

FODOR LÁSZLÓ\*

# A KÖRNYEZETVÉDELMI SZABÁLYOZÁS FŐBB IRÁNYAI EURÓPAI UNIÓS TAGSÁGUNK ELSŐ HÚSZ ÉVÉBEN

<https://doi.org/10.51783/ajt.2024.2.04>

*A tanulmány abból indul ki, hogy az elmúlt húsz évben a környezet védelmére irányuló uniós és nemzeti szabályozás nemcsak terebélyesedett, de koncepcionális változások is történtek, amelyek révén egyre szorosabban kapcsolódnak egymáshoz az érintett szakterületek. Részben jogtudományi, részben szakpolitikai elemzés, amely felvázolja az átfogó, jogi és szakpolitikai keretek lényegesebb változásait, majd néhány, már az uniós csatlakozásunkkor is kiemelt, és a végrehajtás szempontjából máig problematikus környezetvédelmi intézkedési területen – hulladékgazdálkodás, levegő-tisztaságvédelem, vízvédelem – kapcsán igyekszik egyes szabályozási problémákra, törekvésekre részletesebben is kitérni. A képet a környezetvédelmi felelősség szabályozásának újabb fejleményeivel egészíti ki. Megközelítése kritikai szempontú, nem kíván teljes körű áttekintést nyújtani a részterületekről, vagy a környezetvédelmi irányelveknek való megfelelés valamennyi kérdéséről. Ugyanakkor adalékot kíván szolgáltatni ahhoz, hogy a környezeti és gazdasági, illetve az egymástól különböző tagállami érdekek közötti konfliktusok gátolhatják a környezetvédelmi szempontból hatékony szabályozás megszületését, és hogy tagállami szinten milyen végrehajtási nehézségek merülhetnek fel, ideértve a környezet védelmétől eltérő kormányzati érdekeket, a centralizációt vagy a társadalmi részvétel korlátozását is. A környezetpolitikai intézkedések hozzájárulnak a gazdasági válságok megoldásához, ami javítja, de egyben korlátozza is az ökológiai megfontolások esélyeit.*

## 1. PROBLÉMAFELVETÉS

Az európai integráció története során viszonylag korán felmerült bizonyos környezetvédelmi intézkedések szükségessége, főként azért, hogy az eltérő tagállami szabályozások ne gátolják a belső piac létrehozását, ne befolyásolják kedvezőtlenül a versenyfeltételeket. Az EU-nak az Egységes Európai Okmány (1986) óta van szerződési felhatalmazáson alapuló környezetpolitikája, amely azóta az integráció meghatározó területe lett. A környezetvédelem térnyerése nem csak a szerződésmódosításokban, az egymásra épülő szakpolitikai cselekvési tervekben és a terebélyes, másodlagos joganyagban követhető nyomon, hiszen az EU átfogó stratégiáiban,

\* DSc, egyetemi tanár, DE ÁJK, 4028 Debrecen, Kassai út 26. E-mail: [fodor.laszlo@law.unideb.hu](mailto:fodor.laszlo@law.unideb.hu).

illetve a válságokból való kilábalást célzó elképzeléseiben is egyre nagyobb súllyal jelennek meg az ökológiai fenntarthatósági szempontok.<sup>1</sup>

2004-re az uniós környezetvédelmi szabályozás szerkezete már nagyjából a mai-  
nak megfelelően alakult.<sup>2</sup> Legnagyobb részét speciális környezetvédelmi szakterü-  
letekre (szennyvíz, hulladék, levegőminőség, zaj stb.), illetve különböző ágazatok-  
ra (mint a mezőgazdaság, ipar) vonatkozó követelmények teszik ki, ami mellett az  
1980-as évektől vannak horizontális eszközei is (mint a hatásvizsgálatok, az öko-  
címke vagy a környezeti információkhoz való hozzáférés előírásai). Hazánk európai  
uniós tagságra való felkészülésével összefüggésben a legnagyobb kihívást – az  
Európai Bizottság korabeli országjelentései szerint – a levegőminőség, a hulladék-  
gazdálkodás és a szennyvízkezelés területe jelentette.

A 2004-es bővülés a közös környezetpolitika szempontjából is hatalmas kihívás  
volt, hiszen (különösen az 1995-ös bővítéstől látványosan eltérően) az új tagállam-  
ok környezetvédelme – akár a jogi előírásokat, akár a környezetvédelmi közszolgá-  
ltatásokhoz (kommunális hulladékgazdálkodás, szennyvízkezelés) kapcsolódó infra-  
struktúrát nézzük – az EU 15-ök átlagához képest alacsonyabb színvonalú volt.  
A szűkebben vett környezetvédelmi jogalkotási, szakpolitikai tervezési és szolgálta-  
tásszervezési (tagállami szintű) feladatok mellett az Unió által biztosított, átmeneti  
mentességek (derogációk), pénzügyi források (különösen: csatornázáshoz, hulladék-  
kezelési létesítményekhez), és a Bizottság által indított, kötelezettségszegési eljárás-  
ok is szükségesnek mutatkoztak a környezetvédelmi teljesítményünk növeléséhez.

Bizonyos részterületeken komoly előrelépések történtek (radikálisan csökkent a  
nem megfelelő minőségű ivóvízzel ellátott települések száma, illetve a vezetékes  
ivóvízzel ellátott és a szennyvízhálózatba bekapcsolt lakások aránya közti különbség),  
míg más esetekben (mint a települési levegőminőség védelme) bizonyos mértékű  
javulás ugyan látható, de máig nehézségekbe ütközik az uniós követelmények  
végrehajtása (nem csak hazánkban).<sup>3</sup> Míg az ipari vagy az agrárkörnyezetvédelem  
(korszerűbb technológiák, szigorúbb határértékek előírása) esetén ellentétes gazda-  
sági-, illetve termelői érdekek, addig a háztartásokat is érintő elvárások (elkülönített  
hulladékgyűjtés, levegőminőség, vízvédelem) terén az energiaszegénység, az elavult  
infrastruktúra, a nem fenntartható fogyasztási minták, a környezettudatosság alac-  
sony szintje is említhető ennek – a környezetpolitikán gyakran túlmutató – okaként.

A Bizottság számos kötelezettségi eljárást indított (pl. a 2011/92/EU irányelv  
révén újraszabályozott környezeti hatásvizsgálathoz kötött tevékenységek körének  
a hiányos meghatározása és az eljárás nem megfelelő nyilvánossága, a környezet-  
védelmi termékij-szabályozás diszkriminatív volta, a hulladék-keretirányelv átül-

<sup>1</sup> PÁNOVICS Attila: „Az Európai Unió környezeti politikája – Félúton(?)” *Pólusok* 2020/1. 107–116.,  
<https://doi.org/10.15170/PSK.2020.01.01.05>.

<sup>2</sup> Áttekintésére lásd Astrid EPINEY: *Umweltrecht in der Europäischen Union* (Köln: Carl Heymanns  
2005).

<sup>3</sup> Az uniós előírásokhoz a tagállamoknak kell hatékony szankciókat kapcsolniuk, e téren az alac-  
sony tagállami implementációs teljesítmény általános jelenség – Roel MEEUS: „Fill in the Gaps:  
EU Sanctioning Requirements to Improve Member State Enforcement of EU Environmen-  
tal Law” *Journal for European Environmental & Planning Law* 2010/2. 135–162., <https://doi.org/10.1163/161372710x525064>.

tetésének az elmaradása miatt) Magyarország ellen, de alig néhány ügyben fordult az EUB-hoz.<sup>4</sup> Az ügyek túlnyomó részére így nincs pontos rálátásunk, mindenesetre annyi azért látható, hogy a hazai kormányzat intézkedéseit számos esetben megelőzte a Bizottság fellépése. Mérföldkönek tekinthető az Európai Unió Bíróságának 2021 februárjában hozott, elmarasztaló ítélete a szálló porra vonatkozó, levegőtminőségi előírások elmulasztása miatt (amire alább még kitérek).

Az elmúlt húsz évben az EU számos részterületen szigorította elvárásait. Típusos a növényvédőszer használat fenntarthatósági kereteinek irányelvbe foglalása 2009-ben, vagy az előírt hulladék-újrahasznosítási arányok növelése 2018-ban. Más esetekben a tagállamok egy részének (illetve az érintett gazdasági szereplőknek, pl. gazdálkodóknak) az ellenállása miatt nem sikerült előrelépni, így 2014-ben a Bizottság egy talajvédelmi keretirányelv, 2024-ben pedig a növényvédőszer-használat korlátozását célzó rendelet tervezetét vonta vissza.<sup>5</sup> A jogi keretek elfogadása nem egyszer csak politikai jellegű huzavona után lehetséges. A legutóbbi példa (2024-ből) erre a természet (különösen az EU Natura 2000 hálózata részeként kijelölt, de túlnyomóan hanyatló állapotú, természetmegőrzési területek) helyreállítását célzó rendelet, amit a magyar Kormány – nem ismert okokból – nem támogatott, és csak miután Ausztria meggondolta magát, sikerült a szükséges szavazatarányt a Tanácsban elérni.<sup>6</sup>

A környezetpolitika érvényesítése szempontjából – amelynek e tanulmány csupán néhány részterületét tudja felvillantani, magyar vonatkozású példákon keresztül – rendkívül heterogén a kép, nemcsak az egyes részterületeket tekintve, hanem az egyes tagállamok teljesítménye szempontjából is. Míg a skandináv országok egy része élen jár egyes (pl. vegyi anyagokra, újrahasznosításra vonatkozó) környezetvédelmi sztenderdek kidolgozásában és érvényesítésében, az EU térképén délebbre és keletebbre haladva egyre több a probléma (e helyütt talán elegendő az emlékeztetés, nápolyi esetre utalni: 2008–2010 körül különböző okoknál fogva megbénult a közszolgáltatás, és szemét öntötte el az utcákat).

Mindemellett kifelé, nemzetközi partnerei – versenytársai – irányában az EU több tekintetben is igyekszik egységes képet mutatni magáról, s egyúttal példát is adni, élen járni. Ennek egyszerre van környezetvédelmi és gazdaságpolitikai jelentősége, amit jól szemléltet az agrárpolitika esete, ahol a zöldítés – az agrártámogatások környezeti kritériumokhoz kötése, az agrár-környezetvédelmi előírások szigorodása – részben a túltermelés okozta piaci problémákra és nemzetközi nyomásra vezethető vissza (mint különösen a GATT 1994-es, mezőgazdasági egyezménye, amely a termelést fokozó támogatások leépítését követelte meg, de a környezetvédelmi támogatásoknak nem állt útjába), ugyanakkor a további szigorítások gátja, hogy azoknak

<sup>4</sup> Magyarország ellen a környezetvédelmi szabályozás kapcsán mintegy száz eljárás indult 2016-ig, de keresetindításra csak a hulladék keretirányelv átültetése kapcsán került sor (C-310/12 sz. kötelezettségszegési eljárás). HORVÁTH Zsuzsanna – KOMANOVICS Adrienne – PÁNOVICS Attila: „Az Európai Unió környezeti jogának hazai végrehajtása” in TILK Péter (szerk.): *Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya* (Pécs: PTE ÁJK 2016) 121.

<sup>5</sup> Lásd: [https://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/sustainable-use-pesticides\\_en](https://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/sustainable-use-pesticides_en).

<sup>6</sup> Lásd: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/06/17/nature-restoration-law-council-gives-final-green-light/>.

a világgpiaci versenyben már hátrányai lehetnek. Így az ágazat továbbra is hozzájárul a biológiai sokféleség csökkenéséhez, a talaj- és vízminőség romlásához, a klímaváltozáshoz egyaránt. A belső ellentmondásoktól terhelt szabályozás<sup>7</sup> szerkezeti változásokat csak lassan tud elérni, vagy épp – pl. hazánk esetében – hozzájárul az ökológiai adottságokhoz nem igazodó, kedvezőtlen termelési szerkezet fenntartásához, a szigorúbb (de az agrártámogatások szempontjai közt nem érvényesülő) nemzeti talajvédelmi előírások lerontásához, természeti szempontból értékes területek művelésbe vonásához.

