

A MAGYAR KÖRNYEZETVÉDELMI JOGI SZABÁLYOZÁS NEURALGIKUS KÉRDÉSEI

PRUGBERGER TAMÁS-FODOR LÁSZLÓ*

1. Az 1990 tavaszán Magyarországon bekövetkezett rendszerváltás óta már egy fél évtized eltelt. Ismeretes, hogy a reálszocialista államokban - így nálunk is - a politika, de a jog is másod - sőt, harmadrendű kérdésként kezelte a környezetvédelmet és annak jogát.¹ Lényegében csak kirakat szerepét töltötte be a fejlett nyugati államok felé. A magyar rendszerváltás első, nép-nemzeti alapon állt jobbközép kormánya lényegében a korábbi környezetvédelmi politikát folytatta, hatályában megtartva a már anakronisztikussá vált 1976. évi, tisztán csak dekratív és keretjellegű környezetvédelmi és az 1982. évből származó hasonló természetvédelmi törvényerejű rendeletet. Az akkori kormánynak e területeken megnyilvánuló és publikált jogalkotási kísérlete egy, a hatályos környezetvédelmi törvényhez képest alig előre mozduló sovány törvényjavaslat volt,² míg a természetvédelem területén a törvény megmásítása még kísérleti stádiumig sem jutott el. Környezetvédelmi szempontból az MDF-FKGP-KDNP koalíciós kormánynak mindössze egy befejezett jogalkotása volt, az 1994:LV. tv-el hatálybaléptetett mezőgazdasági termőföldtörvény. Ennek pozitív hatásait viszont lerontotta az 1991:XXIV. tv., azaz a kárpótlási törvény hiányos és kijátszást lehetővé tevő előírásaival végrehajtott termőföld-és erdőprivatizáció.

Csupán 1994. tavaszán sikerült a KTM-nek a Nemzeti Környezetmegőrzési és Természetvédelmi Konceptiót³ kidolgoznia és közzétennie, az abban szereplő közép- és hosszútávú prioritások érvényesítésére azonban a kormányváltás miatt már nem volt idő. Az új MSZP-SZDSZ Kormány pedig deklarálni akarván, hogy politikája e téren is

* DR. PRUGBERGER TAMÁS
tanszékvezető egyetemi tanár
Munka- és Agrárjogi Tanszék
Miskolci Egyetem
3515 Miskolc-Egyetemváros
DR. FODOR LÁSZLÓ
doktorjelölt
Munka- és Agrárjogi Tanszék
Állam- és Jogtudományi Kar
Miskolci Egyetem
3515 Miskolc-Egyetemváros

teljesen más, a négy év óta vajdó törvényalkotási-előkészítési folyamatot megakasztotta, visszavonta a törvényjavaslatot a Parlament plénuma elől. Az új Környezetvédelmi törvény (1995: LIII.tv.) megalkotása ilymódon további egy évet késett, anélkül, hogy ezt a javaslatot érintő lényeges tartalmi változások indokoltá tették volna.

Az Országgyűlés 1995-ben a Környezetvédelmi tv.-ben (a továbbiakban Kvt.) illetve egy kapcsolódó országgyűlési határozatban egy környezetvédelmi jogalkotási programot tűzött ki maga elé, amelynek keretében az utóbbi két évben sorra születtek a kapcsolódó jogszabályok, 1995-ben a vízgazdálkodásról (1995:LVII. tv.), 1996-ban a természet-, vad-és erdővédelemről (1996:XIV.-XVI. tv.-ek), a BTK. 280. és 281. §§ módosítása (környezet-és természetkárosítás), illetve a veszélyes hulladék jogellenes elhelyezése c. tényállás bevezetése.

E téren is megmutatkozik azonban a jogalkotás szétszórt, és sokszor kapkodva át nem gondolt volta, amelynek "jó" példája a vízgazdálkodási törvény, amely több vonatkozásban is visszalépést mutat a korábbi szabályozáshoz képest.

Végül jellemezendő az utóbbi évek törvényhozási folyamatát: számos törvény (pl. a környezetvédelmi díjakról, környezetigénybevételi járulékokról, hulladékgazdálkodásról stb.) megalkotásával késlekedik a jogalkotás, ráadásul a már megalkotott törvények végrehajtási rendeleteinek kiadása is rendszerint (alkotmányellenes módon) késlekedik.

E bevezetés után vizsgáljuk meg a magyar környezetvédelmi *jogalkotás és jogalkalmazás* egyes területein jelentkező problémákat !

2. Az első mindjárt a környezetvédelem alkotmányjogi rendezésében keresendő. Az Alkotmány 18. §-a minden Magyarországon élő személy részére biztosítja az egészséges környezethez való jogot. Ez az állampolgári és személyi alapjog azonban üres szólam marad, mert sem az Alkotmány, sem a hatályos, sem pedig a tervbevett környezet-és természetvédelmi jogszabályok nem ismerik az u.n. "popularis actiot", vagyis azt, miszerint környezetsértés esetén bárki keresettel fordulhat a bírósághoz. Az új Környezetvédelmi Törvény igaz lehetővé kívánja tenni, hogy bármely állampolgár környezetsértés esetén intézkedést kérhessen környezetvédelmi egyesületen keresztül vagy közvetlenül az arra illetékes környezetvédelmi hatóságtól, a közigazgatásra jellemző ügyelhárítási hajlam miatt azonban ez nem jelent az ügyvel való érdemi foglalkozási kötelezettséget. Az ilyen ügyekkel való érdemi foglalkozás annál is inkább elhárítható, mivel sem az Alkotmányban, sem a Kvt-ben nem szerepel a környezetvédelmi ombudsman, azaz a környezetvédelmi ügyek parlamenti szószólójának az intézménye. A környezetvédelem alkotmányi szabályozása tehát nem kielégítő.

