

Környezetjog – környezeti konfliktusok



Fülöp Sándor

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

Szerző:

Dr. Fülöp Sándor PhD

Szakmai lektor:

Dr. Baranyai Gábor

Szakmai szakértő:

Dr. Boda Zsolt

Olvasószerkesztő:

Császár-Biró Anna

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. március 18.

Kiadja:

© NKE, 2018

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert
Dékán

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

TARTALOM

Bevezetés	5
1. A környezeti konfliktusok szociológiája	6
1.1. A környezeti konfliktusok fogalma, fajtái és fejlődési szakaszai	6
1.2. A modern kor gazdasági projektjeivel kapcsolatos környezeti konfliktusok	7
1.2.1. A többség és kisebbség konfliktusa	8
1.2.2. Alternatívák hiánya	8
1.2.3. A kockázatok lebecsülése, tagadása	8
1.2.4. Az időtényező	9
1.2.5. Az önkormányzati konfliktus	10
1.3. A környezeti konfliktusok megoldására javasolt módszerek	11
1.3.1. A környezeti konfliktusok észlelése és értelmezése	11
1.3.2. A környezeti konfliktusok kommunikációja	12
1.3.3. Érdekkiegyensúlyozó elméletek	13
1.3.4. A környezetvédelmi alapelvek szerepe a konfliktusok kezelésében	14
2. A környezeti konfliktusok megoldásának kulcseleme: a közösségi részvétel	17
2.1. A NIMBY szindróma	17
2.2. Garé és a civil társadalom ereje	18
2.3. Kik a környezetvédők?	18
2.4. „Stakeholderek”	20
2.5. Milyen eszközökkel érvényesítik érdekeiket a környezetvédelmi civil szervezetek?	20
3. A közösségi részvétel joga	21
3.1. A közösségi részvétel mögött álló jogpolitikai megfontolások	21
3.2. A közösségi részvétel jogalapja	22
3.3. Hatóság – ügyfél – résztvevő konfliktus	22
3.4. A környezeti információ konfliktusa	23
3.5. A részvétel (véleménynyilvánítás) konfliktusa	24
3.6. A jogorvoslat konfliktusa	25
3.7. Részvételre képzés	26
3.8. Részvételre képtelenítés – az úgynevezett SLAPP ügyek	27
4. A környezeti hatásvizsgálat horizontális jogintézménye	29
4.1. A környezeti hatásvizsgálat és anomáliái	29
4.2. Stratégiai környezeti vizsgálat	30
4.3. Telepengedélyezés	31
4.4. Társadalmi-gazdasági hatások vizsgálata	31
5. Konfliktusok az egyes környezetvédelmi ágazatokban	33
5.1. Természetvédelem	33
5.1.1. A természetvédelem alapvető dilemmája	33
5.1.2. Természetvédelem és településrendezés	34
5.1.3. Természet vagy a tulajdon tárgya; az ökológiai szolgáltatások koncepció a természetvédelemben	35
5.1.4. Szent tehének	36
5.1.5. Az időtényező a természetvédelmi jogban	37
5.1.6. A jogsértések nyílt felvállalása	37

5.2. Levegőtisztaság-védelmi jog	39
5.2.1. Egészség vs. városi lét	39
5.2.2. A lassan megfővő béka esete és a tehetetlenség egyéb megnyilvánulásai	39
5.2.3. Mennyi szennyezést kell elviselni egy város „normális működése” mellett?	39
5.2.4. Ki jött előbb?	40
5.2.5. Állattartás lakókörnyezetben	40
5.2.6. A bűz betartja a levegőszennyezési határértékeket	42
5.2.7. Közlekedésszervezés – a konfliktus áttolása más területekre	42
5.2.8. Eljárás-típusok, jogágak közötti kollízió – panaszjog vagy közigazgatási eljárás	45
5.2.9. Bizonyítás	45
5.3. Vízvédelem	46
5.3.1. A vízigénnyel kapcsolatos konfliktusok	46
5.3.2. A vízierőművekkel kapcsolatos konfliktusok	47
5.3.3. Antropocentrikus vagy mélyzöld környezetvédelem: a Duna ökológiai szolgáltatásai	48
5.3.4. Illegális kutak	49
5.3.5. Hatásköri ütközések a kolontári vörösiszap katasztrófa esetében.	50
5.4. Talajvédelem	50
5.5. Zaj	52
5.5.1. A zajkonfliktus fokozatos elmergesedése (béka 2)	52
5.5.2. Kevés ember zavarása sok érdekében: játszóterek, sportpályák	52
5.5.3. Szórakozás kontra pihenés	53
5.5.4. A „ki volt ott előbb?” kérdés a zajvédelemben	54
5.5.5. Szent tehenek a zajvédelemben	55
5.5.6. A már határérték feletti terhelés melletti további zajszennyezés, az együttes zajszennyezés	55
5.5.7. Közlekedéstervezés	56
5.5.8. A zaj bizonyítása	58
5.6. Hulladékgyártás	58
5.6.1. Környezet vs. környezet	58
5.6.2. Lakossági hulladékégetés	59
5.6.3. Bizonyítási nehézségek a hulladékégetési ügyekben	60
5.7. Bányászat, energia	61
5.7.1. Bányászat és környezetvédelem	61
5.7.2. Környezetvédelem vs. környezetvédelem: megújuló energia	61
5.7.3. Nukleáris energia	63
6. Környezeti konfliktusok megoldása úgynevezett rokonterületi jogi eszközökkel	64
6.1. Településrendezés	64
6.1.1. A korlátozottan rendelkezésre álló területek használatával kapcsolatos konfliktusok	64
6.1.2. A településrendezés gyakorlatában alkalmazott trükkök, visszasságok	65
6.1.3. A településrendezési konfliktusok értékelése a jogforrasi hierarchiában	66
6.2. Termőföldvédelem	66
6.3. Világörökség-védelem, műemlékvédelem	67
7. Összefoglalás	68
8. Irodalomjegyzék	69

BEVEZETÉS

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

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

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

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

1. A KÖRNYEZETI KONFLIKTUSOK SZOCIOLÓGIÁJA

1.1. A környezeti konfliktusok fogalma, fajtái és fejlődési szakaszai

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

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

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

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

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

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

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

A konfliktusok ezek szerint számos formában megnyilvánulhatnak, ami változhat a konfliktus fejlődési szakaszai során a konfliktus kialakulásától annak megjelenésén, a felek közötti véleménycserén keresztül a konfliktus elhúzódásáig, sőt öröklődéséig más szereplők részvételével. A konfliktus előrehaladtával azután a résztvevőinek indulati szintje, elszántsága általában fokozódik, hiszen egyre

több erőforrást mozgósítottak és egyre jobban elköteleződnek a saját álláspontjuk mellett. Lehetőséges, hogy először csak egy kritikai akcióban vettek részt, ami után azonban fokozott lobbizásba, tiltakozásba kezdhetnek, blokkolhatják a másik fél vagy felek törekvéseit perekkel, de élhetnek akár megfélemlítéssel, a konfliktus kitágításával nemzeti vagy nemzetközi szintre. Mindenesetre, ahogy a konfliktus történetében haladunk előre vagy az egyes szintek között egyre mélyebbre, úgy kerül a konfliktus egyre többbe a résztvevőknek. Nőnek a tranzakciós költségek és veszteségek, senki sem lesz elégedett az eredménnyel, ráadásul a résztvevők kapcsolata megromlik és amint módjuk nyílik rá, ismét felmelegítik a konfliktust. Ugyanakkor a későbbi fordulóknál már felhasználhatják az előzőek tapasztalatait, jobban ki tudják számítani a másik fél lépéseit és azokhoz tudják igazítani a saját stratégiájukat.

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

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

1.2. A modern kor gazdasági projektjeivel kapcsolatos környezeti konfliktusok

A környezeti konfliktusok alapvetően a rövid távú, korlátozott számú tényezőt figyelembe vevő gazdasági fejlesztési tervek és a hosszabb távú rendszerszintű gondolkozás között keletkeznek. Elsősorban nem arról van szó, hogy a szűklátókörű, önző vállalkozók felélik a véges erőforrásokat, beszenyeyezik a természetet, hanem egy egész világról, gondolkozási módszerről.

Tágabb történeti keretbe helyezve: a 200 évvel ezelőtti modernizációs kulturális fordulat eredményeképpen uralkodóvá vált a mérhető, igazolható, specializált tudás, amely szükségképpen vezetett a nem számszerűsített összefüggések háttérbe szorulásához. Ez a megközelítés a környezeti konfliktusokban is jól nyomon követhető. Évekkel, akár évtizedekkel ezelőtti településrendezési döntések diktálhatnak egy konkrét fejlesztést, amely itt és most már senkinek sem jó. Szűklátókörű gazdasági számítások igazolhatják egy projekt jövedelmezőségét, jöllehet a számításokból kimaradtak a tetemes károk, amelyeket a telepítése és működtetése a környezetben, a természetben, következőképpen más, működő vagy jövőbeni vállalkozásokban, a ma élő emberek és leszármazottaik egészségében, életkilátásaiban okoznak.

1.2.1. A többség és kisebbség konfliktusa

A környezeti konfliktusok sajátos jellemzője egy adott kisebbség érdekeinek feláldozása a (vélt vagy valós) többségi érdekek mentén. Természetesen az esetek egy részében valóban elkerülhetetlen, hogy a többségi érdek miatt a kisebbség érdeke háttérbe szoruljon – ezekben az esetekben gondosan fel kell tárnunk az egyes érdekek és érdeksérelmek súlyát és a lehető legteljesebben kompenzálni kell azokat, akik érdeksérelmet szenvedtek, adott esetben az előnyhöz jutott többség erőforrásaiból. Nem okvetlenül történik tehát az ilyen esetekben visszaélés vagy igazságtalanság. A többség azonban nem mindig valóságos többség. Adott esetben csak a társadalom egy önkényesen kihasított részében tűnik többségnek. Lehetséges, hogy csupán egy hangos és befolyásos kisebbség demagóg módon hivatkozik egy nem létező többségi érdekre vagy egyszerűen a közérdekre. Önmagában is ellentmondásos tehát, amikor a környezeti konfliktusokban a környezet védelme mint speciális, kisebbségi érdek jelenik meg, holott valójában minden ilyen ügyben mindannyiunk és utódaink életfeltételeiről van szó. A fenntartható fejlődés eszmerendszere azonban kiutat jelenthet ebből a feloldhatatlannak tűnő konfliktusból: csak környezetbarát, igazságos és megfizethető fejlesztési megoldások fogadhatók el.

1.2.2. Alternatívák hiánya

A környezeti konfliktusok kiéleződésének visszatérő oka a tervezett beruházásokkal kapcsolatos valódi alternatívák hiánya, melynek következtében az érintettek számára csak a projekt teljes elutasítása, megakadályozása marad az ésszerű magatartás. Ez azon beruházói attitűdnek a következménye, mely kizárólag egyetlen műszaki, pénzügyi megoldás megvalósításához ragaszkodik. A beruházások előkészítésének magas költségei okán a beruházók érthetően vonakodnak felhagyni az eredetileg tervezett projekt megvalósításával egy alternatíva kedvéért. Azzal is tisztában vannak, hogy erre a környezetvédelmi engedélyezési eljárások sem lesznek képesek rákényszeríteni őket. Következésképp, mire megindulnak a döntéshozatali folyamatok a területhasználatról vagy a környezeti hatásokról, valójában már nincsenek igazi alternatívák.

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

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

1.2.3. A kockázatok lebecsülése, tagadása

A modern életmód, fogyasztás és termelés a jelenlegi formájában összeegyeztethetetlen a földi élettel. Éppen az a legfőbb probléma a fogyasztói társadalommal, hogy nem vesz tudomást a természeti,

társadalmi és gazdasági rendszer egészéről. Ennek szükségképpen következménye a kockázatok lebecsülése, tagadása mind csoport, mind társadalmi szinten, illetve azok „jobb híján” alapon történő elfogadása.

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

A kockázat értékelésének eltorzulásával kapcsolatban érdekes adatok merültek fel a szakirodalomban a paksi atomerőművel kapcsolatos veszélyek értékelésének eltéréséről különböző, az erőműtől kis távolságban levő városokban. A paksi lakosok lényegesen enyhébben ítélik meg a nukleáris energiával kapcsolatos kockázatokat, mint az országos átlag. Ezzel szemben az erőműtől valamivel távolabb elhelyezkedő Kalocsán az emberek véleménye legalább ilyen mértékben eltér az országos átlagtól, csak hogy az ellenkező irányban. A paksiak nagyobb bizalma alapulhat a szakszerű ismeretek nagyobb mennyiségén, az kockázatokkal kapcsolatos több évtizedes személyes tapasztalaton, az iparváros jelleg miatt elterjedt technikabarátság szemléletén, de akár az üzem részéről kifejtett erőteljes propaganda tevékenységnek is köszönhető lehet. Nem zárhatjuk ki azonban az elhárítással kapcsolatos mechanizmusokat sem: ha túl közelinek, elháríthatatlannak érzékeljük a veszélyt, már nem nagyon van értelme menekülni, inkább meg kell tanulni vele együtt élni. Ugyanakkor ebből a példából már az is látható, hogy a környezeti károk kockázatának megítélését egy sor más tényező is befolyásolhatja, az információ, a szakértelem szintje, egy adott közösségben elterjedt vélekedések, egy adott beruházással kapcsolatos személyes tapasztalat, a beruházóval szemben kialakult bizalom vagy bizalmatlanság, sőt gazdasági és egyéb érdekek is, például, hogy az adott településen kapnak-e megfelelő ellentételezést a kockázat vállalásáért, illetőleg, hogy mindezt igazságosnak találják-e.

1.2.4. Az időtényező

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

A közösségi részvétel előbb időelőttinek, majd elkésztnek minősítésére jó példa volt a kétezres évek elején a Levegő Munkacsoport pere az M0-ás autópálya káposztásmegyeri szakaszának üti engedélyei ellen. A felperes civil szervezet állította, hogy a megemelt autópálya zaj- és levegőszennyezésével szemben semmilyen védelem nem lesz, hiszen a harmadik emeleti ablakok előtt mintegy

ötven méterrel elzúgó forgalom elé semmilyen zajvédő fal vagy növényzet nem telepíthető. A bíróság azzal utasította el a keresetet, hogy a még tervezési fázisban lévő közlekedési létesítmény környezeti hatásaival kapcsolatban semmi biztosat nem lehet mondani, hiszen például forgalomszámlálási adatok sem állnak még rendelkezésre. Később, amikor megépült az autópálya, természetesen a létesítési, sőt a használatba vételi engedéllyel szemben sem lehetett már semmilyen jogorvoslattal élni, mivel ez már túl késő lett volna...

Az időtényező egy másik vetülete, hogy bizonyos beruházások üzemeltetői eleve csak néhány évtizedre kell, hogy felelősséget vállaljanak a tevékenységük ennél jóval tovább tartó környezetvédelmi következményeiért. Ilyen például a bányászat, a hulladéklerakás, a széndioxid földalatti tárolása vagy éppen a nukleáris létesítmények. Ha a döntéshozatali eljárásokban kellő súllyal értékelnék akár a közvetlenül utánunk következő generációk érdekeit, akkor ezeket és a hasonló beruházásokat egészen másként terveznék és valósítanák meg.

1.2.5. Az önkormányzati konfliktus

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

Az önkormányzat alapfunkciója a helyi népképviselő, a területükön élő lakosság érdekeinek az artikulálása, érvényesítése. A helyi népképviselői funkcióval elvileg összefügg (de attól még szembe is kerülhet vele), hogy az önkormányzat gazdálkodik is: a tulajdonosa számos külterületi és belterületi, közterületi és magánterületi ingatlan, ingóság, saját és állami bevételekkel rendelkezik, gazdálkodási tevékenységet végez, adott esetben beruház, profitszerzésre törekszik. Az önkormányzat közhatalmat is gyakorol a területén, meghatározza a terület gazdasági, infrastrukturális, szociális és környezeti fejlődésének főbb irányait és feltételrendszerét. Az önkormányzat alkalmazásában álló jegyző és hivatala közigazgatási hatósági jogkörben is eljár. Egy felmerülő környezeti konfliktusban ennek megfelelően az önkormányzatokat megtalálhatjuk esetleg a beruházó szerepében, a beruházás településrendezési és egyéb helyi feltételeit meghatározó szerepben, szakhatóságként vagy éppen a beruházás, illetőleg valamilyen környezetszennyező tevékenység ellen tiltakozó ágensként is (általában ezek közül több szerepben vagy akár mindben).