Másik példaként a klímavédelmet említem, ahol az EU ambiciózus (kibocsátás-csökkentési, illetve energiapolitikai) vállalásokkal igyekszik példát mutatni partnereinek, s egyúttal a nemzetközi megállapodások – mint különösen a 2015-ös, Párizsi Megállapodás – létrehozatalában is kulcsszerepet játszik, jóllehet, az üvegházhatást fokozó kibocsátásokhoz való hozzájárulása a szerepvállalásához képest csekély (kb. 7%). A példákat hosszan lehetne sorolni, de ennyi is elég annak szemléltetésére, hogy a nemzetközi közösség tagjainak a fokozottabb környezetpolitikai szerepvállalása, illetve felelősségvállalása csak a kapcsolódó fogolydilemma leküzdésével lehetséges. A világgpiaci versenyben szenvedett hátrány veszélye ugyanis visszatartja az érintetteket (adott esetben az EU-t is) a környezetvédelmi vállalásoktól.<sup>8</sup> A diplomáciai erőfeszítéseken túl olyan, innovatív (*win-win*) szabályozási megoldásokat kell kitalálnia az EU-nak, amelyekben érvényesülhetnek a gazdasági fejlődés, a foglalkoztatás szempontjai is.<sup>9</sup>

Az elmúlt húsz évben az uniós környezetpolitika alakulásának egyik sajátossága volt, hogy prioritásai egyre inkább a klímavédelem felé tolódtak, egészen odáig, hogy ma már gyakran önállóan is említik a klímapolitikát mind az uniós, szakpolitikai dokumentumok, mind a szakirodalmi források.<sup>10</sup> Ez az antropogén klímaváltozás következményeivel (nemcsak környezeti, de energiapolitikai, biztonságpolitikai, gazdasági és más összefüggéseivel) való szembesülés következménye, ugyanakkor e téren a leginkább érintett, energiaágazat sajátos kihívásai és nemzetközi politikai fejlemények is meghatározók.

Az elmúlt húsz évben a környezeti követelmények további szakpolitikákban való megjelenítése is intenzív volt, hiszen az EU előtt álló, legnagyobb, mai kihívások – mint a biológiai sokféleség drasztikus csökkenése vagy a klímaváltozás – szinte minden ágazatot érintenek (mezőgazdaság, energia, ipar, közlekedés, egészség

<sup>7</sup> Kurucz Mihály: „Az európai közösségi agrár-környezetpolitika és agrár-környezetjog kialakulása” in TAHYNE KOVÁCS ÁGNES (szerk.): *Vox generationum futurarum: Ünnepi kötet Bándi Gyula 65. születésnapja alkalmából* (Budapest: Pázmány Press 2021) 330.

<sup>8</sup> Ludwig KRÄMER: *Az Európai Unió környezeti joga* (Pécs, Dialóg Campus, 2012) 380.

<sup>9</sup> 2024 második félévében magyar EU Elnökség következik, amelynek programjában a versenyképesség a fő prioritás, ez hatja át a környezetvédelmi elképzeléseket is. Lásd: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/1ztb2e2b/2024-masodik-felevi-magyar-elnokseg-programja.pdf>.

<sup>10</sup> Ugyanakkor egyet kell érteni azzal, hogy – ilyen politikáról a szerződési jog nem rendelkezvén – továbbra is elsősorban a környezetpolitika egyik területéről van szó. Marcin STOCZKIEWICZ: „The Climate Policy of the European Union from the Framework Convention to the Paris Agreement” *Journal for European Environmental & Planning Law* 2018/1. 42–68., <https://doi.org/10.1163/18760104-01501004>.

stb.). Az ezekre irányuló szakpolitikák mindegyikének be kell építenie a környezetvédelmi szempontokat, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 11. cikkének megfelelően.

A környezetpolitika területén megosztott hatáskörrel beszélhetünk [EUMSZ 4. cikk (2) bek.]. Míg egyes tagállamok (pl. Luxemburg) nemzeti környezetjoga csaknem teljes egészében az uniós irányelvek átültetéséről szól, másoknak, köztük hazánknak is vannak olyan előírásai (pl. termőföldföldvédelem, természetvédelmi oltalom), amelyeknek – egyelőre legalábbis – nincs uniós háttere. Egyes szabályokat települési szinten fogadhatnak el.

Lehetetlen volna ezért minden, a környezetvédelmet érintő, szabályozási fejleményt akárcsak felsorolni is e tanulmány keretei között. A helyett – koncepcionális keretként – röviden kitérek a szabályozás általános, legmagasabb szintű forrásainak az alakulására, majd néhány aktuális, illetve a végrehajtás szempontjából problematikus területről – hulladékgazdálkodás, levegő-tisztaságvédelem, vízvédelem – valamint a környezetvédelmi felelősség kapcsán villantok fel egy-egy képet.<sup>11</sup> Igyekszem problémaorientált megközelítésben párba állítani az uniós és a hazai szabályozás egyes mérőkövetőit, rámutatni a koncepcionális változásokra, illetve eltérésekre, s hogy hogyan kapcsolódnak egymáshoz az érintett szakterületek. Az EU által kötött nemzetközi szerződések, a másodlagos jog számos részterülete (mint a még nem is említett zajvédelem, iparbiztonság) és a kapcsolódó szakpolitikai területek (pl. az ipar, a közlekedés, az egészségügy, a kutatás és innováció) környezetvédelmi követelményei, a környezetvédelem versenyjogi vetülete és támogatási rendszere – elsősorban terjedelmi okokból – ki kell hogy maradjanak belőle. A bírói gyakorlat módszeres áttekintésére sincs mód, csupán néhány ítéletet említek meg. Az így megrajzolt, mozaikos kép alapján is levonható azonban néhány, általánosítható következtetés.

## 2. A SZAKPOLITIKA KONCEPCIONÁLIS KERETEI

A szabályozás általános elveinek, prioritásainak változásait az EU elsődleges jogában és a témakörhöz kapcsolódó, sokféle stratégiai dokumentumban (tervben, programban), nemzeti szinten pedig az Alaptörvényben, illetve a nemzeti környezetvédelmi programokban követhetjük nyomon. Mivel ezek iránymutatásul (illetve jogalapként, s esetenként viszonylag konkrét jogalkotási programként) szolgálnak

<sup>11</sup> Az EU környezetvédelmi szabályozásának ivére lásd BÁNDI Gyula: „A környezeti szabályozás útja az európai integrációban, példákkal illusztrálva” *Iustum Aequum Salutare* 2018/2. 121–148. Az uniós környezetpolitika újabb szabályozási tendenciáit mutatja be kiválasztott, általam részleteiben nem tárgyalt területeken (büntetőjogi felelősség, biodiverzitás-védelem, az Aarhusi Egyezménynek való megfelelés, az európai polgári kezdeményezések szerepe) GOMBOS Katalin – SZIEBIG Orsolya Johanna: „Az európai uniós környezetvédelmi szabályozás legújabb irányai” in SMUK Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság* (Budapest: Ludovika 2020) 1897–2030. Az uniós követelményeknek való megfelelés kérdéseinek a vizsgálatára lásd HORVÁTH–KOMANOVICS–PÁNOVICS (4. lj.) 105–134., a hazai szabályozás vázlatos áttekintésére pedig FODOR László: A magyar környezet-jog három évtizede (unortodox áttekintés). *Iustum Aequum Salutare* 2022/2. 5–5.

a jogalkotás és más intézkedések számára, s a prioritásaik, elveik az elmúlt húsz évben változtak, röviden ki kell térni rájuk.

## 2.1. AZ EU SZERZŐDÉSI JOGÁNAK ÉS STRATÉGIÁINAK VÁLTOZÁSAI

Az uniós elsődleges jog változásai közül a Lisszaboni Szerződés (2007) több, releváns változást is hozott. Amellett, hogy a környezetpolitika céljai (EUMSZ 191. cikk) kiegészültek a nemzetközi szintű, klímavédelmi intézkedések ösztönzésével (ami megerősíti, hogy a klímavédelmet bele kell érteni a környezetpolitikába), ekkor került be az energiapolitikára vonatkozó, kifejezett szerződési felhatalmazás a szerződésbe (EUMSZ 194. cikk). Utóbbi relative szűk mozgásteret ad az Uniónak, ezért több, az energiaágazatot érintő – pl. a megújuló energiahordozókról vagy az energiahatékonyságról szóló, vagyis klímavédelmi szempontból releváns – irányelv is a környezetpolitikai felhatalmazás alapján születhetett meg.<sup>12</sup> Az EU említett intézkedései a környezetvédelmen túl szolgálják az energiaellátás biztonságát, az energiamporttól való függés csökkentését is.<sup>13</sup>

Az EUMSZ a korábbi szerződési jogban foglalt célokat és elveket (mint a védelem magas szintje, az elővigyázatosság, a megelőzés, a forrásnál való fellépés, a szennyező fizet) megtartotta. Néhány, rövid rendelkezést tartalmaz még az Európai Unióról szóló szerződés (3. cikk 3. bekezdés: fenntartható fejlődés) és az Alapjogi Charta is (37. cikk: a két szerződésben már korábban megfogalmazott előírások közül a védelem magas szintje és a környezetminőség javítása, a környezetvédelem uniós politikákba történő integrálása, a fenntartható fejlődés elve).

Az EU stratégiái közül elsőként a környezetvédelmi akcióprogramok említendőek. A vizsgált időszakban három ilyen terv született, részben megismételve, részben megújítva elődei törekvéseit a fenntartható fejlődés irányában. A sorszáma szerint 6. környezetvédelmi akcióprogram<sup>14</sup> (2002–2012) kiindulópontja az Európai Tanács által 2001 júniusában, Göteborgban elfogadott, fenntarthatóság-stratégia, a gazdasági növekedés és a természeti erőforráshasználat ütemének a szétválasztása, vagyis az ökológiai hatékonyság növelése volt. Általános cél, s egyben eszköz is a más irányú (energia-, agrár-, közlekedési stb.) politikákba történő integrálás, melynek során a gazdasági és szociális összefüggésekre is tekintettel kell lenni. A program kiemelt területei közé tartozott az üvegház-hatású gázok kibocsátásának stabilizálása, a természeti rendszerek helyreállítása; a biológiai sokféleség csökkenésének megakadályozása, nem csak az EU-ban, de világszinten. A leghatékonyabb – elsősorban jogi – eszközök kiválasztását irányozta elő, javítandónak ítélve a lakosság

<sup>12</sup> FODOR László: „A környezeti energiajog alapjai – adalékok az EUMSZ. 194. cikkének értelmezéséhez” *Európai Jog* 2014/6. 17–27.

<sup>13</sup> Az intézkedések áttekintésére lásd BÁNYAI Orsolya: *Energiajog a fenntarthatóság szolgálatában* (Debrecen: DELA 2014) 92–187.

<sup>14</sup> HORVÁTH Zsuzsanna: „Az Európai Unió környezetpolitikájának irányai az ezredforduló után” *Rendezési Szemle* 2009/1. 94–98.



és a helyi hatóságok környezeti érzékenységét, a tagjelölt országoknak a természeti értékeik megőrzésére tett erőfeszítéseit.

Az érintett időszak terméke az „Európa 2020” stratégia is (2010), amelynek célja az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés. (Más szavakkal: a tudásalapú; erőforrás-hatékonyabb, környezetbarát és versenyképesebb gazdaság elősegítése; illetve a magas foglalkoztatás, valamint gazdasági, szociális és területi kohézió).

A hetedik környezetvédelmi akcióprogram (2013–2020) a Föld eltartó képességének a határai közötti jólétet célozta, tekintettel arra, hogy jelenleg több mint másfélszer annyit fogyasztunk annál, mint amit az eltartó képesség lehetővé tene, s ha nem változtatjuk meg szokásainkat, akkor 2050-re háromszorosra nő az említett érték. Az akcióprogram célkitűzései ennek megfelelően főként az EU természeti tőkéjének a védelmére, megőrzésére és fejlesztésére, a városok fenntarthatóságára, valamint az erőforrás-hatékony, környezetbarát, szén-dioxidban szegény és versenyképes uniós gazdaság kialakítására irányultak (zöld gazdaság). A szabályozó eszközök közt hangsúlyt kapott a beruházások környezeti hatásvizsgálata és a stratégiai környezeti hatásvizsgálat, az érintett területek közül pedig az energia- és közlekedési hálózatok, illetve a környezeti infrastruktúra fejlesztése. A környezet javítására irányuló intézkedésekkel szemben azt a követelményt állították, hogy azok legyenek kedvező hatással más politikai területekre is.

Az érintett időszak kritikájaként megfogalmazódott, hogy a szociális összefüggések kevésbé kaptak figyelmet; stagnáltak a költségvetési ráfordítások – miközben tetemessé váltak a környezeti és egészségügyi költségek az uniós környezetjog nem megfelelő végrehajtása miatt. A pandémiával összefüggő válsághelyzetben a tervezési folyamatok elhúzódtak, így a jelenleg hatályos, nyolcadik program elfogadására bő kétéves késéssel került sor.<sup>15</sup> Az akcióprogram kiemelt figyelmet fordít az uniós környezetvédelmi követelmények érvényesítésére, mind uniós, mind tagállami, illetve helyi szinten kiválóságot várva el, pl. elegendő igazgatási és megfelelésbiztosítási kapacitások, szakmai együttműködések, bizottsági iránymutatások és ajánlások, kötelezettségiszegési eljárások, elegendő pénzügyi és emberi erőforrás, a vonatkozó információk teljes körű biztosítása révén. A környezetvédelmi felelőséggel kapcsolatos fellépéseket, a meg nem felelésre adott válaszokat és az integrált megközelítéseket (vagyis a környezeti szempontok beépítését) fokozni kell. A biodiverzitás rohamos csökkenésével, a klímaváltozás felgyorsulásával, illetve a természeti erőforrások iránti igények gyors növekedésével számoló akcióprogramhoz számos tematikus stratégia kapcsolódik, pl. a biológiai sokféleség védelmére és helyreállítására, a toxikus anyagok használatának csökkentésére vagy az ún. körforgásos gazdaság megvalósítására.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/591 határozata (2022. április 6.) a 2030-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról, HL L 114., 2022.4.12, 22–36.