Egy kielégítő és a védendő értékeknek megfelelő alkotmányi szabályozásnak egy olyan átfogó környezetvédelmi kódexet, azaz "környezetvédelmi törvénykönyvet" (továbbiakban: Kv.K.) kellene megalapoznia, amely a Német Szövetségi Köztársaság (NSZK) Kv.K-éhez hasonlóan először is két részből, mégpedig egy általános és egy különös részből állna.⁴ Az általános résznek kellene meghatározni a környezetvédelem területén használatos természettudományos-műszaki, közgazdasági-pénzügyi és jogi fogalmakon kívül a környezetvédelmi jog kiterjedési területét, speciális jogintézményi és jogdogmatikai rendszerét. Ezzel szemben a különös részben átfogó módon, de külön fejezetekre (vagy címekre) bontva kellene részletesen szabályozni a környezetvédelem

átfogó joganyagának egyes részterületeit. Ennek megfelelően - ellentétben a mai joghelyezettel - nem külön törvényekbe szétszórva (környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi, erdő, földtörvény, stb.), hanem egy törvénybe foglalva, alcímekre bontva kellene a környezetvédelem egyes területeit az általános részben lefektetendő egységes elvi tételek szerint szabályozni. Elméleti kidolgozást igényel azonban ebben az esetben az, hogy környezetvédelmi relevanciájukat tekintve mely törvények, rendeletek tartoznak a pozitív környezeti jog azon belső körébe, amelyeknek még itt kell szerepelniük: pl. a vízjognak a vizek védelmére vonatkozó része, a termőföldjognak a földek védelmével kapcsolatos szabályai stb.⁵ A környezeti joganyag önálló jogágisága előtt magasodó akadályok egyike ugyanis éppen az, hogy a környezeti szabályok környezetvédelmi jellege korántsem egyformán mutatható ki.⁶

3. Ezután a környezet védelmének egyes részterületeire áttérve, a jogi rendezés és a jogalkalmazás problémáit a következő sorrendben tekintjük át: 1.) levegővédelem, levegőszennyezés emisszió útján, 2.) vizek tisztaságának védelme, 3.) talajszennyezés és hulladéktárolás, 4.) mező-, erdő-, és vadgazdálkodás, 5.) természeti értékek védelme, 6.) a települési értékek, az értékes művi környezet létezik, 7.) valamint a munkahelyi környezet-, és egészségvédelem.

ad 1.) A levegő tisztaságának védelméről a Kvt. a korábbi Kvt-hez viszonyítva részletesebben beszél. Pozitívuma, hogy bevezeti a levegőszennyezési díjat és időszakos vizsgálatokra kötelezi a levegőt szennyező anyagokkal megterhelő üzemeket. Az üzemi légszennyezés területén problémaként jelentkezik, hogy a privatizációs eljárások során tulajdont szerzett külföldiek egy jelentős része csak piacot kívánt venni a verseny kiiktatásáért érdekében. Ezért perspektivikusan üzemleállítás vagy legalábbis leépítést tervez (l. élelmiszeripar), így költséges emissziós lég- és vízisztító berendezések létesítésére nem áldoz.⁷ A mostani kormányzat közlekedés-politikája sem nevezhető környezetbarátnak.

Nem jelentéktelen az a levegőszennyezés sem, amit a lakosság környezettudatosságának hiánya okoz. Elegendő mezőgazdaság - hangsúlyos országban élvén az agrárszféra szereplőinek magatartására utalnunk: a (mélyszántással a talaj tápértékét növelő) tarló leégetésének vagy a gyümölcsösből, szőlőből, kertekből származó (évi több millió tonnát kitevő, és egyébként zöldtrágyaként, komposztként, sőt energiaforrásként felhasználható) hulladékok okatlan elégetésének hatásaira gondolnunk. Önmagukban ezek talán nem lennének veszélyesek környezetünkre, de az egyéb (ipari, közlekedési stb.) kibocsátásokkal felerősítve már olyan komoly összefüggésekre hívják fel a figyelmünket, mint az üvegházhatás és globális fölmelegedés, vagy, hogy az élővilágvédelem kérdéseit ilymódon előrehozzuk: a Föld erdősültségének és ezzel oxigéntermelési képességének csökkenésére.

