-alapú, fenntartható önkormányzati fejlesztések lehetősége/modellezhetősége*. In Bányai Orsolya–Barta Attila (szerk.): *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Gondolat, Budapest, 2018, 119–137.
- Mezei István: *A környezetvédelem intézményrendszere Szlovákiában*. Tér és Társadalom, 2007/3, 197–215.
- Mezey Nándor Lajos: *Posszesszórius birtokvédelem: egyszerűbbé vagy szükségtelemmé vált az eljárás? Jegyző és Közigazgatás*, 2015/4.
- Mezey Nándor Lajos: *Üzletek éjszakai nyitva tartásának korlátozása*. Jegyző és Közigazgatás, 2017/6. <https://jegyzo.hu/uzletek-ejszakai-nyitva-tartasanak-korlatozasa/> (2019. 01. 14.).
- Mezősi András–Beóthy Ákos–Kácsor Enikő–Töröcsik Ágnes: *A magyarországi távhő-szabályozás modellezése: A megújuló energiára alapozott hőtermelés*. Közgazdasági Szemle, 2016/11, 1149–1176.
- Miklós László: *A környezeti jog és igazgatás új törekvései* (korreferátum). In Takács Péter–Jakab András (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005 II*. Gondolat–ELTE ÁJK, Bp., 2007, 873–880.
- Moldova György: *Magyarország szennybemenetele*. Riport a környezetvédelemről. Duna-kanyar 2000, Budapest, 1995
- Molnár Judit: *Tervek és stratégiák a Balaton Kiemelt Üdülőkörzetben*. In Bányai Orsolya–Barta Attila (szerk.): *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Gondolat, Budapest, 2018, 212–234.
- Nagy Ádám Dániel: *Jogorvoslathoz való jog környezeti ügyekben – avagy mit lehet tenni, ha a halak nem mehetnek bíróságra?* In Fodor László, Pump Judit (szerk.): *Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben: A részvételi jogok uniós és hazai jogi védelme*. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2016, 11–20.
- Nagy Imre: *Városökológia*. Dialóg–Campus, Budapest–Pécs, 2008.
- Nagy Janka Teodóra: *A tradicionális népi önkormányzatok jogtörténeti vizsgálata a Dél-Dunántúlon*. (Szerzői kiadás) Szekszárd, 2002, 110–125.
- Nagy Marianna: *A helyi- területi önkormányzatok és az Alaptörvény*. Közjogi Szemle, 2017/4, 16–27.
- Nagy Marianna–Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*, HVG-ORAC, Budapest, 2016 (3. kiadás)
- Nagy Zoltán: *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013
- Némedi Erika: *Partnerségi-e az egyeztetés? – A településrendezési eszközök nyilvánosságának kérdései egy esettanulmányon keresztül*. In Fodor László–Bányai Orsolya: *A te-*

- lepülési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017, 127–143.
- Olajos István: *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*. Novotni Alapítvány, Miskolc, 2008
- Olajos István–Szilágyi János Ede: *A rövid ellátási lánc, mint a támogatott felzárkóztatás esélye Borsod-Abaúj-Zemplén megye hátrányos helyzetű kistérségeiben*. Észak-Magyarországi Stratégiai Füzetek 2015/2, 71–82.
- Oprics Judit: *Társadalmi egyeztetés – továbblépési lehetőségek*. Egy megoldás: A Részvételi kódex. In Pánovics Attila–Glied Viktor (szerk.): ...Cselekedj lokálisan! Társadalmi részvétel környezeti ügyekben. PTE ÁJK, Pécs, Publikon, 2012, 79–87.
- Ostrom, Elinor: *Governing the Commons*. Cambridge University Press, Cambridge, 1990
- Ostrom, Elinor: *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2005
- Paczolay Péter: *Az önkormányzati rendeletek törvényességi és alkotmányossági kontrolljának kérdéséhez*. In Gerencsér Balázs–Takács Péter (szerk.): Ratio legis, ratio iuris – liber amicorum: studia A. Tamás septuagenario dedicata (ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából), Szent István Társulat, Budapest, 2011, 224–233.
- Pálné Kovács Ilona: *A közigazgatás térszerkezete*. In Jakab András–Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jogi rovat, 2018). <https://ijoten.hu/uploads/a-kozigazgatas-terszerkezete.pdf> (2018. 12. 30.)
- Pálné Kovács Ilona: *A magyar területi közigazgatási reformok főbb állomásai*. In Pálné, Kovács Ilona (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2016, 73–85.
- Pálné Kovács Ilona: *Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010–2013*. MTA Law Working Papers, 2014/2, 1–7.
- Pálné Kovács Ilona: *Fából vaskarika: a közigazgatás racionális térszerkezete*. In Sikos T. Tamás–Tiner Tibor (szerk.): *Tájak, régiók, települések térben és időben: tanulmánykötet Beluszky Pál 80. születésnapjára*. Dialóg Campus, Budapest, 2016, 323–330.
- Pálné Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg–Campus, Budapest–Pécs, 2008
- Pálné Kovács Ilona: *Helyi önkormányzatok*. In Jakab András–Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jogi rovat, 2018), 2. <https://ijoten.hu/uploads/helyi-onkormanyzatok.pdf> (2018. 12. 30.)
- Pálné Kovács Ilona: *Jó kormányzás és decentralizáció*. MTA, Budapest, 2014
- Pálné Kovács Ilona: *Magyar területi reform és az uniós fejlesztéspolitika*. Magyar Tudomány, 2007/10, 1306–1315.
- Pálné Kovács Ilona: *Szakértelem, tudásközösségek, önkormányzati reformok*. Comitatus: Önkormányzati Szemle, 2017/222, 14–23.
- Pálné Kovács Ilona: *Városi terek kormányzása és a városi rezsimek: Egy induló kutatás margójára*. Tér és Társadalom, 2010/4, 3–27.
- Pálné Kovács Ilona–Bodor Ákos–Finta István–Grünhut Zoltán–Kacziba Péter–Zongor Gábor: *Farewell to decentralisation: The Hungarian story and its general implications*. Croatian And Comparative Public Administration, 2017/4, 789–816.