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

Az önkormányzati konfliktusok sajátos vetülete az önkormányzatok közötti konfliktus, aminek a következő alfejezetben röviden ismertetett garéi ügy a mintapéldája: egy környezetszennyező beruházás adott esetben jelentős bevételt jelent egy önkormányzatnak, míg a szomszédos önkormányzatok csak a környezeti terhekből, károkból részesedhetnek. Hasonló volt a Zsáka-Vekerdi akkumulátorbontó ügye is, ahol szintén az egyik önkormányzat állapodott meg a beruházóval és húzott a megállapodásból jelentős hasznot, míg a beruházás lényegében a másik önkormányzat területét terhelte. A vácrátóti hulladéklerakó is nagy üzletet jelentett volna a befogadó önkormányzatnak, azonban Örbottyán és Váchartyán lakói hevesen ellenezték a tervet a lerakó fizikai közelsége, a szélirány és a szállítási útvonalak miatt.

Az önkormányzati környezeti konfliktusok nagyon sokszor telekspekulációkkal is összefüggésben állnak. Egy hulladéklerakó beruházásról írják, hogy a jól értesültek igen jól jártak. Az egyik gazda sebtiben 300 ezer forintért vett földet a tervezett beruházás helyén, majd rövidesen 3 millió forintot

kapott a kisajátítás folytán. A kevésbé szerencsések viszont, akiknek a földjeik lényegében ugyanott terülnek el, csak egy kicsit távolabb, igen rosszul járnak, hiszen földjeik a rossz szomszédság és a szennyezés miatt, esetünkben továbbá a beruházás földmunkáival összefüggésben talajvíz szint süllyedése miatt értéktelenné, sőt használhatatlanná válnak.

1.3. A környezeti konfliktusok megoldására javasolt módszerek

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

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

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

1.3.1. A környezeti konfliktusok észlelése és értelmezése

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

A környezeti konfliktusok makacs elhúzódásának egyik legfontosabb oka tehát az, hogy az abban résztvevő felek eltérő fogalomrendszerrel, tudatossággal közelítenek ugyanahhoz a problémához. A résztvevő felek számára ezért szükséges a közös fogalomrendszer kialakítása, amely segít a probléma egységes megfogalmazásában és hosszabb távon való kezelésében. Az átfogalmazás segít továbbá, a nem szorosan a problémához tartozó, ráakódott elemek eltávolításában, ideértve akár az elhúzódó konfliktus indulati elemeit is. A kiinduló, tartósan éles szembenálláshoz és kölcsönös vádaskodásokhoz képest a feldolgozott, átfogalmazott konfliktus már a megoldás irányába mutat, anélkül, hogy bármelyik álláspontot eltorzítaná, vagy akár csak jelentősen felpuhítaná. A közös fogalmi keret emellett valamiféle egységes közösségbe kovácsolja az annak előtte élesen szembenálló, egymás mellett elbeszélő érdekcsoportokat. A konfliktuskezelés témaköre így a társadalmi kohézió (social capital) tágabb kategóriájába illeszthető és kapcsolódik azokhoz az elképzelésekhez, amik a résztvevők közötti bizalom megerősítésére vagy újra-felépítésére, mint a konfliktus kezelésének alapvető feltételére tekintenek.

1.3.2. A környezeti konfliktusok kommunikációja

A helyes nyelvi megfogalmazás szerepét a környezetvédők nem mindig értékelik megfelelően, jól lehet ha egy bonyolult ökológiai problémához egy meghatározott megfogalmazás szorosan hozzátapad, annak rendkívül komoly következményei lehetnek. Gondoljunk például a militáns „invazív fajok” kifejezésre, aminek zászlaja alatt vonulva elég szép pusztítást végezhetnek jó szándékú laikus környezetvédők is bizonyos állat vagy növényfajokban. Egy különösen fájdalmas skóciai környezetvédelmi konfliktus zajlott a Külső Hebridák szigetcsoporthoz tartozó Benbecula, valamint az északi és déli Uist szigeteken, ahol rendkívül értékes, ám eredetileg természetes ellenségek híján a földön fészkelő tengeri madarak élőhelye található. 1974-ben az a néhány kevés gazdálkodó, aki a szigeteken élt, betelepített néhány sündisznót, hogy segítsenek a kerti kártevők féken tartásában. Segítettek, de cserébe jól elszaporodtak és elkezdtek rájárnai a madárfészkekre. A természetvédő szervezetek az irtást javasolták, harcos sündisznóvédő szervezetek – mert ilyenek is vannak természetesen – viszont inkább az áttelepítést szorgalmazták, olyannyira, hogy hajlandónak mutatkoztak 20 Fontot (mai áron 7000 Ft) kifizetni minden élve elfogott állatért. A harc egyre élesedett, már az országos lapok is előszeretettel cikkeztek róla. A kutatók három év alatt 466 újsághírt találtak a témában. Azt látták, hogy teljes mértékben eltért a két oldal nyelvhasználata és bár lényegében ebben az esetben mind a két oldal természetvédő, sőt állatvédő volt, a konfliktus dinamikája, nem utolsó sorban pedig a sajtó részvétele miatt az álláspontok és az egész vita stílusa polarizálódott. A sünivédők (sic) inkább érzelmi húrokat pengettek és ennek megfelelően olyan szavakat használtak, mint „tömeggyilkosság”, ami a madárvédők kegyetlenségére utalt, a madárvédők pedig, amely oldalon az intézkedést szorgalmazó szakértők és az azt elrendelő hatóság helyezkedtek el, inkább a szárazabb szakmai érvekkel és ennek megfelelő stílusjegyekkel operáltak. Megjegyezzük, hogy egy konfliktus idői lefolyásában a szembenálló felek szóhasználatában bekövetkező változások (durvább, általánosítóbb, vagy éppen finomabb, árnyaltabb kifejezések gyakoribbá válása) érzékenyen mérik a felek álláspontjának közeledését vagy éppen távolodását, ezt a tapasztalatot pedig akár a felek, akár egy mediátor hasznosíthatja a megfelelő beavatkozás megválasztásához.

Egy másik éles környezeti konfliktust Equadorból, az Andokban levő Intag régió esőerdővel borított területéről jegyezték fel. A szembenálló felek bányászok és őserdő védők („mineros” és „ecologistas”) álláspontja élesen szemben állt. A bányapártiak ékesszólóan ecsetelték, hogy a régió lakosai nélkülözik a modern egészségügyi és oktatási ellátást, a közlekedést és egyéb infrastruktúrát, következképpen vállalkozási, üzleti lehetőségei behatároltak. A kistermelő farmer és fakitermelő foglalkozásokon kívül a rézbánya számos más lehetőséget hoz majd, a falusi környék életszínvonalát megemeli. A környezetvédők viszont arra hivatkoznak, hogy az esőerdők megővésének globális, nemzeti és helyi jelentősége egyaránt óriási, ráadásul olyan pótolhatatlan ökológiai szolgáltatásokat nyújtanak, amelyek a helyieknek számos megélhetési forrást biztosíthatnak. A hatalmas területre tervezett külszíni bányák visszafordíthatatlan károkat okoznának, helyettük inkább védeni kellene a helyi életminőséget, minimalizálni kellene a helyi társadalmi szövedéket és a kisfarmerek jólétét fenyegető terveket. Figyeljük meg, hogy a bányapártiak jövő időben beszélnek, a fényes jövőt ígérnek, amire bizony nagy kereslet lehet egy elmaradott, deprivált régióban. A környezetvédők pedig inkább a múltra koncentrálnak, annak megőrzendő értékeit igyekeznek feltárni és persze ezzel együtt, azokból kiindulva szervesen felépíteni egy harmonikus és talán realisabb jövőt. A bányapártiak kommunikációs nyersanyaga a technika, a tudomány, a neoliberais közgazdaságtan nyelve. A környezetvédők, bár megpróbálhatnak ugyanezen a terepen küzdeni (aligha bújhatnak ki ez alól, hiszen ez az uralkodó nyelvezet a világban manapság), használják a maguk helyi tudásra, hagyományokra épített fogalom- és persze értékrendszerüket is. A tudomány oldaláról a nemzetközi természetvédelmi kutatások, konferenciák, államközi egyezmények nyelvezetéből a biodiverzitás fogalomkörére építhetnek, aminek ma már igen gazdagok a leágazásai az élet- és egészségvédelem, az esztétika, sőt olyan tudományok, mint a gyógyszerian vagy akár a járványok keletkezésének és elterjedésének a tanulmányozása terü-

letén is. Ha pedig találtak egy ilyen fontos nyelvi kifejeződést, a helyi környezetvédők siettek használni is azt, mégpedig a világhálón keresztül egy spanyol-angol nyelvű honlap segítségével, amiben az egész világ számára hírt tudtak adni ennek a fontos biodiverzitás konfliktusnak a fejleményeiről. Érdekes megfigyelés, hogy ezzel szemben a bányászati cég honlapján csak igen szűkszavú, kizárólag angol nyelvű közlemények jelentek meg, holott egy helyi, chilei-equadori állami vállalkozásról van szó. Az elemzők szerint a cég igyekezett kerülni minden hírverést. Ha mégis foglalkoztak a környezeti érvekkel, igyekeztek azok jelentőségét lekicsinyelni, sőt nevetségessé tenni. Paradox módon, egy a környezet védelmét szolgáló jogintézmény, a környezeti hatásvizsgálat játszott ebben a leginkább a kezükre, hiszen az eljárás alapjául szolgáló hatástanulmányt itt is, mint csaknem mindenütt, maga a beruházó készíttethette.

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

1.3.3. *Érdekkiegyensúlyozó elméletek*

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

- a) mennyibe került a feleknek a felhasznált erőforrások vagy éppen az elmaradt lehetőségek figyelembe vételével;
- b) mennyire kielégítő az eredmény a felek számára, figyelembe véve azt is, hogy nem lehetséges mindig minden igény, követelés teljesítése (ettől még a felek elégedetten állhatnak fel az asztaltól, ha a megoldást és különösen a megoldáshoz vezető eljárást méltányosnak, igazságosnak találták);
- c) hogyan befolyásolta a felek kapcsolatát, megszilárdította-e vagy éppen aláásta; és végül
- d) mennyire tartós a megoldás, mennyire lehet számítani a konfliktus újjáéledésével vagy máskor, más formában való felbukkanásával.

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

Az érdekek összehangolásához azok mélystruktúrájának megértése, kreatív alakítása vagy éppen cserék és engedmények szükségesek. Ezeket a felek megtárgyalhatják, lebonyolíthatják magukban vagy erre kiképzett pártatlan harmadik személy, mediátor közreműködésével. A tárgyalásokról nem lehet teljesen kizárni az érzelmeket, a konfliktus megoldatlansága felett érzett csalódottságot vagy dühöt, ezeket azonban progresszíven, a megoldást szolgáló energiákként kell felhasználni, becsatornázni, nem pedig destruktív módon, a másik fél sértegetésével (azaz a második vagy rögtön a harmadik szintre történő eskalációval).

Az érdek alapú konfliktusmegoldással szemben a jogosultságok összemérése valamilyen jogszabályi vagy hatósági határozatban, esetleg szerződésben szabályozott jogosultságot jelent, de szerepet játszanak a társadalmi konvenciók, az általánosan elfogadott morál is. Ha minden kötél szakad, az adott ügyben egyedi morális megoldások alakíthatók ki például a kölcsönösség, a szokások, az egyenlőség vagy akár az érdemek alapján is. Csakhogy a jogosultságok összemérése nagyon ritkán vezet egyértelmű eredményre, a különböző szabályok homályosak, ellentmondóak lehetnek, gyakran ezért harmadik személyek (döntnök, választott bíró stb.) vagy intézmények (hatóság, bíróság) segítségét is igénybe kell venni.

Végül pedig, ha sem érdekegyeztetéssel, sem a jogosultságok alapján nem oldható fel a konfliktus, az dönt, kinek nagyobb a hatalma, ki tudja rákényszeríteni az akaratát a másik félre. Fenyegetés, erőfitogtatás, agresszió, bántalmazás, neveltségessé tétel, szabotázs, fizikai támogatás, a másik fél megfosztása valami számára fontostól és hasonló, barátságosnak nem nevezhető gesztusok állíthatók csatasorba. A kölcsönös függőségen alapuló kapcsolatokban döntő lehet, hogy ki függ jobban a másik féltől vagy, hogy mennyire kielégítő alternatívák állnak az egyes felek rendelkezésére. A hatalmi harcban (is) sok függ a szituáció helyes felmérésétől, nem csak attól, hogy látjuk-e, hogy mennyire erős a másik fél, de például attól is, hogy tisztában vagyunk-e a motivációival, elszántságával, azaz, hogy ténylegesen mekkora erőforrásokat képes és hajlandó mozgósítani a küzdelemben.

1.3.4. A környezetvédelmi alapelvek szerepe a konfliktusok kezelésében

A környezeti konfliktusok esetén az általános konfliktus-elmélet logikusan felépített szintjei, az érdek – jogosultság – erő hármasa nem mindig alkalmazható vagy csak jelentős módosításokkal. Hasznos segítséget nyújtanak azonban a konfliktusok megértéséhez és kezeléséhez az ENSZ 1992-ben Rio de Janeiroban megtartott Környezet és Fejlődés konferenciáján elfogadott és azóta széles körben alkalmazott alapelvek. Az elvont elvekkel ugyanis a konfliktus minden résztvevője hajlamos egyetérteni, az pedig már csak technika kérdése, hogy levezessük, mi következik az adott alapelvből az adott szituációban.

A. A szennyező fizet elve

A társadalmi igazságosságból fakadóan a környezethasználónak állnia kell az általa felhasznált vagy elszennyezett természeti erőforrások teljes társadalmi költségét. A szennyező fizet elve gyökeres változtatást igényel azon a több évszázados szemléleten, ami szerint a tiszta levegő, a vizek és többé-kevésbé a környezet többi eleme is a szabad javak közé tartozik, amit „aki kapja marja” alapon bárki fel- és elhasználhat. Nem tartható tovább a szabad versenyen alapuló kapitalizmus hőskorából fennmaradt szemlélet, ami az adózott profitot teljes egészében a vállalkozónál tartja, a kockázatot, különösképp a környezeti kockázatot viszont mintegy társadalmasítja. A szennyező fizet elvére hivatkozik például a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája (a továbbiakban: JNO) a közterületi kulturális rendezvények által keltett zaj, levegőszennyezés, hulladékok és egyéb környezeti terhelések kapcsán: a rendezvények megtartásában üzletileg is érdekelt vállalkozók anyagi felelősséget is kell, hogy vállaljanak a szennyezés korlátozásában, például a zaj tekintetében ideiglenes zajvédő falak felhúzásában. Az általában közvetve vagy közvetlenül is anyagilag érdekelt önkormányzatokkal szemben

ezekben az ügyekben ugyancsak a szennyező fizet elv alapján felléphetnek az egészséges környezethez és a pihenéshez való jogukban sértett közösségek. Ezek a példák arra mutatnak, hogy a szennyező fizet elve a környezeti felelősség érvényesítésének az alapvető, gyakorlatilag a környezetvédelem összes ágazatára kiterjedő eszközévé válhat és egy sor környezeti konfliktust előzhet meg vagy járulhat hozzá a megfelelő kezelésükhöz.