Célszerűnek látszik a levegő és vele a talaj védelme érdekében a tarlóégetés megtiltása, a komposztálás állami preferálása (pl. komposztáló létesítményeknek a Központi Környezetvédelmi Alapból való támogatása).

ad 2.) A vízminőség és víz tisztaság védelmének konkrét szabályozását a Kvt. továbbra is a vízügyi törvényre kívánja ruházni. E téren azonban a magyar törvényhozás bizony két szék közül a pad alá esett, ugyanis az új Vizgazdálkodási törvény nem vállalta fel a vízvédelem ügyét, szemben a korábbi szabályozással.⁸ Bár a vízvédelemről a Kvt.

szerint ennek a törvénynek kellett volna szólnia, a Vt. azonban csupán "a Kvt-vel összhangban" rendelkezik a vízgazdálkodás kérdéseiről, a vízvédelem "e törvényben nem szabályozott kérdéseit" külön törvény hatáskörébe utalja. Külön vízvédelmi törvény megalkotása azonban a jelenlegi kormányzat tervei között egyáltalán nem szerepel. A vizek üzemi emissziós szennyezésével összefüggő problémák hasonlóak a légszennyezéssel kapcsolatosan elmondottakhoz. Ezen kívül a vízmedrek be- és körülbetonozásából valamint a vízpartok hiányos infrastruktúrával történő benépesítéséből (főleg üdülőhelyeken)⁹, továbbá a folyóvizek mesterséges duzzasztásából adódó (főleg erőművek üzemeltetése miatt)¹⁰ vízszennyeződések rendbetétele az eredeti állapot helyreállításának (főleg költségkihatásukra visszavezethető) nehézségei miatt igen lassan folyik.

ad 3.) A talajszennyezés és a hulladéktárolás nemcsak a fejlett polgári államoknak - beleértve Nyugat-Európát - az egyik legnagyobb problémája, hanem a közép-kelet-európai blokknak is, Magyarországot is beleértve. A reálszocializmus időszakában a problémákat a titkos vagy kevésbé ilyen jellegű állami hulladéktárolási intézkedések, valamint a magyar talajnak külföldi hulladékbértárolására irányult kísérletek okozták (pl. Chinoin Gyógyszergyár hulladékának a Vác mellett történt elásása, az 1980-as évek második felében). Közvetlenül a rendszerváltást megelőzően, majd annak időszakában és azóta is egyre nagyobb problémát okoz a magánvállalkozások illegális hulladékelhelyezése és a mindezzel összefüggő talajszennyezés.

Előrelépés viszont az új Kvt-ben, hogy be kívánja vezetni a talajszennyezéssel járó tevékenységek és a talajszennyezés jellegének és mértékének az ingatlannyilvántartásba való bejegyzésének kötelezettségét, továbbá itt is a környezetterhelési díj kivetését. A Kvt. 52. §-ának ez a rendelkezése azonban mindmáig nem ment át a gyakorlatba. Ezen túlmenően az ingatlan mindenkori tulajdonosa felel az ingatlanának talajszennye-zettségéért még akkor is, ha arra az ő tulajdonszerzése előtt került sor. Indoka ennek az, hogy miért nem tisztázta a talajszennyezettségi helyzetet. Felelőssége alól csak akkor mentesülhet, ha bizonyítani tudja és perbe tudja fogni azt, aki a talajszennyezést ténylegesen elkövette. Így a bérlőt vagy az előző tulajdonost vagy bérlőt. Ez az NSZK jogi megoldásának helyes irányú átvétele.¹¹ Itt azonban hozzá kell tenni azt is, hogy az olyan közveszélyes, rejtett vagy régi (pl. sugárzás) szennyeződéért, amelyért a tulajdonos nem felelhet, a szennyezés megszüntetésére és az ingatlan megtisztítására a nyugateurópai államok többségében az állam részéről történő (legalább részleges) szubvencionálás mellett kerül sor. Ezen túlmenően a kismértékben káros emissziójú (kibocsájtású) hulladékégetők régiókénti megépítését siettetni kellene, hogy településeink nagymérvű és ezért a környezetet jelentősen megterhelő hulladékhegyeit eliminálni lehessen. Itt viszont, ha másként nem megy, (közigazgatási) bíróság előtt indítható perekkel kellene intézkedésre szorítani azokat a településeket, valamint megyei önkormányzatokat, amelyek hulladékmegsemmisítő üzemek elhelyezését területükön indokolatlanul nem kívánják engedélyezni. Ezt azért lényeges megemlíteni, mert jelenleg az önkormányzatok igen gyakran minden megalapozottság nélkül tiltakoznak az ellen, hogy területükön általános nemzeti és ugyanakkor önkormányzati érdekeket is tekintetbe vevő hulladékégetők épüljenek.

Az át nem gondolt hatósági intézkedések szomorú példája a Metallochemia budapesti (nagy-tétényi) gyárának 1990-es bezárása éppen környezetszennyezésre

hivatkozva.¹² Történeti előzménye e döntésnek, hogy a telephelyen az 1910-es évektől kohászati üzem működött, jelentős, egyre halmozódó környezeti következményekkel. A '80-as évekre a talaj ólomszennyezettsége a megengedett határérték közel ötvenszeresére rúgott, akkor azonban még az erről szóló, és a környékbeli lakosság evakuálását indítványozó jelentést titkosították. 1990-ben az akkori egészségügyi hatóság, a KÖJÁL tiltotta meg az üzem további működését, mellőzve a részbeni továbbműködés lehetőségét. A környezeti degradációnak ugyanis csekély része volt éppen az ott folyó akkumulátor-feldolgozásnak betudható. E döntéssel azonnal megszűnt Magyarország egyetlen akkumulátor feldolgozó üze­me, s mire az állam észbekapott, s megkezdődött (a mindmáig akadozva készülgető) gyöngyösorosi akkumulátor-feldolgozó építése, már visszafordíthatatlan következmények állottak be. A "magánerős akkumulátor feldolgozásból" (ti. a sav talajba öntése és az ólom kiolvasztása, majd értékesítése) eredő víz-és talajszennyezés alapozta meg az első jogerős ítéletet környezetkárosítás büntette ügyében 1997 tavaszán.