- Pálné Kovács Ilona–Finta István (szerk.): *A helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása*. MTA KRTK RKI, Pécs, 2013, <http://arop.rkk.hu/hirek/zarotanulmany.html> (2016. május 13)
- Pálné Kovács Ilona–Finta István (szerk.): *A helyi önkormányzati közszolgáltatások jogi szabályozási és szakpolitikai környezete, zárótanulmány*, MTA KRTK RKI, 2013, Pécs <http://arop.rkk.hu/> (Letöltés: 2016. 05. 12.).
- Pálné Kovács Ilona–Finta István (szerk.): *Összefoglaló tanulmány* a projekt keretében készült 50 települési esettanulmány főbb tapasztalatairól. MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Kutatások Intézete, Pécs, 2014 arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/10_zarotaneset.pdf (2016.05.11.)
- Pálvölgyi Tamás–Czira Tamás: *A klímastratégiák módszertana és elkészítésük szakmai tapasztalatai*. In Mérsékelt öv? Felelős cselekvési irányok a hatékony klímavédelemért. Klímabarát Települések Szövetsége, Budapest, 2018, 102–123.
- Pánovics Attila: *A közösségvezérelt helyi fejlesztések szerepe és hazai lehetőségei a helyi környezetpolitikában*. In Bányai Orsolya–Barta Attila (szerk.): *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Gondolat, Budapest, 2018, 254–268.
- Pánovics Attila: *Az Aarhusi Egyezmény és az Európai Unió*. IDRResearch–Publikon, Pécs, 2015
- Papp Tekla: *Néhány magánjogi kérdés az állami/önkormányzati tagságú gazdasági társaságok kapcsán*. In Auer Ádám–Boros Anita–Szólik Eszter (szerk.): *Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései*. Dialóg Campus, Budapest, 2018, 123–132.
- Parádi Dolgos Anett: *Az önkormányzatok szerepe a helyi pénz kibocsátásában és működésében*. In Kerekes Sándor (szerk.): *Pénzügyekről másképpen: Fenntarthatóság és közösségi pénzügyek*. CompLex Wolters Kluwer, Budapest, 2016, 147–160.
- Paulovics Anita–Jámbor Adrienn: *Az önkormányzati rendeletek bírói kontrollja az állattartási rendeletek példáján*. Miskolci Jogi Szemle, 2013/1, 5–17.
- Pénzes Ferenc: *Helyi szintű döntéshozatal és helyi szintű politikák kialakítása – különös tekintettel a környezeti kérdésekre*. In Bányai Orsolya–Barta Attila (szerk.): *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Gondolat, Budapest, 2018, 138–154.
- Péteri Gábor: *Helyi autonómia: felejtük el? Új Magyar Közigazgatás*, 2015/1, 11–21.
- Péteri Gábor: *Kísérletezgetünk: önkormányzati feladatfinanszírozás*. Közjavak, 2015/1, 24–28.
- Péteri Gábor: *Nagyobb felelősség, átalakuló feladatok, új szerepek*. Helyi közszolgáltatások és döntéshozatal változása a polgármesterek véleménye alapján (1991–2006). In Horváth M. Tamás (szerk.): *Piacok a főtéren: Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. KSKZ ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2007, 19–68.
- Péti Márton–Salamin Géza: *A városfejlesztés új keretei a 2014–20-as fejlesztéspolitikai ciklusban*. Falu, Város, Régió, 2016/2, 9–15.
- Póla Péter–Chevalier, Pascal–Maurel, Marie-Claude: *A LEADER akciócsoportok és partnerségi hálózatok működésének tanulságai Baranya megyében*. Tér és Társadalom, 2015/1, 175–194.
- Pump Judit: *A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén*. PhD-értekezés, ELTE ÁJK, Budapest, 2012
- Pump Judit: *A települési hulladékkezelés és a „magyar modell”*. Pro Futuro, 2011/1, 47–66.