<sup>16</sup> Utóbbira alább még ki fogok térni. A 2020-ban elfogadott biodiverzitási stratégia a jelenlegi szabályozás továbbfejlesztését célozza, kiterjedve a vegyszerhasználat jelentős csökkentésére, a Natura 2000 hálózathoz tartozó területek kiterjesztésére az EU területének 30%-áig, az idegenhonos fajok elleni védekezés lépéseire. Lásd: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/EU-biodiversity-strategy-2030\\_hu?fbclid=IwAR-1IwPs2LJFcWRcoN7HxAXJuA9pxdXihrlQ1e8VheQt4xAPg9OEuaQUcHMo](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/EU-biodiversity-strategy-2030_hu?fbclid=IwAR-1IwPs2LJFcWRcoN7HxAXJuA9pxdXihrlQ1e8VheQt4xAPg9OEuaQUcHMo).

A 8. akcióprogram kiindulópontját már olyan dokumentumok határozzák meg, mint az Európai Környezetvédelmi Ügynökség átfogó helyzetértékelése (SOER 2020 jelentés),<sup>17</sup> amely rendszerszintű megoldások igényét fogalmazza meg (gazdaság, életmód), vagy az Európai zöld megállapodás (2019). Utóbbi, leegyszerűsítve, egy kettős, digitális és zöld átállást támogató, új növekedési stratégia; célja, hogy az Uniót fenntartható, versenyképes, klímasemleges (2050-re nettó 0 kibocsátású) és erőforrás-hatékony gazdasággal rendelkező, méltányos és virágzó társadalommá alakítsa, valamint hogy megvédje, megőrizze és javítsa az Unió természeti tőkéjét, a jelenlegi és a jövőbeli generációk életminőségének javítása mellett.<sup>18</sup> A Next Generation EU helyreállítási terv (2021) a reziliencia kiépítése, egy méltányos és befogadó társadalomban a növekedés és a munkahelyteremtés érdekében hivatott előmozdítani a zöld és digitális átállást szolgáló kulcsfontosságú ágazatokba történő beruházást. Lehetőséget kínál a klímasemlegességre való átállás ütemének felgyorsítására és a környezet védelmére.

## 2.2. A MAGYAR ALAPTÖRVÉNY ÉS A SZAKPOLITIKAI STRATÉGIÁK

Bár a nemzeti alkotmányok szerepe a környezetvédelmi szabályozás kereteinek a kijelölésében jellemzően közvetett, illetve a tagállamoknak nincs olyan kötelezettsége, hogy az elsődleges jogban rögzített elveket az alaptörvényeikben megjelenítsék, Magyarország esetében mégis indokolt a 2012 januárjában hatályba lépett Alaptörvény említése. A korábbi Alkotmányhoz képest, amely az egészséges környezethez és az egészséghöz való jogok rögzítése révén vált a jogalkotással szemben támasztott, az Alkotmánybíróság (AB) által kidolgozott, környezetvédelmi követelmények forrásává, az Alaptörvény sokkal bővebb, részletesebb szempontokat ad. A preambulum, a P), Q), 20) 21) és 38) cikkek – a két, említett alapvető jogon túlmenően – olyan elveket rögzítenek, mint a fenntartható fejlődés, a jövő nemzedékek érdekeinek figyelembevétele, a világ más népeivel és országaival való együttműködés, a környezeti károkért való felelősség, a természeti erőforrások megőrzésének kötelezettsége, a nemzet közös örökségként és vagyonaként való kezelés. Ezek közül több is összekapcsolható az EU szerződési jogával (pl. a felelősség a szennyező fizet elvvel).

Az Alaptörvénynek több olyan rendelkezése is van, amelyik normativitással nem bír (az AB-nek sem volt dolga velük), az adott szakterületek törvényei nem is követik a bennük megfogalmazott elvárásokat. Ilyen a 20. cikkben említett, az egészséghöz való jog egyik biztosítékaként felsorolt, genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdaság. 2015-ig, amíg az EU vonatkozó – környezet- és egészségvédelmi

<sup>17</sup> Lásd: <https://www.eea.europa.eu/soer/2020>.

<sup>18</sup> Lásd: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_hu](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_hu); Josephine VAN ZEBEN: „The European Green Deal: The future of a polycentric Europe?” *European Law Journal* 2020/26. 300–318., <https://doi.org/10.1111/eulj.12414>. A Green Dealben megfogalmazott célok közép-kelet-európai megvalósulásának esélyeire lásd Melania-Gabriela CIOR: „Implementation Perspectives for the European Green Deal in Central and Eastern Europe” *Sustainability* 2022/14. 3947, <https://doi.org/10.3390/su14073947>.



szempontokat egyaránt érvényesítő, de egyúttal a belső piaci akadályok leépítését célzó – irányelve nem tette lehetővé a tagállamok számára, hogy az érintett növények termesztését megtiltsák, ilyen rendelkezést nem is lehetett volna végrehajtani. Az, hogy hazánk kitarzott a de facto GM-mentesség mellett, a Bizottság többszöri elutasító határozata ellenére is, a Tanács által támogatott védzáradeki eljárás alapján, átmenetileg volt lehetséges.<sup>19</sup> A 2015-ös módosítás egyébként részben épp Magyarország kezdeményezése és sikere, mozdítórugója azonban nyilvánvalóan nem a környezet védelme, sokkal inkább a magyar mezőgazdaság világgiazi versenyképessége volt. Említésre érdemes itt az EUB ítélete, amelyik az újabb, precíziós géntechnológiai eljárások során létrehozott fajtákat is az irányelv hatálya alá tartozónak nyilvánította; annak tükrében nehéz volna más következtetésre jutni, minthogy a magyar tilalom is kiterjed azokra.<sup>20</sup>

A 21. cikkben szereplő, hulladékokról szóló rendelkezés sem az uniós környezetpolitika megerősítéséről szól: a szennyező hulladékok elhelyezés céljából való behozatalának tilalma szerepel itt, ami a hulladékjogi szabályozás fogalomrendszerében értelmezhetetlen. A belső piacon belüli, országhatárt érintő hulladékszállítást uniós rendelet szabályozza, amely figyelembe veszi a környezetvédelmi szempontokat, miközben a tagállamok beleszólását taxatív meg határozott esetekre korlátozza. A politikai üzenetek egyértelműek: a magyar élelmiszer biztonságos marad ezután is, hazánk nem lesz „Európa szemetesládája.”<sup>21</sup>

Az AB időközben – főleg a környezethez való jogból és az állam védelmi-megőrzési kötelezettségéből levezetve – alkotmányos követelményként támasztotta a jogalkotással szemben az elővigyázatosság elvét (az engedély nélküli kutakra vonatkozó szabályozás kapcsán), és megerősítette a megelőzés elsődlegességét (pl. a természetvédelmi területek magánkézbe adásával összefüggésben). A már 1994 óta ismert, visszalépési tilalmat több esetben is alkalmazta a korábbi követelményt leontó jogszabálymódosítások alaptörvény-ellenességének megállapításához. A környezetvédelmi hatósági szervezet átalakításával (kormányhivatalokba integrálásával) kapcsolatban kimondta, hogy a hatóság nem rendelheti alá a környezetvédelmet más szempontoknak, az erdei ökoszisztémák védelme körében pedig az állam bizalmi vagyonkezelői szerepből következő, a jelen generációkra vonatkozó, önkorlátozási kötelezettségig is eljutott. Az Alaptörvény alapján megsemmisített előírások nem egyszer (pl. Natura 2000 erdők kivágásának megkönnyítése, Natura 2000 terü-

<sup>19</sup> TAHYNE KOVÁCS Ágnes: „A jelen és jövő generációk egészségének védelme és a génmódosítás szabályozása: Deregularizáció előtt áll-e az Európai Unió biotechnológiára vonatkozó szabályozása?” *Glossa Iuridica* 2023/10. 135., <https://doi.org/10.55194/gi.2023.7.6>.

<sup>20</sup> C-528/16. sz. ügy: a Bíróság (nagytanács) 2018. július 25-i ítélete a Confédération paysanne és társai kontra Premier ministre, Ministre de l’agriculture, de l’agroalimentaire et de la forêt ügyben, ECLI:EU:C:2018:583. Rendkívül kényes a kérdés, mivel az elővigyázatosság elvére alapozott, uniós szabályozás az agrárpiaci versenytársak termékeinek a behozatalát korlátozza, miközben egyes európai mezőgazdasági érdekképviseleti és tudományos szervezetek újabban a precíziós géntechnológiában rejlő versenyelőnyöket hangoztatják, és szeretnék kivonni az érintett fajtákat a szabályozás hatálya alól.

<sup>21</sup> FODOR László: „Az Alaptörvény esete a szennyező hulladékokkal és az európai jog” *Magyar Jog* 2012/11. 641–652.

letek magánkézbe adása, a kerti kutak engedélyeztetési kötelezettség alóli mentesítése) az uniós elvárásokat is figyelmen kívül hagyták.<sup>22</sup> Európa-jogi jelentősége miatt itt csak egy sajátos összefüggést említek konkrétan. Az AB azon előírásokat vizsgálva, amelyek lehetővé tették állami tulajdonú, védett területek és Natura 2000 területek magánkézbe adását is – a visszalépés tilalmát felpuhítva –, utóbbiakat nem tekintette az előbbiekkal azonos szintű alkotmányjogi védelem alatt állónak. Míg a nemzeti jog alapján védett természeti területek esetén megsemmisítette az érintett rendelkezést, az uniós jogi és nemzeti jogi előírások alapján kijelölt, Natura 2000 területek esetén elegendőnek tartotta az új tulajdonosok megfelelő tájékoztatását.<sup>23</sup>

Magyarországon a stratégiai tervezés kereteit 1997 óta a hat-hat évre – tehát az uniós tervezési időszakokkal nem összehangoltan – elfogadott nemzeti környezetvédelmi programok (NKP) jelentik. Ezek minden esetben számot vetnek az ország környezeti állapotával, illetve az előző időszakban elért eredményekkel, vagy épp azok elmaradásával, ideértve az uniós elvárásoknak való megfelelés alakulását is. Az EU környezetpolitikáját átható elvek (fenntartható fejlődés, szubsidiaritás, megelőzés, elővigyázatosság, szennyező fizet, nyilvánosság stb.) is megjelennek bennük. Megnevezik az állam, az önkormányzatok, a gazdasági és társadalmi partnerek feladatait az egyes intézkedési területeken. Tükrözik (leglátványosabban a hulladék-gazdálkodás területén) a lépésről lépésre növekvő állami, és csökkenő önkormányzati szerepeket, a civilszektornak a döntési folyamatokra való csekélyebb ráhatását. Az uniós források felhasználásáról szóló dokumentumok szakmai megalapozását is szolgáló programokban megjelenik a környezeti, gazdasági és társadalmi kérdések összekapcsolása, pl. a többszörös hasznú (a környezet mellett a gazdaság és a társadalom számára egyaránt hasznos, *win-win*) intézkedések (NKP II.), az életminőség és az emberi egészség környezeti feltételeinek a javítása, a gazdaság zöldítése révén (NKP IV.). A jelenleg irányadó (a többéves késsedelemmel elfogadott, 2026-ig szóló) NKP V.<sup>24</sup> stratégiai keretként hivatkozik az EU nyolcadik akcióprogramjára. Említést érdemel még a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia, amely a nemzeti (nemcsak természeti) erőforrásaink hosszútávú megőrzéséhez szükséges teendőket fogalmazza meg (a 2013-ban elfogadott, első stratégia épp a 2024-ig terjedő időszakot fedi le). Összekapcsolja a környezetállapot javítását az erőforrásfüggőség csökkentésével, a versenyképesség és a foglalkoztatás növelésével, illetve stratégiai célja a környezetbiztonság javítása.

<sup>22</sup> A Natura 2000 hálózat további, hazai implementációs problémáira lásd BÁNDI Gyula: „Natura 2000 in Hungary” in Veronika TOMOSZKOVÁ et al. (szerk.): *Implementation and Enforcement of EU Environmental Law in the Visegrad Countries* (Olomuc: Palacky University 2014) 78–86.; FROLYÓ Karolina – SZIEBIG Orsolya Johanna: „A Natura 2000 hálózat kritikája a kötelezettségszegési eljárások horizontján keresztül” *Jog Állam Politika* 2020/4. 117–119.; HORVÁTH–KOMANOVICS–PÁNOVIC (4. lj.) 124–125.

<sup>23</sup> 16/2015 (VI. 5.) AB határozat, illetve OLAJOS István: „A természeti védetség alatt álló területek speciális kezelői joga, és a visszalépés tilalmának elve, valamint a tulajdonosi joggyakorlás jogának ütközése az állami tulajdonú területek kezelése kapcsán” *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2018/25. 186–189.