ad 4.) Az erdő-és a mezőgazdasági ingatlanok környezeti védelme megint egy igen neuralgikus terület. Nem is annyira a ma hatályos Kvt. Tf.t. és az Et. miatt, hanem a kárpótlási és az átmeneti törvény miatt, melyek tudatosan vagy kevésbé tudatosan elhelyezett joghézagai révén számos visszaélésre adtak lehetőséget. Az a tény, hogy az erdőket is a mezőgazdasági földterületekkel együtt ugyanazon az igen olcsó értéken lehetett árverésre bocsájtani, az árverésen résztvevők körének törvényes korlátait pedig igen egyszerű trükkökkel ki lehetett játszani, oda vezetett, hogy igen sok olyan személy lett föld-és erdőtulajdonos, akinek az volt a célja, hogy az erdő faállományát gyorsan kivágja, aminek a földek privatizációra történt kijelölésével és a privatizációs eljárások elhúzódásával összefüggő tulajdonosi bizonytalanság nagymértékben kedvezett.¹³ Az erdőállomány megóvásával ellentétes fakivágásokat részben az erdeiket privatizálásra átadni kényszerülő agrárszövetkezetek végezték, mivel 30 évvel korábbi fatelepítési költségeik megtérülését a tagjaikkal egyetértésben realizálni kívánták, részben pedig ugyanezt tették a gyorsan gazdagodni kívánó és a zavarosban halászó új tulajdonosok. A mezőgazdasági termőföldet vásárló idegenek, többnyire közöttük is a külföldiek jelentős része ingatlanspekulációs céllal vettek részt az új Ft. hatályba lépését megelőző árveréseken, majd pedig a föld tulajdonosává válva többnyire korrupciós úton szereztek meg a mezőgazdasági művelésből való kivonáshoz az engedélyt.¹⁴ Éppen ezért a további privatizáció szempontjából igen lényeges, hogy csak az vásárolhasson földet és erdőt, aki kikényszeríthető kötelezettség mellett vállalja, hogy az ilyen ingatlant e redeltetésének megfelelően vagy maga vagy haszonbérbe adás útján hasznosítja. Ezen kívül pedig a szakszerű erdőgazdálkodás biztosítása végett az 1937. évi erdőbirtokossági társulati joghoz hasonlóan¹⁵ kötelezővé kellene tenni a kis erdőtulajdonosok társulati tagságát, mivel ez az új erdőbirtokossági társulati törvényből hiányzik.

Úgy tűnik, hogy az 1994:LV. tv-el hatálybalépett Ft-nek és a nemrég elkészült új erdőtörvénynek a szakszerű gazdálkodást biztosító termőföld-és erdővédelmi szabályai megfelelőek. Mivel azonban ezek elsődleges gazdaságvédelmi jellegűek, helyes lenne mindkettőnek a kifejezetten környezet-és természetvédelmi vonatkozásait az új Kvt-be felvenni és részletesebben szabályozni. Ugyanis ezek a kérdések a két szaktörvényben vagy nem kellően kidolgozottak, vagy a környezetvédelemmel ellentétesek. Csakhogy néhány példára utaljak: a műtrágyázás és a tarlóégetés

mezőgazdasági szempontból rövid és középtávon jó. Növeli a termelést és nem túlادagolva nem veszélyezteti a föld termőképességét. Távolilag azonban nem használ a föld minőségének, természetvédelmi szempontból pedig kifejezetten káros, mivel károsítja és tönkreteszi a talaj élővilágát. Nem véletlen ezért, hogy az Országos Természetvédelmi Hivatal a természetvédelem alatt álló területeken a mezőgazdasági tevékenység leállítását és a földek kisajátítását igényli. Ezt az igényt az Alkotmánybíróság is megalapozottnak találta és nem lát alkotmányossági akadályt e törekvés realizálásában.¹⁶ Problémát viszont a kisajátítások végrehajtásához szükséges pénzfedezet hiánya okoz. Bizonyos fokig ellentétes érdekek állnak fenn az állattenyésztésnél is. A legelők túlterhelése egyrészt a tömegében és gyorsan legelt füvek regenerálását nem teszi lehetővé, másrészt a túlzott hígtrágya tönkreteszi a legelő termőképességét. Ez a mezőgazdaságra is káros. A Tft földvédelemmel foglalkozó III. része ezt és az előző problémát is figyelembe véve utal arra, hogy mind a mű-, és természetes trágyázást, mindpedig a legeltetést oly módon kell végezni, hogy az a föld termőképességének ne ártson. Mindkét előírás tehát elsősorban mezőgazdasági érdekeket tart szem előtt. Ezzel szemben viszont a természetvédelmet is magában foglaló német környezetvédelmi törvénytervezet a termőföldre történő műtrágyakiadagolást természetvédelmi szempontok szerint kívánja rendezni. Ugyanilyen szempontok alapján szabályozza Svájc több kantonjának a joga azt, hogy egy bizonyos legelőterületen a különböző fajta állatokból fajtánként mennyi legelhet. Mindezt a legelő teherbírásának függvényében állapítják meg.¹⁷ A magyar környezetvédelmi jogi szabályozásnak is ilyen irányban kellene haladnia, elmozdulva attól a jelenlegi megoldástól, miszerint a Kvt. a termőföldvédelemtől csak nagy általánosságban, az erdők védelméről pedig sehogy sem beszél. Ez utóbbi mondható el a vadállomány természeti védelméről is.