B. A közösségi részvétel elve

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

C. Az elővigyázatosság elve

Az elővigyázatosság elve valójában a bizonyítási teher megfordításáról szól a környezeti hatásokkal kapcsolatos bizonytalanság megfelelő kezelése érdekében. Ennek megfelelően, ha valaki a környezetet terhelő, veszélyeztető tevékenységbe kezd vagy ilyet folytat, nem hivatkozhat arra, hogy a környezeti károk valószínűleg elmaradnak majd. Ellenkezőleg, amennyiben bármilyen bizonytalanság merül fel a tevékenység környezeti hatásait illetően, a tevékenységet vagy korlátozni kell, vagy teljesen abbahagyni. Nem szabad megvárni, amíg a beruházó vagy üzemeltető könnyelmű várakozásában csalódnai fog. Egy példával érzékeltetve az elővigyázatosság elvét: a természetvédelmi konfliktusokról szóló fejezetben tárgyalt egyik konfliktus során a tereprally szervezői azt állították, hogy a verseny nem jár majd maradandó természeti károsodásokkal. Akár előre is lehetett volna látni, mindenesetre kellő gondossággal számítani kellett volna arra, hogy a versenyautók letérnek majd az utak nyomvonaláról a jobb eredmény érdekében, a nézők pedig a jobb látvány kedvéért letaposnak olyan területeket, amelyekre nem is lett volna szabad bemenniük. Az ilyen ügyekkel összefüggésben az Európai Bíróság a Waddensee ügyben kimondta, hogy a Natura 2000 területekre vonatkozó jelentős hatás kockázatát akkor is meg kell állapítani, ha az objektív szempontok alapján nem zárható ki annak a lehetősége, hogy egy terv vagy projekt az érintett természeti területre jelentős hatást gyakorol.

D. Az integráció elve

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

E. A gyakorlat által kimunkált további alapelvek

Az alapelvek listája sohasem végleges, a joggyakorlat, a társadalmi tapasztalatok és a környezettudományok időről-időre új elvek szükségességét veti fel, új elveket formál meg és alakít tovább. Példa-

ként említhető az együttműködés elve, valamint a környezeti problémák összetett kezelésének elve. Részben ezzel összefüggésben említhető még a finalitás elve, ami a környezeti igazgatásnak a többi igazgatási ágtól némiképp eltérő szemléletét tükrözi. A környezeti problémák fenyegető súlya, az étellel, egészséggel való szoros összefüggése miatt a környezet problémákat nem elegendő kezelni, egyes ügyeket lezárni és irattározni, hanem érdemi és tartós megoldásokra van szükség. Az Alkotmánybíróság második környezetvédelmi alaphatározata éppen ezt az elvet fogalmazza meg.

2. A KÖRNYEZETI KONFLIKTUSOK MEGOLDÁSÁNAK KULCSELEME: A KÖZÖSSÉGI RÉSZVÉTEL

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

2.1. A NIMBY szindróma

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

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

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

- • bizalmatlanság a befektető céggel, vagy annak képviselőjével szemben;
- • információhiány, titkolózásra utaló jelek;
- • a telepítés előnyei és esetleges negatív következményei nem egyenlítik ki egymást;
- • helyi hagyományokban rejlő konfliktusosság;
- • hasonló jellegű telepítések negatív emlékezete.

2.2. Garé és a civil társadalom ereje

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

1998 őszén a garéi égető megépítésével szemben kampányoló új szalántai polgármester széles körű helyi és a vidék neves bortermelő és üdülő községeit (Villány, Siklós, Harkány) is átfogó regionális mozgalmat szervezett a beruházás megakadályozására. Ezt követően meggyőzte a megyei döntéshozókat, majd a fővárosban keresett támogatókat, köztük olyan jogászokat, akik értettek az ilyen ügyekhez és elég távol voltak ahhoz, hogy esetleg ne féljenek egy ilyen ügyet felvállalni. A szalántai polgármester hadjárata azonban nem torpant meg az országhatárnál sem, az osztrák zöldektől és alapítványaiktól szerzett pénzügyi támogatást. Ez tulajdonképpen még csak a történet eleje, de a hosszú oda-vissza pereskedés részletezésétől most eltekintünk – nem épült Garén hulladékégető.

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

2.3. Kik a környezetvédők?

Az előző alfejezetben szereplő garéi példában egy egész falu környezetvédő volt. A hulladék-égetőmű több tízmillió forintos környezeti hatástanulmány fejezetei közül egyeseket a helyi földrajztanár, másokat a kémia, fizika és biológia tanárok véleményezték. Mivel a szakmai háttérük eleve megvolt, vagy legalábbis volt mire felépíteni, a helyszínt és a tanulmány kiinduló adatait pedig jobban ismerték a hatástanulmányt jegyző akadémikusoknál, elejétől a végéig partnerek tudtak lenni a jogvitában. A nemzetközi szakirodalom *grassroots* csoportoknak hívja ezeket a helyi konfliktusok talajából kinőtt alkalmi szerveződések, szemben az úgynevezett *mainstream* környezetvédelmi szervezetekkel, akik támogatásokból, pályázatokból, adott esetben szakértői munkából is erőforrásokat teremtenek

és komoly intézményi háttért építenek ki maguknak. A kétféle civil szervezeti forma azután egy-egy kampány, ügy során szorosan együttműködik egymással. A környezetvédő civil szervezeteknek ezen kívül híresen jó nemzetközi hálózatuk is van, aminek keretein belül megosztják egymással a legújabb szaktudományos eredményeket, egyeztetnek a legszorítóbb környezeti krízishelyzetekről, támogatják egymást számos más módon is.

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

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

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

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

2.4. „Stakeholderek”

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

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

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

2.5. Milyen eszközökkel érvényesítik érdekeiket a környezetvédelmi civil szervezetek?

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

Fontos tényező a civil oldal motivációja, kitartása. Főleg a grassroots szervezetek a saját „hátsó udvarukért” küzdenek, adott esetben egy élet munkájával felépített otthon és környezet élhetőségéért. Befolyásukat meg tudja többszörözni a hálózatos működés, az információs társadalom meghatározó szervezeti, szerkezeti megoldása. Például az amerikai központú E-law elnevezésű nemzetközi környezetvédelmi szervezet hálózata több száz első rangú, elkötelezett környezetvédelmi szakértőhöz és jogászhoz biztosít lényegében azonnali hozzáférést több ezerre tehető szervezetnek és közösségnek világszerte. De, ahogyan a garéi és hasonló példákból láttuk, nem kell feltétlenül ilyen nagy léptékű együttműködés ahhoz, hogy egy helyi közösség komoly ellenlábasra lehessen egy környezetszennyezőnek. Elegendő lehet a helyi közösség hangadóinak és azután többségének a támogatása, amit falragaszokon, szórólapokon és leginkább internetes levelező listákon, közösségi oldalakon szervezetnek meg és aláírásgyűjtésekkel, levélkampányokkal (például képviselőknek, sajtónak), közterületi demonstrációkkal, flash-mobokkal mutatják ki az erejét.

3. A KÖZÖSSÉGI RÉSZVÉTEL JOGA

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

3.1. A közösségi részvétel mögött álló jogpolitikai megfontolások

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

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

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

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

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

Egy másik lehetséges osztályozási, elemző szempont a közösségi részvétel, mint a jó és igazságos döntés eljárási oldalának minősége: eszerint a jó részvétel az, aminek során a résztvevők a lehető legkompetensebbek, és aminek folytán a döntés az érintett közösségek érdekét a lehető legjobban szolgálja és a lehető legkiegyensúlyozottabb, legméltányosabb lesz. Az eljárás korrektsége alapvetően kihat a részvétel és ezzel a döntéshozatal színvonalára: a résztvevők reprezentativitása, függetlensége a (parciális) beruházási érdekektől, a részvétel megkezdése a döntéshozatal korai fázisában, illetőleg, hogy az egész folyamat minden érintett és külső követő számára átlátható legyen. Az sem elhanyagolható szempont persze, hogy mindezekkel együtt a részvételi folyamat költséghatékony és megfelelően időszerű legyen.

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

3.2. A közösségi részvétel jogalapja

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

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

Ez a szilárd jogi megalapozás sem feleltetheti el a közösségi részvétel szoros összefüggéseit a környezeti konfliktusokkal. Törvényszerű, hogy a közösségi részvétel jogintézményének minden elemének kialakulását és alkalmazását rendkívül éles jogviták kísérik.

3.3. Hatóság – ügyfél – résztvevő konfliktus

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy Magyarországon és a hasonló helyzetben levő országokban mindössze az ügyek néhány százalékában van valamilyen közösségi részvétel. Nem készültek ilyen statisztikák, de a közérdekű környezetvédelmi ügyvédek joggyakorlata, a JNO-hoz valamint a közigazgatási ügyszakos ügyészekhez érkező panaszok száma és összetétele alapján megbecsülhetjük a részvétel egyes szakaszaival kapcsolatos arányokat. Ennek alapján megállapítható, hogy még a környezetvédelmi szempontból legjelentősebb ügyekben is az ügyfeleken kívüli egyéb személyek (azaz a közösségi részvétel alanyai) az ügyek kevesebb, mint 5%-ában kérnek valamilyen információt, kevesebb, mint 1%-ában nyilvánítanak ki valamilyen véleményt, javaslatot, fejeznek ki tiltakozást. A közösségi részvétel harmadik pillérének, a jogorvoslatnak az alkalmazása pedig – mivel költséges, időrabló eljárásokról van szó – ezrelékekben mérhető csak. A környezetvédelmi közigazgatási ügyek lelassítása, költségesebbé tétele tehát semmiképpen sem írható a közösségi részvétel rovására.

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

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

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

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

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

3.4. A környezeti információ konfliktusa

Az információs társadalom korában a hatalom és befolyás forrása az előző korokhoz képest még inkább az információ. Ugyan a környezetvédelmi információ közvetlenül általában nem vagyoni érték, a rendelkezésre állásától, birtoklásától, minőségétől egész területek lakosságának az egészsége függ. Emellett azért a pénzbeli értéke sem elhanyagolható, hiszen az nem véletlen, hogy a különböző

összefüggő, sőt sokszor azonos tárgyú környezeti adatokat minden hatóság és intézmény más és más metodika szerint gyűjti és dolgozza fel. A hazai környezeti információs rendszerek átjárhatósága, összesíthetősége, kereszt-ellenőrzési lehetősége igen alacsony szintű. Ezzel szemben a különböző állami, hivatali és magánérdekekből elrendelt titokvédelem szabályozása rendkívül gazdag a jogrendünkben. Gyakorlati tapasztalat, hogy az információ rendelkezésre bocsátása nemcsak az állampolgárok felé nehézkes, hanem egymás felé is: a hatóságok közötti úgynevezett adatátadás is csak kivételesen zajlik akadálytalanul és – ami a fő – költségmentesen. Számos hatóság, így a kulturális örökség védelmi és a természetvédelmi hatóság nem tudja nyilvántartani, közhitelesen minősíteni a hatáskörébe tartozó földterületeket, mert a szükséges földmérési alaptérképek vagy az ingatlan nyilvántartási feljegyzés szó szerint milliárdokat emésztene fel.

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

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

3.5. A részvétel (véleménynyilvánítás) konfliktusa

A közösségi részvételt, így különösen a véleménynyilvánítás gyakorlását akadályozza, ha az önkormányzat vagy más hatóság nem megfelelő helyen és eszközökkel vagy az érdemi részvételt kizáró, túlságosan késői időpontban értesíti az érintetteket. Az értesítés módjai mind a jogszabályokban,

mind a gyakorlatban meglehetősen színesek. Nagyszámú érintettet, ami jellemző a környezetvédelmi ügyekben, értesíthetnek hirdetések (ami a hatóság hirdetőtábláján, illetőleg honlapján való feltüntetést jelent), közhírré tétel útján, aminek két alete van, az egyik a helyben szokásos módon való közhírré tétel, ami számos megoldást jelenthet, illetőleg helyi lapban (ami adott esetben lehet például az adott szerv hivatalos értesítője, amit lényegében senki sem olvas a nyilvánosság részéről).

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

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

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

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

3.6. A jogorvoslat konfliktusa

Egyértelmű, hogy az önkormányzat/hatóság számára a közösségi részvétel keretein belül is csak a vélemények figyelembevétele kötelező, nem pedig az elfogadásuk. A teljes elfogadás, ha belegondo-

lunk, már csak azért is lehetetlen, mert nyilvánvalóan több vélemény is beérkezhet ugyanabban az ügyben. A véleményt adóknak azonban joguk van megtudni, hogy a döntéshozó hogyan értékelte a véleményüket, javasolataikat. A magyar hatásvizsgálati jog módszertanából kiindulva a legkielégítőbb értékelés kiter az észrevételek ténybeli, szakmai és jogi tartalmára és valamennyi szempontból egyértelművé teszi a döntéshozó álláspontját. Erősítheti az értékelést, ha a döntéshozó a többi észrevételezőtől érkezett véleményeket, javaslatokat is röviden ismerteti és közzéteszi valamilyen formában.

Mindezek mellett biztosítani kell a közösségi részvétel alanyai számára a jogorvoslat lehetőségét, mégpedig érdemi jogorvoslatét. A szigetvári SPAR áruház utügyi létesítményeivel kapcsolatban állapította meg a JNO, hogy az utólagosan elismert ügyféli részvételi jogok mellett a hatóságok nem függesztették fel az építkezéseket, ezért az ügyfelek részvétele formálissá vált, jogorvoslati jogaiktól pedig valójában megfosztották őket.

3.7. Részvételre képesítés

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

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

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

A részvételre képesítéshez célszerű maguknak a civil szervezeteknek a segítségét is igénybe venni. A JNO 2011. évi jelentésében két nagyszerű példát is hoz olyan környezetvédelmi civil hálózatokra, amelyek rendkívül sokat tettek azért, hogy a kisebb civil szervezetek, illetőleg a helyi közösségek hatékonyan tudják megfogalmazni és érvényesíteni az érdekeiket az egyes hatósági/önkormányzati eljárásokban. A Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózata (Kötháló) korábban (több mint egy évtizeden át) csaknem húsz területi irodát működtetett, már meglévő, tapasztalt, megbízható és folyamatosan minőségellenőrzött civil szervezetekkel, országsszerte. Meghatározott protokoll szerint és jól fejlett adatbankjukra támaszkodva láttak el telefonos, internetes és személyes környezeti tanácsadó szolgáltatást a környezetvédelem gyakorlati kérdéseiben a veszélyes hulladékká vált elemek és akkumulátorok leadási helyeitől kezdve a természetvédelmi területek kezelésének civil ellenőrzésén keresztül a helyi levegőtisztasági panaszokig, gyakorlatilag minden környezetet érintő témában. A Kötháló 17 tagszervezete évi 40 ezer panaszügyet kezelt, az egyszeri tanácsadáson kívül számos ügyet hosszabb ideig nyomon követtek, gondoskodtak arról, hogy a hozzájuk forduló helyi közösségek megfelelő szakmai és (önkéntes, civil) jogi segítséghez jussanak. A Kötháló tagszervezetei évente több szakmai képzést, tréninget is tartottak egymásnak, jó kapcsolataik voltak a környezetvédelmi hatóságokkal, amelyek nagyra értékelték a munkájukat.

A Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület (MME) számtalan kis helyi tagszervezete révén kiterjedt természetvédelmi monitoring és adatgyűjtő tevékenységet lát el. Felbecsülhetetlen értékű munkát végeznek az országos természetvédelmi területek (például gyepek, nádasok, fokozottan védett fajok élőhelyei) fenntartásában és védelmében. A MME mintegy 800 aktivistája a Mindennapi Madarak Monitoringja program keretein belül egységes európai szabályok szerint tizenegy éven keresztül végzett felméréseket, amikből kitűnően nyomon lehetett követni az egyes állományok fogyását vagy növekedését, egészségi állapotukat, szokásaikat stb. Adataik pontosságát támasztja alá az a tény is, hogy a Központi Statisztikai Hivatal az Európai Unió felé fennálló adatszolgáltatási kötelezettségeit ezen adatok tekintetében az MME adatai alapján teljesíti. A két röviden ismertetett szervezet és részvételre képesítési projektjeinek közös sajátossága, hogy országos hálózatban működött és hosszú időn keresztül segítette a közösségi részvételt a környezetvédelmi ügyekben, rendkívül hatékonyan. Nyilvánvaló, hogy a részvételre képesítés a környezetvédelmi közösségi részvétel színvonalának, hatékonyságának emelése érdekében alapjában véve célzott, tervszerű állami programok keretében kell, hogy megvalósuljon, ugyanakkor az ismertetettekhez hasonló civil hálózatok segítségével sem nélkülözhető.