<sup>24</sup> 62/2022. (XII. 9.) OGY határozat a 2026-ig szóló 5. Nemzeti Környezetvédelmi Programról. A szakpolitikai dokumentumnak egyébként most, első ízben adtak a törvényben szereplő megnevezésén és sorszáman túlmutató címet.

### 3. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSTÓL A KÖRFORGÁSOS GAZDASÁGIG

A hulladékok környezeti és egészségügyi ártalmait, valamint áru voltát egyaránt figyelembe vevő, uniós szabályozás már húsz éve is igen összetett volt; keretirányelvet számos, speciális előírás egészítette ki, sajátos kezelést igénylő hulladékok, kezelési eljárások, az országhatárt érintő szállítás vagy a hulladékok jegyzéke tekintetében.<sup>25</sup> Széles körű volt a korai bírói gyakorlata már a hatályát meghatározó fogalmak értelmezésének is.<sup>26</sup> 2004 óta a joganyag csaknem teljesen kicserélődött, jelenleg a keretszabályokat a 2008/98/EK irányelv tartalmazza.<sup>27</sup> Célja a hulladék keletkezésének a megelőzése, a keletkezett hulladék mennyiségének, illetve ártalmainak a csökkentése. Tiszta technológiák bevezetésére, újrahajnosításra, a termékjellemzők, valamint az ártalmatlanítási technikák javítására ösztönöz. A hulladékkezelés kötelezettségét (finanszírozását) a hulladék termelőjére, birtokosára terheli (szennyező fizet elv). Újítása, hogy a kezelést nem igénylő, ugyanakkor a termelési folyamatba visszaforgatható anyagok, tárgyak, továbbá a hulladékból készült termékek termelőit, birtokosait mentesíti a hulladékokkal járó terhek (kezelés költsége, adminisztráció) alól, így javulhat az erőforrás-hatékonyság, illetve az újrafeldolgozás aránya. Meghatározó eleme a kiterjesztett gyártói felelősség elve, amelynek kereteit a tagállamoknak kell kidolgozniuk, ugyanakkor az irányelv példákat ad a szóba jövő megoldásokra (visszavételi kötelezettség, termékdizájn, pénzügyi felelősség stb.). Egyes hulladékarományokra (pl. autóroncok, elektronikai termékek) külön irányelvek úgynevezett kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerek (EPR) létrehozását írják elő; a tagállamok ilyen rendszert más termékekre is alkalmazhatnak.

A tagállamok kötelezettsége nemzeti hulladékgazdálkodási kerettervek, jogszabályi és egyéb technikai előírások elfogadása. Új (a korábbihoz képest korszerűsített) hulladékhierarchiát, széles körű engedélyeztetési, nyilvántartási, adatszolgáltatási kötelezettségeket ír elő. Célszámokat is rögzít, pl. arra, hogy milyen arányban szükséges csökkenteni a lerakott hulladék mennyiségét, mennyire kell növelni egyes hulladékarományokban az újrahajnosítás arányát.

A hulladékok „nemzetközi kereskedelmére” vonatkozó rendelet<sup>28</sup> alapján az EU külső határain behozatali és kiviteli tilalmak érvényesülnek, a belső határok átlépése esetén viszont az áruk szabad mozgása a kiindulópont. A rendelet a hulladékok veszélyessége alapján differenciál a szállítmányokkal kapcsolatos bejelentési, illetve engedélyeztetési kötelezettségek között, és a hajnosításra történő szállítását előnyben részesíti az ártalmatlanítási céllal szemben. Amint arra már utaltam, a tagállami mozgástér szűkre szabott a szállítmányok visszafordítása terén.

<sup>25</sup> HORVÁTH Zsuzsanna – POMÁZI István – ERDEY György: *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*. (Budapest: KJK-Kerszöv 2004) 576–613.

<sup>26</sup> BÁNDI Gyula et al: *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata* (Budapest: Szent István Társulat, 2008) 73–94.

<sup>27</sup> *Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről*.

<sup>28</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1013/2006/EK rendelete (2006. június 14.) a hulladékszállításról.

Az EU, felismerve, hogy a hulladékprobléma szervesen összefügg a gazdaság szerkezetével, s hogy megoldása a gazdaság hatékonyságát javítja, 2015-ben úgy határozott, hogy az úgynevezett körforgásos gazdaság modelljébe illeszti hulladékpolitikáját.<sup>29</sup> 2018 májusában fogadták el az első hat jogi aktust, amelyek a hulladékok keretszabályait, a csomagolási hulladékok, a hulladéklerakók, az elhasználdott gépjárművek, az elemek és akkumulátorok, valamint az elektronikus berendezések speciális követelményeit érintik. A cél a társadalmon keresztül áramló anyagmennyiség csökkentése, illetve a természeti erőforrásokkal való hatékonyabb gazdálkodás. Eszközei közé tartozik, pl. a hulladékok újrahasznosítási arányának növelése, a lerakott hulladék arányának csökkentése, a szelektív gyűjtés kiterjesztése (pl. a textilhulladéokra).

Hétköznapijainkat ugyancsak érinti a 2019-ben elfogadott „műanyag-irányelv”,<sup>30</sup> amelynek alapján az egyszer használatos műanyag italospalackokat egyre növekvő arányban szelektíven kell gyűjteni, és a palackok anyagának egy része újrahasznosított anyag kell hogy legyen. Teljes tilalom érvényesül 2021-től az egyszer használatos műanyag táányérok, evőeszközök, szívószálak, italkeverő pálcikák, fűltisztító pálcikák stb. forgalmazása tekintetében. A tagállamok szigorúbb, a szerződési joggal összhangban álló intézkedéseket is alkalmazhatnak (pl. más termékekre is korlátozásokat érvényesíthetnek).<sup>31</sup>

Magyarország a csatlakozásra a *hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény* elfogadásával készült, amely alapvetően az akkor hatályos, uniós keretirányelvet követte. Az új keretirányelv transzpozíciója többéves késedelemmel történt meg. A *hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény* (Ht.) elfogadása nem vezetett egy jól működő, illetve a kormányzati elképzeléseknek megfelelő modellhez, a reform azóta is folyamatos. A módosítások tömkelege és a végrehajtási rendeletek késedelmes elfogadása, a kormányzati kommunikáció hiányosságai és az egyes intézkedések ellentmondásai<sup>32</sup> csaknem követhetlenné teszik a joganyagot.

Tény, hogy a fogyasztással járó hulladékok mennyisége egyre növekszik a csatlakozás óta, amivel a szabályozás nem tudott megbirkózni (jellemző az újrahasznosítás alacsony aránya, a lakossági hulladékégetés és illegális lerakás), miközben az uniós elvárások szigorodtak. Az intézkedések háttérében ezek mellett a hulladékpiac,

<sup>29</sup> BARTA-GYURKÓ Brigitta: „Az alternatív gazdasági modellek jelentősége környezetpolitikai szempontból” *Iustum Aequum Salutare* 2019/4. 174.

<sup>30</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/904 irányelve (2019. június 5.) egyes műanyag termékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről.

<sup>31</sup> BARTA-GYURKÓ Brigitta: „Az Európai Unió műanyag hulladékokkal kapcsolatos intézkedései” *Európai Jog* 2020/5. 1–8.

<sup>32</sup> 2012-ben nem tették láthatóvá a reformokkal közép-, illetve hosszabb távon elérni kívánt célokat, hogy miként képzelik el a hulladékgazdálkodás szervezetét, koordinálását. Számos esetben elmaradt az egyes szabályozási lépésekkel kapcsolatos társadalmi egyeztetés. A problémákat – amennyiben bevonták az előzetes véleményezésbe – minden alkalommal jelezte az Országos Környezetvédelmi tanács (OKT) is. Lásd például az illegális hulladéklerakás felszámolásáról és a hulladékgazdálkodási ágazatracionálizálásának első lépéseként a hulladékgazdálkodási hatóság felállításáról, továbbá egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló előterjesztéshez adott OKT-véleményt, Budapest, 2020. 05. 18., 2020. 11. 5. <https://oktt.hu/allasfoglalások/hulladékgazdálkodás-es-termekdij>.

illetve -ipar jövedelmeinek a centralizálásával, újraelosztásával összefüggő célok is kirajzolódnak. 2013-tól először a települési hulladékgazdálkodás (a közszolgáltatási szektor) alakult át.<sup>33</sup> Előírták, hogy többségi állami, illetve önkormányzati tulajdonú, nonprofit vállalkozásokkal lehet szerződni (sokszáz, külföldi tulajdonú cég csak alvállalkozóként maradhatott, de jelentős részük teljesen kiszorult a szektorból). 2019-től már csak huszonhárom, regionális szolgáltatóval volt köthető közszolgáltatási szerződés. 2023 nyarától pedig egyetlen, koncessziós pályázat útján kiválasztott vállalat, harmincöt éven át koordinálhatja a települési hulladékgazdálkodást. Ezzel az önkormányzatok szolgáltatószervezési felelősségi köre gyakorlatilag megszűnt.

A rendszer átalakítását olyan eszközök segítették, mint a rezsicsökkentés,<sup>34</sup> a díjak központi beszedése és visszaosztása a közszolgáltatóknak, a közműhasználat után fizetendő adó vagy az úgynevezett hulladéklerakási járulék. Ezek a fogyasztókra nem áthárítható terhek a szelektív gyűjtés hatékonyságát nem javították, miközben az érintett szolgáltatók gazdasági helyzetét elnehezítették. Az árképzést érintő intézkedésekről az Európai Bizottság 2017-ben megjegyezte, hogy piactorzító hatásuk lehet, és rossz irányban ösztönöznek.<sup>35</sup>

A feladataik ellátására fel nem készült, állami hulladékgazdálkodási szereplők mulasztásai (késedelmes számlázás, kifizetés, terv előkészítés) is növelték az ágazati szereplők (önkormányzatok és társulásaik, közszolgáltatók és alvállalkozók) bizonytalanságait és veszteségeit. A közhatalmi jellegű feladatok rájuk való telepítése az adott szabályozási környezetben a jogállamiság, a tisztességes eljáráshoz való jog és más alaptörvényi értékek sérelmére vezetett.<sup>36</sup>

2021-ben – a kormányhivatalok részeként – hulladékgazdálkodási hatóságokat állítottak fel, a hatósági felügyelet erősítése érdekében (a jegyzők és a környezetvédelmi hatóságok hatósági jogkörei rovására elkülönítették a hulladékgazdálkodási hatásköröket, és személyzeti fejlesztés is történt). Az illegális lerakás elleni fellépés terén történtek is előrelépések.<sup>37</sup>

2023-tól a települési hulladékgazdálkodás, a visszagyűjtési kötelezettséggel érintett és az EPR rendszerbe tartozó termékek hulladékgazdálkodása kizárólagos állami tevékenység lett, így jelentősen csökkent a hulladékgazdálkodási ágazat piaci szegmense. Bevezették a visszaváltási kötelezettséget, és létrehozták – egyébként az EU által előírthoz képest több hulladékáramra, például a hulladékolajokra és a reklámhordozó papírokra – az EPR rendszereket. A fogyasztók egyes csomagolások után

<sup>33</sup> GYURKÓ Brigitta: „Issues of Local Waste Management in Hungary” in FÓNAI Mihály – MURÁDIN János Kristóf – PÉNZES Ferenc (szerk.): *Local Environmental Problems and Answers in Hungary and Romania* (Cluj Napoca: Scientia 2018) 127–140.

<sup>34</sup> HORVÁTH M. Tamás: „A fáraó varázsol. A rezsicsökkentés beágyazottsága” *Politikatudományi Szemle* 2016/3. 135–146.

<sup>35</sup> A környezetvédelmi politikák végrehajtásának uniós felülvizsgálata Országjelentés – Magyarország, SWD(2017) 46 final, 9.

<sup>36</sup> 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\\_hulladegkazdalkodasi\\_kozszolgaltatas\\_mukodesi\\_problemairol.pdf](https://www.ajbh.hu/document-s/10180/2896961/a_hulladegkazdalkodasi_kozszolgaltatas_mukodesi_problemairol.pdf).

<sup>37</sup> BARTA-GYURKÓ Brigitta: *A környezetvédelem védőbástyái, avagy a területi hulladékgazdálkodási hatóságok életre hívása*. Kézirat (2024) megjelenés alatt.

visszaváltási díjat, az érintett cégek pedig számos termék esetén EPR díjat fizetnek – utóbbi jelentős költségtényező, mértéke többszöröse a korábbi termékdíjnak.

Az 1995-ben bevezetett, részben a termékek keresletét visszafogó, részben a hulladékkezeléshez forrást teremtő környezetvédelmi termékdíj egyébként az EPR díj bevezetésével nem szűnt meg, ahhoz, mint keresletszabályozó eszközhöz a Kormány ragaszkodott. A Bizottság egyébként többször is kifogásolta korábban a termékdíj diszkriminatív, és környezetvédelmi szempontból következtelen voltát.<sup>38</sup> Jelenleg leginkább az kifogásolható, hogy a többféle díjfizetési kötelezettség közti viszony nehezen áttekinthető, és hogy megkettőződtek az érintettek adminisztrációs terhei. (A termékdíj egyébként a költségvetés bevétele, míg az EPR díj a koncesszoré.)