ad 5.) Áttérve a természetvédelmi értékek védelmére, ezt a területet, vagyis a természetvédelmi jogot az általános környezetvédelmi jog keretei között lenne szükséges rendezni úgy, hogy a Kvt. általános része a környezetvédelmi fogalmak tárgyalása keretében határozná meg a természetvédelem és a természetvédelmi jog fogalmait, a védelem tárgyát, továbbá intézmény-és szankciórendszerét. Ezen kívül a Kvt. egy külön fejezetében volna szükséges konzisztens módon szabályozni a természetvédelem egészét, amelynek joganyaga egy egységes környezet-és természetvédelmi kódexen belül és abban egy külön természetvédelmi általános rész közbeiktatása mellett, esetleg a jelenlegi terjedelemhez hasonló nagyságrendű is maradhatna.

Környezetjogunk dogmatikai kidolgozatlanságát mutatja, hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi jog egymáshoz való viszonyát sem tisztázta ezideig a tudomány. A tanulmányunkat érintő egyik olyan kérdés ez is, amely külön feldolgozást igényelne, de erre - terjedelmi okokból - itt és most nem keríthetünk sort.

ad 6.) Áttérve a település-és a műemlékvédelemre arról kell elsősorban szólni, hogy a közigazgatási reform során a műemlékvédelmi felügyelőségi szervezetet hatósági jogkör nélküli hivatallá szervezték át. Ennélfogva míg korábban műemléki, valamint városképi jelentőségű épületek, művi létesítmények bontásához, átalakításához műemléki szakhatósági engedély volt szükséges, addig most elegendő a települési önkormányzat önkormányzati testülete építési bizottságának a jóváhagyásával

megadott polgármesteri hivatali engedély. A legtöbb települési önkormányzati szabályrendelet legfeljebb csak annyit mond, hogy döntés előtt a műemlékvédelmi hivatalhoz lehet fordulni állásfoglalás végett. (Hasonló rendezés várható a közeljövőben a természetvédelmi (Nemzeti Park) igazgatóságokat érintően is, azok hatósági hatáskörei a környezetvédelmi felügyelőségekhez kerülnének). E laza szabályozás a helyi összeköttetéseken nyugvó korrupció melegágya lehet. Jöhet egy külföldi vagy belföldi üzletember, kimérhet magának egy telket, ahol egy műemlék áll, a városi vezetők esetleges lefizetése mellett megszerzi a bontási engedélyt, azért hogy helyére egy modern áruházat építhessen. Országos értékeink védelme e vonatkozásban azt diktálja, hogy a korábbi szakmai jellegű központi közigazgatás erejét vissza kell állítani.

ad 7.) Ami a munkahelyi *környezet és egészségvédelmet*, valamint higiéniát illeti, a nyugat-európai államokban ezekben a kérdésekben az üzemi vezetés csak az üzemi tanács egyetértésével dönthet. Az idevonatkozó szigorú jogi rendezéseket ezen kívül szintén adaptálni kell a munkarendben, amelyet ugyancsak az Üt. egyetértésével állíthat össze a munkáltató, betartásukat pedig az üzemi tanács és az üzemi vezetés egyenlő arányú képviselőiből álló bizottság ellenőrzi.¹⁸ Magyarországon az Üt-nak e kérdésekben is csak véleményezési joga, nem pedig együttes döntési joga van.¹⁹ Ezen kívül az 1994 januárjában hatályba lépett új Munkavédelmi törvény²⁰ értelmében a munka-és balesetvédelem, valamint az üzemi higiénia ellenőrzésében az Üt. csak a kkor működhet közre, ha a munkáltató üzem munka-és balesetvédelmi bizottság felállítását határozza el. A magyar jogi szabályozás tehát e vonatkozásban a nyugateurópaihoz viszonyítva erőteljesen elmaradott, antiszociális és ezért tarthatatlan. Az EU jogával ezért sürgősen harmonizálandó.

4. A környezetvédelem itt tárgyalt területeit érintő jogi szabályozás és jogalkalmazás áttekintése után szólni kell még a *környezetvédelmi jogi intézményrendszerünkről* is. Ebben a körben a következő intézményeket veszem röviden górcső alá: a) környezet igénybevételi járulék, b) környezeti terhelési díj, c) környezetvédelmi alap, d) környezet-és természetvédelmi bírság és a környezetet-természetet károsító tevékenység betiltása, e) speciális környezet-és természetvédelmi kártérítési felelősség, végül f) a környezetért és a természetért fennálló politikai felelősség.

ad a) A *környezet-és természetvédelmi járulék* a magyar jognak korábban is ismert intézménye. Ezt a Kvt. a környezetvédelem vonatkozásában továbbfejleszti. Remélhetőleg ez fog bekövetkezni a természetvédelmi járulékkal kapcsolatban is. Itt az a kérdés jelenthet problémát, hogy környezetvédelmi járulék esetén kiszabható-e még természetvédelmi, föld-vagy erdővédelmi járulék is, vagy ha ezek közül az ingatlan tulajdonosát vagy használóját már az egyiknek a megfizetésére kötelezték, kötelezhető-e a környezetvédelmi járulék megfizetésére is? Mínt hogy itt különböző célzatú védendő értékekről van szó, adott esetben minden további nélkül több, sőt valamennyi itt említett védelmi járulék fizetésére kötelezhető a környezetet terhelő ingatlan tulajdonosa, illetve használója, ha a környezet-terhelésen kívül az adott tevékenysége a termőföld vagy az erdő művelés alóli kivonásával vagy fakivágással jár. Ha pedig még természeti értékcsökkenést is von maga után, természetvédelmi járulék is minden további nélkül kivethető az adott ingatlan tulajdonosára, illetve

használójára. Egyetlen viszonylatban tisztázza e kérdést a Kvt: bányajárlék megfizetése mellett a környezet-igénybevételi járulék befizetésére a bányüzem nem kötelezhető. (Kvt. 61.§ (2)).