- Pump Judit: A települési vízgazdálkodás életciklus szemléletű modellje* In Horváth M. Tamás (szerk.): *Jelenségek: A városi kormányzás köréből*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2013, 195–216.
- Pump Judit: A zöldenergia-alkalmazás hatása a területi ellátásra*. In Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016, 231–243.
- Pump Judit: Dilemmák a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek Kormányhivatali integrációja után*. In Fodor László–Pump Judit: *Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben. A részvételi jogok uniós és hazai jogi védelme*. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2016, 49–62.
- Pump Judit: Helyi környezetpolitika – göröngyök az úton*. In Fodor László–Bányai Orsolya: *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017, 29–53.
- Pump Judit: Hulladékkezelési közszolgáltatások szervezése*. In Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016, 115–192.
- Pump Judit: Jogági gubancok a közérdek érvényesítésében: A tizenkét fejű sárkány, avagy minden egyben?* *Közjavak*, 2016/3, 13–16.
- Pump Judit: Közszolgáltatási modellek a hulladékgazdálkodásban*. In Horváth M. Tamás: *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2013, 139–172.
- Radácsi László: Részvétel és fenntartható fejlődés*. In Bulla Miklós, Guzli Piroska (szerk.): *Fenntartható fejlődés Magyarországon*. Új Mandátum, Budapest, 2006, 256–274.
- Rees, William–Wackernagel, Mathis: Urban ecological footprints: Why cities cannot be sustainable – And why they are a key to sustainability*. *Environmental Impact Assessment Review*, 1996/4–6, 223–248.
- Richardson, Benjamin J. (ed.): Local Climate Change Law*. Environmental Regulation in Cities and Other Localities. Edward Elgar, Cheltenham–Northampton, 2012
- Rockström, Johan–Steffen, Will–Noone, Kevin–Persson, Åsa–Chapin, F. Stuart III–Lambin, Eric–Lenton, Timothy M.–Scheffer, Marten–Folke, Carl–Schellnhuber, Hans Joachim–Nykvist, Björn–de Wit, Cynthia A.–Hughes, Terry–van der Leeuw, Sander–Rodhe, Hennin–Sörlin, Sverker–Snyder, Peter K.–Costanza, Robert–Svedin, Uno–Falkenmark, Malin–Karlberg Louise–Corell, Robert W. –Fabry, Victoria J.–Hansen, James–Walker, Brian–Liverman, Diana–Richardson, Katherine–Crutzen, Paul–Foley, Jonathan: Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*. *Ecology and Society*, 2009/2, (Art. 32), 1–33.
- Rózsa Péter: Város és környezet*. Debrecen, Debreceni Egyetem Kossuth Egyetemi Kiadó, 2004
- Röckinghausen, Marc: Integrierter Umweltschutz im EG-Recht: Der Begriff des integrierten Umweltschutzes in der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft*. Erich Schmidt, Berlin, 1998
- Scheer Márta–Tombácz Endre–Beliczay Erzsébet: A szuburbanizációs környezeti konfliktusok feloldásának lehetőségei*. In Kerekes Sándor–Kiss Károly: *Környezetpolitikánk európai dimenziói*. MTA TK, Budapest, 2004, 89–97.