A legutóbbi reform egyik, a tulajdonjogot nyilvánvalóan sértő rendelkezését az AB alaptörvény-ellenesnek nyilvánította,<sup>39</sup> de ez csak a problémák kis részét oldotta meg. A koncessziót más tagállam is alkalmazza Európában,<sup>40</sup> ugyanakkor nem vált megismerhetővé, hogy a kormányzat miért éppen ezt a megoldást választotta, s miért terjesztette azt ki a közszolgáltatás körén túl. Mi indokolja a harmincöt éves időtartamot, ha a koncesszor befektetései (a magas díjak révén) néhány év alatt megtérülnek? A központosítás, a feladat egyetlen vállalkozás kezébe adása veszélyeztetheti az ellátás biztonságát.<sup>41</sup> A koncesszor nem tudta határidőben megszerezni a szükséges hatósági engedélyeket, jogszabálmódosítással mentesítették a követelmény alól. Az általa szolgáltatott statisztikai adatok ellentmondások. A szabályozás elégtelensége miatt még a rendszer elindulásakor sem volt egyértelmű, mely hulladékok tartoznak a hatálya alá. Mindemellett látható, hogy az utóbbi időszakban romlott az ország teljesítménye (pl. az üveghulladék visszagyűjtése terén), és az első értékelések alapján úgy tűnik, nem fogjuk tudni időben teljesíteni az EU irányadó célértékeit.<sup>42</sup>

#### 4. LEVEGŐVÉDELLEM

A levegővédelmi keretirányelv (2008)<sup>43</sup> a legfontosabb légszennyező anyagok – mint a kén-dioxid, nitrogén-oxidok, szálló por – koncentrációjára határértékeket rögzít a lakosság egészségének a védelme érdekében. A tagállamok zónákat jelölnek ki a területükön, s kötelesek azokban a levegő minőségét nyomon követni, illetve annak javítására intézkedéseket tenni: az érintett állampolgárok bevonásával intézkedé-

<sup>38</sup> ERCSEY Zsombor – PÁNOVICS Attila: „Az új termékdíjas szabályozás problémái” *JURA* 2011/2. 48–49.

<sup>39</sup> 5/2021. (II. 9.) AB határozat.

<sup>40</sup> A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelv működéséről és a 12. cikkben meghatározott kizárásoknak a belső piacra gyakorolt hatásáról. Brüsszel, 2023.7.28. COM(2023) 460 final, 1.

<sup>41</sup> Lásd az OKT véleményét és javaslatait a T/13958. számon benyújtott törvényjavaslatához. Budapest, 2020. december 10.

<sup>42</sup> PÁNOVICS Attila: „The New Concession Model for Municipal Waste Management in Hungary” in: Uroš ČEMALOVIĆ – Dunja DUIĆ (szerk.): *EU Integration and Environmental Law* (Belgrád, Institut za evropske studije, Hanns-Seidel-Stiftung 2024), 45–49.

<sup>43</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2008/50/EK irányelve (2008. május 21.) a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról.



si programokat és terveket elfogadni, a lakosságot riasztani. Különösen a városi levegőkörnyezetben Európa-szerte problémát okoz ma is a szennyezettség jelenős, egészségkárosító mértéke, amely az elsőszámú, halált okozó környezeti tényező. Az előírások hatékonyságának a javítása tehát létkérdés. Jelenleg folyamatban van a keretirányelv felülvizsgálata, amely várhatóan szigorításokat eredményez majd.

A korábbi kibocsátási határértékek szigorítását hozta egyes területeken az úgynevezett ipari kibocsátási irányelv,<sup>44</sup> amely – a levegő mellett a víz- és talajvédelemre, valamint a hulladékgazdálkodásra is figyelemmel kialakított – integrált szennyezés-megelőzési és ellenőrzési rendszert, illetve egyes iparágak (titán-dioxid ipar, hulladékgégetők, nagy teljesítményű tüzelőberendezések) sajátos követelményeit egyesíti. Újak a nemzeti szintű légszennyezőanyag kibocsátás-csökkentési kötelezettségek, és az azok eléréséhez szükséges eszközök (levegőterhelés-csökkentési program, emisszió kataszter),<sup>45</sup> a vizsgált időszakban többször is módosult a közúti gépjárművek kibocsátásaira vonatkozó követelményrendszer.<sup>46</sup>

A növekvő számú, környezetvédelmi rendeletek egyike az ózonkárosító anyagok és az üvegházhatású fluorvegyületek használatának az újraszabályozásáról, a korábbi intézkedések hatályának kiterjesztéséről szól.<sup>47</sup>

Hazánkban a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet biztosítja a keretirányelv transzpozícióját. (Ez a rendelet tartalmazza a levegővédelem általános szabályait, előírásaihoz egy sor, további rendelet kapcsolódik.) Intézkedései közül említésre méltó a zonalitás és a BAT (elérhető legjobb technikák) beépítése a követelményrendszerbe, illetve a hulladék nyílt téri égetésének a tilalma. Az utóbbi előírás az avar és a kerti hulladékok égetését nem foglalja magában, azt a *környezetvédelem általános szabályairól szóló, 1995. évi LIII. törvény* (Kvt.) 48. §-ának felhatalmazása alapján a települési önkormányzatok jogosultak szabályozni. A törvényi felhatalmazást 2020-ban eltörölte az Országgyűlés (részben a világiárványra tekintettel, a levegőminőség javítása, illetve a betegség tüneteinek az enyhítése érdekében), de egy veszélyhelyzeti kormányrendelet annak végrehajtását felfüggesztette. Végül 2021-ben visszakerült a Kvt.-be a rendelkezés, ami nyilvánvalóan a visszalépés tilalmába ütközik. Az lenne a helyes megoldás, ha a szabályozás az égetési gyakorlat megszüntetését támogatná, egyébként az utóbbi években számos önkormányzat szigorította ebben az irányban az előírásait.

A keretirányelvet a tagállamoknak 2011-re kellett implementálniuk. Hazánkban különösen a monitoring rendszer kiépítése és a szálló por koncentrációjának a határérték alá szorítása okozott gondot, ami miatt kötelezettségsegzési eljárás indult.

<sup>44</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2010/75/EU irányelve (2010. november 24.) az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése).

<sup>45</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/2284 irányelve (2016. december 14.) egyes légköri szennyező anyagok nemzeti kibocsátásainak csökkentéséről, a 2003/35/EK irányelv módosításáról, valamint a 2001/81/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

<sup>46</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/45/EU irányelve (2014. április 3.) a gépjárművek és pótkocsijaik időszakos műszaki vizsgálatáról és a 2009/40/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

<sup>47</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1005/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) az ózonréteget lebontó anyagokról; Az Európai Parlament és a Tanács 517/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a fluortartalmú üvegházhatású gázokról és a 842/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

A szálló por fő forrásai egyébként a lakossági szilárd tüzelés és a közúti közlekedés, ami mellett az ipari, mezőgazdasági eredetű terhelések is szerepet játszanak. A probléma kezelésére a kormány 2011-ben ágazatközi intézkedési programot fogadott el, de az nem vezetett a kívánt eredményre. Az Európai Bizottság a határértékek betartásának következetes elmulasztása miatt, csaknem tíz évnyi eredménytelen eljárást – illetve ismételt figyelmeztetést – követően (egyidejűleg több tagállammal szemben) bírósági szakaszba léptette a kötelezettségszegési eljárást, amely 2021-ben elmarasztaló ítélettel zárult.<sup>48</sup>

Bár az említett kormányrendelet szabályozza az irányelv szerinti hosszú és rövid távú intézkedési terveket, azok nem hatékonyak. A levegőtisztaság-javító programok (amelyek pl. elvárják az önkormányzatoktól az avar és a kerti hulladékok égetésének a betiltását, különböző behajtási korlátozások érvényesítését, növényzet telepítését) ugyanis nem hatósági határozatok, és nem is jogszabályok, így a kikényszerítésük, végrehajtásuk alig lehetséges (megjegyzendő, a tervek hatékonysága más tagállamokban is probléma<sup>49</sup>). A füstködriadó-tervek fő hiányossága pedig az, hogy a megelőzéshez szükséges intézkedéseket nem tartalmazzák, a kormányrendeletben meghatározott intézkedések a kialakult állapotnak legfeljebb a jelentős romlását akadályozhatják meg, de a megoldást az adott helyzetben az időjárás megváltozása jelentheti csak. Bizonyos intézkedéseknek nem biztosítható a végrehajtása, pl. 2009-ben Budapest főpolgármestere rendelt el rendszámhoz kötött korlátozást füstködriadó idején, amit sem az autósok, sem a fellépni jogosult hatóságok nem vettek komolyan.<sup>50</sup>

Az EUB következetes gyakorlata szerint a tervezésben való civil részvétel kiterjed arra is, hogy az érintett civil szervezetek, állampolgárok fellépjenek nemzeti bíróságai előtt az irányelv szerinti intézkedések, köztük a cselekvési tervek elfogadása érdekében, a tagállami hatóságokkal szemben.<sup>51</sup> Magyar vonatkozásban a budapesti levegőtisztasági terv esete említendő, amelyet elfogadott ugyan, majd több ízben felül is vizsgált a hatóság, azonban a légszennyezettségi mutatók nem javultak. Egy civil szervezet a terv felülvizsgálatát kezdeményezte, amit a hatóság elutasított, majd a törvényszék és a Kúria ítélete is elutasította a civilek ezt vitató keresetét.<sup>52</sup> A dön-

<sup>48</sup> A C-637/18 sz. Bizottság v. Magyarország ügyben 2021. február 3-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2021:92).

<sup>49</sup> Fodor László: *A falu füstje. A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon* (Budapest: Gondolat 2019) 48.

<sup>50</sup> Van olyan rendőrfőkapitányság, amelyik arra kérte az önkormányzatot, hogy ne éljen ezzel, a kormányrendeletben biztosított lehetőséggel. FODOR (49. l.) 354.

<sup>51</sup> A szakirodalomban már feldolgozott ítéletek (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) mellett említést érdemel a Bíróság ítélete (nagytanács) a C-61/21. sz. JP v. Ministre de la Transition écologique, Premier ministre ügyben, 2022. december 22. (ECLI:EU:C:2022:1015). Jóllehet, a legutóbbi ítéletben egy francia állampolgár keresetéről volt szó, amellyel kapcsolatban a Bíróság megállapította, hogy az elégtelen tagállami intézkedések nem adnak alapot a tagállammal szemben kártérítési igény érvényesítésére, az ítélet megerősíti a magánszemélyek jogát arra vonatkozóan, hogy kikényszerítsék a tagállami intézkedéseket, és nem zárja ki, hogy a kártérítés a nemzeti jog alapján megállapítható legyen.

<sup>52</sup> Kúria Kfv.IV.37.700/2020/5. (BH 2021.4.120).

tés részben azon alapult, hogy a levegővédelmi kormányrendelet csak véleményezési jogot biztosít, amivel a felperes nem élt, ha pedig utólag soron kívül felülvizsgálatot kezdeményezhetne, az kiüresítené a tervezést. Fontos érv volt a tervezés igazgatási jellege is, vagyis hogy nem hatósági jogkörrel van szó.

Az EUB gyakorlatában azonban ilyen szempontok nem játszanak szerepet. Ráadásul, ha a magánszemélyek nem követelhetik is konkrét intézkedéseknek a tervekbe foglalását, az egyértelmű, hogy azoknak minél rövidebb időn belül el kell érniük a határértékek betartását, illetve a lehető legrövidebbre szorítását azon időszakoknak, amelyben a határértékek betartása nem lehetséges. Bár a korábbi ügyekben a tényállás (hiányzó terv) vagy a követelés tárgya (kártérítés) eltérő volt, az uniós jog hatékonysága szempontjából azok és a magyar ügy azonos megítélés alá tartoznak. Álláspontom szerint a felülvizsgálat kezdeményezése nem függhet a véleményezési jogtól, hiszen egy intézkedési terv alkalmatlansága nem feltétlenül derül ki a terv előkészítése során, de a levegőterhelések időközbeni változása is indokolhatja a felülvizsgálatot. A felülvizsgálat a jogszabály alapján a hatóságnak kötelezettsége is. Végeredményben tehát, amennyiben a hazai szabályozás nem teszi lehetővé az érintett nyilvánosság számára a megfelelő hatósági intézkedések kikényszerítését, megsérti a keretirányelv előírásait, illetve a hatékony jogvédelem, az igazságszolgáltatáshoz való lehető legszélesebb hozzáférés követelményeit is, amelyek a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, 1998. június 25. napján, Aarhusban elfogadott egyezményből is következnek. 2024 tavaszán egyébként a Bizottság kötelezettségsgézi eljárást is indított amiatt, hogy a hazai jogszabályok – a természetvédelem, vízgazdálkodás, levegőminőség, hulladékgazdálkodás, ipari kibocsátások és zajvédelem területein – nem teszik lehetővé, hogy bírósághoz lehessen fordulni a hatóságok bármely határozata vagy mulasztása kapcsán.