ad b) Mindez elmondható a *környezeti terhelési díjra* is, azonban azzal, hogy ennek bevezetését jelenleg még csak az új Kvt. tervezi. Indokolt volna azonban, ha ez az intézmény általánossá válna, és ha környezeti terhelésen kívül másnak, pl. a mezőgazdaságnak, az erdészetnek vagy a természetnek, esetleg valamennyinek a terhelése fennforogna, mező-és erdőgazdasági, valamint természet-terhelési használati díjat is kellene fizetni.

Mind a környezet-igénybevételi járulék, mind a használati díj törvényi szabályozásának sürgetését indokolja az a körülmény, hogy ezek egy része az önkormányzati környezetvédelmi alapokba folyna be. Amíg pedig nincs meg e törvényi szabályozás, semmi sem ösztönzi a helyi önkormányzatokat ilyen alapok létrehozására. Alap híján is megilleti ugyanis őket a többi környezetvédelmi bevétel, de nem kötött azok felhasználása. A környezetvédelmi célokhoz kötöttséget is szívesebben vállalnák azonban a helyhatóságok, ha ugyanakkor több anyagi forráshoz jutnának hozzá.

ad c) A *környezet-és természetvédelmi alap* a föld-, és erdővédelmi alappal együtt a 80-as évek közepétől funkcionáló intézmény. (Ezek közül a földvédelmi alapot megszüntette az 1996. évre vonatkozó költségvetési törvény).²¹

Ezeknek az alapoknak különböző célú a rendeltetésük. Az első a környezetet érő hatások megelőzésével, megszüntetésével illetve csökkentésével összefüggő költségek fedezésére szolgál, a második a természeti károsító hatások megelőzésére és felszámolására, valamint a természet "karbantartására", a harmadikat és a negyediket a termőföld, illetve az erdőállomány minőségének fenntartására és javítására intézményesítették. Hasonló célzatú a vadállománnyal összefüggésben a vadvédelmi alap is. A környezetvédelmi, a természetvédelmi, a földvédelmi, az erdővédelmi járulék, valamint a bírság az itt említett megfelelő alapokba kerül és azt növeli. Persze az alapoknak más forrásai is vannak. A környezetvédelmi terhelés fogalmának az előbbi pontban javasolt többi területre történő kiterjesztésével lehetne növelni a többi alapot is.

ad d) A *bírság* valamennyi itt megjelölt területen fenn áll. A speciális jellegű bírságokat úgymint a földvédelmit, azaz a mezőgazdasági termőterület és az erdő gondozatlanul, azaz műveletlenül hagyása, valamint a föld-és erdőterület engedély nélküli művelés alóli kivétele, illetve az erdőművelési ág ilyen jellegű megváltoztatása, továbbá az engedély nélküli fakitermelés esetére szóló bírságot az adott ágazati törvények szabályozzák. Ezek általában gazdasági természetűek. Ezekben az esetekben a bírság összege a védelem céljának megfelelő itt felsorolt alapokba kerül. Abban az esetben azonban, ha az ilyen bírság kiszabására okot adó magatartás, tevékenység vagy mulasztás egyúttal természeti vagy környezeti károsodással is jár, e kettő alternatív, valamint kumulatív módon a többivel együtt kiszabható. Ami pedig a környezet-és a természetvédelmi bírságolási gyakorlatot illeti, a környezetvédelmi a korábbi rendkívül enyhéhez viszonyítva kezd szigorodni. Ez a szigorítás a természetvédelmi bírság esetében azonban még mindig az előbbitől elmarad. Hasonló

tendencia állapítható meg a környezetet és a természetet károsító ipari-mezőgazdasági tevékenységek felfüggesztését érintő intézkedések meghozatalánál. A környezetet az értékhatárokon túl tartósan és ennek megszüntetésére történő hatósági figyelmeztetés ellenére folytatott környezetkárosító tevékenységet ma már a hatóságok általában a megfelelő, megelőzést biztosító intézkedések elvégzéséig felfüggesztik. A nagyobb személyzetet foglalkoztató üzemeknél azonban a hatóságok szociális okokból elnézőbbek. Gyakran ezzel vissza is élnek az üzemben tartók. Érthető szociális okokból nem állították le mindezülig a természetvédelmi területen folyó korábban már szóba hozott mezőgazdasági tevékenységet sem.

ad e) A környezetvédelmi kártérítési felelősség a magyar jogi gyakorlatban még mindig gyermekcipőben halad. Az új Kvt.t. a környezetre veszélyes magatartással okozott károkért fennálló kártérítési felelősséget objektivizálja és így lehetőség nyílik a környezeti károknak a Ptk. 345. §-a alapján történő elbírálására. Helyes lenne, ha az objektív felelősség a természeti kártételekre is kiterjedne. Ez is a két védelmi terület egységes szabályozása mellett szól. Ezt figyelembe véve, ha egy termőföld, erdő és vadkárosítás természeti-környezeti kártételt is jelent, ez utóbbi vonatkozásban a felelősség objektivizálódik még akkor is, ha az erdő-és termőföldtulajdonost, illetve gazdálkodót ért kárt vétkességi alapon kell megítélni.

A környezeti-természeti kártérítés másik speciális vonása, hogy a ténylegesen beállott kárnál az eredeti állapot visszaállításának esetleges lehetetlenségét vagy túl hosszú időtartamát (regenerálódási idő), továbbá a kártétel további, esetleg csak évek vagy évtizedek múlva jelentkező következményeit, valamint a mindezzel összefüggő elmaradt hasznot, de ugyanúgy a tényleges kárt is sajátosan kell értékelni. A környezeti kártérítés e sajátosságainak tisztázása terén az amerikai és a német jogtudomány meglehetősen elől áll. Hasonló kutatási eredményeket mutatott fel azonban az 1980-as évek elején a magyar Bakács Tibor is, aki a környezetvédelmi kártérítés problémáit a Balaton-régió kapcsán az USA és az NSZK környezeti kártérítési dogmatikájához hasonló komplexitással vizsgálta,²² kritizálva az olyan addigi kártérítési gyakorlatot, amelynek egyik ítélete a szomszédos termelőszövetkezet szőlőültetvényeit mérgező vegyi gyárat arra kötelezte, hogy a szövetkezet emiatt alacsony minőségűvé vált, eladhatatlan borát a korábbi minőség szerinti árban mindenkor vegye át. Ezzel azonban a szövetkezetnek a termőföld és az alatta lévő talajvíz tönkretételével kapcsolatosan később jelentkező kára még nem térül meg.

Bakácsék, - csakúgy mint az amerikai-német környezetvédelmi kártérítési elmélet - rámutattak arra, hogy a környezeti-természeti károk: 1) Többirányban jelentkezhetnek. Pl. vizet, talajt és levegőt párhuzamosan szennyezhetnek, aminek következtében a felszín formája és flórája is károsan megváltozhat. 2.) Az adott környezeti-természeti kár kihatásai nem egyszerre, hanem csak idővel és esetleg egymást követően jelentkeznek. 3) A károk helyrehozhatatlanok lehetnek vagy csak nagy költségráfordítással helyrehozhatók, vagy pedig a természet regenerációs képessége folytán a normális állapot helyreáll, de esetleg csak évtizedek távlatában, 4) Mivel a bekövetkezett tényleges kár, mind a későbbi következmények, mind pedig az esetleges elmaradt haszon (pl. turizmuscsökkenés vagy megszűnés) iszonyatosan nagy összeget tesz ki. Mindez felveti a nemzetközi láncolatba viszontbiztosítási alapon bekapcsolandó környezeti-természeti biztosítás kiépítését, amely lehetne kötelező felelősségbiztosítás is.

ad f) A környezeti-természeti beavatkozások egy jelentős része *politikai döntések* függvénye. Ezért indokolt lenne, ha a *politikai felelősség* nemcsak visszahívásban, hanem anyagi felelősségrevonásban is megnyilvánulna. Ezért a környezet-és természetvédelmi döntésekért felelős politikusok esetében is - miként más politikusok esetében is - be kellene vezetni meghatározott magas értékű "kaució" (óvadék) letételét vagy jelzálogba helyezését az államkincstár javára.²³ Az itt elmondottak és a velük összefüggő javasolt intézkedések indokai egy eseten, a bósi erőmű és a vele összefüggő Duna-elterelés és a szigetközi flóra-és faunapusztulás példáján keresztül mindenki számára egyértelműen szemléltethetők.

5. Befejezésül még csak annyit, hogy hiába javítják az egyes országok a maguk környezeti-és természetvédelmi jogukat, ha ezen a téren nem áll fenn nemzetközi kooperáció. Így a kétségtelenül sok tekintetben javítandó magyar környezet-és természetvédelmi szabályozás is csak akkor válhat hatékonyá, ha ugyanez megtörténne a velünk szomszédos, szintén posztkommunista államok esetében is. Románia esetében a Tiszába folyó vizekkel kapcsolatos problémák ismertek. Ugyanígy ismeretesek azok a viták is, amelyeket Szlovákiával a bósi erőművel és a mohi (Mokovec) erőművel kapcsolatban folynak. Az Európai Unión belül a környezeti és a természeti védelem az európai jogi harmonizáción keresztül rendezett, Európán kívül azonban komoly problémák állnak fenn. A latinamerikai, a délázsiai és a csendesóceáni államok az őserdőket korlátlan mértékben irtják, mivel a faeladás képezi nemzeti jövedelmük bázisát. E nélkül eddigi magas életszínvonaluk tragikus mértékben lecsökkenne. Lényegében emiatt az USA támogatásával hiúsult meg az 1992. évi Riói Környezetvédelmi Konferencia.²⁴ Gazdaságilag ez részben megmagyarázható, mivel ezen államok gazdasági padlóra kerülése gazdasági világválsághoz vezethetne. Ugyanakkor az őserdők további irtása az emberiség létét veszélyeztető irreverzibilis ökológiai folyamatokat indít valószínűség szerint el (üvegházhatás, ózonpajzselvékonyodás). Ezért az EU-ban az agrártermelést leállító és termőföldjeik pihentető gondozását vállaló farmerek jövedelempótló állami (közösségi) dotációjához hasonló támogatásban kellene részesíteni az őserdők fáinak kivágásával és eladásával leálló őserdőtulajdonosokat. Ugyanakkor pedig az ENSZ háborúellenes nemzetközi egyezményéhez hasonlóan környezetvédelmi agresszornak kellene minősíteni és ilymódon szankcionálni mindazon államokat, amelyek komoly környezetszennyezést okoznak vagy szuverenitásuk területén eltűnnek. Az ebben közreműködő politikusokat pedig a háborús bűnösökhöz hasonlóan az emberiség ellen elkövetett bűntettkénti minősítéssel kellene nemzetközi szinten felelősségre vonni.