- Schiller, Georg–Müller, Felix–Ortlepp, Regine: *Mapping the anthropogenic stock in Germany: Metabolic evidence for a circular economy*. Resources, Conservation and Recycling, 2017/8, 93–107.
- Schmidtke, Patrick K.: *Kommunaler Klimaschutz*. Metropolis, Marburg, 2013
- Schröder, Meinhard: *Europarecht und integriertes Umweltrecht*. Natur und Recht, 2000/9, 481–486.
- Sebestény István: *A helyi önkormányzatok és a civil szervezetek együttműködésének dimenziói, a kapcsolatrendszer funkcionális elemzésének és mérésének lehetőségei*. Doktori értekezés, Pécs, 2011
- Simai Mihály: *A harmadik évezred nyitánya. A zöld fejlődés esélyei és a globális kockázatok*. Corvina, Budapest, 2016
- Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001
- Suman, Anna Berti: *Challenging risk governance patterns through citizen sensing: the Schiphol airport case*. International Review of Law, Computers & Technology, 2018/1, 155–173.
- Szabó Elemér–Pomázi István: *Az anyagáramlás-elemzés (statisztikai) módszertani kérdései I. Statisztikai Szemle, 2006/3, 271–283.*
- Szabó G. Gábor: *A szövetkezés, együttműködés jelentősége, akadályai és feltételei a mezőgazdaságban külföldi minták és egy magyarországi országos felmérés tapasztalatai alapján*. In Fülöp Sándor (szerk.): *Az éhezés megszüntetése Magyarországon. (Országunk-világunk átalakítása: A fenntartható fejlődés 2030-ig megoldandó feladataink 2.)*. Ökopolisz Alapítvány, Budapest, 2018, 51–63.
- Szalmáné Csete Mária: *Felkészülés és alkalmazkodás*. In Mérsékelt öv? Felelős cselekvési irányok a hatékony klímavédelemért. Klímabarát Települések Szövetsége, Budapest, 2018, 61–74.
- Szamek Gabriella: *Hulladékgyűjtés és önkormányzatok*. In Bányai Orsolya, Barta Attila (szerk.): *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Gondolat, Budapest, 2018, 269–285.
- Szamek Gabriella: *Konferencia a helyi környezetpolitika elméleti és gyakorlati megközelítéseiről*. Új Magyar Közigazgatás 2018/1, 109–112.
- Szász Tibor: *A környezetvédelmi szabályozás piactudományi eszközei*. In Fodor László (szerk.): *A környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata*, Licium-Art, Debrecen, 2002, 23–31.
- Szilágyi Emese: *Centralizációs lépések – az erős állam eszméje*. Közjavak, 2015/2, 7–10.
- Szilágyi Emese: *Mennyit ér a közszolgáltatás? A hulladékkezelési díjszabás alkotmányos problémái*. Közjavak, 2015/1, 44–47.
- Szilágyi János Ede: *A magyar víziközmű-szolgáltatók integrációja jogi nézőpontból*, Pro Futuro, 2014/1, 144–162.
- Szilágyi János Ede: *A vidéki közösség koncepciójának változó kategóriája és jelentősége a föld, mint természeti erőforrás viszonyában*. Publicationes Universitatis Miskolcensis Series Juridica et Politica, 2018/36 485–502.
- Szilágyi János Ede: *A víz jogalanyisága új-zélandi példájának alkalmazhatósága a Balaton és a magyar jog viszonyrendszerében*. Pro Futuro, 2018/2, 9–23.
- Szilágyi János Ede: *Eredetvédelmi kérdések a borjogban*. Novotni Alapítvány, Miskolc, 2009