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

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

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

3.8. Részvételre képtelenítés – az úgynevezett SLAPP ügyek

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

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

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

4. A KÖRNYEZETI HATÁSVIZSGÁLAT HORIZONTÁLIS JOGINTÉZMÉNYE

4.1. A környezeti hatásvizsgálat és anomáliái

A környezeti konfliktusok kezelése szempontjából a környezeti hatásvizsgálat a környezetvédelmi jog zászlóshajója. Az integráció elvét megtestesítő hatásvizsgálati jog a jelentős környezeti hatással járó beruházások többoldalú megvizsgálásáról szól, az érintettek bevonásával. A hatásvizsgálat a környezeti konfliktusok megelőzésének az egyik legfontosabb eszköze, nem véletlen, hogy a jogintézmény maga is egy súlyos világméretű konfliktus kellős közepén jött létre az Egyesült Államokban. Az 1970-ben életbe lépett a Nemzeti Környezetpolitikai Törvény (NEPA) először kötelezte a várhatóan jelentős környezeti hatással járó nagyberuházások tervezőit arra, hogy előzetesen egy összetett tanulmányban mérjék fel a következményeket és vitassák meg azt az érintett közösségekkel és civil szervezetekkel.

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

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

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

Ezzel szemben a nemzetközi joggyakorlatban kivételes, hogy a hatástanulmányokat a hatóság végzi el a beruházó költségére, amely fontos garanciát jelenthet a tanulmányok elfogulatlanságára. Ezen megoldással szemben hangoztatott egyik érv éppen annak költségigénye, holott nincs akadálya annak, hogy a költségeknek a megelőlegezésére a beruházókat kötelezzék. Nehezen hihető továbbá, hogy a hatóságok szakértői drágábban dolgoznának a szabad szakértői, egyetemi, tudományos intézeti piacon kialakítható munkadíjnál, illetőleg, hogy ezt ne lehetne megfelelő vállalkozóbarát módon kontrollálni. A másik érv pedig az, hogy a hatósági szakértői megoldás könnyen korrupcióhoz

vezethetne. Hivatkoznak a lengyel példára, ahol a kilencvenes években egy ideig a felügyelőségek szakértői készítették a hatástanulmányokat, de számos botrányos eset miatt visszatértek ahhoz a megoldáshoz, hogy a beruházó bízta meg erre a munkára az általa kiválasztott szakértőket.

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

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

4.2. Stratégiai környezeti vizsgálat

A közösségi részvétel kapcsán tett megállapításunk, miszerint a részvételt a tervezési eljárás minél korábbi fázisában, akkor kell biztosítani, amikor az alternatívák még nyitottak, a hatásvizsgálatra is igaz. Ezzel összhangban a korai konfliktuskezelést szolgálná a stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) jogintézménye, amely még nem egyedi beruházásokról szól, hanem általában egy terület, iparág stb. hosszabb távú fejlesztési terveiről, programjairól, ágazati stratégiájáról.

Az SKV eljárás egyik legfontosabb területe az önkormányzatok településrendezési tervezése. A hatályos, 2020-ig szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program szerint a hazai települések fejlesztési elképzelései elnagyoltak, a településrendezési eszközök nincsenek stratégiai vizsgálatokkal és döntésekkel megalapozva, például a barnamezős területek hasznosítása helyett a fejlesztéseiket zöldmezős beruházásokkal oldják meg, rövidtávú, ad hoc felmerült gazdasági igényeket elégítenek ki ahelyett, hogy a település közép és hosszú távú érdekeiből indulnának ki. Sérülnek a jelentős környezeti hatásokkal járó projektek korai megvitatásával kapcsolatos érdekek, egyebek között az is, hogy a beruházók ne kötelezzék el magukat teljesen egy megoldás mellett és ne költsenek százmilliókat egy olyan alternatívára, amelyről később kiderül, hogy tarthatatlan vagy az érintett közösségek számára teljes mértékben elfogadhatatlan. Ehhez képest a JNO iroda is azt állapította meg, hogy a településrendezési eljárásokban nagyon sok esetben akkor sem készül stratégiai környezeti vizsgálat, amikor erre pedig jogszabályi kötelezettség volna. A JNO több állásfoglalásában is rámutatott, hogy a településrendezési eljárás akkor tekinthető csak szabályosnak, ha az SKV-t elvégzik vagy a környezetvédelmi hatóság negatív döntést hoz az SKV szükségességéről. Szükség lehet SKV-ra még akkor is, ha a módosítás csak egy háztömbre terjed ki. Ilyen volt a Bp. V. ker. Tüköry utcai rendezési terv, mivel a SKV kötelezettség kritériuma nem az érintett terület nagysága, hanem az, hogy az adott tervnek vagy programnak lesz-e jelentős környezeti hatása várhatóan. Fontos következtetése volt a vizsgálatnak, hogy nem volna megoldhatatlan feladat az SKV-t jobban integrálni a településrendezési folyamatba, hiszen eljárási lépései sok esetben hasonlóak. A két eljárás egyes lépései párhuzamosan lennének végezhetőek, így a különböző szakmai és lakossági egyeztetési folyamatok, sőt az SKV településrendezéshez képest többlet elemei, például a környezeti hatások jelentőségéről való döntés, monitoring intézkedések meghatározása sem lehet teljesen ismeretlen a tervezők számára, hiszen azok az építési-településrendezési jog alapján is kötelezőek egy bizonyos mélységig.

4.3. Telepengedélyezés

A telepengedélyezés a hatásvizsgálati jogintézmény család „legkisebb tagja” a hatásvizsgálati eljárás-hoz nem elég nagy volumenű, összességében azonban jelentős környezeti hatást produkáló, általában kisiparos, vegyszerekkel végzett vagy jelentős zajjal, levegőszennyezéssel járó, kis és közepes vállalkozásokra szabott intézmény. A bevett csővégi megoldásokkal szemben a telepengedélyezési eljárás a megelőzést szolgálja. Állami szinten hallatlan nagy erőforrás megtakarítást jelenthet, ha a tömegével jelentkező, helyi közösségek, a szomszédság életét megkeserítő fűrő-faragó, kopácsoló, bűzös, kisebb telephelyek (karosszéria lakatos, autófényező, műanyag fröccsöntő stb.) által okozott, tipikusan évekig, évtizedekig elhúzódó helyi konfliktusokat körültekintő telepengedélyezési eljárással meg tudják előzni.

A zavaró létesítmények, tevékenységek ellen közvetlenül a zavarás megszüntetésére (birtokvédelem) és közvetve, a zavarással okozott kár megtérítésére (kártérítés, veszélyes üzemi felelősség) igénybe vehetők a polgári jogi eszközök is. A közigazgatási és a polgári jogi eljárások párhuzamosan, egymástól függetlenül folynak, azonban természetesen szorosan összefüggenek. A közigazgatási eljárásban elvégzett szakértői vizsgálatok, az ott megtett hatósági megállapítások adott esetben bizonyítékként használhatók fel egy polgári perben. Másfelől, az ombudsmani iroda a telepengedélyezés-sel összefüggő állásfoglalásában azt javasolta a közigazgatási hatóságoknak, hogy amennyiben olyan panasz vagy kérelem érkezik hozzájuk, amely birtokvédelmi vagy kártérítési kérdéseket is felvet, tájékoztassák az ügyfeleiket a rendelkezésükre álló magánjogi lehetőségekről is. Ezt a tájékoztatást nyilvánvalóan anélkül kell megtenni, hogy a hatóság hamis reményeket támasszon az ügyfélben, így különösen nem szabad elhallgatni, hogy a polgári jogi eljárás nagyságrendekkel hosszabb, bonyolultabb és ami a legfőbb, költségesebb, mint a közigazgatási eljárások.

4.4. Társadalmi-gazdasági hatások vizsgálata

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

A társadalmi-gazdasági hatások kötelező vizsgálata a magyar hatásvizsgálati jog egyik fontos, olykor kulcseleme, amelyre a nemzetközi szakirodalomban külön eljárásrendet és módszertant dolgoztak ki. A társadalmi hatásvizsgálat (SIA) egy tervezett projektnek az életminőségre és a jóllét érzésére gyakorolt hatásait vizsgálja a hatásterületén, illetőleg azt, hogy az egyes egyének és csoportok hogyan tudnak alkalmazkodni a projekt által kiváltott környezeti hatásokhoz. A társadalmi hatások eredhetnek közvetlenül a környezeti hatásokból, közvetve pedig egészségügyi vagy akár lelki hatásokból is, például a hatásterületen lakók fokozottabb sérülékenységből, frusztrációjából, életvitelük elnehezüléséből, elszigetelődésükből és hasonló tényezőkből. A hatások tehát lehetnek közvetlenek

vagy közvetettek, olykor a konfliktus középpontjában éppen az utóbbiak állnak, mivel a felek nem értnek egyet a távolabbi következményekhez vezető folyamatok természetét illetően. Természetesen a hatások nem csak negatívak lehetnek, tipikusan a kibővült gazdasági lehetőségek, munkahelyek kedvezően is érinthetnek egyes társadalmi csoportokat.

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

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

5. KONFLIKTUSOK AZ EGYES KÖRNYEZETVÉDELMI ÁGAZATOKBAN

A következőkben áttekintjük a környezetvédelmi joggyakorlatban, elsősorban a környezetvédelemért felelős ombudsmanok immár 10 éves gyakorlatában és a szakirodalomban feltárt környezeti konfliktusokat, saját ágazatokra jellemző törvényszerűségeiket, ahol pedig lehet, azokat az általános vonásokat, amelyeket az előző fejezetekben a környezeti konfliktusokkal kapcsolatban elemeztünk.

5.1. Természetvédelem

5.1.1. A természetvédelem alapvető dilemmája

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

Sajátos természetvédelmi konfliktus a ragadozók kiirtásával vagy fenntartásával kapcsolatos vita, például Norvégiában, ahol sikerült egyes helyeken a medve, farkas, rozsomák és hiúz populációkat újra meghonosítani. A vita résztvevői közül is a többség elismeri a ragadozók szerepét a biodiverzitás és az ökológiai szolgáltatások fenntartásában, azonban a ragadozók túlélése óhatatlanul azzal jár, hogy az emberek uralta tájakon (jószerivel minden táj ilyen) is megjelennek. Előfordul, hogy a nyájak megdézsmálására vetemednek, károkat okoznak és az emberek is joggal félnek tőlük, akár halálos támadásokra is sor kerülhet az ilyen rossz szomszédságban. A természetvédők, állatvédők természetesen mellettük emelnek szót, a kárvallott gazdák pedig ellenük és egy ősi természetes ellentétből máris előáll egy modern társadalmi konfliktus. Nem egyszerűen a kárról van szó, azt megtéríti a Kormány, hanem értékek ütközéséről, hagyományos világról és életmódról, amit az új helyzet kikezdehet. A helyi hagyományos gazdálkodás Norvégiában ráadásul a félszabad tartást részesíti előnyben, nem csak a félvad jávorszarvasok, hanem néhány teljesen háziasított faj esetén is, ez viszont „terülj-terülj

asztalkám” a ragadozók számára, akik mellett csak magasabb, akár globális szempontok és a tudományos rendszerszemlélet alkalmazásával lehet érvelni. Jellemző módon egy 1846-os kártevőirtási törvény volt hatályban egészen a legutóbbi időkig, aminek hatására a „dúvadak” szinte teljesen kivesztek az országból. Az irtás csak a kilencvenes években váltott át védelembe a vadászati és a természetvédelmi jogszabályok összehangolt átalakításával. A tét pénzben sem kicsi, mert az állam például 2012-ben 15 millió eurót fizetett ki 26.836 bányász és 19.704 rénszarvas elvesztéséért, amely esetek mögött esetleg ragadozók állhattak.

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

5.1.2. Természetvédelem és településrendezés

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

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

és ha esetleg valóban kismértékű is egy jogszabálysértés, akkor sem fogadhat el a magasabb szintű jogszabályokkal szemben álló megoldást.

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

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

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

Egy, a szakirodalomban ismertetett esettanulmányban megfigyelhetjük az egyes ökoszisztéma szolgáltatások közötti átválthatóságot. A Tiszához tartozó Alpári-öblötben egy korábban kiszárított agrárterületet újra elárasztottak, hogy a természetes körülményekhez közelítsenek. Ez egy sor ökológiai szolgáltatást eredményezett, amelynek a helyi lakosok és a természet egyaránt haszonélvezői voltak. Egyebek között az árvíz elleni védelem (szabályozó szolgáltatás), a halállomány gyarapodása (termeléssel összefüggő szolgáltatás), a biodiverzitás gazdagodása (szabályozó/támogató szolgáltatás), a folyó által időszakosan lerakott hordalékból talaj tápanyag-utánpótlás (szabályozó/támogató szolgáltatás) a réten gazdálkodók számára külön gazdasági haszonnal járt, csakúgy, mint a vízháztartás szabályozása (szabályozó szolgáltatás), nem beszélve a terület természetes szépségének helyreállításáról, ami által a pihenés és a turizmus számára alkalmasabbá vált (kulturális szolgáltatás). Mindezzel a gazdag listával szemben egyedül az állt, hogy a terület egyfajta közvetlen mezőgazdaság termeléssel összefüggő szolgáltatása, azaz a nagyüzemi szántóföldi termelés ellehetetlenült.

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

„A természeti tőkének mint az állami vagyon részének védelme” cím alatt a szószó 2016-os jelentésében az áll, hogy a természeti erőforrásokkal való bölcs és gondos gazdálkodás egyik alapfeltétele azok vagyónként való elismerése, megbecsülése és nyilvántartása. A szószó a talaj védelmében hozott állásfoglalásában kiemelte, hogy „a természeti erőforrások és az ökoszisztéma-szolgáltatások megőrzésének elengedhetetlen feltétele a megújuló képesség figyelembevétele, a minőségi és mennyiségi változások folyamatos nyomon követése és éves szintű számadás készítése, amelyben a kármentesítésre váró területek várható költségterheit is fel kell tüntetni”. Amennyiben tehát a jövő nemzedékekért felelős hivatalnok progresszív szemlélete általánossá válna, az ökológiai szolgáltatások gyarapodását mindenki egyértelműen nyereségként fogná fel, aminek messzeható társadalmi-gazdasági és természetesen környezetvédelmi-természetvédelmi következményei lehetnének.

Ha pedig a természetvédelem gazdasági hasznát az ökológiai szolgáltatások koncepció befogadásával a társadalom egyelőre nem könnyen látja be, a természetvédelmi és a gazdasági-tulajdonosi érdekek között konfliktusok hosszabb távon is fennmaradnak. A szószó ezzel kapcsolatban a következőképpen fogalmazott: „A panaszosok egyik oldalról sérelmezik az értékek elvesztését, a másik

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

5.1.4. *Szent tehenek*

Nem csak gazdasági érdekekkel kerülhet konfliktusba a természetvédelem, hanem látványos, nagyhírű, általában nemzetközi rendezvényekkel is. A környezetvédelmi igazgatás viszonylagosan gyenge érdekérvényesítő képességéből és a társadalmi értékhierarchia torzulásaiból fakadóan mindig akadnak olyan projektek, amelyek, bár jelentős környezeti veszélyekkel vagy egyenesen károkkal járnak, a környezetvédelmi hatóságok mégsem tudnak nekik ellenállni. A természetvédelem terén ilyen volt például az ócsai filmforgatásról készült JNO állásfoglalásban leírt eset, amikor a világszerte jegyzett nemzetközi stáb igényelt és kapott engedélyt filmforgatásra kiemelten védett természeti területen. Az előírt magatartási szabályok megsértése miatt a stábra a későbbiekben 500 ezer forintos természetvédelmi bírságot kellett kiszabni. Ebben a kérdésben felmerül az elővigyázatosság elvének nem megfelelő alkalmazása is, illetőleg az Alkotmánybíróság második alaphatározatából a finalitás elve, azaz az, hogy a környezetvédelmi jogszabályokat úgy kell megalkotni és alkalmazni, hogy azok ne csak utólagosan szankcionálják a környezeti károk okozását, hanem nagy biztonsággal megelőzzék azt.