Az ügy arra is felhívja a figyelmet, hogy az uniós jog olyan jogintézményeket, szabályozóeszközöket tesz a környezetjog részévé, amelyeknek a magyar jogban való megfelelő elhelyezése még várat magára. Ilyenek a hosszabb távú, illetve stratégiai jellegű tervek, amelyeknek a jelentőségét az is aláhúzza, hogy egy irányelv előírja az ilyen tervek környezeti hatásainak az előzetes vizsgálatát, és annak során a nyilvánosság bevonását.<sup>53</sup>

## 5. VÍZÜGYI POLITIKA – VÍZVÉDELEM

A vízügyi politika bizonyos értelemben kakukktojás: az EU számos szakpolitikai dokumentuma megnevezi, jóllehet nincs külön szerződéses háttére.<sup>54</sup> Eredetileg a környezetpolitika részeként jelent meg a vízvédelem, a települési szennyvízkezelésre,

<sup>53</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK irányelve (2001. június 27.) bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról.

<sup>54</sup> SZILÁGYI János Ede: *Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog* (Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó 2018) 184.

mosószerekre, ivóvíz-minőségre stb. vonatkozó irányelvekben, és csak később öltött testet a szélesebb, a környezetvédelmi szempontokat integráló vízügyi politika. Ennek a folyamatnak az alapköve a 2000/60/EK irányelv, a vízügyi keretirányelv, és újabb megnyilvánulása a 2007-ben elfogadott, árvíz-irányelv.<sup>55</sup> Emellett olyan szakpolitikákba is integrálnak vízpolitikai célokat, mint a közös agrárpolitika. A keretirányelv előírásai nyomán a tagállamoknak – vízgyűjtő-kerületenként, egymással együttműködve – vízgyűjtőgazdálkodási terveket kellett elfogadniuk 2009-re, és intézkedéseikkel a vizek jó kémiai és ökológiai állapotát kellett elérniük 2015-re, illetve 2027-ig.<sup>56</sup> A vizek kémiai állapotával kapcsolatos, (különböző szennyezőanyag-kategóriákra vonatkozó) környezetminőségi követelmények 2008-ban egy úgynevezett „környezetminőségi irányelvbe” kerültek.<sup>57</sup>

A vízvédelmi követelmények közül számos tagállamban (így Magyarország számára is) a települési szennyvizek kezelését előíró irányelv (1991) jelentette a legnagyobb kihívást (a csatlakozás idején, pl. a főváros kommunális szennyvize még tisztítatlanul ömlött a Dunába), aminek a teljesítési határideje a szennyvízkezelési agglomerációk sajátosságaihoz igazodott. Jelenleg már mintegy 90%-os arányban megvalósul a szennyvizek kezelése Európában (a hazai arány 2020-ban közel 85% volt), ugyanakkor mintegy tízmillió embernek a szanitációhoz való hozzáférése még nem biztosított.

2004 után új irányelvek születtek egyes speciális szabályozási területeken, mint a felszín alatti vizek, a fürdővizek és az ivóvíz minősége. Utóbbi arra is törekszik, hogy a fogyasztók bizalmát növelje a csapvíz iránt, ezáltal csökkentve a műanyag palackok mennyiségét.<sup>58</sup> A vizek mezőgazdasági nitrátszennyezésének csökkentésére irányuló szabályok (1991) többször módosultak, e téren jelenleg is felülvizsgálat zajlik, különös tekintettel a szennyezés folytatódására. A Bizottság 2022-ben javaslatot nyújtott be a keretirányelv módosítására, különösen a hatékonyság javítása érdekében.<sup>59</sup> Zajlik a szennyvízirányelv felülvizsgálata is, olyan célkitűzésekkel, mint a mikroműanyagok vagy az üvegház-gázok kibocsátásának csökkentése.

Magyarország vízvédelmi előírásait (ivóvízminőség, mezőgazdasági nitrát-kibocsátások, szennyvízkezelés, felszíni és felszín alatti vizek védelme stb.) több lépésben igazította a változó uniós joghoz, kijelölte a sajátos szabályozást igénylő területeket (pl. a mezőgazdasági termelőket érinti, hogy az ország területének mintegy

<sup>55</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2007/60/EK Irányelve (2007. október 23.) az árvíz kockázatok értékeléséről és kezeléséről.

<sup>56</sup> SZILÁGYI János Ede: *Vízjog: Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában* (Miskolc: Miskolci Egyetem 2013) 133–140.

<sup>57</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2008/105/EK irányelve (2008. december 16.) a vízpolitika területén a környezetminőségi előírásokról, a 82/176/EGK, a 83/513/EGK, a 84/156/EGK, a 84/491/EGK és a 86/280/EGK tanácsi irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről, valamint a 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról.

<sup>58</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2184 irányelve (2020. december 16.) az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről.

<sup>59</sup> Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK irányelv, a felszín alatti vizek szennyezés és állapotromlás elleni védelméről szóló 2006/118/EK irányelv és a vízpolitika területén a környezetminőségi előírásokról szóló 2008/105/EK irányelv módosításáról, COM/2022/540 final.

70%-a nitrátrézkény terület, ahol az általánosnál szigorúbb előírások érvényesülnek).

Nemzeti vízgyűjtő-gazdálkodási tervünk 2009-re elkészült, azonban a tervezés során bizonytalansági tényezőként merült fel az engedély nélküli kutak magas aránya (feltételezhetően az összes kút mintegy 90%-a). Ezek vízhozamát szakértői becsléssel „állapították meg.” A terv szerint a teljes vízkivétel 12%, más becslések szerint viszont 20%-áról van szó,<sup>60</sup> ami gyakorlatilag ellehetetleníti a tervezést, igazságtalan a legális vízhasználókra nézve, egyes területeken veszélyezteti a vízellátást, ráadásul nem tud így érvényesülni a költségmegtérülés (szennyező fizet) elve. A jogalkotó „kútamnesztia” bevezetésével próbálta meg elérni, hogy a tulajdonosok utólag megterveztesék és engedélyeztesék kútjaikat. A vízgazdálkodási törvény módosítása (2016) szankció nélkül lehetővé tette az utólagos engedélyeztetést 2018 végéig, de ez az ingatlantulajdonosokat terhelő tervezési és engedélyeztetési költségek – és az esetleges díjfizetéstől való félelem – miatt ellenállást váltott ki. Egy módosító javaslat szerint ezért nyolcvan méter mélységig mentesítették volna a kötelezettség alól a kerti (háztartási igényeket kielégítő) kutakat, ami azonban – a korábbi szabályozás enyhítéseként – a visszalépés tilalmába ütközött. A 13/2018. (IX. 4.) AB határozat megsemmisítette az érintett rendelkezést. Ezt követően a kormányzat a határidőt több ízben is kitolta, végül 2023-ban – egyebek mellett a hatósági szervezeti kapacitások elégtelenségére, a határidők eredménytelen leteltére hivatkozva – feladta eredeti szándékát. A vízgazdálkodási törvény újabb módosítása nyomán – immár nyilvánvalóan a visszalépés tilalmába ütközően – a 2024 előtt létesült, ötven méternél nem mélyebb, vízzáróréteget el nem érő, háztartási kutak legálisnak számítanak, azokat még csak bejelenteni sem kell (2023. évi LI. tv.).

A keretirányelv céljainak az érvényesítése más okokból is elmarad. A mezőgazdasági öntözésre eltérő – a korábbiakhoz képest könnyített – szabályok vonatkoznak, 2019-től külön törvény segíti elő az öntözéses gazdálkodást. Az azzal összefüggő díjszabályozásnak a takarékosagra kellene ösztönöznie, a keretirányelv szerinti költségmegtérülés elve alapján. A vízhasználat, illetve az (állami) öntözési szolgáltatás kapcsán – az EUB egyik ítélete nyomán (C-525/2012. sz. ügy) – kétféle díj szabályozására is sor került. Az egyik a vízkészlet-járulék, amit – más ágazatoktól eltérően – mezőgazdasági termelőknek eddig nem kellett megfizetni. A másik a mezőgazdasági vízszolgáltatási díj, amit kifejezetten az ágazatra találtak ki, de úgy, hogy teljes mértékben átvállalta a gazdától a központi költségvetés. A kormányzat a Bizottsággal szemben vállalta, hogy a továbbiakban a díjnak csupán egy részét vállalja át a költségvetés, de az utóbbi években az aszályra tekintettel ismét sor került a teljes átvállalásra. Mindkét díj alól számos kivétel érvényesül, pl. a vízmennyiség és a tartósan vízhiányos időszakok függvényében, így összességében a díjak kevésbé vagy egyáltalán nem fejtik ki hatásukat.

<sup>60</sup> LIEBE Pál – KUMÁNOVICS György – RÓZSA Attila – SZONGOTH Gábor – TAHY Ágnes – SZÖLLŐSI-NAGY András – CSISZÁR Endre – PUMP Judit – LÉNÁRT László: „A kutakkal kapcsolatos problémák a felszín alatti vízkészletekkel való fenntartható gazdálkodás és a vízvédelem területén (Körkép és körkép)” *Vízügyi Közlemények* 2021/2. 64.

## 6. KÖRNYEZETVÉDELMI FELELŐSSÉG

A felelősség szabályozása minden jogterületen kulcskérdés. Az EU szakpolitikai stratégiái hosszú ideje rámutatnak arra, hogy a felelősség érvényesítése nélkül nincs hatékony szabályozás, hiányos az implementáció. Ebben a pontban az éppen európai uniós csatlakozásunk előestéjén hatályba lépett, és annak idején kulcsfontosságúnak tekintett, környezeti felelősségi irányelvvel<sup>61</sup> kapcsolatban kívánok néhány összefüggésre rámutatni.

Az irányelv, bár polgári jogi és közigazgatási jogi elvek, elemek egyaránt megfigyelhetők benne,<sup>62</sup> nem szabályozza a környezetvédelmi felelősség valamennyi kérdését.<sup>63</sup> Előírásai a természet (védett fajok és természetes élőhelyek), a talaj és a víz védelmére terjednek ki, amiben – közvetve – a levegő szennyezése is jelentőséghez jut.<sup>64</sup> A ténylegesen bekövetkezett károkon túl a veszélyeztetésre is vonatkozik: intézkedései a megelőzésre és a helyreállításra irányulnak. Az európai környezetpolitikában már jól ismert szennyező fizet elv<sup>65</sup> jegyében a kötelezettségek alanya az „operátor” (környezethasználó). Meghatározott tevékenységek folytatói objektív felelősséggel tartoznak az általuk okozott károkért, míg egy másik konstrukcióban az uniós előírások alapján védett fajokat és élőhelyeket veszélyeztető vagy károsító (taxatív fel nem sorolt) tevékenységek folytatói vétkességük esetén vonhatók felelősségre.

<sup>61</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről.

<sup>62</sup> Vö. KECSKÉS Gábor: „A környezeti felelősség irányelv hazai végrehajtásának tapasztalatai, felülvizsgálata, a jövőbeli változtatások iránya” *Pro Futuro* 2020/2. 34., <https://doi.org/10.26521/profuturo/2020/2/8430>; BÁNDI Gyula: „Jogalkotási javaslat a jövő nemzedékek szószólójától” *Pro Futuro* 2020/2. 15., <https://doi.org/10.26521/profuturo/2020/2/8427>. Polgári jogias az objektív (kimentési) felelősség és a felróhatóság megjelenése, közjogias a helyreállítás előírása és hatósági jóváhagyása, a társadalmi szervezetek vagy a kárveszéllyel fenyegetettek hatósághoz fordulása, illetve a pénzügyi helytállás, vagy akár a pénzügyi biztosítékok alkalmazásának a tagállam általi ösztönzése (ami tagállami kötelezettség), illetve előírása (mint lehetőség). Kifejezetten hiányzik a magán-személy kártérítési igénye, az állam háttérfelelőssége (az állami felelősségi körbe tartozó kármentésítés), a pénzügyi biztosítékok körének szabályozása.

<sup>63</sup> A környezeti felelősség szabályozása nem lehetséges egyetlen jogi aktusban, számos uniós irányelv rögzít (többnyire közigazgatási jellegű) további felelősségi szabályokat, speciális környezetvédelmi területeken, a büntetőjogi felelősségről pedig 2008-ban külön irányelv született. Utóbbira lásd GÖRGÉNYI Ilona – UDVARHELYI Bence: „A környezeti bűncselekmények megítélésének változásai az Európai Unióban” *Magyar Jog* 2019/9. 508. A szabályozás jelenleg zajló felülvizsgálatára lásd Ilona GÖRGÉNYI: „Environmental human rights and the protection of the environment through criminal law in the light of recent developments” *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2022/32. 47–54., <https://doi.org/10.21029/jael.2022.32.42>. Ezekon felül a tagállamoknak vannak nem harmonizált felelősségi szabályai is, pl. a károsultak magánjogi igényeire vonatkozóan.