JEGYZETEK

- 1 Másodlagos közzététele l. a "Tények és Tanácsok" 1993/3. számában (a Prognózis 2000 Alapítvány Társadalomkutató Intézetének információs folyóirata)
- 2 Azt, hogy a Kvt. mellett a Tv.T. megalkotása az Antall-kormányzás első évében még csak fel sem merült, kifogás tárgyává tette a FIDESZ, l. "Az Antall Kormány egy éves környezet és természetvédelmi tevékenysége. FIDESZ jelentés. 1991. aug.
- 3 Nemzeti Környezet-és Természetpolitikai Konceptió, KTM, Budapest, 1994.
- 4 *Peine, Franz-Joseph*: A Német Szövetségi Köztársaság Környezetvédelmi Törvényének tervezete, 1994. május 17-én az MTA Veszprémi Akadémiai Bizottságának székházában tartott előadás.
- 5 A vizek védelmével kapcsolatban a jogalkalmazást is érintően már a Vízgazdálkodásról szóló tv. megalkotása kapcsán felmerült ez a probléma, ld. Fodor László: A megújuló vízjogi szabályozásról környezetvédelmi aspektusban, Jogtudományi Közlöny, 1996./4. 175-180.o.
- 6 Schmidt, Reiner: Einführung in das Umweltrecht, c.H.Beck, München, 1995. XXVI. p.
- 7 *Prugberger Tamás*: Mennyiben eredményes a hazai privatizáció? Gazdaság és Társadalom. 1993. 5.sz., *Bonyhádi Péter*: A cukor ára. Figyelő. 1992. 49.sz. 35.o.
- 8 Fodor-Prugberger: A környezetjog rendszere, elméleti és gyakorlati kérdései, KGI, Budapest, 1996. 100-111.o.
- 9 A Balaton vízminőségének leromlása ennek tudható be. L.: környezeti kár-gazdasági veszteség a Balaton-régió vizsgálata alapján. (szerk.: Lárnay István.Berényi János) VEAB Monográfiái. 17. Veszprém, 1982.
- 10 Ez a probléma merül fel a Kiskörei Víztárolónál, a tiszaujvárosi és a tiszalöki erőműnél és ez merült volna fel még nagyobb problémákat okozva a Bős-Nagymarosi Erőmű nagymarosi részének felépítésével és a Duna Nagymarosnál történő időszakos duzzasztásával. L. *Bakács Tibor*: Nemzetközi környezetjog. Környezetgazdálk.Intézet. Környezetvédelmi Tájékoztató Szolgálat kiadása. Bp. 1994. 169-180.o.
- 11 Vida Sándor: Környezetvédelem és polgári jog az NSZK-ban. Magyar Jog, 1991/8. 502-503.o.
- 12 Ld. HVG. 1991. VIII.24. 86-87.o., 1993. V.8. 18.o., 1993.X.23., 16.o. és 1995. VII.1. 102-104.o. Fodor László: A hulladékszabályozás rendezése Magyarországon, in: Ünnepi tanulmányok, Prugberger Tamás professzor 60. születésnapjára. Novotni Kiadó, Miskolc, 1997. nyomdai előkészítés alatt
- 13-14 *Prugberger T.*: Erdőprivatizáció: van aki gazdagszik, van aki veszít. Figyelő 1994. 7.sz. 31.o., u.ő.: Külföldiek és a földtulajdon. Figyelő, 1993. 21. sz. 34.o., u.ő.: Kisemmitett tagság. Figyelő, 1992. 48.sz. 34.o.
- 15 1935:IV.tc.
- 16 418/A/1994./3. AB.sz. határozat, 28/1994. AB.b.
- 17 Handwörterbuch des Agrarrechts. Hrs. Götz, Volkmar-Kraeschell, Karl-Winkler, Wolfgang Agrarverlag, Berlin 1-2. kötet (Schweiz, Tierzucht és Futterwirtschaft címszavak alatt)
- 18 L. *Prugberger T.-Ploetz, M.*: Magyar és európai munkajog, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1994. VI. fejezet, 1.§
- 19 1992:XXIII.tv. (Mt.) 65.§-a
- 20 1993:XCIII.tv. a munkavédelemről
- 21 Ld. az 1991: LXXXIII. tv-t az egyes elkülönített állami alapokról, annak 1995:XXI. tv-nyel való módosítását és az 1995:CXXI. tv-t
- 22 *Szentgyörgyi-Bakács*: Környezet-Jog-Felölősség. VEAB, 1980. Veszprém 55-80.o.
- 23 Bővebb kifejtését l. Prugberger T.: A közalkalmazás és a közszolgálat jövő szabályozásának az irányvonalai. Munkaügyi Szemle, 1995. 2.sz. 47.o.
- 24 L. Bakács: Nemzetközi környezetjog, 60-73.o.