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

A motorizált kikapcsolódás kiterjeszkedése a természeti területekre nem csak magyar probléma. Az USA Minnesota államának törvényhozása a megszorított konfliktusok láttán 2002-ben létrehozott egy vegyes bizottságot a probléma megoldására. A huszonkét tagú bizottságban a terepi motorsportot űzők, a természetjárók, az erdészek és más érintett földtulajdonosok is képviseltették magukat mások mellett. A bizottság legfontosabb feladata az lett volna, hogy mérje fel a tevékenységhez kapcsolódó természetvédelmi, talajvédelmi és zajszennyezési problémák jellegét, súlyosságát és kezelési módját. A természetvédők számára egyértelmű volt a védelmi funkciók elsődlegessége, az ezzel kapcsolatos javaslatokat majdnem egyhangúan el is fogadta a bizottság, ám mindig akadt egy-

két ellenszavazat, ami megakadályozta a konszenzust. Ezzel együtt a minnesotai példa egy alapvető dologban különbözik az egyébként nagyon hasonló hazai esetektől: a döntéshozók és az összes résztvevő teljes mértékben tudatosította a konfliktus meglétét és legalábbis erőfeszítéseket tettek annak feltárására és megoldására.

5.1.5. Az időtényező a természetvédelmi jogban

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

5.1.6. A jogsértések nyílt felvállalása

Ahogy arra a jelen fejezet bevezetőjében utaltunk, a modern kultúrában a természet legyőzendő, mi több, leigázandó, kizsákmányolható tényezőként szerepel. Nem lehet tehát csodálkozni azon, hogy még mindig akadnak olyan ügyek, ahol a természeti értékeket a lehető legnagyobb természetességgel veszik semmibe, még akkor is, ha ez ma már nyilvánvalóan jogellenes. A foktői Duna sziget ügyében egy bányavállalkozó kavicsot termelt ki egy védett Duna szigetről, azonban, hogy a dolgát megkönnyítse egy töltést is épített az illegális kitermelés helye és a part között. A sziget értékes és ritka növénytakarója teljesen megsemmisült, a töltés miatt pedig megváltoztak az eredeti áramlási viszonyok, ami károsította a sziget körül élő gazdag halállományt. A környezetvédelmi hatóság 100 ezer forintos (!) természetvédelmi bírságot szabott ki az ügyben, ami a JNO állásfoglalása szerint nem volt arányban az okozott súlyos természeti következményekkel. Az ügyben büntető eljárás is indult, természetkárosítás alapos gyanúja miatt, az illetékes rendőrkapitányság nyomozója azonban a helyszínt megtekintette, egyeztetett a környezetvédelmi, vízügyi és bányászati hatóságokkal majd megállapította, hogy bűncselekmény elkövetésére utaló körülmény nem állapítható meg, ezért az eljárást megszüntette.

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

Visszatérő környezetvédelmi konfliktus a különböző folyók medrének kotrása és az ezzel együtt járó kavicskitermelés. Bizonyos hajózási és természetesen az értékes nyersanyaggal kapcsolatos érdekek állnak itt szemben az egészséges kavicsréteg fenntartásában érdekelt természetvédelmi és adott

esetben egy sor más, például vízvédelmi, ivóvízzel kapcsolatos egészségügyi érdekekkel. Szembetűnő, hogy az ilyen és ehhez hasonló nyílt és egyértelmű, esetenként rendkívül súlyos környezetvédelmi jogsértésekkel szemben a közigazgatási rendszer mennyire nem él a lehetőségeivel. Tipikusan egy alacsonyabb összegű bírság kiszabásával fejezi ki rosszallását, de még az ismételt bírságok kiszabásának lehetőségével sem él, nem beszélve a rendelkezésre álló további szankciókkal:

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

E szankciók együttes alkalmazása kapcsán két elvi probléma merül fel: az ágazati jogellenesség elvének alkalmazása a közigazgatási jogon belül, illetőleg a kétszeres vagy többszörös jogkövetkezmények tilalma. Az ágazati jogellenesség tekintetében egyet kell értenünk a JNO érvelésével, miszerint nem csak a polgári jogi és a közigazgatási jogi jogellenesség kezelendő külön-külön, hanem a közigazgatási jogon belüli jogellenességek is, mégpedig az officialitás elvéből kiindulva. Tekintettel ugyanis arra, hogy a közigazgatási hatóságok kötelesek a rájuk vonatkozó jogszabályokat maradéktalanul alkalmazni, semmilyen indok nem szól amellett, hogy bizonyos ágazati normákat figyelmen kívül hagyhatnának csupán azért, mert az adott tevékenység más közigazgatási ágazatokban meghatározott normákat is sért. Ami a többszörös jogkövetkezmények tilalmát („ne bis in idem”) illeti, ez a polgári és büntető eljárásjogokban kimunkált elv csak és kizárólag arra vonatkozik, hogy egyazon cselekmény miatt, egyazon jogszabályhely alapján két eljárás nem folytatható. A büntetőjog és a szabálysértési jog között például a kollíziót kizárja a jogrendszer, de ehhez a jogalkotó határozott és speciális rendelkezésre volt szükség, ami azt mutatja, hogy kivételről és nem automatikusan érvényesülő általános szabályról van szó. Ezt erősíti meg a Kvtv. és a Ttv. azon rendelkezése, ami szerint a környezetvédelmi és természetvédelmi bírságok nem mentesítenek az ugyanazon cselekmény miatt bekövetkező büntetőjogi, szabálysértési és kártérítési felelősség alól, illetőleg az egyéb közigazgatási szankciók alól sem, mint a tevékenység felfüggesztésére, megtiltására vagy a környezeti károk helyreállítására vonatkozó kötelezések.

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

5.2. Levegőtisztaság-védelmi jog

5.2.1. Egészség vs. városi lét

Az Alapjogi Biztos 2016-os éves jelentésében a jövő nemzedékek szószólója hangsúlyozta, hogy „a döntéshozók nem fordítanak kellő figyelmet a környezet állapota és az emberi egészség közötti kapcsolatra. Ennek egyik legszemléletesebb példája a légszennyezettség amely az egyik vezető halál- és megbetegedési ok ma Magyarországon”. Ahogyan a szociológiai fejezetekben jeleztük, a környezeti konfliktusok egy része látens marad, mivel különböző társadalmi, csoport- vagy egyéni szintű elhárítási mechanizmusok miatt nem, vagy csak igen felszínesen tudatosul. Az egészség és a városi levegőszennyezés konfliktusa arra is érzékeltés példa, hogy minél súlyosabb egy fenyegetés, az elhárító mechanizmusok annál erősebben működnek. Lelkiismeretes tudósok időről-időre jelzik a statisztikai adatokat és az összefüggéseket a levegőszennyezés és a légúti megbetegedések között, tisztességes újságírók pedig továbbítják ezeket a híreket az olvasóközönség felé. Ezeknek a híreknek viszont semmilyen utóhatásuk nincs, senki sem kezdi el vitatni, megbeszélni őket.

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

Hasonlóan a példabeszédben langyos vízbe tett élő békával, amelyik állítólag nyugodtan megvárja, míg alatta lassan felforr a víz és ő szépen megfő, a közlekedés által okozott levegőszennyezés miatt is általában csak akkor alakul ki lakossági tiltakozás, ha valamilyen jelentős változás következik be a forgalomban, a közlekedés rendjében. A budapesti XV. kerületi Szent Korona Általános Iskola és Óvoda esetében a szülők nem tiltakoztak amiatt, hogy a gyermekeiknek egy elhibázott önkormányzati döntés miatt még a korábbinál is rosszabb levegőt kellett szívjanak és nagyobb zajt kellett elviselniük. Az történt, hogy egy ingatlanfejlesztő beruházó szemet vetett arra a parkra, aminek a közepén korábban az iskola-óvoda komplexum volt és sikerült meggyőznie a képviselő testületet, hogy módosítsák a vonatkozó rendezési terveket és helyezték át az oktatási intézményeket a közeli M3-as autópálya másik oldalára. Ennek folytán a gyerekek még közelebb kerültek a hatsávós autópályához, egész napjaikat határérték feletti zajban és levegőszennyezettségben töltötték. A nappali zajszint 80 dBA volt, a levegőszennyező anyagok közül a nitrogén-oxidok, a PM10 méretű koromszemcsék, valamint a talaj közeli ózon haladta meg a határértékeket. Konfliktus mégis inkább a szülők és a környezetvédők között keletkezett: a szülők nehezményezték, hogy utóbbiak „felfújták” az ügyet. Hogyisne, hiszen ha igazuk van, a szülőknek szembe kell nézniük azzal, hogy mindezt szó nélkül eltűrték...

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

Nehezen kikezdhető az állampolgári jogok országgyűlési biztosának még 2002-ben született állásfoglalása, amiben a következő áll: „A helyi önkormányzatokról szóló törvény települési önkormányzati feladatként határozza meg a helyi tömegközlekedés biztosítását, ennél fogva a tömegközlekedés működtetésével óhatatlanul együtt járó zavarás szükségszerűnek mondható, azt a tulajdonosok tűrni kötelesek. Több tűrésre kötelezett esetén az ésszerűség és igazságosság követelménye lehet irányadó. A szükségszerű zavarással kapcsolatos tűrési kötelezettség magában foglalja a tömegközlekedési járművek megállóinak üzemeléséből adódó fokozott terheket is. Nem kifogásolható, ha valamennyi érintett számára elfogadható megoldás hiányában olyan intézkedés történik, amely az egyformán tűrésre kötelezettek lakókörülményeinek összevetése eredményeként

a legkevésbé rossz.” Nem nehéz felfedezni ebben az állásfoglalásban a polgári jogi gondolkodást, amely a polgári jogi jogviszonyokhoz hasonlóan a felek viszonyát egy zárt rendszerben vizsgálja és az észszerűség és igazságosság mércéit alkalmazza. Ez a megközelítés azonban kínálja már a nézőpont tágitásának a lehetőségét is, hiszen egyfelől az észszerűség és az igazságosság nem csak egy kisebb közösség, hanem a társadalom vagy legalábbis az adott város szintjén is vizsgálható, másodszorban pedig az így kimunkált megoldásnak időtállóknak kell lennie. Abból kell tehát kiindulnunk, hogy a szóban forgó ügyben a tömegközlekedés az egész közösség, az egész város érdeke. Ez a megközelítés sem áthatja alá azt a követelményt, hogy a kiválasztott megoldásnak igazságosnak kell lennie, a közösség érdekében senki magánérdekét nem lehet aránytalanul vagy megfelelő ellentételezés nélkül csorbítani. Emellett a nagyobb közösségnek mindent meg kell tennie egyes kisebb közösségek aránytalan, igazságtalan terheinek a csökkentésére.

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

5.2.4. Ki jött előbb?

A környezetszennyezők gyakran védekeznek azzal, hogy az ő üzemük települt az adott helyre előbb, legtöbbször jóval előbb, a levegőszennyezés és más ártalmak miatt panaszkodó lakók később költöztek oda, így hát magukra vessenek. A nyíregyházi „Ózdomb” lakóparkkal kapcsolatban a JNO leszögezte, hogy adott esetben a környezeti károkkal és az ingatlan értékcsökkenéssel kapcsolatos polgári jogi követeléseket lecsökkentheti az, ha valaki később költözött egy már szennyezett lakóhelyre, azonban a közigazgatási jogi környezetvédelmi határértékek betartásának követelményét ez a körülmény nem teszi semmissé, csakúgy, mint az emberi egészséggel kapcsolatos és az egészséges környezethez való alkotmányos jogokat sem.

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

5.2.5. Állattartás lakókörnyezetben

Néhány évtizede még jelentős különbség volt e tekintetben a városi és a falusi közösségek hozzáállása között, ez a különbség azonban mára elenyészni látszik, az állattartás és a vele járó zavaró környezetszennyező hatások (bűz, legyek és más rovarok stb.) a falvakban is egyre kevésbé elfogadott. Azt is látni kell ugyanakkor, hogy a nagyméretű, intenzív állattartó telepek szennyezése

nagyságrendekkel nagyobb, bár azokat ritkábban telepítik lakott területek közelébe, illetőleg a lakott területek sem fejlődnek azok irányába. Ennek megfelelően az ilyen szaghatások nem minősülnek jogellenesnek és megfelelő tervezési és hatósági eszközökkel azt is ki kell zárni, hogy egy ilyen tevékenység mások – a környezethasználó által nem befolyásolható – magatartása folytán váljon jogellenessé.

Ezzel ellentétes irányú volt azonban Nyíregyháza eljárása, amikor a településrendezési terv módosítása során az évek óta jogszerűen működő állattartó telep közvetlen közelébe lakóterületi funkciót tervezett. Az így előállt bonyolult polgári jogi helyzetben a területhasználat megváltoztatását kezdeményező vállalkozó és az önkormányzat osztozik a felelősségben, az állattartó telep tulajdonosa nem felelős, sőt, az eljáró ombudsman álláspontja szerint azokat a többlet költségeit is követelheti majd a felelősöktől, amik azáltal lépnek föl, hogy a környezetvédelmi közigazgatási szabályok betartása számára megnehezedik vagy egyenesen ellehetetlenül.

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

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

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

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

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

5.2.6. A bűz betartja a levegőszennyezési határértékeket

Az összes mérhető határértéket betarthatja adott esetben egy levegőszennyező forrás, mégis jogellenes lehet, mert a környezetét zavarja attól függően, hogy milyen időjárási körülmények között, mennyi ideig áll fenn, milyen társadalmi, kulturális közegben jelentkeznek. Kiváló forgatókönyv bonyolult környezeti konfliktusok kialakulása számára, ahol adott esetben mindegyik félnek igaza van. A Borsodi Érc-, Ásvány és Nyersanyag Feldolgozó Zrt. (BÉM Zrt.) ügyében a környezetvédelmi hatóság minden további nélkül megadta az üzemnek az egységes környezethasználati engedélyt, bár a JNO jogászaik sérelmezték, hogy a bűzzel kapcsolatban elmulasztotta számon kérni a legjobb elérhető technika használatát. A közigazgatási perben a BÉM Zrt. azzal védekezett, hogy az általa kibocsátott füstgáz összes összetevőjét egyértelműen beazonosították és valamennyivel kapcsolatban betartják a kibocsátási határértéket. A JNO álláspontja ezzel szemben az volt, hogy a bűz fogalmi elemei között nem játszik döntő szerepet az, hogy feltétlenül ismeretlen összetételű anyagról legyen szó, ellenben az, hogy kellemetlen érzetet kelt, kulcskérdésnek minősül. Az ügyben polgári per is indult, amelyben az eljáró bíróságok egészen egyszerűen eltiltották a Zrt.-t a jelenlegi technológia alkalmazásával mintegy 25 ezer ember mindennapi nyugalmát és jóérzését zavaró tevékenységtől, mint szükségtelen zavarástól.

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

5.2.7. Közlekedésszervezés – a konfliktus áttolása más területekre

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

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

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

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

A személyes gépjárműhasználatról való fokozatos lemondás, az alternatív és a közösségi közlekedési módok tömeges elterjedése a jelenlegi helyzetben az egyetlen módja annak, hogy a városi lét önmagában ne vegyen el éveket az átlagos várható élettartamból. Lehetséges, hogy az egyre tökéletesebb égéssel gyártott motorok egyre kevesebb káros anyagot bocsátanak ki, azonban ezek lényegesen bonyolultabb, összetettebb kémiai vegyületek, amik sokkalta veszélyesebbek a korábbiaknál. Ráadásul, amikor kisebb fogyasztású, környezetbarátabb típusokhoz jutunk, több gépjárműhasználatot engedünk meg magunknak és ezenközben összességében még az előző helyzethez képest is nagyobb környezetszennyezést végzünk.