- Szilágyi János Ede: *Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog*. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2018
- Szirmai Viktória: *Társadalmilag fenntartható városfejlődés a kelet-közép-európai történelmi belvárosokban*. In Bulla Miklós–Guzli Piroska (szerk.): *Fenntartható fejlődés Magyarországon*. Új Mandátum, Budapest, 2006, 402–419.
- Szlávik János: *A helyi – kisregionális szint szerepe a fenntarthatóságban*. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Környezettudományi Intézet, Budapest, 2002
- Szlávik János: *Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005
- Szlávik János–Füle Miklós: *A társadalomért felelős vállalat*. *Periodica Oeconomica*, 2010/2, 7–21.
- Takács-Sánta András: *A közlegelők komédiája* (A közösségek újrafelfedezése mint kiút az ökológiai válságból). L'Harmattan, Budapest, 2017
- Takács-Sánta András: *Egy új világ építése egészen alulról?* Komplex ökológikus életmód-alternatívát megvalósító helyi közösségek a vidéki Magyarországon. *Socio.hu – társadalomtudományi szemle*, 2016/4, 73–99.
- Takács-Sánta András: *Kevesebb idiótát!* Hogyan törhetne át az ökológiai politika? In Pánovics Attila–Glied Viktor (szerk.): *...Cselekedj lokálisan!* Társadalmi részvétel környezeti ügyekben. PTE ÁJK, Pécs, Publikon, 2012, 33–39.
- Takács-Sánta András–Bódi Balázs: *Tikopia társadalma*, amely elkerülte a közlegelők tragédiáját. *Socio.hu – társadalomtudományi szemle*, 2016/3, 91–104.
- Tamás Pál: *Fenntartható Magyarország – vázlatok egy zöld társadalompolitikáról*. In Bulla Miklós–Guzli Piroska (szerk.): *Fenntartható fejlődés Magyarországon*. Új Mandátum, Budapest, 2006, 12–108.
- Tamás Veronika: *Politikai élet a helyi önkormányzatokban*. A helyi politika szereplői, mozgásterük és kapcsolataik a helyi politikai rendszerben. MTA TK, Budapest, 2014
- Tilk Péter (szerk.): *Az önkormányzati jogalkotással kapcsolatos szabályozási és gyakorlati problémák*. PTE ÁJK, Pécs, 2018
- Tilk Péter: *A helyi rendeletalkotás egyes kérdései a Kúria döntései tükrében*. Kodifikáció, 2015/2, 25–45.
- Tosics Iván: *A nagyvárosok fenntartható fejlődése és Budapest jövőképe*. In Bulla Miklós–Guzli Piroska (szerk.): *Fenntartható fejlődés Magyarországon*. Új Mandátum, Budapest, 2006, 420–443.
- Tosics Iván: *Nagyvárosi kormányzás: a város és környéke együttműködése*. Külföldi példák és a hazai relevancia. *Tér és Társadalom*, 2008/1, 3–25.
- Tóth I. János: *A környezeti igazságosság kérdése*. In Laczkó Sándor–Dékány András (szerk.): *Lábjegyzetek Platónhoz 7: Az igazságosság*. Pro Philosophia Szegediensi Alapítvány, Magyar Filozófiai Társaság, Szeged, 2009, 266–275.
- Tönkö Andrea–Szilágyi János Ede–Hegedüs József: *Egy létfontosságú közszolgáltatás*. Víziközmű-szolgáltatás. In Horváth M. Tamás–Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 39–113.
- Vári Anna–Ferencz Zoltán–Linnerooth-Bayer, Joanne: *Az árvízi kockázattal kapcsolatos hosszú távú sebezhetőség csökkentése: mintaprojekt a Felső-Tisza-Vidéken*. In Bulla Miklós, Guzli Piroska (szerk.): *Fenntartható fejlődés Magyarországon*. Új Mandátum, Budapest, 459–475.

- Varjú Viktor: *A települési önkormányzatok környezetvédelmi orientáltsága*. Comitatus: Önkormányzati Szemle, 2013/213, 21–36.
- Varjú Viktor: *Környezetpolitika és/vagy területfejlesztés – A környezeti és fenntarthatósági politika dilemmái és viszonya a fejlesztéspolitikához*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2015
- Vida Gábor: *Biodiverzitás és ökoszisztéma-szolgáltatás*. Prológus. Magyar Tudomány, 2011/7, 770–773.
- Wackernagel, Mathis–Rees, William E.: *Ökológiai lábnyomunk*. Budapest, Föld Napja Alapítvány, 2001
- Waller, Martin: *„Neue Energie” für die kommunale Selbstverwaltung*. Dr Kovač, Hamburg, 2013
- Walsch, Beate Ulla: *Umweltschutz durch örtliche Bauvorschriften*. Nomos, Baden-Baden, 2016
- Warvasovszky Tihamér: *A többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési és elemzési tapasztalatai*. In Auer Ádám–Boros Anita–Szólik Eszter (szerk.): *Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései*. Dialóg Campus, Budapest, 2018, 133–138.
- Weyer, Hartmut–Oppelt, Caterina: *Geothermie: Notwendigkeit einer spezifischen Förderpolitik*. In 20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien, Hrsg. Thorsten Müller, Nomos, Baden-Baden, 2012, 660–687.
- Wingqvist, Ölund Gunilla–Drakenberg, Olof–Slunge, Daniel–Sjöstedt, Martin–Ekbohm, Anders: *The role of governance for improved environmental outcomes*. Swedish Environmental Protection Agency, Bromma, 2012
- Winter, Gerd–Stoppe-Ramadan, Sarah: *Koexistenz Gentechnikfreier und Gentechniknutzender Landwirtschaft: Von individueller zu Systematischer Konfliktlösung*, Natur und Recht, 2011/33, 396–405.
- Zoellner, Jan–Schweitzer-Ries, Petra–Rau, Irina: *Akzeptanz Erneuerbarer Energien*. In Thorsten Müller (Hrsg.): *20 Jahre Recht der Erneuerbaren Energien*, Nomos, Baden-Baden, 2012, 91–107.
- Zsibók Zsuzsanna (szerk.): *Önkormányzati energetikai fejlesztések*. Nemzetközi körkép és a dél-dunántúli tapasztalatok. MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, Pécs, 2013
- Zsóka Ágnes: *A fenntartható fogyasztási törekvések és kutatások tanulságai*. In Bodor Mónika–Kerekes Sándor–Zilahy Gyula (szerk.): *„Jót s Jól!” 26 tanulmány a fenntarthatóságról*. Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete, Kőszeg, 2017, 172–184.

FÜGGELÉK
A KUTATÁS SORÁN HASZNÁLT
KÉRDŐÍV

A település neve:

A kérdőívet kitöltő beosztása:

JOGSZABÁLYI KÖRNYEZET ÉS JOGÉRTELMEZÉS

1. Vannak-e jogértelmezési problémáik a központi környezetvédelmi/környezeti jogszabályok alkalmazása során?

1 = igen, minden esetben 2 = igen, egyes esetekben 3 = még nem fordult elő

2. Mik a tipikus, előforduló problémák az alkalmazás során (többet is választhat)?

- 1 = a központi jogszabály túl általános
- 2 = a helyi kérdések (egy része) nem kezelhető a jogszabályok alapján
- 3 = a szankcionáláshoz nem álnak rendelkezésre eszközök (például szakember)
- 4 = helyi társadalmi/önkormányzati érdekek sérülhetnek

1.2. Sérült-e a központi előírások változásai miatt a közelmúltban valamilyen helyi/önkormányzati érdek az Önök településén (kerületében)?

1 = igen 2 = nem

1.3. Ha igen, kérjük, mutassa be, mi volt az!

2. Kapnak-e, s ha igen kitől, segítséget, ha konkrét jogértelmezési kérdésük van valamilyen környezeti jogszabály kapcsán?

1 = igen, kapnak 2 = nem szoktak kérni 3 = nem kapnak, bár kérnének

2.1. Kitől kapnak segítséget (többet is választhat)?

- 1 = minisztériumtól (melyik:))
- 2 = megyei, járási kormányhivataltól
- 3 = szakmai szervezettől (milyentől:.....)
- 4 = civil szervezettől
- 5 = ügyvédi irodától
- 6 = egyéb, éspedig:

3. Kérjük, nevezze meg, milyen országos jogszabályi előírásokon módosítana annak érdekében, hogy a település a saját környezetpolitikáját hatékonyabban meg tudja valósítani?

.....

4. Tekintetbe veszik-e településükön (kerületükben) a környezetvédelmi szabályozás és gyakorlat során a nemzetközi jog, illetőleg az Európa-jog valamely környezetjogi szabályozását, vagy a külföldi „legjobb gyakorlatokat”?

1 = igen 2 = nem, mert a hazai szabályozás elegendő

3 = nem, mert nincs erre szakmai kapacitás és személy

4. 1. Ha igen, akkor az miben nyilvánul meg:

.....

HELYI RENDELETALKOTÁS, DÖNTÉSHOZATALI MECHANIZMUS

5. Hogyan alkalmazkodnak a változó jogszabályi környezethez?

1 = a régi (helyi) jogszabályi szövegbe szerkesztik a változásokat

2 = teljesen új szöveget készítenek a helyi feltételek figyelembe vételével

3 = a törvény szövegét alkalmazzák minimális változtatással

4 = más önkormányzatok megoldásait veszik át

5 = igyekeznek a helyi sajátosságokat érvényesíteni

6. A környezeti kérdésekben hozott döntéseik előkészítése során milyen belső (polgármesteri hivatalon belüli) szervezeti egységekkel egyeztetnek? Kérjük, nevezze meg azokat:

.....

7. A döntés előkészítések során milyen külső (települési, településen kívüli) szervezetekkel egyeztetnek? Kérjük, nevezze meg azokat:

.....

8. Az alábbiak közül milyen stratégiákkal rendelkezik a település? Többet is választhat!

- 1 = környezetvédelmi program
- 2 = fenntartható fejlődési stratégia/Local Agenda 21 program
- 3 = éghajlatváltozási stratégia
- 4 = energiastratégia

9. A helyi szintű rendelet,-, illetve stratégiaalkotás során végeztek-e környezeti vizsgálatot? Többet is választhat!

- 1 = igen 2 = nem

9.1. Ha végeztek környezeti vizsgálatot, figyelembe vették-e az eredményét?

- 1 = igen 2 = nem

9.2. Kérjük, mutassa be, hogyan vették figyelembe a környezeti vizsgálat eredményeit, illetve, hogy miért nem vették figyelembe!

.....

10. Származott-e környezeti konfliktus az önkormányzat valamely saját döntéséből?

- 1 = igen 2 = nem

10.1. Ha igen, mi volt, mik voltak azok?

.....

10.2. Hogyan oldották fel a konfliktust?

.....

11. Ön szerint mi jellemző az önkormányzatokra környezetvédelmi szempontok alapján?

Kérjük, ítélje meg, hogy az egyes módok mennyire jellemzőek; 1 = egyáltalán nem jellemző az önkormányzatokra, 10 = minden önkormányzatra jellemző (0= nem tudja megítélni)

proaktív, megelőző	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	0
a már kialakult problémákat oldja meg	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	0
csak a jogszabályokban foglaltakat hajtja végre	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	0

11.1. Saját önkormányzatukat leginkább hova sorolja a lehetséges stratégiák alapján? (kérjük, egy lehetőséget válasszon)

1 = proaktív

2 = a kialakult problémákat oldja meg

3 = jogszabályi feladatokat hatja végre

4 = a konkrét helyzettől függ, hogy melyik opció érvényesül

11.2. Ön szerint mi az „ideális” döntéshozatali mechanizmus környezeti kérdésekben (rendeletalkotásban, stratégia készítésében), és mi a jellemző az önkormányzatokra?

(1 = egyáltalán nem jellemző, 5 = teljes mértékben jellemző, 0 = nem tudja megítélni)

	<i>ideális</i>	<i>tényleges</i>
csak az önkormányzat bizottságai és a képviselőtestület vesz részt a döntésekben	1 2 3 4 5 0	1 2 3 4 5 0
az önkormányzat szakemberei részt vesznek a döntések előkészítésében	1 2 3 4 5 0	1 2 3 4 5 0
figyelembe veszik a területi zöldhatóság (környezetvédelmi és természetvédelmi főosztály) véleményét	1 2 3 4 5 0	1 2 3 4 5 0
külső szakemberek részt vesznek a döntések előkészítésében	1 2 3 4 5 0	1 2 3 4 5 0
a tudományos szervezetek, szakemberek véleményét figyelembe veszik a döntések előkészítésében	1 2 3 4 5 0	1 2 3 4 5 0
civil szervezetek részt vesznek a döntések előkészítésében	1 2 3 4 5 0	1 2 3 4 5 0
a vállalkozói szféra érdekeit figyelembe veszik a döntések meghozatalában	1 2 3 4 5 0	1 2 3 4 5 0
a lakosság véleményét és érdekeit figyelembe veszik a döntésekben	1 2 3 4 5 0	1 2 3 4 5 0
a lakosságot tájékoztatják az előkészületekről és a döntésekről	1 2 3 4 5 0	1 2 3 4 5 0

**KÜLSŐ ÉS BELSŐ KAPCSOLATOK, ÖNKORMÁNYZATI BIZOTTSÁGOK,
SZAKEMBEREK**

12. Hogyan látja el az önkormányzat a környezetvédelemmel kapcsolatos feladatait? (többet is választhat)

- 1 = van ilyen önálló szervezeti egysége
- 2 = nincs ilyen szervezeti egysége, a feladatokat szétosztják a megfelelő osztályok, személyek között
- 3 = csak egy személy felel ezekért a feladatokért
- 4 = a képviselők közötti tanácsnok látja el

11.1 (a 2. ponthoz) Ha a feladatokat szétosztják, kérjük, sorolják fel, milyen „reszortok” alakultak ki (például hulladékgyűjtés)! Kérjük, adják meg a reszortot ellátó személy (szakmai) végzettségét is (a 3. és a 4. pont esetében is kérjük a végzettséget)!

.....

11.2. Van-e az önkormányzatnak környezetvédelmi szakbizottsága?

- 1 = igen, van
- 2 = nincs, de egy másik bizottság ellátja ezeket a feladatokat például a döntés előkészítésnél
- 3 = nincs, ad hoc látják el az ilyen feladatokat

12. Van-e együttműködés a hatósági feladatok ellátása terén a területi környezetvédelmi hatósággal?

- 1 = igen
- 2 = nem

12.1. Ha van ilyen együttműködés, mi annak a lényege, tartalma?

.....

13. Van-e együttműködés a nemzeti park igazgatósággal?

- 1 = igen
- 2 = nem

13.1. Ha igen, mi annak a tartalma, lényege:

.....

14. Vett-e már a település igénybe valamilyen szakismeretet igénylő környezetvédelmi szolgáltatást külső szervezettől? Többet is választhat!

- | | |
|-------------------------------|------------------|
| 14.1. oktatást: | 1 = igen 2 = nem |
| 14.2. tanácsadást: | 1 = igen 2 = nem |
| 14.3. tanulmánykészítést: | 1 = igen 2 = nem |
| 14.4. tervezési szolgáltatást | 1 = igen 2 = nem |
| 14.5. kármentesítést | 1 = igen 2 = nem |
| 14.6. pályázatírást | 1 = igen 2 = nem |

15. Javult vagy romlott az együttműködésük a területi környezetvédelmi hatósággal annak a kormányhivatalba tagolása óta?

1 = semmit nem változott 2 = javult 3 = romlott

**KÖRNYEZETI PROBLÉMÁK ÉS JOGVITÁK,
KÖRNYEZETI KONFLIKTUSOK KEZELÉSE**

16. Van-e, illetve korábban volt-e a településen jellemző (közismert és kevésbé ismert) környezeti probléma?

1 = igen 2 = nem

16.1. Ha igen, mi volt az pontosan, és hogyan oldották meg?

.....

17. Vannak/voltak-e környezeti konfliktusok, ökológiai nézeteltérések a szomszédos, közeli települések között?

1 = igen 2 = nem 3 = nem tud ilyenről

17.1. Ha volt, mi volt az pontosan, és hogyan oldották meg?

.....

18. Állt-e már jogvitában az önkormányzat környezeti problémával/beruházással kapcsolatban?

1 = igen 2 = nem 3 = nem tud ilyenről

18.1. Ha volt, mi volt az pontosan?

.....

19. Befolyásolja-e az önkormányzat fellépését a lakosság érzékenysége a környezeti problémák iránt? Ha igen, ez miben nyilvánul meg?

20. Van-e a településen olyan környezeti probléma, amely első sorban kisebbségi vagy más hátrányos helyzetű lakosokat érint?

1 = igen, mert ezek a lakosok olyan helyen élnek, ahol van környezetterhelés

2 = nincs ilyen

20.1. Mi pontosan ez a környezetterhelés?

BERUHÁZÁSOK, BESZERZÉSEK ÉS KÖRNYEZETI SZEMPONTOK

21. Volt-e jelentősebb környezetvédelmi beruházás 1990 óta? (Többet is választhat)

1 = igen, volt, döntően helyi forrásból

2 = igen, volt, döntően állami forrásból

3 = igen, volt, állami beruházás (ezért nem is az önkormányzat koordinálta)

4 = igen, döntően uniós támogatásból

5 = igen, az üzleti, vállalkozói szektor beruházása volt, illetve finanszírozta

6 = igen és vegyes finanszírozású volt

7 = nem volt ilyen

21.1. Ha volt beruházás, illetve beruházások, mik voltak azok?

22. Az önkormányzat a beruházások és a beszerzések során figyel-e környezeti, klímavédelmi szempontokra? (Többet is választhat)

1 = igen, ez a helyi környezeti stratégiából is következik

2 = igen, a jogszabályok miatt

3 = igen, a támogatási források kritériumai miatt

4 = igen, a lakosság és a civilek véleménye miatt

5 = igen, a helyi politikai ellenzék véleménye miatt

6 = igen, a helyi média miatt

7 = nem

23. Tud-e az önkormányzat példát mutatni a környezet-, illetve klímavédelem területén a lakosainak?

1 = igen 2 = nem 3 = ez nem várható el 4 = nem tudja megítélni

23.1. Ha igen, milyen területen és formában?

HELYI ESZKÖZÖK ÉS LEHETŐSÉGEK

24. Elegendőnek tartja-e az önkormányzat rendelkezésére álló eszközöket a (környezeti) fenntarthatóság megvalósítására?

1 = igen 2 = nem

24.1. Kérjük, válaszát indokolja!

25. Kérjük, rangsorolja az önkormányzat lehetőségeit a környezet védelmében! (A második oszlopba írja a rangsort jelentő számot!)

1 = a legkevésbé jelentős 7 = a legjelentősebb

rendeletalkotás	
ellenőrzés	
engedélyezés	
szankcionálás	
közszolgáltatás szervezése	
tulajdonosi joggyakorlás	
stratégiaalkotás	

26. Lenne-e bármilyen feladat, amit átadnának, például a kormányhivatalnak?

1 = igen 2 = nem

26.1. Kérjük, indokolja válaszát!

Köszönjük, hogy válaszolt kérdéseinkre!