<sup>64</sup> Összességében azonban még így is inkább szektorális ez a szabályozás, vö. Lothar KNOPP – Ingmar PIROCH: „Die EU-Umwelthaftungsrichtlinie in der mitgliedstaatlichen Praxis – erste Erfahrungen, unterschiedliche Bedeutung und Folgeprobleme einer bloßen Rahmenrichtlinie” *Natur und Recht* 2013/1. 25., <https://doi.org/10.1007/s10357-012-2355-4>.

<sup>65</sup> CsÁK Csilla: „Gondolatok a szennyező fizet elv alkalmazásának problémáiról” *Miskolci Jogi Szemle* 2011, különszám, 35.



Az átültetés – az EUB elmarasztaló ítéletei ellenére – számos tagállamban 2010-ig húzódott, és az implementációs problémák azóta is jellemzők.<sup>66</sup> 2016-ban a Bizottság megállapította, hogy a tagállamok gyakorlata nem egységes a tekintetben, hogy mely károkat tekintik az irányelv hatálya alá tartozónak, és a nyilvánosság bevonása terén is jelentősek az eltérések. Gyakran elmaradnak a biológiai sokféleséget fenyegető károk megelőzésére irányuló intézkedések. Tipikus probléma a pénzügyi biztosítékok rendszerének hiányos szabályozási háttere, a piacon elérhető, környezetvédelmi felelősségbiztosítási konstrukciók elégtelensége, a megbízható adatok hiánya.<sup>67</sup>

A 2010 őszén, hazánkban bekövetkezett vörösiszap-katasztrófa elgondolkodtatta az uniós jogalkotókat, de elmaradtak az intézkedések. A Parlament 2015-ben számos javaslatot fogalmazott meg a Bizottság számára az irányelv és egyes szakterületek (bányászat, hulladékok) előírásainak a felülvizsgálatához, emellett felhívta a figyelmet a magyarországi hatósági ellenőrzések továbbra is elégtelen gyakorlatára.<sup>68</sup> 2017-ben mind az irányelv hiányosságait, mind a tagállami implementációs törekvések elégtelenségét felrovo állásfoglalást adott ki, kérve a Bizottságot az értelmezési nehézségek mielőbbi orvoslására.<sup>69</sup>

Az irányelv felülvizsgálata jelenleg zajlik. A Bizottság felhívására érkezett vélemények arra utalnak, hogy az irányelv nem érte el a célját, a gyakorlatban nem érvényesül a szennyező fizet elv, túlságosan szűk a tárgyi hatály. Mások a kisvállalkozások terheinek a növekedésétől tartanak az irányelv hatályának az esetleges bővítése esetén.<sup>70</sup> A Bizottság megrendelésére készült, valamennyi tagállam gyakorlatára kiterjedő tanulmány arra mutat rá, hogy nyilvánvalóan több, releváns káresemény történik, mint amennyi a hivatalos adatokban megjelenik, a tagállami hatóságok többsége az irányelv szerinti felelősségi szabályok helyett a régebbi keletű, nemzeti előírások alkalmazását részesíti előnyben.<sup>71</sup> Egy másik tanulmány szerint az irányelv keretei közt sem a kevésé jelentős, sem az igazán nagy környezeti katasztrófák

<sup>66</sup> KECSKÉS (62. lj.) 30.; CSAPÓ Orsolya: *A környezeti jogi felelősség határai. Az uniós jog hatása a magyar szabályozásra* (Budapest: Pázmány Press 2018) 165.

<sup>67</sup> KECSKÉS (62. lj.) 37–39.; A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv 18. cikkének (2) bekezdése alapján. COM/2016/0204 final.

<sup>68</sup> A vörösiszap-katasztrófa tanulságai öt évvel a Magyarországon bekövetkezett baleset után. Az Európai Parlament 2015. október 8-i állásfoglalása a vörösiszap-katasztrófa tanulságairól, öt évvel a Magyarországon bekövetkezett baleset után (2015/2801(RSP)). C 349/45, 2015. október 8. 45–49.

<sup>69</sup> Az Európai Parlament 2017. október 26-i állásfoglalása a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (környezeti felelősségről szóló irányelv) alkalmazásáról (2016/2251(INI)).

<sup>70</sup> Lásd: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13251-A-kornyezet-i-felelossegről-szolo-iranyelv-ertekeles-hu>. Figyelemre méltó az Európai Környezetvédelmi Iroda 2022-es álláspontja, amely további problémákat vet fel, lásd: <https://eeb.org/wp-content/uploads/2022/09/ELD-Position-Paper-FINAL.pdf>.

<sup>71</sup> FÜLÖP Sándor (szerk.): *Improving the implementation of the ELD and the evidence base*. Ref. Ares(2021)1737312., 2021, <https://circabc.europa.eu/ui/group/3b48eff1-b955-423f-9086-0d85ad1c5879/library/ec101025-1121-4809-a1ac-e72a146fd20d/details?download=true>.

nem kezelhetők.<sup>72</sup> Mindez az irányelv kudarcára mutat rá, és a módosításához szükséges, hosszas tárgyalásokat vetít előre.

Magyarország az átültetési kötelezettségnek határidőben tett eleget, bár a teljes szabályozási környezet kialakítása – a Kvt., illetve speciális (természetvédelmi, felszíni és felszín alatti vízvédelmi, valamint hulladékgazdálkodási tárgyú) jogszabályok elfogadása, módosítása – csak évekkkel később zárult le. Új, részletesebb normák jelentek meg a környezetkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjére vonatkozóan; a felszín alatti vizekre már addig is alkalmazott környezeti kármentesítés alkalmazását kiterjesztették a felszíni vizek és a természet védelmére. A környezet károsításáért való közigazgatási felelősség tényállása elvált a büntetőjogtól, és szélesebb körre terjed ki a korábbiakhoz képest. Nemcsak kedvezőtlen állapotváltozás, hanem egy ökoszisztéma-szolgáltatás romlása is értékelendő következmény (a kármentesítés e szolgáltatások helyreállítására irányul).

A szabályozás gyakorlati jelentőségének a megítélése nem lehetséges, mivel a magyar hatóságok nem kötelesek arra, hogy az irányelv hatálya alá tartozó káreseményekről külön nyilvántartást vezessenek, és azt elérhetővé tegyék. 2013-ban a tagállamoktól adatokat gyűjtött ugyan a Bizottság, de azok rendkívül ellentmondásosak (Magyarország akkor 563 káresetet jelentett, ami csaknem elérte a valamennyi tagállamból jelentett káresemények számának a felét, miközben számos tagállam egyetlen esettel sem számolt).

A magyar nemzeti szabályozás és a környezeti felelősségi irányelv viszonyát előzetes döntéshozatali eljárásban vizsgálta az EUB.<sup>73</sup> A Kvt. (102. §) az ingatlantulajdonos egyetemleges felelősségét állapítja meg, túlmutatva az irányelv adta kereteken. Mivel az irányelv megengedi a tagállamoknak, hogy előírásaihoz képest szigorúbb intézkedéseket tegyenek (tartsanak fenn), amennyiben azok a felelősség hatékonyabb érvényesülését szolgálják, a fő kérdés az volt, hogy a felelősségnek a kiterjesztése megfelel-e e törekvésnek, illetve általánosságban, a szennyező fizet elvnek.

Az EUB arra jutott, hogy a szennyező tevékenység helyszínéül szolgáló ingatlan tulajdonosára kiszabott bírság – mint az uniós előírásnál szigorúbb intézkedés – összeegyeztethető lehet az uniós joggal, de ennek feltétele az is, hogy szigorúbb védelmi célt szolgáljon, és a mértéke is ahhoz igazodjon (vagyis megfeleljen az arányosság követelményének). Elfogadta, hogy a magyar szabályozás az ingatlantulajdonosok egyetemleges felelősségén keresztül kiterjeszti a szennyező fizet elvét az ingatlanhasználó tevékenységének a felügyeletére (a tulajdonostól elvárható, hogy az ingatlanon folyó környezethasználatot a tulajdonosi jogosítványok keretei között ellenőrizze), ami az irányelv céljával összhangban lévő, ugyanakkor annál szigorúbb tagállami előírás. Ugyanakkor, mivel a hatóság az irányelv szerinti intézkedést nem hozott az ügyben, a nemzeti bíróság feladata eldönteni, hogy az eset az irányelv hatálya alá tartozik-e.

<sup>72</sup> Fülöp Sándor: „A környezeti felelősség joga civil környezetvédelmi jogi szakértők nézőpontjából” *Pro Futuro* 2020/2. 111–112., <https://doi.org/10.26521/profuturo/2020/2/8585>.

<sup>73</sup> C-129/16 *Türkevei Tejtermelő Kft. kontra Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség* ügyben 2017. július 13-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:547).

A döntés margójára érdemes feljegyezni, hogy a Kvt. 102. §-a szélesebb esetkört szabályoz, mint ami a konkrét jogvitában felmerült. Egyetemleges felelőssége a mindenkori tulajdonosnak van, az ingatlanon korábban (az ő tulajdonjogának a keletkezése előtt) zajlott tevékenységekkel összefüggésben is. A jelenlegi szabályozási környezetben ez arra ösztönzi a beruházókat, hogy új telephelyeik kiválasztásakor barnamezők (rozsdadóvezetek) helyett inkább új, többnyire addig termőföldként használt területeket hasznosítsanak. Eközben – mind az EU környezetvédelmi akcióprogramjai, mind a nemzeti környezetvédelmi programok szerint – az egyik legkomolyabb környezeti probléma, hogy a különféle beruházások, beépítések révén rohamosan csökken a zöldterületek, a termőföldek területe, és emiatt a talaj nem tudja ellátni ökoszisztéma-szolgáltatásait. A nemzeti szabályozás hatása tehát a stratégiai szinten megfogalmazott célkitűzésekkel ellentétes.

Megjegyzem, az Európai Bizottság a már említett talajvédelmi keretirányelv tervezetében<sup>74</sup> – amely egyúttal a környezeti felelősségi irányelv módosítására is irányult – kifejezetten foglalkozott a beépítések okozta „lezáródás” problémájával. A környezeti felelősségi irányelven túllépve rögzíteni kívánta a tagállamok felelősségét – helyreállítási kötelezettségét – is, a „történelmi” (2007 előtti) károkért. Bár a tagállamok egy részének (pl. az Egyesült Királyság, Németország, Ausztria) az ellenállása miatt a jogalkotási projekt akkor nem valósult meg, a szabályozás iránti igény továbbra is fennáll. 2016-ban egy európai polgári kezdeményezés, majd a Régiók Bizottsága és (2021-ben) az Európai Parlament is erre mutatott rá, új irányelvet tervezet benyújtására hívva fel a Bizottságot.<sup>75</sup>

Visszatérve a hazai fejleményekre, a szabályozás mindmáig nem kellően hatékony. A jövő nemzedékek szószólója által 2019-ben bemutatott anomáliák felszámolása – a hatósági kapacitások javítása, a pénzügyi biztosítékok rendszerének kiépítése, a releváns környezeti adatok rendelkezésre állása, az állampolgárok és civilszervezetek számára a jogorvoslati jogok biztosítása – az uniós szabályozás implementációját is javítaná.<sup>76</sup> Időközben a hulladékgazdálkodás területén történt némi előrelépés: 2021-ben a hulladékgazdálkodási hatóságok létrejötté (rendkívül széles, bár – végrehajtási rendeletek hiányában – máig nem pontosan tisztázott feladatkörrel), illetve 2023 végén a pénzügyi biztosítékok előírása.<sup>77</sup> Ellentétes hatású intézkedés ugyanakkor a veszélyhelyzeti felhatalmazás alapján hozott, a környezetvédelmi hatósági szerződésekről szóló 432/2023. (IX. 21.) Korm. rendelet, amely a szankcionálást (bírságszabás, a tevékenység korlátozása, felfüggesztése és megtiltása) kizárja a

<sup>74</sup> FODOR László: „Fenntartható földhasználat? – gondolatok egy talajvédelmi keretirányelv tervezete és az új hazai termőföldvédelmi szabályok kapcsán” in BÁNDI Gyula – BERKI András – KISS Csaba (szerk.): *Környezeti Management és Jog Egyesület: az első 15 év. Gondolatok a fenntarthatóságról* (Budapest: EMLA Egyesület 2008) 17. o.; TÓTH Zsolt: „Próbálkozások egy egységes és átfogó uniós talajvédelmi politika megteremtésére” *Iustum Aequum Salutare* 2018/3. 227–232.

<sup>75</sup> Az Európai Parlament 2021. április 28-i állásfoglalása a talajvédelemről (2021/2548(RSP)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0143\\_HU.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0143_HU.html).

<sup>76</sup> A jövő nemzedékek szószólójának jogalkotási kezdeményezése a környezeti felelősség hatékonyabb érvényesítése érdekében, 19. AJB-1495/2019, Budapest, 2019. december 4.

<sup>77</sup> A Ht. 70-72. §-a állapítja meg a biztosítékadási, biztosítási és céltartalék-képzési kötelezettségeket, amelyek részletes szabályait a 681/2023. (XII. 29.) Korm. rendelet rögzíti.

miniszter által jóváhagyott szerződés megkötése esetén. Nem a környezeti felelősségi irányelv által szabályozott, felelősségi eszközöket érinti, de a szennyező fizet elvvel ellentétes, és pl. az ipari kibocsátási irányelv előírásait sértheti, amelyek szerint a határértékek be nem tartása esetén nem lehet engedélyt adni, illetve azt vissza kell vonni. Egy ilyen megállapodásnak elvben csak pluszkötelezettségek vállalására lenne szabad vonatkoznia, és nem a szankciók elkerülésére.<sup>78</sup> Ellentétesnek tűnik az uniós követelményekkel az is, hogy a szerződéskötésnek nincsenek olyan eljárási garanciái (pl. jogorvoslat, nyilvánosság bevonása), mint az engedélyezésnek. A civil szervezetek és a szószóló által is kifogásolt jogszabály alkalmazási körével kapcsolatban a kormányzat sietett kijelenteni, hogy az akkumulátorgyárakra nem terjed majd ki, de ez a jogszabályból nem derül ki, és az adott helyzetben – az ágazat fejlesztésével szembeni aggályok megjelenése – inkább csak a kedélyek megnyugtatósára irányuló kommunikációnak tűnik.<sup>79</sup>

## 7. ZÁRÓGONDOLATOK

Az EU szerződési joga immár több évtizede elvárja, hogy a környezetvédelmi követelmények beépüljenek az uniós politikákba, azaz a környezeti szempontokat valamennyi uniós szakpolitikai intézkedés meghozatala során érvényesíteni kell. Ez – a szakpolitikai mivolt meghaladása – feltétele annak, hogy a környezeti előírások hatékonyan érvényesüljenek, azokat az érintettek (a többi szakpolitikához tartozó szektorban) magukra nézve irányadónak tekintsék. A valóságban e kapcsolat másik oldala legalább ennyire meghatározó. A környezetvédelem előtérbe kerülését nem egyszer gazdasági problémák/érdekek motiválják, ezért a környezeti követelményeket a gazdasági szempontokra (gazdasági hatékonyság, befektetések megtérülése, versenyképesség, jövedelemeloszlás, a tulajdon védelme, a vállalkozás szabadsága, fogyasztói érdekek stb.) tekintettel állapítják meg. Ezt igazolják az elmúlt húsz évben bekövetkezett válságokra adott jogi-szabályozási válaszok (ideértve a pénzügyi szabályozókat is), amelyek összekapcsolják egymással a gazdasági és környezeti fenntarthatóság szempontokat.

A szakpolitikai stratégiákban ugyanakkor nem mindig érhető tetten a felismerés, hogy valójában nincsen külön gazdasági és környezeti válság, hanem ezek szoros összetartozásáról van szó, és hogy a túlélés feltételeit a természeti erőforrások jelentik, vagyis a fenntartható fejlődés környezeti, gazdasági és társadalmi pillére közül az első a meghatározó.

<sup>78</sup> A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása és jogi összefoglalója a hatósági szerződés alkalmazási szempontjairól a környezetvédelemben. Budapest, 2023. október 23.

<sup>79</sup> A Fejér Vármegyei Kormányhivatal – a munkahelyek megőrzése érdekében – már meg is kötötte az első ilyen szerződést a Dunai Vasmű üzemeltetőjével. A szerződés hosszú távú klímavédelmi vállalásokat is tartalmaz, azonban azok aligha ellensúlyozhatják a levegőbe történő, jelenlegi szilárd részecske kibocsátásokat. Lásd: [https://kormanyhivatalok.hu/sites/default/files/dokumentumtar/fejerv/Dferr/hatosagi-szerzodes\\_fvkh\\_duna-furnace.pdf](https://kormanyhivatalok.hu/sites/default/files/dokumentumtar/fejerv/Dferr/hatosagi-szerzodes_fvkh_duna-furnace.pdf).

A válsághelyzetek ugyanakkor a szabályozást megalapozó közérdekek újra fogalmazását igénylik. Ennek során sajnos előfordul, hogy a társadalom egésze helyett meghatározott ágazati szereplők érdekei érvényesülnek (példa: mezőgazdaság, megújuló energia ágazat, építőipar).<sup>80</sup>

Az ökológiai hatékonyság javítása, az innováció igényli a szabad verseny adta, kedvező feltételeket is. A belső piacon érvényesülő verseny az európai integráció éltető közege, amit a magyar nemzeti szabályozás gyakran – az uniós jognak való megfelelés határait is feszegetve – szűkítően értelmez. Nem lenne meglepő, ha a Bizottság a jövőben több ilyen probléma miatt lépne fel. Az Alaptörvényben rögzített jogok is gyakran sérülnek, amit a leszűkített hatáskörű AB csak sporadikus jelleggel tud megállapítani. A hulladékgyűjtés hazai szabályozása – a sokféle veszteséggel járó modellváltás – szemlélteti talán legjobban azt, hogy – bár környezetvédelmi intézkedésekről, s szigorú uniós elvárásokról van szó – a kormányzati szabályozási érdek másutt keresendő, és hogy 2010 után a demokratikus, jogállami értékek eróziója a környezetvédelemre is kihat.<sup>81</sup>

Ki kell emelni a hazai díjszabályozás (beleértve a rezsicsökkentés)<sup>82</sup> kedvezőtlen gyakorlatát, de a környezetvédelmi célok elérésének esélyeit számos további intézkedés is ronthatja. Ilyenek az ellentétes hatású építőipari támogatások, a hatásukat tekintve át nem gondolt iparosítási tervek (akkumulátorgyártás)<sup>83</sup> vagy a kiemelt beruházásokra vonatkozó szabályozás is, amelynek révén éppen a legnagyobb környezeti hatású beruházások engedélyezési eljárásai üresednek ki. Figyelemre méltó, hogy az uniós jogban előírt engedélyezési követelmények (pl. környezeti hatásvizsgálat, ipari kibocsátások csökkentése) tekintetében széttartó a hatósági gyakorlat (pl. az akkumulátorgyárak különböző típusú engedélyeket kaptak). Jelentős beruházások (pl. Déli Körvasút, Fertő tavi beruházás, Club Aliga-fejlesztés, CATL debreceni akkumulátorgyár) engedélyeit helyezték kívül hatályon bíróságaink, illetve nemegy-

<sup>80</sup> BARTHA Ildikó – BORDÁS Péter – HORVÁTH M. Tamás: „Hős és antihős: Környezeti politika és pénzügyi szabályozás” *Pro Futuro* 2020/2. 154., <https://doi.org/10.26521/profuturo/2020/2/8431>.

<sup>81</sup> Az e tanulmányban nem vizsgált, államigazgatási eljárásjogi változások és a szervezeti átalakítások együttes értékelése is arra mutat, hogy az uniós tagságunk első éveiben elért eredményeket a jogalkotó mára már nem tartja fenn. Vö. ROZSNYAI Krisztina: „Aspekte der Umsetzung der EU-Regelungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes in Ungarn” in Cristina FRAENKEL-HAEBERLE – Johannes SOCHER – Karl-Peter SOMMERMANN (szerk.) *Praxis der Richtlinienumsetzung im Europäischen Verwaltungsverbund: Die Reichweite der Umgestaltung der nationalen Umwelt- und Energieverwaltung* (Berlin: Duncker und Humblot 2020) 175.

<sup>82</sup> A 2012-től bevezetett, úgynevezett rezsicsökkentés rossz irányban ösztönzi a fogyasztói szokások alakulását, miközben elvonja a közszolgáltatók forrásait a fejlesztésektől. Az energiaágazatban különösen szembeszökő az ellentmondásossága, hiszen – tekintettel az EU energiahatékonysági, illetve energiatakarékosági elvárásaira – tényleges (teljesítményen alapuló) rezsicsökkentést, az erőforráshasználat csökkentését lehetne elérni. Egy jelentősen megreformált modellben, az energiahatékonyságot ösztönözve, rászorultsági alapon maradhat fenn a jövőben: 2023 őszén legalábbis a Bizottság ezt javasolta, amikor pozitívan foglalt állást az ország (módosított) helyreállítási és rezilienciaépítési tervéről. Lásd: [https://hungary.representation.ec.europa.eu/energiamegtakaritast-osztonzo-celzott-rezsitamogatast-javasolunk-2023-12-05-0\\_hu](https://hungary.representation.ec.europa.eu/energiamegtakaritast-osztonzo-celzott-rezsitamogatast-javasolunk-2023-12-05-0_hu).

<sup>83</sup> A Kormány 2022-ben Nemzeti Akkumulátor Iparági Stratégiát fogadott el, azonban elmulasztotta feltárni a környezeti hatásokat, és bevonnai az érintett társadalmi partnereket, megsértve ezzel a stratégiai környezeti vizsgálatról szóló, uniós irányelv előírásait.

szer a hatóságok a bírósági eljárás ideje alatt lényegesen, a hiányzó környezetvédelmi előírásokat pótolva módosították korábbi döntésüket. Nemcsak a szűkebben vett környezetvédelmi, de a vízvédelmi-vízügyi igazgatásra is igaz, hogy hiányzik az erős, egyértelmű hatáskörökkel felvértezett, felkészült hatósági rendszer. A gyakori átszervezések nyomán a hatósági feladatok különböző szervek hatáskörébe tartoznak, hiányzik a megfelelő szakmai kapacitás.<sup>84</sup>

Az Unió intézkedései közt máig meghatározó az irányelv mint jogforrás. Jóllehet, a tagállamok mozgásteret egyre szűkül (a keretirányelvek előírásait „leányirányelvek” töltik ki, a szankciókat is részben már maguk az irányelvek konkretizálják), a transzpozíció továbbra is a tagállamok érdemi feladata, felelőssége. Annak során azonban sokszor nem látható, hogy van-e alternatívája a Kormány által választott szabályozási megoldásoknak (példa: koncesszió). Ez a gyakorlat elősegíti, hogy a kormányzati gazdasági érdekek környezetvédelmi köntösben jelenjenek meg, miközben nem feltétlenül biztosítja, hogy a környezetvédelmi szempontból leghatékonyabb megoldásokat válasszák.

Az uniós környezetjognak kezdettől fogva jellemző problémája, amit az egymást követő szakpolitikai programok is kiemelnek, a hatékonyság alacsony foka. Ebben a tekintetben az egyik elmozdulási irányt az jelentheti, ha az uniós polgárokat érdemben sikerül bevonni a szabályozás folyamatába és gyakorlatába, ha a polgárok rálátást, betekintést és beleszólást kapnak az ügyek intézésébe, azaz ellenőrzik saját tagállamukat. Az EU ennek érdekében számos intézkedést tett már korábban és a vizsgált időszakban is, mint amilyenek az európai polgári kezdeményezés intézményének a fejlesztése, az állampolgárok információs és részvételi jogosítványainak az egyre több irányelvbe való belefoglalása, a fogyasztói tudatosságot javító, környezetvédelmi termékinformációk közlésére irányuló, gyártói és forgalmazói kötelezettségek. Magyarország nem használja ki eléggé ezt a szabályozási módszert, ugyanakkor ez nem csak szabályozás vagy kormányzási stílus kérdése: a kultúráját, akárcsak a bizalmat is javítani kell. A környezetvédelem ab ovo rendszerkritika, ezért egy erősen átpolitizált, a demokratikus értékek tekintetében megosztott társadalomban akár ellenségesen is fogadhatja a mindenkori hatalom a zöld civil kezdeményezéseket. A fentiek tükrében nem meglepő, hogy a környezetvédelmi érdekek gyakran egyéb – különösen gazdaságpolitikai – céloknak rendelődnek alá. A közérdek transzparens megfogalmazása,<sup>85</sup> egy, a partnerekkel együtt kidolgozott és elkötelezett kormányzati szakpolitika léte, illetve következetes szem előtt tartása, együttműködés a társadalmi partnerekkel, a közérdekű adatokhoz való hozzáférés gyakorlatának a javítása, bár mind közhelyszerűen hangzik, egyaránt elősegíthetnek a társadalom szemléletének, tudatosságának, igényeinek, alulról jövő kezdeményezéseinek a kibontakozását és az ország környezetvédelmi teljesítményének javulását.

<sup>84</sup> LIEBE–KUMÁNOVICS–RÓZSA–SZONGOOTH–TAHY–SZÖLLŐSI-NAGY–CSISZÁR–PUMP–LÉNÁRT (60. lj.) 65.

<sup>85</sup> A nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások hiányos szabályozása kapcsán lásd pl. a 16/2022. (VII. 14.) AB határozatot, valamint a jövő nemzedékek szószólójának a területhasználók települési szintű szabályozásának átalakításával kapcsolatos alapjogi összefoglalóját, valamint a jogalkalmazást és a jogalkalmazást támogató javaslatait. AJB-564/2022, Budapest, 2022. december 13.