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

A helyi közlekedési rend kialakítására az önkormányzatoknak elégséges felhatalmazást biztosít, egyúttal pedig kötelezettséget is keletkeztet az Alaptörvény, az Önkormányzatokról szóló törvény, a Közlekedési törvény valamint annak végrehajtási rendeletei. Fontos, hogy a közlekedésszervezés mellett az épített és természetes környezet védelme is az önkormányzat feladatai között szerepel, így a közlekedési koncepcióban hosszú távú, rendszerszintű megoldásokra kell törekedni. A rövid távú, parciális érdekek kiegyensúlyozása végett az ilyen tervek kialakításában a széleskörű és a folyamat kezdetétől megvalósuló közösségi részvétel elengedhetetlen. Ráadásul az ilyen esetekben az egyes érintett közösségek érdekei szemben állhatnak, ezért a közösségi részvétel hatékony megszervezése, közvetítése különösen bonyolult feladat. Ezzel összhangban a kecskeméti Dobó körutat érintő ügyben a JNO a magán gépjármű közlekedés visszaszorításának nemzetközi példák alapján adódó módszerei (például forgalomcsillapítás, dugódíj, kommunikációs eszközök) mellett a közösségi köz-

lekedés fejlesztését, illetőleg környezetterhelésének csökkentését javasolta például forgalomszervezési, racionalizálási, jármű-karbantartási eszközökkel. Álláspontunk szerint a közösségi közlekedésben megnyilvánuló környezetvédelmi morál példaként szolgál és hat a magánautósok magatartására is, másfelől előkészítheti a feltételeket a közlekedéssel kapcsolatos környezetvédelmi követelmények további szigorítása számára is.

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

Meg kell különböztetnünk az ilyen eseteket a valódi forgalomcsillapítástól, amire jó példa a Belváros Főutcája ügy, ahol az önkormányzat mint útfenntartó a célforgalmat kivéve behajtani tilos táblákat helyezett el, amelyeket megfelelő tájékoztató táblákkal előre is jeleznek az arra hajtó autósoknak. Az intézkedés célja a tranzitforgalom teljes kizárása volt, amely sikeresnek mondható. Az ilyen projektekkel szemben is felvethető persze, hogy csupán áttolta a környezeti problémát más, szomszédos területekre, ez azonban nem teljesen igaz, mivel ebben az esetben egy egész kerület összehangolt szabályozásáról volt szó, aminek révén az autósok egy része eleve teljesen más útvonalat választ. Nyilvánvaló azonban az is, hogy az ilyen forgalomcsökkentő intézkedések akkor számítanak valódi problémamegoldásnak, ha még ennél is nagyobb léptékben tervezik és hajtják végre azokat. Megjegyezzük, hogy a budapesti dugódíj már szerepel a Vidékfejlesztési Minisztérium 2011-ben kiadott ágazatközi PM10 (szálló por) csökkentési intézkedési programjában, amit a kormány határozattal fogadott el még abban az évben.

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

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

- a. erőforrás takarékoság (a mezőgazdaság, erdészet, bányászat, valamint az energiafolyamok által nyújtott erőforrások ésszerű felhasználása);
- b. területhasználat korlátozottsága (ahol megfelelően osztózni kell a természettel, az élelmiszertermeléssel, az energiatermeléssel és anyagnyeréssel, valamint más infrastruktúrális elemekkel), melynek során a bioszféra működőképességének fenntartása,

- mégpedig nem csak helyi, hanem globális szinten is, minden más feltételt megelőző;
- c. technológiai szempontok (példaként említhető a bio-üzemanyagok technológiai zsákutcaja, hiszen a fotoszintézis a napenergia alig 3%-át hasznosítja, szemben a jobb napfelemekkel, amelyek 30%-os hatékonyságig is felmehetnek, emiatt pedig az elektromos autók perspektívái sokkal ígéretesebbek);
 - d. kormányzati szempontok (a fenti A.–C. szempontokat érvényesíteni is kell valahogyan, megfelelő koordinációval, kommunikációval, döntéshozatali eljárásokkal, végrehajtással és monitoringgal).

5.2.8. Eljárás-típusok, jogágak közötti kollízió – panaszjog vagy közigazgatási eljárás

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

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

5.2.9. Bizonyítás

A nagytétényi Chinoin gyár bűzkibocsátásának több mint egy évtizedes története során az egyébként környezettudatos cég nem fordított jelentős összegeket a probléma megoldására, inkább csak látszatmegoldásokkal, gesztusokkal kezelte azt. Erre azért volt lehetőség, mert a szagok kiszámíthatatlanul, lökészerűen árasztották el a környéket. Eképp az, hogy egy-egy lakossági panaszt, bejelentést az önkormányzat vagy a környezetvédelmi hatóság előtt igazolni tudjanak, a véletlenül múltott. Ez is azt igazolja, hogy a levegőtisztasági ügyek bizonyítási eljárásai nehezek, mivel a jogsértés bizonyítása konkrét mérésekkel nem mindig megoldható. Gyakori, hogy csak időszakosan kibocsátott káros anyagokról van szó, amelyek gyorsan eloszlanak, így a mintavétel lényegében lehetetlen. Segítség

lehet viszont az ilyen esetekben az ellenőrzött üzem tevékenységének, anyagmérlegének, fűtési költségeinek, illetőleg azok változási mintázatának az ellenőrzése. További bizonyítékként jöhetnek szóba a kiülepedés adatai, az üzemben, telephelyen felhalmozott tüzelőanyag jellege és a tüzelőberendezések szakértői vizsgálata is. Arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy a közigazgatási eljárásokban a személyi észlelés is bevett bizonyíték, az illegális égetéssel kapcsolatos konfliktusokban a hatóságok általában számtalan tanút hallgathatnának meg.

5.3. Vízávédelem

5.3.1. A vízigénnyel kapcsolatos konfliktusok

A vízigénnyel kapcsolatos konfliktusok egyfelől természeti eredetűek, másfelől, ezekhez hozzáadódva, társadalmi jellegűek. A két tényező természetesen nem választható el mereven egymástól. Ami a természeti feltételeket illeti, a Nemzeti Vízávédelem megállapítja, hogy Magyarország vízföldrajzi adottságait egyrészt jelentős viszonylagos előnyök, másrészt ezzel egy időben nagymértékű kiszolgáltatottság jellemzi:

- az egy főre jutó *víz készletünk* az egyik legnagyobb a kontinensen, ugyanakkor a csapadékból származó saját felszíni *víz készletünk* a legkisebb;
- felszíni *víz hálózatunk* az igényekhez képest ritka, eloszlása pedig egyenetlen: *víz készleteink* háromnegyed része a Duna és a Dráva medrében összpontosul, az ország mintegy felét kitevő Tisza vízgyűjtőjére mindössze a *víz készlet* negyede jut;
- jóllehet kiváló minőségű és bőséges *felszín alatti vizekkel* rendelkezünk mind ivóvíz-ellátási, mind gyógyászati és üdülési célra, a túlhatalmat helyenként már mutatózó jelei okoznak konfliktust;
- a medencejelleg miatt az árvizek által fenyegetett területeink aránya Európában a legnagyobb;
- termőföldjeink közel fele *belvízjárta*, amiben az adottságainkon túl szerepe van a kedvezőtlen földhasználatnak és agrotechnikának is;
- az ország klimatikus adottságai miatt nagy az *aszályveszély*;
- a természeti környezetből adódó konfliktusokhoz a Nemzeti Vízávédelem alapján főként a következő társadalmi, szakmai, igazgatási tényezők járulnak;
- az árvizek kockázata nem csak a természeti folyamatok változása miatt nő, hanem az emberi beavatkozások hatásainak következtében, főként a következők miatt:
 - » a gyakran szűk hullámterek,
 - » akadályok a nagyvizek (árhullámok) lefolyásánál,
 - » a folyók nagyvízi levezető képességének romlása, az árterek feliszapolódása,
 - » a fakitermelések után elmaradt erdőfelújítások a felső vízgyűjtőkön,
 - » a természetes árvíz-visszatartási képesség területhasználat miatti csökkenése,
 - » az árvízvédelmi művek fenntartásának gyakori ellehetetlenülése, illetőleg
 - » a kockázatnak kitett vagyont értékének, illetve sérülékenységének növekedése az ártéren (a mentett árteret sokan teljesen veszélymentesnek tekintik);
- a belvízlevezető rendszerek elvezetés-centrikus kialakítása és az üzemeltetésük rugalmatlansága miatt a természetvédelem, a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás, a gazdaságosság és víz készlet-gazdálkodás követelményét nem tudják kielégíteni, mint ahogy a jelenlegi terület-használati igényeket és a gazdálkodók sokszor irreális elvárásait sem (a konfliktushoz hozzájárulnak a területi adottságokat nem ismerő új gazdálkodók megjelenése, illetve az állami szerepvállaláshoz megszokásból ragaszkodó gazdálkodók elvárásai is);

- a vízvédelmi, *vízgazdálkodási szektor és a társadalom kapcsolatának gyengesége* is konfliktust okoz, emiatt az érintettek nem veszik kellőképpen figyelembe az ökológiai, természetvédelmi, kulturális és gazdasági szempontok teljességét;
- a vízi *infrastrukturák elöregednek*, a technológia idejétmúlttá válik, az ellátórendszerek felkészületlenek a változó igények kielégítésére, a környezeti kihívások, a folytatódó urbanizáció, a klímaváltozással együtt járó kockázatok kezelésére;
- a vízgazdálkodási döntésekhez rendelkezésre álló *adatok* hiányosak: a vízjogi engedélyezéshez általában hiányoznak a készletekre és a vízkivételek környezeti hatására vonatkozó alapozó munkák, a vízkivételek engedélyezési és nyilvántartási rendszere pontatlan, az adat szolgáltatás bizonytalan, a vízkészletek állapotának monitorozása nem kielégítő, így az állapotértékelés és a hasznosítható készletek meghatározása is bizonytalan alapokon nyugszik;
- a felügyeleti *ellenőrzés* gyenge, az engedély nélküli vízkivételeknek gyakorlatilag nincsen következménye, ami a nem ellenőrizhető vízhasználatok veszélyét rejti magában, különösen nehéz gazdasági helyzetben vagy szárazság idején;
- a *területhasználatok* (mezőgazdaság, ipar, rekreáció, természetvédelem, településfejlesztés) vízgazdálkodási szempontokat figyelmen kívül hagyó fejlesztései nehezítik az igények kielégítését;
- a területhasználati hibák kiemelt területe, hogy Magyarországon olyan földterületek is szántóföldi művelésben vannak, amelyek arra *nem alkalmasak*, a vízkárok oka tehát igen sok helyen a vízrajzi adottságokhoz nem igazodó földhasználat;

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

5.3.2. *A vízierőművekkel kapcsolatos konfliktusok*

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

Az előrejelzések szerint például emiatt Ausztria 2021-ig biztosan nem fogja tudni teljesíteni a VKI által előírt vízminőségi értékeket, mégpedig elsősorban az olyan terhelések miatt, mint a rendkívül sűrűn megépített makro- és mikro-erőművek láncolata, holott Ausztriában a folyók gyorsfolyásúak, az oxigénháztartásuk a vízlépcső után gyorsan helyreáll (nyilván a hordalékhiány lassabban). Nem csak arról van szó azonban, hogy a folyók folytonosságának megszakítása eleve káros

az élővilágra és a vízminőségre, hanem arról is, hogy az erőművet üzemeltető cégek mesterségesen alakítják és az üzemeltetési igényeknek megfelelően sűrűn változtatják is a vízszintet, mégpedig nem kicsit. Ezek a jelentős mesterséges beavatkozások, az időszakos karbantartási munkálatokkal együtt a vízi élővilág életfeltételeit és ezzel együtt természetesen a vízminőséget is károsítják. Végül pedig magán az energiaszolgáltatási szektoron belül is konfliktusokat okozhat, hogy a nagyobb volumenű és viszonylag állandó energiaforrások más jellegű elektromos hálózatokat igényelnek, mint a többi, decentralizált és ingadozó megújuló forrás.

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

Az ökológiai szolgáltatások koncepciója – amint arra már a természetvédelmi fejezetben utaltunk – abból az elképzelésből született, hogy egy piaccgazdaságban, ahol szinte mindennek pontosan meghatározott pénzbeli értéke van, miért szenvedjen hátrányt a környezet védelmének érdeke csak azért, mert nem lóg rajta árcédula? Nosza, határozzuk meg (például az előállítás, helyreállítása költségei révén vagy a belőle nyert hasznok gondos összeírása alapján) azt a pénzbeli értéket, amelyet a természet egyes tárgyai, élőlényei jelentenek! Így jutunk el oda, hogy a környezetet szennyezők, rongálók, kihasználók-kimerítők nem csupán embertársaiknak vagy más vállalatoknak okoznak anyagi természetű kárt, hanem a környezetnek okozott kárt is „forintosítják”, amit az egyes közösségek, hatóságok, kormányok, sőt esetleg nemzetközi szervezetek is jogosultak lennének rajtuk számon kérni. Az antropocentrikus környezetvédelmet elutasítók veszélyesnek gondolják ezt a gondolatmenetet, hiszen ha pénzben fejezzük ki a környezet értékeit, akkor ugyan „forintra, fillérre” számon kérhető a veszteség a környezetszennyezőkön, azonban, ha ki tudják fizetni, akár felhatalmazva is érezhetik magukat a szennyezésre. Álláspontunk szerint a vita nem dönthető el önmagában, más felelősségi formákkal, abszolút tilalmakkal, adminisztratív ellenőrzéssel és korlátozásokkal kiegészítve azonban az ökológiai szolgáltatások koncepciója hasznosan szolgálhatja a környezethasználatok tervezését, a környezethasználók gazdálkodását és szükség esetén elszámoltatását.

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

- Közvetlen ivóvíz szolgáltatás: Európában már rendkívül ritka a parti szűrésű ivóvíz kutak vizének közvetlen felhasználása minden további fizikai-kémiai esetleg biológiai tisztítás nélkül, azonban Magyarországon a Duna mentén ez még több helyütt lehetséges;
- a felszín alatti ivóvíz bázisok táplálása: ezzel a hosszú távú, lassan megújuló ivóvízforrásokat biztosítja;
- vízkészlet szabályozó (tározó, levezető) funkció, a talajvíz szintjének fenntartása, a talaj nedvességtartalmának biztosítása egy széles sávban a folyó mentén;
- szennyezés megkötő funkció, elsősorban a kavicságy és a mederfenék biológiai szűrőrétegei segítségével;
- bennszülött (endemikus) fajok élőhelye, sokat közülük kizárólag a Dunán és vízrendszerén lehet ma már csak fellelni;
- az árterek és mellékágrendszerek sajátos élővilágának a fenntartása;

- természetvédelmi funkció: a Duna négy nemzeti parkkal áll összefüggésben, hozzájárul azok biológiai sokféleségének fenntartásához;
- ártéri gazdálkodás: a nagy hagyományokkal rendelkező, bár jelenleg alig kihasznált kiváló adottságok az ártereken bizonyos erdő-mezőgazdasági (például legeltetés, gyümölcs-termesztés), vadászati tevékenységeket tesznek lehetővé;
- a folyó kinetikus energiájának hasznosítása;
- hajózó útvonal a személy- és teherszállításban;
- tömegsport és rekreáció;
- turizmus, azaz a Duna egyszerűen csak szép, az emberek vonzódnak a közelségéhez, nagyon sok idegenforgalmi attrakciót eladhatóvá tesz, ha valamilyen formában a folyóhoz kapcsolódik.

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

5.3.4. *Illegális kutak*

A jövő nemzedékek szószólójának 2014-es helyzetelemzése kimerítően tárgyalja az illegális kutak témáját. Az alapvető baj velük az, hogy a felszín alatti vizekre ellenőrizhetetlen, kontrollálhatatlan veszélyt jelentenek, ugyanis a vízgyűjtő-gazdálkodási terv megfelelő végrehajtását és az engedélyezési rendszer korrekt működését akadályozzák. A szószóló aláhúzza: „Az illegális kutak egyrészt önmagukban, másrészt összességükben hatnak a vízkészletre. Egy működő vagy akár felhagyott kút is alkalmas lehet arra, hogy egy adott terület felszín alatti vízkészletét elszennyezze, ugyanakkor a vízminőség romlásához az is vezethet, ha egy területről több kúton keresztül termelik ki a vizet és a nem megfelelő létesítés, illetve üzemeltetés miatt a kutak a felszín alatti vizek áramlási, keveredési viszonyait vagy más fontos jellemzőit megváltoztatják.” Mindez komoly természetvédelmi és mezőgazdasági károkat okozhat. A vizekkel kapcsolatos hatósági munkával kapcsolatban a szószóló kifejti: „Az illegális kutakból nyert vízmennyiség ismeretének hiányában a felszín alatti vízbázisok mennyiségi és adott esetben minőségi változását a hatóságok az engedélyezési rendszeren keresztül nem tudják figyelembe venni, így nem képesek megteremteni az összhangot a vízigények és a vízkivételek között, s nem biztosítható az adott területeken a vízbázis megújuló képessége.” A szószóló jelentése azt is megállapította, hogy az illegális kútfúrások okozta további probléma, hogy a már

bekövetkezett szennyeződések okozta károk elhárítását akadályozhatja, mivel a kármentesítés műszaki beavatkozásának tervezésekor nem tudják figyelembe venni azt, hogy a felszínről a vízbázissal milyen kapcsolatok létesültek, hiszen az illegális kutak miatt ez az ismeret hiányos.

Az egy felszín alatti víztest fölött élő gazdák sorközösségben vannak, önző, szabályszegő magatartásukkal saját és a közösség sorsát egyaránt megpecsételik, csakúgy, mint a közös legelők tragédiája példájában, amire már utaltunk a természetvédelem kapcsán.

5.3.5. *Hatásköri ütközések a kolontári vörösiszap katasztrófa esetében*

Sok év eltelt már 2010. október 4. óta, azonban a kolontári vörösiszap katasztrófa tanulságai mind a mai napig hatnak. Legmélyrehatóbb szakmai tanulsága a konfliktus összetettsége volt, az, hogy számos szakma és jogág területét érintette – éppen emiatt nem kapta meg a kellő figyelmet és kerülhetett sor a katasztrófára. A kolontári ügy összefüggött először is a vízgazdálkodással és az építési joggal: a JNO iroda szerint, ha egy építmény befolyásolja a vizek áramlását, lefolyását, ezért vízi létesítménynek minősülhet. Ugyanakkor az állékonyságára, statikájára vonatkozó követelményeket nyilvánvalóan inkább az építési hatóságoknak kellene meghatározni és ellenőrizni. A bányászati, a hulladékgazdálkodási joggal és a kémiai biztonsági joggal pedig azért függött össze az ügy, mert a vörösiszap egyszerre volt bányászati hulladék, termelési hulladék (az iszap szilárd anyag része) és a termelésbe visszaforgatott veszélyes vegyi anyag (a vivőanyagként használt erős lúg). Továbbá, minden olyan esetben, amikor megfelelő műszaki szigetelés nélkül helyeznek el vagy tárolnak különböző anyagokat a talajon, ezzel egyúttal a felszín alatti vizek védelmére vonatkozó jogi normákat is aktiválják. Nagyobb léptékű, kiterjedt szennyezés veszélye esetén a belügyi igazgatáshoz tartozó katasztrófavédelem kompetenciája is felmerül. Megjegyezzük, hogy a tározó ügyében hatásköre volt vagy inkább, lehetett volna a természetvédelmi jogi és egyéb jogágazatok alá tartozó hatóságoknak is.

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

5.4. Talajvédelem

A nemzetközi szakirodalomban számos példa ismert arra, hogy a talajok nem megfelelő használata konfliktusba kerül a termőföld, a talajvíz minőségével és a talaj hosszabb távú fenntartható használatával. Világszerte gyakran előfordul, hogy a földhasználók figyelmen kívül hagyták az adott talaj szükségleteit és adottságait és ezáltal, anélkül, hogy bármilyen szabálytalanságot elkövettek vagy

baleset történt volna, az adott területen a talajvíz elszennyeződött, annak minden hosszabb távú és szerteágazó következményeivel. Ugyanakkor olyan példákat is találni, amikor pusztán a megfelelő művelési ágra való áttéréssel a talaj és a felszín alatti vizek szennyezési értékei akár egy évtizeden belül is a normális értékeket megközelítették.

Magyarországon elsősorban a jövő nemzedékekért felelős szószóló 2014-es átfogó vizsgálata az, amivel az ország talajvédelmi joggyakorlatáról átfogó képet nyerhetünk, illetőleg a kérdés hazai jelentőségét felmérhetjük. „A tudományos konszenzus szerint a talaj szerves és szervesetlen anyagok, gázok, oldatok és élőszervezetek dinamikus rendszere, amelynek alkotó elemei a rendszeren belül, illetve a környezettel állandó kölcsönhatásban állnak. A talaj hő-, víz- és tápanyagraktár, amely tompítja a szélsőséges időjárási viszonyok hatásait, és amely megújulása révén biztosítja az emberi élet természeti alapjait. A talaj mással nem helyettesíthető, helyhez kötött érték, amelyből 10 cm vastag réteg ezer év alatt képződik, ezért olyan, sajátos védelmet igényel, ami biztosítja a különböző talajfunkciók megőrzését. A talaj mennyiségének és minőségének megőrzése a jelen és a jövő nemzedékek számára a választás lehetőségének megőrzését is jelenti, ide értve a tájhasználatok közötti váltást.” A talajjal kapcsolatos környezeti konfliktus elsősorban a jelenlegi és a rákövetkező nemzedékek között feszül. Azok a mezőgazdasági technológiák, amelyek rövid távon a legnagyobb mennyiségű (de messze nem a legjobb beltartalmú) termést hozzák, a talaj bonyolult élő szerkezetét néhány év alatt tönkre teszik. Ahogyan a szószóló is rámutat: „Kiváló és jó minőségű termőföldjeink területe folyamatosan csökken, a talajfedés, illetve a talaj-degradációs folyamatok megállítása és megfordítása eddig a gazdasági ösztönzők ellenére is elmaradt. A településeken a talaj funkcióvesztésének megelőzésére a településrendezési, településfejlesztési eszközök csak korlátozott mértékben alkalmasak.” A szószóló vizsgálatainak eredményeképpen javasolja többek között a kiváló és jó minőségű termőföldjeink védelmének szigorítását, a művelésből való kivonás teljes tilalmát, új felszíni bányászati tevékenységek lehetőségének megszüntetését, továbbá zöldmezős beruházások engedélyezésének tiltását mindaddig, amíg barnamezős területek állnak rendelkezésre.

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

5.5. Zaj

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

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

5.5.1. A zajkonfliktus fokozatos elmergesedése (béka 2)

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

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

5.5.2. Kevés ember zavarása sok érdekében: játszóterek, sportpályák

Egy konkrét ügyben érintett játszótér a község teljes lakosságának szabadidős tevékenységekkel, mozgással, sportolással, egészséggel kapcsolatos jogait szolgálta. Mivel fiatalok éjszakánként is használták, a közelben lakó egyetlen család, a panaszosok életét megnehezítette. Annak ellenére, hogy felismerhetjük benne a környezeti konfliktusok általános elemzése során tárgyalt, a „kisebbség áldozza fel magát” mintázatot, valójában tipikus álkonfliktussal állunk szemben: a játszótér nappal

senkit sem zavar, éjszakai használatra pedig nem is tervezték, azt egy kerítéssel meg kellett volna akadályozni. Ehelyett táblát tettek ki a nyitvatartási időről és a polgárőrök gyakrabban járőröztek arra, de ezek az intézkedések nem vezettek eredményre. A JNO állásfoglalása a birtokvédelmi jog logikáját alkalmazta, a szükséges és szükségtelen zavarás bírósági gyakorlatban részletesen kidolgozott kettősségével. Mivel tehát az éjszakai használat nem a létesítmény rendeltetése szerint való, továbbá a terület megfelelő lezárásával kizárható, a zavarás semmiképpen sem volt szükségesnek vagy akár elháríthatatlannak minősíthető.

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

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

5.5.3. Szórakozás kontra pihenés

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

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

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

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

A szószóló is sokszor találkozott a problémával és a versengő jogosultságok összemérése során egyértelművé tette, hogy az egészség és a környezet védelme az elsődleges: „Sokan a vendéglátóhelyek működése miatt emelnek szót. A panaszosokat általában a hangos zeneszolgáltatás, az érkező és távozó vendégek utcai hangoskodása, kulturálatlan viselkedése és a megnövekedett gépjárműforgalom zavarja. A kereskedelemről szóló törvény alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete a helyi sajátosságok figyelembevételével rendeletben szabályozhatja az üzletek éjszakai (22 és 6 óra közötti) nyitvatartási rendjét, míg a kereskedelmi hatóság a lakók egészséges életkörülményeinek és pihenéshez való jogának biztosítása érdekében a külön jogszabályban meghatározott veszélyes mértékű zaj esetén korlátozhatja azt. A korlátozás keretében a kereskedelmi hatóság a jogsértő állapot megszüntetéséig kötelező éjszakai zárva tartási időszakot rendelhet el. A probléma jogi szempontú megközelítése mellett figyelembe kell venni, hogy a lakosság éjszakai nyugalmanak, zavartalan pihenésének biztosítása az elsődleges szempont, és ehhez kell »igazítani« a mások számára szórakozást, kikapcsolódást, kellemes időtöltést biztosító vendéglátóhelyek működését.”

Figyeljük meg, hogy az ombudsmanok alkotmányjogi alapú fejtegetéseiben az általános konfliktustan szerinti jogosultság alapú megközelítések és az érdek alapú megközelítések keverednek, voltaképpen az érdekek súlyának összemérése történik, alkotmányjogi és környezetvédelmi elvek és eljárások keretein belül.

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

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

5.5.5. *Szent tehenek a zajvédelemben*

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

Annak igazolására, hogy a jelenség mind a mai napig élő, álljon itt egy idézet a szószóló egyik friss állásfoglalásából egy régóta húzódó környezeti konfliktus ügyében: „A Hungaroring verseny-pálya zavaró működésével kapcsolatos ügyben a biztos az előzmények ismertetése mellett a hatósági zajmérések elvégzésének és a zajvédelmi bírság kiszabásának elmulasztását állapította meg. Különösen aggályosnak tartotta a bírság kiszabásának mellőzését arra tekintettel, hogy a rendelkezésre álló dokumentumok szerint az üzemeltető eddig nem valósított meg a pálya működéséből eredő zajterhelést érdemben csökkentő intézkedést, beruházást.”

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

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

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

egyed autókat felelősségre vonni, hanem alapvetően a forgalom szervezéséért felelős útfenntartót kell szankcionálni, illetőleg kötelezni a megfelelő intézkedésekre.

A szigetvári SPAR áruház utügyi létesítési engedélyezési eljárásban az eljáró hatóságok álláspontja az volt, hogy nem megállapítható az építkezések eredményeképpen a forgalmi viszonyok lényeges és tartós megváltozása, ami zajcsökkentő létesítmények, berendezések előírásához vezethetett volna. A jogszabály nem határozza meg, hogy mi minősül lényeges és tartós változásnak, ezek a fordulatok a jogalkalmazóra való hagyatkozást jelölik. Mindenképpen lényegesnek és tartósnak kell tekinteni a változást, ha annak nyomán egy út jelentősen túllépi a kibocsátási határértékeket, még akkor is, ha már azt megelőzően is ez volt a helyzet, tehát a túllépés egy már jogellenes helyzeten rontana jelentősen. A JNO állásfoglalása szerint „Ebben az esetben ugyanis eleve jogszabályból eredő kötelezettség irányul a hatóság felé a zajterhelés csökkentésére. A határérték túllépése tehát környezetjogi szempontból kiélezett helyzetet teremt, ahol már minden változtatásnak, sőt a változás lehetőségének is kiemelt jelentőséget kell tulajdonítani. A »lényeges« jelző tehát nem pusztán mennyiségi kritérium, nem is csupán a növekedés relatív mértékének van jelentősége a mérlegelés során, továbbá nem egydimenziós változóról van szó, hanem inkább egy szituáció teljes, rendszerszerű értékeléséről”. Mindezek alapján az áruház felépítését egy olyan helyen, ahol a zajhatárértékeket már egyébként is jelentősen túllépték, lényeges, jelentős változtatásnak kell minősíteni.

5.5.7. Közlekedéstervezés

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

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

A közlekedési konfliktus tipikusan olyan környezetvédelmi konfliktus, amelynek mind a két oldalán többségében ugyanazok az emberek foglalnak helyet. Mégsem kell ezt a problémát megoldhatatlan sorscsapásként felfogni, egyebek között az EU jogban tükröződő, kétség kívül magasabb szintű környezettudatosság átvétele is hasznos lehet. Az Integrált Városfejlesztési Stratégia bizonyos uniós támogatások feltétele, ha másért nem, ezért felbukkan a hazai gyakorlatban is. Forgalomszámláláson, a közlekedési igények modellezésén, alakíthatóságának mérlegelésén, számos ide vonatkozó szakterületről szakértői véleményeken alapul az az átfogó helyzetértékelés, amit az uniós normák

szerint lakossági megvitatás során kell kialakítani, erre pedig sajtókampány, honlap, bemutatószoba, személyes konzultációk segítségével kell a lakosság támogatását megnyerni. Azokban az ügyekben, ahol ilyen magas színvonalú tervezési eljárást folytattak le, az eredmény is magáért beszél, ha olykor mégis vannak lakossági panaszok, az azért lehet, mert az autósok megszegik a gondosan kidolgozott és csak feltétlen szükségesség esetére meghatározott tilalmakat is.

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

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

A Fővárosi Önkormányzat rendeletben szabályozza a város területére való behajtást egy meghatározott ösztömeget meghaladó nehézgépjármű forgalom számára, azzal, hogy ehhez egy kijelölt cégtől kell engedélyt beszerezni. Az engedélyt megtagadják, ha a szállítmány megbontható, vagy ha – a közútkezelő szerint – az adott közút teherbírása nem alkalmas a terhelés elviselésére. Ezek tehát alapján véve technikai, gazdasági szabályok, de az útfenntartó a közlekedési törvény szerint felelősséggel tartozik az általa kezelt közutak használata által előidézett környezeti hatásokért is. A jogszabály szerint erre a célra forgalomszabályozási eszközöket (lezárás, elterelés, forgalomkorlátozás), illetőleg várakozási díjakat kell alkalmazni. Ennek figyelembevételével a környezetvédelmi hatóság és a JNO álláspontja szerint a behajtási engedélyek kiadása során az egyéb közútkezelői szempontokkal egy sorban figyelembe kellett volna venni a települési környezeti érdekeket is. Végül az M2-es gyorsforgalmi út létesítése során is rendelkezésre álltak volna alternatív közlekedési módok, így például tény, hogy a Budapest és Vác közötti vasútvonalon kiemelkedő gyakorisággal és színvonalon szállítják az utasokat, a vonatok félóránként közlekednek és 25-42 perc alatt elérik a fővárost. Objektívan szemlélve ez lényegesen gyorsabb és kényelmesebb utazási forma, mégsem egyértelmű, hogy az egyéni és az országos döntéshozatali folyamatokban bármiféle előnyt élvezne.

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

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

alapjog korlátozását indokolhatja az egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosítása.”

5.5.8. A zaj bizonyítása

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

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

5.6. Hulladékgazdálkodás

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

5.6.1. Környezet vs. környezet

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

A budapesti Fortuna közben elhelyezett hulladékgyűjtő sziget ügyében azt láthattuk, hogy a helytelenül használt szelektív gyűjtő hely undort, ellenérzést váltott ki a környező lakosokból, pedig a

megfelelő használat mellett ezeknek a helyeknek gyakorlatilag semmilyen környezeti hatása nem volna. Az önkormányzatok a megfelelő tájékoztatás és felügyelet helyett olykor a könnyebbik megoldást választják, amikor egy helyen a lakossági tiltakozás hullámai már túl magasra csapnak, egyszerűen fogják a konténereket és lerakják egy másik utcában. Ez történt a kérdéses ügyben is, a Fortuna köz egyik végéből a másik részébe telepítették át a hulladékgyűjtő szigetet, ráadásul a szolgáltató hajnalonként üríti a konténereket, ami miatt a lakossági panaszok újból elkezdődtek. Az önkormányzat további költöztetést ígért.

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

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

5.6.2. Lakossági hulladékégetés

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

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

A lakossági hulladékégetéssel kapcsolatban a jegyzőnek mint helyi levegőtisztaság védelmi hatóságnak van eljárási lehetősége, azon kívül a környezetvédelemért felelős hatóság hulladékgazdál-

kodási jogkörében is végezhet ellenőrzéseket, akár egy lakott település egészére vagy meghatározott kerületeire nézve, kampány-szerűen. A fokozatosság elve figyelembe vételével a konfliktus megelőzésében, kezelésében a tájékoztatás, felhívás, kötelezés, tilalom, bírságolás eszközeivel csak szükség szerint és arányosan kell élni, a lényeg az ellenőrzések rendszeressége és kiterjedtsége. Ennek érdekében az ellenőrzést a természetvédelmi őrszolgálatokhoz hasonlóan részben társadalmasítani is lehetne.

A probléma kezelésében sajnos nem sok előrehaladás történt, ezért 2016-ban a szószóló is kiemelten volt kénytelen foglalkozni vele, önálló elvi állásfoglalást adott ki a háztartási tüzelőberendezésekből származó légszennyezettség riasztó mértékéről és csökkentésének szükségességéről. „Magyarország levegőminőség szempontjából európai és világviszonylatban is az elmaradott országok közé tartozik. Egyes földrajzi régióinkban a kistelepülések levegője – különösen az őszi-téli fűtési szezonban – kirívóan szennyezett, ami súlyosan és közvetlenül hat az itt élők egészségére. Mindez sajnálatosan tükröződik a hazai halálozási, illetve megbetegedési adatokban is. Míg 2000-ben a kisméretű szálló por kibocsátásban a lakossági fűtés részesedése 24% volt, 2013-ra ez az arány már 45%-ra emelkedett. Friss adatok szerint (az alacsony fűtőértéke és magas káros-anyag tartalma miatt) a legrosszabb minőségű lignit háztartási, lakossági fűtés célú használata 2007-hez képest négyszeresére emelkedett; ráadásul lignitet leginkább az amúgy is kirívóan rossz levegőminőségű régiókban használnak lakossági fűtés céljára. A háztartási tüzelőberendezésekre Magyarországon ma – az általános kibocsátási határértékek elvi előírásán túl – semmilyen jogszabály nem vonatkozik, így megfelelő jogi eszközök hiányában a lignit és az egyéb, rossz minőségű, szilárd tüzelőanyag eltüzelése teljességgel ellenőrizetlen és ellenőrizhetetlen.”

5.6.3. Bizonyítási nehézségek a hulladékégetési ügyekben

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

5.7. Bányászat, energia

5.7.1. Bányászat és környezetvédelem

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

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

5.7.2. Környezetvédelem vs. környezetvédelem: megújuló energia

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

Dél-Korea 1988-ban (!) fogadta el az Alternatív Energia Fejlesztés Támogatása Törvényt és azóta ez az iparág fokozatosan fejlődik az országban. Tizenegy megújuló energia területet támogatnak, ideértve a nap- és szélenergiát, a hidrogén és energiasejtet, a bio-üzemanyagokat, a hulladékból nyert energiát, a vízi energiát, és külön hangsúlyt fektetnek a tengerrel kapcsolatos energianyerési lehetőségekre, így a tengeráramlatokból nyerhető energiára, az ár-árpály energiára, a hullámok energiájára, az óceáni hőenergia átadásán alapuló energianyerési lehetőségekre és ide sorolják külön a tengerparti szélenergiaerőműveket is. A világ legnagyobb 245 MW teljesítményű ár-árpály erőműve szintén Dél-Koreában van. Jelenleg a kormány egy 3668 MW-os szélenergiaerőmű komplexumot tervez a Jeju-szigeten, ami három átlagos méretű atomerőmű kiváltására lesz alkalmas. Ezen a ponton azonban egy újfajta környezeti konfliktus kezd kirajzolódni, a projektet ugyanis nem tudják elindítani különböző kör-

nyezetvédelmi szakmai ellenvetések és lakossági tiltakozások miatt. A Jeju-sziget turistaparadicsom, ezért tájvédelmi szempontból az ehhez kapcsolódó szervezetek tiltakoztak először, és rövid úton elérték, hogy a projekt ne kapjon központi támogatást. A projekt vezetői, ahelyett, hogy mindössze ezzel az egy érdekcsoporttal kezdtek volna egyeztetni, átfogó kutatást rendeltek az összes szóba jöhető társadalmi-gazdasági hatással kapcsolatosan. A látképpel kapcsolatos aggályokat úgy kívánják kezelni egy skót kutatásra hivatkozva a szélerőműveket a tengerparttól minimum 32 kilométerre javasolják telepíteni, továbbá el kell kerülni a hajózási útvonalakat, a kőolaj vagy földgáz kitermelő szigeteket, illetőleg a környezetvédelmi vagy éppen katonai szempontból jelentős területeket (ideértve a rádió- és radarfolyosókat is), a turisztikai vagy halászati szempontból jelentős területeket úgyszintén. Egy dán felmérésből ehhez járulnak még a tengeri homokbányászat, a víz alatti kábelek és a tengeralattjáró útvonalak, egy kínai felmérésből pedig érdekes módon az előzőeken kívül még a tengeri archeológia is. Nyilvánvalóan a tervezésnél elsősorban a szűkebb értelemben vett energia kitermelési és felhasználási szempontok játszanak szerepet, így például a 80 méter magasban mért szélsőségség, továbbá a parttól való minél kisebb távolság, a forgalmasabb helyekhez, például kikötőkhöz való közelség, a vízmélység és a természeti veszélyek gyakorisága és intenzitása. A technológiai szempontok közül némelyik az előzőekben felsorolt környezetvédelmi és társadalmi szempontokkal konfliktusba kerülhet. Jóllehet Magyarországnak nincsen tengerpartja, az ismertetett ügy, például a vízvédelmi fejezetben ismertetett Duna ökológiai szolgáltatásai témakörrel összevetve, számunkra is rendkívül tanulságos. A koreai tanulmány egyik legfontosabb összefoglaló megállapítása az, hogy ez a módszertan széles körben alkalmazható tematikailag, térben és időben eltérő tervezési konfliktusok felméréséhez és megoldásához, ugyanakkor az egyes kitermelési-gazdaságossági, társadalmi, mellérendelt érdekekkel és a környezeti-természeti érdekekkel kapcsolatos tervezés során mindezek kulturálisan, országonként eltérő súlyozását is figyelembe kell venni, ami a lehető legkorrektebb természettudományos, statisztikai elemzések korlátait is messze meghaladja.

Egy szlovén–osztrák–olasz kutatás az Alpokban vizsgálta a megújulókkal kapcsolatos társadalmi konfliktusokat, ami szintén eltér a hazai viszonyoktól, de a társadalmi konfliktusok alapszerkezete és megoldási módja mégiscsak általánosítható. „A megújuló energiatermelés terjeszkedésével egyidejűleg új ellentmondások jelentek meg, mivel egyebek között a területhasználat miatt a társadalmi elfogadottsága nem egyöntetű, a biodiverzitás védelmével a megújulók valóban könnyen konfliktusba kerülhetnek” – írják. A magas hegyek felső régióiban kiválóak a szélviszonyok az energianyeréshez, míg a mély, keskeny völgyek közül néhányat esetleg egyesek feláldozhatónak vélnék, hogy ezzel megoldják az ingadozó intenzitású megújuló energiatermelés egyik alapvető gondját, a víztározókra épülő energiatárolást. Ehhez képest a nagyeesű hegyi folyókon elhelyezett kisméretű erőművek, az erdészeti biomassza termelés, továbbá az épületeken elhelyezett napelemek lényegében nem okoznak társadalmi konfliktusokat. A szélerőművek viszont veszélyeztethetnek ritka madár- és denevér fajokat, az alkalmazásukhoz szükséges infrastruktúra területfoglalása is jelentős lehet, esztétikai és zaj szempontok miatt is elutasítással találkozhatnak. Evégett a szárazföldi szélturbináknál a német szabvány szerint lakott területeken a körülményekhez képest 500-1000 méter a minimális védőtávolság. A kutatók szerint a megújuló energia termelése és az ökoszisztéma szolgáltatások egy multidiszciplináris szakmai megközelítéssel általában jól összehangolhatók. Az újtól idegenkedő közvéleményt megfelelően be kell vonni a tervezési és döntéshozatali eljárásokba és akkor bátran kiaknázható lesz a megújuló energiaforrásokban rejlő gazdasági-társadalmi, illetve környezetvédelmi (például klíma-védelmi) potenciál.

5.7.3. Nukleáris energia

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

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

6. KÖRNYEZETI KONFLIKTUSOK MEGOLDÁSA ÚGYNEVEZETT ROKONTERÜLETI JOGI ESZKÖZÖKKEL

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

6.1. Településrendezés

6.1.1. A korlátozottan rendelkezésre álló területek használatával kapcsolatos konfliktusok

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

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

6.1.2. A településrendezés gyakorlatában alkalmazott trükkök, visszásságok

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

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

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

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

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

A visszaélések harmadik nagy csoportja a közösségi, hatósági, szakértői vélemények, visszajelzések nélkül történő negligálás azzal, hogy azok nem jogszabályon alapulnak. Nyilvánvaló, hogy a szakhatóság általában igenis jogszabályon alapuló észrevételeket tesz, legfeljebb bizonyos esetekben konkrét jogszabályhelyeket jelöl meg, máskor pedig a szakmai feladatait és hatáskörét meghatározó általánosabb jogszabályok alapján jár el. Amennyiben a képviselő testületnek megalapozott kétségei

támadnak a vélemény jogszerűségével kapcsolatban, módja van a véleményező szerv felettes szervehez fordulni mind a településrendezési, mind pedig az önkormányzatokra vonatkozó jogszabályok alapján.

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

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

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

6.1.3. A településrendezési konfliktusok értékelése a jogforrasi hierarchiában

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

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

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

6.2. Termőföldvédelem

Míg a talaj, mint az egyik környezeti elem védelmét a környezetvédelmen belül helyeztük el, a termőföldvédelem jogi védelem, az agáringatlanok védelmére irányul, egyebek mellett a más célú felhasználás ellen. A két igazgatási terület természetesen nagymértékben összefügg, sőt, ahogyan a termé-

szetvédelmi fejezetben már tárgyalt ócsai filmforgatás ügye mutatja, némiképp át is járható. 2010-ben egy civil szervezet látva a környezetvédelmi hatóság tétlenkedését, úgy döntött, hogy egy párhuzamos eljárást is elindít, ezért termőföldek engedély nélküli más célú hasznosítása miatt bejelentést tett az illetékes földhivatalnál. A földhivatal elindította a termőföldvédelmi eljárást, megállapította, hogy a forgatásra három ingatlant engedély nélkül vettek igénybe, ezért elrendelte az eredeti állapot helyreállítását, amit azonnal végrehajthatónak nyilvánított, a végrehajtását haladéktalanul ellenőrizte a helyszínen, majd, miután megállapította, hogy a termőföldet eredeti állapotába helyreállították még földvédelmi járulékot állapított meg és földvédelmi bírságot is kiszabott.

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

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

6.3. Világörökség-védelem, műemlékvédelem

A világörökség-védelem és a környezetvédelem tárgya szintén sok tekintetben átfedi egymást. Egyrészt természeti területek is kerülhetnek az UNESCO Világörökség Egyezményben szereplő világörökségi védelem alá, másrészt az épített környezet védelme sok tekintetben a környezetvédelem feladatkörei közé tartozik. A Budapest V. kerületében található Tüköry utca településrendezési eljárás ügyében a JNO feltárta, hogy az Egyezmény Végrehajtási Irányelvei alapján a világörökségi helyszínek puffer zónája is meglehetősen erős védelmet élvez, az itt tervezett helyreállítási tevékenységekről, új építkezésekről stb., melyek hatást gyakorolhatnak a helyszín által képviselt egyetemes kulturális értékekre, értesíteni kell az UNESCO Világörökség Bizottságát. A puffer zónák a kiemelkedő egyetemes értéket képviselő terület integritásának megőrzéséhez nyújtanak járulékos védelmet. A nemzetközi világörökségi szabályokkal párhuzamosan a nemzeti szintű műemlékvédelmi szabályok is alkalmazhatók voltak az ügyben, mivel a szóban forgó terület műemléki jelentőségű terület volt, azaz hazánk múltja és a közösségi hovatartozás szempontjából kiemelkedő jelentőségű történeti, művészeti, tudományos vagy műszaki emlékeket érintett. Az adott esetben mindezek kizárták, hogy a területre vonatkozó rendezési tervet a kevesebb eljárási garanciát kínáló rövidített, egyszerűsített eljárásban módosítsák.

7. ÖSSZEFOGLALÁS

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

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

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

8. IRODALOMJEGYZÉK

1. Baranyai Gábor – Csernus Dóra (szerk.) (2018): A fenntartható fejlődés és az állam feladatai. NKE, Budapest. pp. 1-339.
2. Boda Zsolt (2013): Legitimitás, bizalom, együttműködés. Argumentum Kiadó, Budapest. pp. 1-203.
3. Carton, Linda – Ache, Peter (2017): Citizen-sensor-networks to confront government decision-makers; two lessons from the Netherlands, *Journal of Environmental Management* (196). pp. 234-251.
4. Colvin, R. M. – Witt, G. Bradd – Lacey, Justine (2016): Approaches to identifying stakeholders in environmental management: Insights from practitioners to go beyond the ‘usual suspects’. *Land Use Policy* 52, pp. 266–276.
5. Glied Viktor Imre (2013): Társadalmi részvétel helyi környezeti ügyekben – a tiltakozás és partnerség kultúrája: doktori disszertáció. Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar, Politikai Tanulmányok Tanszék, Pécs. pp. 1-240.
6. Kim Taeyun, Park Jeong-Il – Maeng Junho (2016): Offshore wind farm site selection study around Jeju Island. South Korea, *Renewable Energy* 94, pp. 619-628.
7. Lányi András (szerk.) (2001): A szag nyomában. Környezeti konfliktusok és a helyi társadalom. Osiris, Budapest. 325. p.
8. Mérő László (2009): Többszintes fogolydilemma. *Magyar Tudomány*, 2009/9, pp. 528-537.
9. Opatow, Susan – Weiss, Leah (2000): Denial and the Process of Moral Exclusion in Environmental Conflict. *Journal of Social Issues*, Vol. 56. No. 3. pp. 475-490.
10. Peltonen, Lasse – Sairinen, Rauno (2010): Integrating impact assessment and conflict management in urban planning: Experiences from Finland. *Environmental Impact Assessment Review* 30, pp. 328–337.
11. Shabecoff, Philip (1993): *A Fierce Green Fire –The American Environmental Movement*. Hill and Wang, New York, pp. 1-352.
12. Szántó Richárd (2008): A telepítési konfliktusok mintázata az elmúlt évtizedben. *Társadalomkutatás* 26/3, pp. 371–388.
13. Ury, William (1993): *Getting Disputes Resolved – Designing Systems to Cut the Costs of Conflict*. Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts.
14. Webb, Thomas J. – Raffaelli, Dave (2008): Conversations in conservation: revealing and dealing with language differences in environmental conflicts. *Journal of Applied Ecology* 45, pp. 1198–1204.

A Nemzeti Közszerológálati Egyetem kiadványa.



Nemzeti Közszerológálati Egyetem;
Államtudományi és Közigazgálati Kar
www.uni-nke.hu

Felelős Kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert Dékán

Címe:

1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Császár-Biró Anna

Tördelőszerkesztő:

Bödecs László

978-615-5870-33-0 (PDF)

A kiadvány

a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001

„A közszolgáltatás komplex kompetencia,
életpálya-program és oktatás technológiai
fejlesztése” című projekt keretében készült
el és jelent meg.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE