

**EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület  
Környezettudatos Vállalatirányítási Egyesület**



# **Kis- és Középvállalkozások Környezeti Jogi, Gazdaságtani és Menedzsment Képzése**

**/tanfolyami segédlet/**



**A programot támogatta az Oktatási Minisztérium.**

**2003. augusztus**

2003 augusztus

Köszönjük az Oktatási Minisztérium támogatását!

Szerkesztő:

Sándor Csaba

Szerzők:

Dr. Bándi Gyula (Környezetjog)

dr. Kiss Csaba (Környezetjog, engedélyezés, társadalmi részvétel)

dr. Berki Zsuzsa (A környezetvédelmi felügyelőségek hatósági  
tevékenysége, annak eljárási kérdései)

dr. Szlávik János (A környezeti irányítás (lokális) rendszere)

dr. Kósi Kálmán, dr. Valkó László (Környezetmenedzsment)

Kiadja az EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület.

1076 Budapest, Garay u. 29-31.

Tel/fax: 322-8462, 352-9925

Web: [www.emla.hu/kekko/](http://www.emla.hu/kekko/)

## Tartalom

|                                                                                                                         |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Dr. Bándi Gyula: Környezetjog</b>                                                                                    | <b>7</b>  |
| I. A környezet és a környezetvédelem fogalma, a szabályozás története                                                   | 8         |
| II. A környezetjog elvei                                                                                                | 10        |
| 1. Megelőzés, elővigyázatosság, helyreállítás                                                                           | 10        |
| 2. A harmonikus vagy fenntartható fejlődés, illetve az integráció elve                                                  | 11        |
| 3. A tervszerűség elve                                                                                                  | 11        |
| 4. Az állam kötelezettség- és felelősségvállalása                                                                       | 12        |
| 5. A társadalmi részvétel                                                                                               | 13        |
| 6. Az együttműködés                                                                                                     | 14        |
| 7. A felelősség vagy a „szennyező fizet” elve                                                                           | 15        |
| III. A környezethez való jog                                                                                            | 15        |
| IV. A környezetjogi szabályozás módszere                                                                                | 16        |
| 1. A környezetjog belső és külső integrációja                                                                           | 16        |
| 2. A jogi, állami befolyás érvényesülésének módszerei                                                                   | 17        |
| 3. A környezethasználat elfogadható mértéke                                                                             | 18        |
| V. A környezetjog intézményei és igazgatási struktúrái                                                                  | 19        |
| VI. A megelőzést szolgáló közigazgatási jogintézmények                                                                  | 21        |
| VII. A közvetlen beavatkozás lehetőségei és az ellenőrzés                                                               | 21        |
| 1. A közigazgatás közvetlen beavatkozása                                                                                | 21        |
| 2. Az ellenőrzés                                                                                                        | 22        |
| VIII. Közigazgatási jogi szankciók                                                                                      | 23        |
| IX. Gazdasági eszközök, gazdasági ösztönzés                                                                             | 26        |
| X. Önszabályozás, környezeti menedzsment                                                                                | 28        |
| XI. A polgári jogi eszközök lehetőségei                                                                                 | 30        |
| XII. A büntetőjog szerepe                                                                                               | 34        |
| <b>dr. Kiss Csaba: Környezetjog - engedélyezés</b>                                                                      | <b>37</b> |
| I. Bevezetés                                                                                                            | 38        |
| II. Környezeti hatásvizsgálat                                                                                           | 41        |
| III. Környezetvédelmi felülvizsgálat                                                                                    | 46        |
| IV. Egységes környezethasználati engedély                                                                               | 50        |
| V. Telepengedély                                                                                                        | 52        |
| <b>dr. Kiss Csaba: Környezetjog – társadalmi részvétel</b>                                                              | <b>59</b> |
| I. Bevezetés                                                                                                            | 60        |
| II. A társadalmi részvétel                                                                                              | 61        |
| III. Az információhoz való hozzáférés                                                                                   | 62        |
| IV. A döntéshozatalban való részvétel                                                                                   | 64        |
| V. Jogorvoslathoz való jog                                                                                              | 65        |
| <b>dr. Berki Zsuzsa Környezetjog – A környezetvédelmi felügyelőségek hatósági tevékenysége, annak eljárási kérdései</b> | <b>69</b> |
| I. A környezetvédelmi felügyelőségek                                                                                    | 70        |

|                                                                                                                                     |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| II. Az egyes engedélyezési eljárások                                                                                                | 70         |
| 1. A környezeti hatásvizsgálati eljárás                                                                                             | 70         |
| 2. A környezetvédelmi felülvizsgálati eljárás                                                                                       | 72         |
| 3. Veszélyes hulladékok kezelésének (hasznosításának, ártalmatlanításának, begyűjtésének, szállításának, tárolásának) engedélyezése | 74         |
| 4. A hulladék export, import engedélyezése                                                                                          | 76         |
| 5. A települési hulladékokkal kapcsolatos tevékenységek engedélyezése                                                               | 77         |
| 6. A levegővédelmi engedélyezés                                                                                                     | 79         |
| 7. Az aktív feldolgozás (bérmunka) környezetvédelmi engedélyezése                                                                   | 80         |
| 8. Felszámolási és végelszámolási eljárással kapcsolatos környezetvédelmi nyilatkozat                                               | 81         |
| 9. Zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelem                                                                           | 81         |
| III. Adatgyűjtési tevékenység                                                                                                       | 82         |
| 1. Levegővédelem                                                                                                                    | 82         |
| 2. Vízvédelem                                                                                                                       | 86         |
| 3. Hulladékgazdálkodás                                                                                                              | 89         |
| <b>dr. Szilávik János tanszékvezető, egyetemi tanár BME Környezetgazdaságtan Tanszék A környezeti irányítás (lokális) rendszere</b> | <b>94</b>  |
| I. A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS FOGALMA, SZINTJEI ÉS ÚTJAI                                                                               | 95         |
| 1. A fenntartható fejlődés értelmezése                                                                                              | 95         |
| 2. A fenntarthatóság szintjei                                                                                                       | 97         |
| 3. Komplex környezeti (fenntarthatósági) indikátorok (ECO-21)                                                                       | 98         |
| 4. AZ ECO-21 indikátor indokoltsága és alkalmazásának lehetőségei                                                                   | 99         |
| 5. A környezetterhelés, a környezet állapota, és a válaszok a PSR modellben                                                         | 100        |
| 6. PSR indikátormátrix                                                                                                              | 100        |
| 7. Az ökológiai közgazdaságtan és a környezetgazdaságtan mint kétfajta megoldáskeresés                                              | 101        |
| II. A KÖRNYEZET GAZDASÁGI ÉRTÉKELÉSE                                                                                                | 103        |
| 1. A természeti tőke mérése, a teljes gazdasági érték                                                                               | 103        |
| 2. Szabad javak, közjavak                                                                                                           | 104        |
| 3. Externális hatások                                                                                                               | 104        |
| 4. Diszkontálási sajátosságok                                                                                                       | 105        |
| 5. Környezetértékelési módszerek                                                                                                    | 108        |
| III. A FENNTARTHATÓSÁG LOKÁLIS PROGRAMJA (LOCAL AGENDA 21; LA21) SZERKEZETE                                                         | 111        |
| 1. A helyi-kisregionális szint szerepe a fenntarthatóságban                                                                         | 111        |
| 2. A fenntarthatóság lokális programjának szerkezete                                                                                | 112        |
| 3. A Local Agenda 21 – és a fenntartható város program tapasztalatai az Európai Unióban és Magyarországon                           | 113        |
| <b>Dr. Kósi Kálmán, Dr. Valkó László: Környezetmenedzsment</b>                                                                      | <b>120</b> |
| I. A menedzsment feladatai a vállalati környezetvédelem területén                                                                   | 121        |
| 1. A vállalati környezetmenedzsment alapelvei                                                                                       | 121        |
| 2. A vállalati környezetmenedzsment jellemzői                                                                                       | 122        |
| 3. A környezetorientált vállalkozás előnyei és kockázatai                                                                           | 123        |
| 4. A vállalati kapcsolatrendszer modellje, a "stakeholder" menedzsment a környezetvédelemben                                        | 124        |
| 5. Az öko-controlling rendszer                                                                                                      | 125        |
| 6. Az életciklus értékelés                                                                                                          | 127        |
| II. A környezetvédelem integrálása a vállalat menedzsment rendszerébe                                                               | 129        |
| 1. A környezeti auditálás                                                                                                           | 130        |
| 2. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény                                                      | 133        |
| 3. A SWOT elemzés                                                                                                                   | 135        |
| III. Vállalati környezetmenedzsment rendszerek                                                                                      | 137        |
| 1. Az EMAS rendelet                                                                                                                 | 137        |
| 2. Szabványosítási háttér                                                                                                           | 139        |
| 3. Az ISO 14001 szabvány                                                                                                            | 139        |





**EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület**  
**Környezettudatos Vállalatirányítási Egyesület**



**Dr. Bándi Gyula:**

**Környezetjog**  
**/tanfolyami segédlet/**



**A programot támogatta az Oktatási Minisztérium.**

**2003. augusztus**

## I. A környezet és a környezetvédelem fogalma, a szabályozás története

A környezetjogi szabályozás bemutatása előtt legalább két alapfogalmat tisztázni kell: a környezet és a környezetvédelem fogalmait.

A *Környezetvédelem Lexikon* (második kiadás, Budapest, 2002, Akadémiai Kiadó) a *környezet fogalmát* négyféle módon is megközelíti:

1. az élő szervezeteket körülvevő fizikai, kémiai és biológiai körülmények összessége;
2. a valakit körülvevő, valaki közelében lévő személyek összessége;
3. a biológiai, ökológiai környezet, (az élőlény vagy társulás életfeltételeit megszabó külső tényezők, amik a élőlényre, társulásra hatnak);
4. az a tér, terület, amelyben az ember és kisebb közösségeinek élete zajlik.

A jogász számára közvetlenebb, hasznosíthatóbb és általános módon határozza meg a *környezet fogalmát* az Európa Tanács egyezménye a környezetre veszélyes tevékenységekkel okozott károkkal kapcsolatos polgári jogi felelősségről (Lugano, 1993.):

„A környezet magában foglalja a természetes erőforrásokat, legyenek azok élők vagy élettelenek, mint amilyen a levegő, a víz, a talaj, a flóra és a fauna és mindezek közötti kölcsönhatások; ugyancsak ide tartoznak mindazok a vagyontárgyak, amelyek a kulturális örökség részeit alkotják; illetve a tájkép meghatározó jellemzői.”

E fogalom éppen elégséges számunkra ahhoz, hogy a környezettel kapcsolatos jogi szabályozást jobban megértsük. (A ma hatályos hazai környezetvédelmi törvény – 1995. évi LIII. törvény – fogalmai között egy ennél sokkal általánosabb megfogalmazást ad: „*környezet*: a környezeti elemek, azok rendszerei, folyamatai, szerkezete” [4. § b) pont]).

A *környezetvédelem fogalmát* is sokszor és sokat használták, mint amely a környezet megőrzésére irányuló aktív tevékenységek gyűjtőhelye. A *Környezetvédelmi Lexikon* szerint:

„A környezetvédelem olyan céltudatos, szervezett, intézményesített emberi (társadalmi) tevékenység, amelynek célja az ember ipari, mezőgazdasági, bányászati tevékenységéből fakadó káros következmények kiküszöbölése és megelőzése az élővilág és az ember károsodás nélküli fennmaradásának érdekében. E tevékenység tudományos alapjait elsősorban műszaki tudományok, alkalmazott természettudományok és az ökonómia képezik. Hatékonyságát és működőképességét a használók felelősségén alapuló törvényi szabályozás és intézményrendszer biztosítja.”

A hatályos környezetvédelmi törvény már általánosabb fogalmat használ: „4. § z) *környezetvédelem*: olyan tevékenységek és intézkedések összessége, amelyeknek célja a környezet veszélyeztetésének, károsításának, szennyezésének megelőzése, a kialakult károk mérséklése vagy megszüntetése, a károsító tevékenységet megelőző állapot helyreállítása.”

Az emberi fejlődésnek és e fejlődés erősödő gazdasági-technikai vetületének szinte kikerülhetetlen velejárójaként, mintegy *nemkívánatos melléktermékeként jelent meg a környezeti értékek károsítása, szennyezése, veszélyeztetése*. A maga idején kikerülhetetlennek is voltak mondhatók ezek a hatások, hiszen a mára világossá vált következményekkel évtizedekkel ezelőtt még senki sem számolt. Ennek megfelelően még a környezettel kapcsolatos válságjelenségekkel szembeni fellépésre sem kerülhetett sor addig, amíg ennek egyértelműen

káros és az emberi létet mennyiségében és minőségében egyképpen fenyegető hatásai nem váltak tartósan és mindenki számára érezhetővé.

Az emberi fejlődés felgyorsulásának és a technika mint a világ új összetevőjének hatásai révén a *környezetet érő hatások jellemzői* közül számos olyan elemet ragadhatunk ki, amelyek együttesen meghatározói az egész témakör jelenlegi és majdani kezelésének. Az alábbiakban néhány ilyen jellemzőt idézünk fel, távolról sem a teljesség igényével, hanem a jogi szabályozás irányainak bemutatása érdekében:

- Az ember környezeti befolyása a kezdetektől megfigyelhető, de szemben az egykor elszigetelt, csak az egyes környezeti összetevőket, elemeket érintő hatásmechanizmussal, a mai *emberi beavatkozás áthatja a környezet természetes és mesterséges összetevőinek szinte teljességét*.
- A káros, veszélyes környezeti hatások *térben is szinte korlátlanul terjednek*, területi határokat nem ismerve. A környezet válságjelenségei így előbb regionálissá, majd globálissá válnak, sőt lassan még a Föld határain is túllépnek.
- Az együttthatások, a területi korlátlanság lehetősége mellett harmadikként jelenik meg a *káros környezeti következmények időbeli elhúzódása*, mely tovább erősíti a veszélyhelyzeteket és nehézzé teszi az azokkal szembeni fellépés vagy azok kivédésének, megelőzésének, a káros következmények enyhítésének esélyeit.
- Az előbb említett áttételek, együttthatások, térbeli és időbeli kiterjedtség újabb következménye a várható hatások *prognosztizálásának, kiszámíthatóságának nehézsége* is. A keletkező hatásmechanizmusok eredményét nem lehet előre látni, legalábbis kevésé lehet felmérni.
- A technikai eszközök, az alkalmazott technológiák, a környezetben elő nem forduló anyagok környezeti következményeinek három értelemben is nem kellő kiszámíthatósága mellett megnövekszik az *emberi mulasztások, hanyagság* révén előidézett veszélyhelyzetek vagy káresemények lehetősége, sőt a szándékos magatartással előidézett következmények súlya is. Az előbb említett tényezővel együtt értékelve pedig még kedvezőtlenebb helyzetekre számíthatunk.
- Ugyancsak megnövekszik a *balesetek* előre ki nem számítható következményeinek potenciális környezeti veszélye.
- Végezetül nem feledkezhetünk meg még egy emberi tényezőről sem, mégpedig a fejlődéssel szoros összefüggésben állóan: az egyes *emberi értékek, érdekek rangsorolásáról*, amelyen belül a környezeti értékek nem jelennek meg kellő súllyal.

A *környezetvédelem gyökerei* elsőként a természetvédelem, a vízjogi szabályozás, az iparhatósági követelmények körében jelentek meg, és csak sokára, a XX. század második felében beszélhetünk a környezetvédelmi jog mindjobban megkülönböztethető sajátosságairól. Ennek jele a mindinkább önálló sodó szabályozás megjelenése, amely eleinte esetenként, később egyre inkább függetleníti magát az egyéb jogi rendelkezésektől. Ugyanakkor számos területen a másodlagos jelleg megmarad – gondolhatunk itt a földvédelemre, amely tipikusan a mezőgazdasági művelésű földre koncentrált, vagy a vízgazdálkodás-függő vízvédelem sorára.

A környezet védelmének *egyreszterületei* szükségképpen megjelentek már száz évvel korábban is, hiszen az újonnan telepített ipari létesítmények zaját vagy levegőszennyezését már akkor is korlátozni kellett, ugyancsak szabályozni kellett a vízfogyasztást vagy védeni az egyre szűkülő természeti életteret. Hiányzott azonban a környezet mint egész összefüggéseinek felismerése, a mindenoldalú fenyegetettség érzete és ennek megfelelően az átfogó védelem iránti igény is.

*Az egyes országok társadalmi-gazdasági fejlettsége eltérő időben kívánta meg a környezetvédelem önállósodását.*

Az elmúlt években – különösen 2000. második felétől – soha nem látott mértékben gyorsult fel a szabályozás, amelynek oka elsősorban az EK felé tett jogközelítési ígéretek betartásának szüksége. Számos új szabályozási területen értünk el eredményeket – ezek között kiemelkedően fontos a hulladékgazdálkodás -, míg számos más területen átalakult, megújult, alapvetően átrajzolódott a jogi szabályozás képe.

Az 1995. évi LIII. törvény, a környezetvédelmi törvény, rendelkezéseit nem tekintjük át részletesen, de a preambulumba sort kerítünk. Az alábbiakban kiemeljük a külön is hangsúlyozásra érdemesnek tartott részeket.

„Az Országgyűlés tekintettel arra, hogy a *természeti örökség és a környezeti értékek a nemzeti vagyon részei*, amelyeknek megőrzése és védelme, minőségének javítása alapfeltétel az élővilág, az ember egészsége, életminősége szempontjából; e nélkül *nem tartható fenn az emberi tevékenység és a természet közötti harmónia*, elmulasztása veszélyezteti a jelen generációk egészségét, a *jövő generációk* létét és számos faj fennmaradását, ezért az alkotmányban foglaltakkal összhangban a következő törvényt alkotja:”

A fent kiemelt három elem közül a legelső a *nemzeti vagyon* fogalmának kiterjesztett értelmezése, amely első lépés lehet a *gazdasági hatékonyság mércéinek átalakításához, a reális értékelési szisztéma megteremtéséhez*. A nemzeti vagyon nem azonosítható egyik tulajdoni formával sem, így nem azonos az állami tulajdon fogalmával sem, hanem magában foglalja az ország, a nemzet szempontjából meghatározó értékeket, függetlenül attól, hogy kinek a tulajdonában állnak.

A preambulum megjeleníti a *harmonikus fejlesztés* elvét, illetve a *fenntarthatóság* gondolatáról sem feledkezik meg. A preambulum harmadik kiemelkedő eleme a *jövő generációk* védelmének törvényi kinyilvánítása. A jövő generációkra való hivatkozás arra is utalást tartalmaz, hogy a környezetvédelmi törvény újfajta *szabályozási filozófiát* honosít meg az eddig alapvetően a most élő generációk jelenkori érdekeit védő szabályozási koncepció mellé és talán annak helyébe.

## II. A környezetjog elvei

A korszerű környezetvédelem igényeinek megfelelő szabályozást elvi megalapozással lehet tartósan kialakítani. Az elvi keretek keresése minden olyan jogi szabályozás esetében igaz, amely rendszerben építkezik, de különösen fontos akkor, ha e rendszer még kialakulóban, a folyamatos fejlődés állapotában van. Az új környezetvédelmi törvény is külön alcímbe emlékezik meg a környezet védelmének alapelveiről. *Az elvek elsősorban iránymutatást adnak a jogalkotás számára*, mégpedig nem csupán az egy adott környezetvédelmi törvény, hanem a kapcsolódó más szabályozók vonatkozásában is. Az iránymutatásra különösen nagy szükség van akkor, ha a kérdéses terület olyannyira átfogó megújításra szorul, mint a környezet védelmének joga. Az elvek másik fontos szerepe az, hogy *eligazítást adnak a jogalkotási produktumok gyakorlati alkalmazásához, a jogalkotói szándék értelmezéséhez*. Ez különösen abban az esetben igaz, ha egyes elvek, mint az a jelen környezetvédelmi törvényben is történik, a jogszabályban megjelennek.

### 1. Megelőzés, elővigyázatosság, helyreállítás

A megelőzés a környezetvédelem legfontosabb elve, amely a környezetpolitikában ismert másik megfogalmazása szerint a szennyezés forrásánál való fellépést is jelenti. Az

elővigyázatosság kiegészítő elve az elmúlt tíz évben kapott egyre nagyobb hangsúlyt, míg a helyreállítás elemét azért említjük, mert a magyar környezetvédelmi törvényben így módon szerepel.

Az elv, mint első megközelítésben a megelőzés elve, az ismert és várható hatások eleni előzetes fellépést igényli, míg az elővigyázatosság gondolatával kiegészülve arra figyelmeztet, hogy kellő körültekintéssel elkerülhetőek és elkerülendőek a nem várt következmények is. A helyreállítás a már bekövetkezett károsodások további hatásainak elkerülése szempontjából jelent megelőzést. Az *elővigyázatosság* tehát a megelőzéshez képest egy lépéssel előbbre gondolkodik, amennyiben már a károsodás veszélyére vezető tevékenységek megalapozása során el kell kerülni az olyan helyzetet, amely esetleg a következő lépést jelentő megelőzés alkalmazását követeli meg.

## 2. A harmonikus vagy fenntartható fejlődés, illetve az integráció elve

A *fenntartható fejlődés* az ENSZ második környezetvédelmi világkonferenciájának – Rio de Janeiro, 1992 – előkészítése során vált a környezetvédelem meghatározó elvévé. A gazdaság fejlődése – amely minőségi érték, és nem azonosítható feltétlenül az elsősorban mennyiségi szempontú növekedéssel – ezen értelmezés szerint a gazdasági szerkezet és az ezek forrását alkotó értékrendek megfelelő átalakításával környezetbarát módon is elképzelhető, illetve megfordítva: azon gazdasági fejlődés képviseli a fenntarthatóságot, amely tekintettel van a környezet értékeire és védelmére is. A *integrációt is az elv egyik szinonímájaként* értelmeztük, mert ennek révén közelebb hozható az általános környezetpolitikai elv a joghoz. Az integráció e téren azt a folyamatot jelöli, ahogyan a környezeti érdekek védelmének szempontrendszer helyet kap a nem környezetvédelmi érdekű döntéshozatalban.

Az integráció megvalósíthatóságának igazolása érdekében példaként bemutatjuk, hogy éppen ezen integrált fellépés egyik lehetséges értelmezését ismerhetjük fel a hatályos környezetvédelmi törvény 43–44. § rendelkezései között, melyek a *környezetvédelem érvényesítése a szabályozásban és más állami döntésekben* címet viseli. Ennek értelmében a környezetre várhatóan hatást gyakorló jogszabálytervezetek vagy országos, illetve regionális hatást eredményező döntések elfogadása előtt azok potenciális környezeti hatásait is fel kell mérni. A környezetvédelmi érdekekkel való harmonikus szabályozás megteremtésére szolgál a törvényben külön szabályozott *vizsgálati elemzés*. Vizsgálati elemzést kell készíteni „a környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslat és más jogszabály, az ország társadalmi-gazdasági tervei, területfejlesztési koncepciói, továbbá a regionális hatást eredményező döntések” esetében. A vizsgálati elemzés ugyanazon gondolatkörben mozog, mint az EK 2001-ben elfogadott új direktívája, a stratégiai hatásvizsgálatról (SEA – strategic environmental assessment), hiszen mindkettő a jogalkotási tervezetek, tervek, programok várható környezeti hatásait kísérel meg felmérni.

## 3. A tervszerűség elve

A környezetvédelemmel kapcsolatos tevékenységekben tartós eredményt csak hosszú távú gondolkodással, a lépések megtervezésével lehet elérni. A tervezés tehát megköveteli a hosszú távú környezeti stratégia, környezetpolitika kidolgozását, melyet elsősorban középtávú tervekben kell részletezni. *A tervezés több lépésből áll, melyek közül kiemelkedik:*

- az adott környezeti állapotról szerzett reális információ összegyűjtése és elemzése, a megalapozott tervezés előfeltételeként;
- a célok kitűzése, melyek megjelenhetnek a környezet célállapotának felvázolásában, illetve egyes konkrét feladatok megvalósításában;

- a kitűzött célok eléréséhez elengedhetetlen eszközök, intézmények, jogi és igazgatási keretek megfogalmazása;
- a visszacsatolás, ellenőrzés lehetőségének beépítése a tervezés folyamatába.

A tervezésnek a döntéshozatali szintek és a tervezés által átfogott környezeti érdekek alapján a következő lehetőségeit kell megkülönböztetni:

A tervezésnek a következő szintjeit kell megkülönböztetni:

| Döntéshozatali szintek szerint                                                                                 | Az érintett környezeti érdekek szerint                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Országos</li> </ul>                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• általános, átfogó</li> <li>• szakterületi</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionális kormányzati</li> <li>• Regionális önkormányzati</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• általános, átfogó,</li> <li>• szakterületi</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Helyi kormányzati</li> <li>• Helyi önkormányzati</li> </ul>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• általános, átfogó</li> <li>• szakterületi</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vállalati</li> </ul>                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• általános, átfogó</li> <li>• szakterületi</li> </ul>  |

A tervezés egyben a *fokozatosság és kiszámíthatóság* gondolatát is magában foglalja. A környezet védelmét célzó intézkedéseket az esetek többségében – a közvetlen veszélyhelyzeteket kivéve – előre tervezetten és előre jelzett ütemezésben kell megvalósítani.

#### 4. Az állam kötelezettség- és felelősségvállalása

Az állam nem önmagáért való intézmény, hanem rendeltetést tölt be a társadalomban. Rendeltetését funkcióin keresztül gyakorolja, amely funkciók a főbb kötelezettségcsoportokat jelentik – ilyen a közrend védelme, a szociális biztonság alapvető feltételeinek megteremtése, illetve a modern államban ilyennek minősül a környezetvédelem is. Az állam kötelezettség- és felelősségvállalása *három nagy részkötelezettségből* tevődik össze:

- az állam kötelezettsége, hogy a környezetvédelem feltételeit kialakítsa, a védelem érdekeit érvényesítse;
- az állam felelősséggel tartozik az állami szervek és az állami tulajdon által okozott környezeti veszélyért, ártalmakért, károkért;
- az állam egyes esetekben közvetlen érdekeltsége nélkül is köteles helytállni, tehát mögöttes felelőssége érvényesül.

Amikor állami feladat- és kötelezettségvállalásról van szó, ezt kiterjesztően értelmezzük, oly módon, hogy az valamilyen formában magába foglalja ugyan minden állami szerv kötelezettségeit is, de az államon belül elfoglalt szerepük, helyük függvényében eltérő módon. Az állami feladatokon belül elsődleges felelősség hárul általában a *közigazgatásért felelős szervezetekre*, mert ezek jelentik a rendszeres jelenlétet, méghozzá jogokat és kötelezettségeket alakító (konstitutív) módon – szemben például a bírói jogalkalmazással, amely nem alakítja a jogokat és kötelezettségeket, hanem azokat megállapítja (deklaratív szerepvállalás). A közigazgatás ilyen kiemelt feladata egyaránt kiterjed az államigazgatási és az önkormányzati szervezetre, de a kettő közötti megfelelő arány kialakítása során a kiindulása alap az lehet, hogy a *környezetvédelem fő szabályként központi feladat*, mely általában nem, de meghatározott körökben átadható önkormányzati hatáskörökbe.

Az elv egyes részelemei:

- Az állam értékelje a környezetvédelmet saját állami érdekként

- Az állam a környezetvédelmi tevékenységek legfőbb irányítója
- Az irányítás elkülönült szervezetrendszer kialakítását igényli
- A szervezetrendszer tevékenysége tartalmi alapozását a jogalkotás jelenti
- A szabályozás feladataiból külön kiemelés érdemel a gazdasági szabályozó feladatkör
- A környezetvédelmi kutatások irányítása, koordinálása szintén állami feladat
- A környezetvédelmi információs rendszer kialakítása egyfajta közszolgáltatás
- A fenti kettőre alapozható a környezetvédelmi tárgyú oktatás és ismeret-terjesztés
- Feltétlenül része ezen elvnek az állam részéről jelentkező koordináció
- Ide kell sorolni az állami támogatások rendszerét
- A nemzetközi együttműködésben való tényleges közreműködés is állami feladat.

A felelősség és a kötelezettségvállalás egy sajátos összetevőjét a környezetvédelmi törvény 41. § (5) bekezdésének c) pontjában találhatjuk, a Kormány környezetvédelmi feladatai között. A törvény e pontban megfogalmazza a Kormány általános, háttérhelytállási kötelezettségét: „a jelentős környezet károsodások, illetve a rendkívüli környezeti események... következményeinek felszámolása, ha a kötelezettség másra nem hárítható.” Így az állam környezetvédelemmel kapcsolatos kötelezettségei általános közvetett felelősséggé válhatnak. A gyakorlati megvalósítást szolgálták az elmúlt években rendelkezésre álló környezetvédelmi kárelhárítási alapok.

## 5. A társadalmi részvétel

A felismert érintettségen és informáltságon alapuló felelős *egyéni és kollektív társadalmi részvétel* joga és kötelezettsége mint alapelv a jogállam megteremtésének folyamatával arányban egyre erősödő követelményt jelent – és nem csupán a környezetvédelemben. A társadalom egésze és egyénei a környezeti ártalmak szenvedői, így bevonásuk a döntések előkészítésébe, a döntéshozatalba, a döntés megvalósulásának ellenőrzésébe nem maradhat el. Ugyanakkor nem szabad arról sem megfeledkezni, hogy a társadalom és az egyes állampolgárok széles körben maguk is közreműködnek a környezeti ártalmak keletkezésében, előidőzésében.

Amikor társadalmi részvételről beszélünk, a fentieket leegyszerűsítve szóba kerülhetnek a következő *elemek*:

- az információhoz való jog;
- részvétel a jogszabályalkotásban;
- részvétel a közigazgatási döntéshozatalban, az egyedi esetekre is vonatkoztatva, valamint ennek folytatásaként részvétel a környezetvédelmi ellenőrzésben, a jogérvényesítési folyamatokban;
- a jogorvoslathoz való jog, illetve perlési jogok;
- valamint mindezek szolgálatában a környezetvédelmi egyesületek jogai.

Az *információ a társadalmi részvétel legalapvetőbb feltétele*, amely két nagy jogosítványcsoportba sorolható:

- az aktív információhoz való jutás szabályainak csoportjába, amely szerint a társadalmat rendszeresen tájékoztatni kell a környezet állapotáról, és
- a passzív információs jog csoportjába, amelynek értelmében a társadalom tagjai vagy csoportjai információt kérhetnek, mégpedig anélkül, hogy ennek indokait meg kellene

határozniuk. Az információ iránti kérelem visszautasítására csak indokolt esetekben kerülhet sor – ilyen lehet például a nemzetbiztonság vagy a szolgálati titok.

A *jogalkotási folyamatban való részvétel* lehetősége a környezetvédelmi egyesületekre terjed ki. A környezetvédelmi törvény megkívánja – 98. § (3) bek. –, hogy az ilyen jogát érvényesíteni kívánó szervezet erre vonatkozó igényét a jogszabályt előkészítő minisztériumnál, illetve települési önkormányzatnál jelentse be. A véleményeknek természetesen nincs kötelező ereje.

A *döntéshozatalban való részvétel* a jogalkotási részvételhez képest jóval több közvetlen lehetőséget rejt magában:

- általános eljáráskezdeményezési jog,
- általános ügyféli jog,
- a különös eljárásokban való részvétel lehetősége.

A törvény 99. §-a kétféle *eljáráskezdeményezési jogot* ad a szervezeteknek, mégpedig a környezet védelme érdekében, környezetveszélyeztetés, környezetszennyezés vagy környezetkárosítás esetében. Az egyik a közigazgatási eljárásokra és intézkedés megtételére vonatkozik. A másik pedig már nem is egyszerűen eljáráskezdeményezés, hanem annál több – perlési jog, melyre a jogorvoslati jog kapcsán visszatérünk.

A társadalmi részvétel jogainak sorában a környezetvédelmi érdekek képviselőire létrehozott egyesületeket és más politikai pártokat, érdekképviselőket nem minősülő társadalmi szervezetet a törvény *ügyféli jogállással* ruházza fel, amennyiben azok az adott környezeti ügy hatásterületén működnek.

Az egyes *sajátos eljárásokban* pedig az általános felhatalmazástól eltérő megoldásokat találhatunk. Ilyen például a közmeghallgatásnak a környezeti hatásvizsgálati eljárás folyamatában érvényesülő változata.

A *jogorvoslati jogról* kettős értelemben beszélhetünk. Elsősorban a jogorvoslati jog magában foglal minden olyan esetet, amikor ügyféli jogállás vagy más döntéshozatali eljárásban megjelenő részvételi jog mellett az érdekelt társadalom (egyének vagy csoportok) számára nem megfelelő határozat készült. A jogorvoslati jog ezen esetekben magához az eljárási jogosítványokhoz kapcsolódik. A jogorvoslati jognak azonban van egy fentiekől kissé eltérő különös megnyilvánulási lehetősége a környezetvédelmi törvényben, és ez a *perlési jog*, amely megilleti a környezetvédelmi szervezeteket, mégpedig oly módon, hogy a környezethasználó ellen indítanak pert, a környezet érdekében.

## 6. Az együttműködés

Az együttműködés elve elsősorban értelmezésre vár az állam, illetve az azt képviselő szervezet, a környezetet használó és a társadalom közötti összefüggésben. Az *együttműködés elvének* lényege az, hogy elvi utat nyit a megegyezésre törekvéshez. Az elv feltételezi tehát a döntéshozatal és közvetlen fellépés közösségét, a *konszenzus* fontosságát.

Az együttműködés elvének másik oldala a *nemzetközi együttműködés kötelezettsége*, amely abból a felismerésből ered, hogy a környezeti ártalmak aligha ismerik el az államhatárokat, azok kiterjednek az adott szennyezésben vétlen államokra éppúgy, mint a szennyezés forrásának államára, sőt számos esetben akár még erőteljesebben is.

## 7. A felelősség vagy a „szennyező fizet” elve

Az elv alapján a lehetséges *felelősségi eszközöket minél komplexebb módon* kell alkalmazni, annak érdekében, hogy a környezet terhelőjének, szennyezőjének legteljesebb mértékű helytállása megvalósuljon. A helytállás nem csupán a fizetés szó szerinti, anyagi értelmezésében jelenik meg, hanem tevékenységben vagy akár személyes felelősségben is. A szennyező fizet elvet tehát a felelősség elvének szinonímájaként értelmezzük, mert mindkettő azonos célt szolgál, az előbb említett komplexitás jegyében.

A szennyező fizet elve megfelelő értelmezésében a szennyezés – a környezetvédelmi törvény jelenlegi fogalmi rendszerében inkább környezethasználatról beszélhetünk, lévén hogy *nem csak a jogellenes magatartások kerülhetnek szóba* -, illetve *környezethasználat folyamatként értékelhető, melynek minden pontjához kapcsolódik* valamely kötelezettség és mindezen kötelezettség valamilyen formában helytállást feltételez. A 'szennyezés' fogalma így tágan értelmezendő és a környezethasználat minden lehetséges elemét – előzményeitől és maradék felelősséig – magában foglalja, ahogyan a 'fizet' fogalma sem jelent csupán közvetlen fizetési kötelezettséget, hanem arra utal, hogy minden elvárásnak van anyagi vonzata is. A megelőzési intézkedések, a dolgozók képzése, a társadalom tájékoztatása, a monitoring rendszer kiépítése egyaránt kötelezettség és anyagi teher.

Amikor a felelősség elvéről beszélünk, valójában ez is magában foglalja mindazokat a szabályokat, amelyek révén a szennyező számára nem kifizetődő a környezet szennyezése, tehát ilyen vonatkozásban az elv egyet jelent a felelősségi jellegű intézmények minél szélesebb körének alkalmazásával, mégpedig minél komplexebb, egységesebb módon.

## III. A környezethez való jog

Az emberi vagy állampolgári jog mivolt az adott szabályozandó terület jelentőségére utaló érték is, méghozzá történeti, politikai és jogi vonatkozásban egyaránt. A környezethez való jog közvetlenül nem jelenik meg az un. emberi jogi kódexekben, de jogértelmezéssel más jogok – mint pl. az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában a magánlakáshoz való jog – keretében megjelenhet a környezet védelme is. Az *EU egy közösségi emberi jogi kódex* (együtt az un. Konventtel) megfogalmazásába fogott, mégpedig arra hivatkozással, hogy Európa közös értékeinek sorában a demokrácia, a jogállamiság gondolatai egyaránt az egyénre tekintettel alakítandók. A kódex tervezetének 37. cikkelye tartalmazza a környezetvédelem kérdését:

“A környezetvédelem magas szintjét és a környezetminőség javítását az Unió politikáiba kell integrálni és a fenntartható fejlődéssel összhangban biztosítani kell.”

A környezethez való jog emberi jogi, tehát nemzetközi jogi vonulata így kötelező erejű jogi dokumentumban nem jelenik meg, de annál inkább találkozunk ennek állampolgári jog oldalával az *egyes államok* törvényhozásában. Az 1976. évi II. törvény az emberi környezet védelméről 2. § (2) bekezdése a következőképpen fogalmazott:

„Minden állampolgárnak joga van arra, hogy emberhez méltó környezetben éljen.”

Az 1989-ben alapvetően módosított *alkotmánya* környezethez való jogot két eltérő úton szabályozta. 18. §-ában az állampolgári jogot fejleszti tovább és emeli alkotmányos elvvé:

„A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

Ugyanezen alkotmány 70/D. §-ában ismételten megjelenik a környezetvédelem szükségessége, igaz, itt már csupán az egészséghez való jog biztosítása eszközeként.

A mai magyar gyakorlatban a *környezethez való jog legfeljebb az Alkotmánybíróság előtti eljárásban kerülhet szóba*, hiszen e bíróság jogosult arra, hogy alkotmányossági alapon ítéljen meg igényeket. Az általános bíróságok alig alkalmazzák az alkotmányos jogokat mint egyes esetek hivatkozási alapjait. Az *Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozata* volt e téren az első, amikor a természetvédelmi területek privatizációjával kapcsolatban valójában a környezethez való alkotmányos jog értelmezésébe fogtak, illetve a jog hatékony érvényesüléséhez szükséges egyes jogalkotási hiányosságokra hívták fel a figyelmet. A határozat szerint:

„A környezetvédelemhez való jog mindezekkel szemben elsősorban *önállósult és önmagában vett intézményvédelem*, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatatlanságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt *törvényi és szervezeti garanciák* nyújtásával kell ellátnia.”

## IV. A környezetjogi szabályozás módszere

A környezetjog építése esetében megvizsgálhatjuk a rendszeralkotó jegyeket, és ezeket annak érdekében alkalmazhatjuk, hogy a környezetjog belső fejlődése gyorsabbá és jobban irányíthatóvá váljon, hasznosítva más államok tapasztalatait. A szabályozás módszere nem egyetlen megoldásra utal, hanem ennek révén – anélkül, hogy a módszerek fogalmi körébe eső minden kérdésre kiterjedő teljes listát alakítanánk ki – választ kaphatunk arra, hogy

- elsősorban milyen jogi eszközöket, jogintézményeket alkalmaz a szabályozás;
- a jogintézmények milyen eljárási rendben, szervezeti vonatkozásokat indukálva érvényesíthetők;
- milyen kapcsolódási pontokat, esetleg ellentmondásokat fedezhetünk fel a környezeti szabályozás és más területek szabályozásai között;
- milyen további fejlődési irányokat jelölhetünk ki az adott jogterületen belül;
- hol jelennek meg a jogalkalmazás csomópontjai;
- milyen értelmezési problémákra számíthatunk stb.

### 1. A környezetjog belső és külső integrációja

A mai értelemben vett környezetjog története a szétagolt, eseti, egyes környezeti elemekhez kapcsolódó szabályozás útján indult el, nem csoda, hogy ezt *a kezdeti korszakot a szektorális szabályozás időszakának tekinthetjük*. A szektorális megközelítés inkább korlátja annak, hogy a kérdéskört a maga összefüggésében értelmezzük. Miután azonban az egyes környezeti problémákra vonatkozó szabályozás kialakult, mindezen területek harmonizálására, illetve a jogi szabályozás szempontjából ezek integrálására fordult a figyelem.

a) A környezetjog elvei között már tárgyaltuk a harmonikus vagy fenntartható fejlődés elvét, melynek az alapelvi vonatkozásokon túllépve a jogi szabályozás felé fordulva lényegi kérdése, hogy vajon *a környezetügy elkülönül-e a társadalmi-gazdasági folyamatokra vonatkozó szabályozás egészétől vagy azokkal szorosan egybeépülve jelenik-e meg*. Az *integráció* e téren azt jelentheti, hogy a környezeti érdekek nem sajátosként, különlegesként kezelendők, hanem azok éppúgy részeivé kell váljanak az emberi fejlődés bármely más folyamatának, mint akár az állam pénzügyi politikája. A környezeti érdekek figyelembevételének

át kell hatnia minden más szabályozási tárgykör egészét, és akkor valósulhat csak meg a teljes integráció. Igaz, hogy ez a folyamat még minden országban kezdeti stádiumban van, de egyben elkerülhetetlen is. Az integráció egyéb elemei már csak következmények.

b) A környezetjog fejlődésének előrehaladottabb lépéseként nyilvánvalóvá vált, hogy a belső integrációt nélkülöző szektorális, vagyis elsődlegesen az egyes környezeti elemekre vonatkozó szabályozás egyre inkább hátránnyá válik, elsősorban azért, mert a környezeti ártalmak egyik környezeti elemről a másikra terjedése is egyre nyilvánvalóbbá vált. *A szabályozás belső integrációjának lényege az, hogy kevésbé érdekelt csupán egyes környezeti elemekkel való gazdálkodásban, illetve azok védelmében, hanem megkísérelje a környezetet érő hatások egységes kezelését.*

c) *A szektorális gondolkodás harmadik példája a közigazgatáson belüli hatáskörök elkülönülése vagy integrálódása.*

## 2. A jogi, állami befolyás érvényesülésének módszerei

A környezetvédelem eredetileg a jelen század közepétől mint *sajátos állami funkció* fejlődött ki, éppen ezért sorolhatjuk a környezeti értékek kezelését és megővését az állam kötelezettségei közé. Az állam minden szerve szerepet kap az állam környezetvédelmi funkciójának ellátásában, de mégis ez a védelmi jellegű funkció a jogalkotáson túl *általában a közigazgatás eszközei révén valósul meg*, hiszen ezen eszközök állnak a legközelebbi mindennapi kapcsolatban a szennyezővel és a szennyezés potenciális áldozatával. A közigazgatás egyben folyamatosan képviseli az állam közhatalmát is. A közigazgatás hagyományos jelenlétét és eszközeit a közvetlen beavatkozással lehet többnyire azonosítani, de ezek a szerepek is átértékelődtek az utóbbi évtizedekben.

### a) A hagyományos szabályozás módszere, a közigazgatás közvetlen beavatkozása

A hagyományos, tehát a közigazgatás közvetlen befolyásolásán alapuló – „jogszabály/határozat–végrehajtás/ellenőrzés–szankció” sorrendre építkező – szabályozási módszerek felállítják a prioritásokat, a megkívánt (környezeti) állapotot és ezekhez rendelik a szükséges eszközöket annak érdekében, hogy a jogi követelményeket végrehajtsák. Ezeket a követelményeket az állam valamilyen formában ellenőrzi, és szükség esetén szankcionálja a jogszabályokat megszegő szennyezői magatartást.

A közvetlen, illetve hagyományos eszközök önmagukban is tartós eredményt érhetnek el a környezeti állapot javítása során, azonban *ezen eszközök tartósan kívülről állóak, a befolyásolni kívánt tevékenységeket külsőleg érintik*, arra irányulnak, hogy a szabályozott közösség tartsa be az előírásokat. Mindezek eredményeképpen tehát nem szükségképpen módosul a környezeti terhelés vagy szennyezés folyamata, nem alakul át a gazdasági szerkezet, nem értékelődnek át a hagyományos értéksorrendek.

### b) A gazdasági szabályozás

A hagyományos eszközökön túlmenően, pontosabban azok hatásainak megfelelő kiegészítése érdekében ki kell munkálni azokat a jogi szabályozási háttérrel *a gazdasági folyamatokra ható eszközöket, melyek révén a külső értékek belsővé válhatnak*. A gazdasági eszközök intézménycsomagja mindazon jogi formában megjelenő eszközökre utal tehát, amelyek a külsőnek tűnő környezeti hatásokat belsővé tenni, a piaci árakat valamennyi érték elfogadására alkalmassá tenni törekszenek.

A hagyományos és a piacbefolyásoló eszközök közötti fő különbség *a gazdasági folyamatok befolyásolásának módszerében rejlik*. A piaci eszközök arra törekszenek, hogy a környezeti elvárásokat a piaci feltételek, a gazdasági tevékenység feltételrendszerének egészébe illesszék be. Így a potenciális szennyező választási szabadsága megmarad, de ennek különböző gazdasági következményei lehetnek. A módszer lényege tehát, hogy a jogalkotás nem közvetlenül a környezethasználó magatartásra hat, hanem *a piac közvetítésével, a piac reakcióit kihasználva* fejt ki hatását. *A közigazgatás szerepe*, ellenőrzése, adott esetben akár szankció alkalmazása nem maradhat el, hiszen az egész rendszer jogszabályi alapokon épül és az azok által meghatározott kereteket továbbra is be kell tartani.

### c) Az önszabályozás módszere

Az önszabályozás az egyébként jog által szabályozott közösségben alakul ki, éppen ezért részben hagyományos eszközöket alkalmaz a fent említett saját elhatározás alapján, részben pedig tovább bővíti ezt a kört a vállalatvezetés, vállalati menedzsment jogon kívüli eszközeivel. Az önszabályozás módszere is *jogalkotást, illetve jogon kívüli szabályozást* feltételez. A jogalkotás ad kereteket egyebek között a szabályozott közösség és a közigazgatás közötti, a társadalom bevonásával kialakuló együttműködésnek.

## 3. A környezethasználat elfogadható mértéke

A környezethasználat – legyen az a legkisebb mértékű emberi beavatkozás vagy emberi élettevékenység is – valamilyen mértékben igénybe veszi, terheli a környezetet. A környezethasználat, környezeti terhelés részben elfogadható, részben pedig elítélendő. A környezetterhelés egy részét a természetes öntisztuló-képesség semlegesíti, ahogyan a káros anyagok kis mennyiségével az emberi szervezet is megbirkózik. A környezethasználat elfogadható mértékének körülírására alapvetően két megoldás mutatkozik. Az egyik lehetőség, hogy a használat, terhelés, szennyezés számszerűsítése érdekében valamilyen mértékrendelkezést (standardot) alkalmazunk, a másik lehetőség, ha a mennyiségi előírásokra alapozott szabályozást a környezethasználat alkalmazott technikájával, technológiájával kapcsolatos általános követelmények váltják fel, illetve egészítik ki.

a) *A mértékrendelkezések vagy standardok* tehát mennyiségi mutatókkal igyekeznek meghatározni a környezethasználat elfogadható lehetőségét. A mértékrendelkezések elfogadása a jogalkotás és a közigazgatási határozatok között helyezkedik el, *többnyire jogszabályi formában* történik. A mértékrendelkezés lehet specifikus az egyes környezethasználatokra, ilyenkor *kötelező közigazgatási határozat* formáját ölti. A mértékrendelkezések között a következő *főbb csoportokat* különböztethetjük meg:

- határértékek, ezen belül
  - *környezetminőségi értékek*, az egyes környezeti elemek ökológiai tűrőképességére hivatkoznak, amikor a lehetséges szennyezőanyag-terhelés vagy más megengedhető, elviselhető magatartás mértékét állapítják meg;
  - *kibocsátási- vagy teljesítményértékek*, azt határozzák meg, mennyi lehet a kibocsátás, a környezetbe jutó terhelés mértéke, ezen belül lehetnek *tevékenységre* vagy *termékre* vonatkozó értékek; illetve
- közvetlen – elsősorban alkalmazási vagy biztonsági – *előírások*, valamiféle magatartási vagy szakképzettségi, esetleg felszereltségi követelményt állapítanak meg, illetve meghatározhatják a termék anyagát és összetételét, a termék összeállítását vagy akár külsejét, alkalmazási feltételeit, valamint
- *listák*, felsorolva pl. veszélyes anyagokat, hulladékokat, stb, amelyekre a szabályozás hatálya kiterjed.

b) A környezethasználat technikájára, technológiájára vonatkozó előírások nem határoznak meg semmilyen mértéket, határértéket nem állapítanak meg, sokkal inkább elvárják, hogy a környezethasználó a tevékenység gyakorlása vagy annak ellenőrzése során pontosan meg nem határozott, de feltétlenül környezetkímélő technológiát valósítson meg. A legismertebb az *elérhető legjobb technika (best available technics)* beszél, melyet BAT-nak nevezünk.

A környezetvédelmi törvény 2001. évi módosítása a 4. § fogalmai közé iktatta be az elérhető legjobb technikai fogalmát:

„vb) az *elérhető legjobb technika*: a korszerű technikai színvonalnak, és a fenntartható fejlődésnek megfelelő módszer, üzemeltetési eljárás, berendezés, amelyet a kibocsátások, környezetterhelések megelőzése és - amennyiben az nem valósítható meg - csökkentése, valamint a környezet egészére gyakorolt hatás mérséklése érdekében alkalmaznak, és amely a kibocsátások határértékének, illetőleg mértékének megállapítása alapjául szolgál. Ennek értelmezésében:

- legjobb az, ami a leghatékonyabb a környezet egészének magas szintű védelme érdekében;
- az elérhető technika az, amelynek fejlesztési szintje lehetővé teszi az érintett ipari ágazatokban történő alkalmazását elfogadható műszaki és gazdasági feltételek mellett, figyelembe véve a költségeket és előnyöket, attól függetlenül, hogy a technikát az országban használják-e vagy előállítják-e és amennyiben az az üzemeltető számára ésszerű módon hozzáférhető;
- a technika fogalmába beleértendő az alkalmazott technológia és módszer, amelynek alapján a berendezést (technológiát, létesítményt) tervezik, építik, karbantartják, üzemeltetik és működését megszüntetik, a környezet helyreállítását végzik;”

A jól működő környezetjogi szabályozás minden kínáló jogintézményt igyekszik felhasználni, amit a szabályozás és a jogi eszközök komplex alkalmazása igényének is nevezhetünk. A szabályozási metódusok és azon belül a megfelelő eszközök, jogintézmények közötti választást legjobban a környezetpolitika és az azon alapuló környezeti tervezés határozza meg.

## V. A környezetjog intézményei és igazgatási struktúrái

A környezetvédelmi törvény által megadott szabályozási rendszert alkotó alapokat tovább vizsgálva a *törvény hatályát* kell alaposan szemügyre venni. A Kvt. szerint a törvény hatálya kiterjed „a környezetet igénybe vevő, terhelő, veszélyeztető, illetőleg szennyező tevékenységekre” [2. (1) bek. b) pont], illetve hasonló módon fejezi ki a Kvt. a *személyi hatály* körét, amikor összefoglaló módon a környezethasználó fogalmával él, visszautalva az előbbi tevékenységekre. Ugyancsak kiterjed a személyi hatály azokra, akik a tág értelemben vett környezettel kapcsolatban jogokkal rendelkeznek, illetve akiket ilyen irányban kötelezettség terhel. Ez utóbbi kör nehezen megfogható általánosítás, tehát célszerűbb a környezethasználó fogalmát megérteni.

A Kvt. a továbbiakban kiváltképpen a *környezet védelmének közigazgatási feltételeire* koncentrál, nem titkoltan azzal a céllal, hogy a környezetvédelem közigazgatási kereteit teremtsen meg és egységesítse, de nem feledkezik meg a nem közigazgatási jogi jellegű jogintézményekről sem – ezt támasztja alá a Kvt. IX. fejezete, amely a „Felelősség a környezetért” címet viseli.

A jogintézményeket alapvetően három nagy területen tárgyaljuk:

- a közigazgatási jog – ideértjük mindazt a jogi szabályozást, amely a közigazgatás intézményrendszerén keresztül, a közigazgatási szervek útján realizálódik, tehát a gazdasági szabályozókat éppúgy, mint a környezetvédelmi bírságot;
- a polgári jog – e téren a Ptk. rendszerét tekintjük alapnak; illetve
- a büntetőjog Btk-beli rendszerében.

*A közigazgatási jogintézményeken belül a hatásmechanizmus alapján megkülönböztethetjük a közvetlen és közvetett hatást kiváltó közigazgatási eszközöket. A közigazgatás hagyományos eszközeit a szabályozandó és igazgatandó tevékenységek, magatartások folyamatába való közvetlen beavatkozással lehet többnyire azonosítani, de a közvetlenség mindinkább átadja a helyét a közvetett eszközöknek. A közhatalmi jelenlét állandósulását kétféleképpen lehet érezni, mégpedig valamely magatartást közvetlenül befolyásoló módon, vagy közvetett úton. A megkülönböztető sajátosság tehát az, hogy az adott jogintézmény magát a magatartást, vagy a magatartást motiváló tényezőket érinti-e.*

*A közigazgatás közvetlen eszközei lehetnek*

- kifejezetten megelőzési célúak:
  - engedélyezés és annak altípusai (pl. bejelentés),
  - környezeti hatásvizsgálat, mint sajátos környezetvédelmi eszköz,
  - egységes környezethasználati engedély, szintén sajátos környezetvédelmi eszközként
  - esetleg környezeti felülvizsgálat környezetvédelmi működési engedélyben kiteljesedve, mint ugyancsak sajátos eszköz,
  - környezeti nyilatkozat vagy állapotvizsgálat felszámolási eljárás vagy csődeljárás esetén,
  - termék- és technológia minősítés vagy hasonló tartalmú eszközök,
  - határértékek;
- pozitív vagy negatív irányú kötelezést tartalmazó eszközök;
- együttműködési típusú eszközök;
- mindezek feltételeként az ellenőrzés.

*A közvetett hatásmechanizmusra alapozó közigazgatási eszközök lehetnek:*

- szankciók, felelősségi eszközök, melyek azonban noha közvetett hatásmechanizmust érvényesítenek, mégis a magatartásra magára direkt módon hatnak;
- gazdasági szabályozó, piacbefolyásoló eszközök;
- valamint az önszabályozás feltételeinek kialakítása, mindkét utóbbi esetben a magatartásra való ráhatás módja is közvetett;
- ugyancsak az együttműködési típusú eszközök, illetve
- mindezek feltételeként ismét az ellenőrzés.

*A polgári jog lehetőségei egyetlen kivétellel – és ez a környezetre veszélyes tevékenységgel okozott károk megtérítése – nem környezetspecifikusak, azonban nem egy esetben fellelhető a jól hasznosítható környezeti orientáció:*

- személyek jogi védelme,
- iparjogvédelem,
- szomszédjogi szabályok,
- birtokvédelem,
- kártérítés.

Végezetül, a jogi eszközök ultima ratiójáról sem megfeledkezve, egyre szélesedik a *büntetőjog* specifikus környezetvédelmi tényállásainak köre. E tényállások veszélyeztetési oldalának kimunkálásával egyre erőteljesebbé válik a megelőzési irány:

- környezetkárosítás,
- természetkárosítás,
- környezetre veszélyes hulladék jogellenes elhelyezése, illetve
- a nem specifikusnak számító tényállások közül kiemelés érdemel a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés.

## VI. A megelőzést szolgáló közigazgatási jogintézmények

|                     |
|---------------------|
| L. külön előadást ! |
|---------------------|

## VII. A közvetlen beavatkozás lehetőségei és az ellenőrzés

### 1. A közigazgatás közvetlen beavatkozása

A közigazgatási eszközök közül a *kötelezések, korlátozások* a környezethasználó tevékenység tényleges aktivizálódásának időszakában jelennek meg. A tevékenység megvalósulási menetének első eleme volt a tevékenység megkezdése, illetve ennek feltételrendszere, melynek folyamatában jelentek meg az engedélyezés intézményei. A megvalósulás menetének következő lépcsőjeként kerülhet sor a konkrét kötelezettségek megjelölésére, valamint az általános és különös kötelezettségek megvalósulását elősegítő különböző negatív vagy pozitív tartalmú beavatkozási lehetőségekre. A kötelezések és korlátozások közvetlen beavatkozást jelentenek a környezetre veszélyes vagy ártalmat jelentő magatartásokra és ennek megfelelően hatékony eszközök lehetnek.

A kötelezés és korlátozás ennek megfelelően az ügyfél érdekviszonyait közvetlenül érinti, *itt mutatkozik meg a legközvetlenebbül a hatóság közhatalmi szerepe is*. A kötelezés révén a közigazgatási szervek az ügyfelek életébe parancsukkal beavatkoznak, sőt a kötelezett esetleges ellenszegülése esetében további kényszerintézkedéseket is vehetnek igénybe. A hatóságok egyrészt kötelezhetnek a jogszabályban előírt kötelezettség teljesítésére – például tisztítóberendezés létesítésére –, másrészt a jogszabályok keretei között olyan új magatartásra, melyet a változó körülmények tesznek szükségessé. A hatósági kötelezésre a környezetvédelem körében vagy az esetleges sérelmes környezeti helyzet vagy állapot bekövetkezésének elkerülése érdekében, vagy a sérelmes helyzet további fennmaradását megakadályozandó kerülhet sor.

*A hatósági kötelezések három nagy csoportját különböztethetjük meg, annak alapján, hogy milyen tartalmú magatartásra kötelez a jogi norma vagy annak felhatalmazása alapján a közigazgatási szerv jogalkalmazói aktusa:*

- elrendelhető cselekvés vagy cselekvéssorozat, tehát tevékenység;
- a kötelezés megnyilvánulhat tilalomban, mely lehet cselekvéstől vagy tevékenységtől való tartózkodás, vagy legalábbis annak korlátozása;
- sor kerülhet a már megkezdett tevékenység, cselekvés abbahagyására való kötelezésre is, amely egyben kiterjedhet a tevékenység további következményeinek megszüntetésére is, például anyag megsemmisítése vagy termék betiltása stb.

A környezetvédelmi törvény külön fejezetben – IX. fejezet: Felelősség a környezetért – általános kötelezettségeket és felelősségi szabályokat állapít meg azokra nézve, akik *tevékenységükkel vagy mulasztásukkal* a környezetet veszélyeztetik, károsítják, illetve környezetvédelmi előírásokat megszegve folytatják a tevékenységet. Mindezeket a törvény – kissé elnagyolt formában – jogsértő tevékenységeknek nevezi, és különböző jogkövetkezményeket helyez kilátásba velük szemben. A Kvt. 101. § (2) bekezdése értelmében:

„A jogsértő tevékenység folytatója köteles

- a) az általa okozott környezetveszélyeztetést, illetőleg környezetszennyezést megszüntetni, illetőleg környezetkárosítást abbahagyni;
- b) az általa okozott károkért helytállni;
- c) a tevékenységet megelőző környezeti állapotot helyreállítani.”

A jogszabályban megfogalmazott, a jogalanyokat terhelő általános kötelezettség aztán a bíróság és a közigazgatási szervek felé irányuló általános felhatalmazássá válik. A 101. § (3) bekezdése szerint:

„A (2) bekezdés a) pontjában foglalt intézkedés elmaradása vagy eredménytelensége esetén az erre jogosult hatóság, illetve a bíróság a tevékenység folytatását korlátozhatja, az általa megállapított feltételek biztosításáig felfüggesztheti, vagy megtilthatja.”

A Kvt. fenti rendelkezései tehát a közigazgatás közvetlen beavatkozásának és a felelősség alkalmazásának vegyülékét jelentik. Emellett a környezet védelmének egyes részterületei körében pedig minden esetben megtalálhatók a vonatkozó hasonló, de *konkrét felhatalmazások* is.

*A kötelezések és tiltások* mellett hogy közvetlen beavatkozási lehetőséget teremtenek a vonatkozó tevékenységek menetébe, egyben jogsértő tevékenységre reagálva a *felelősség megállapítása jogkövetkezményeként is alkalmazhatók*, így szankcióként is szolgálhatnak. A kötelezés és tiltás tényleges szerepét az dönti el, hogy megjelenik-e a jogellenes magatartás, jogsértés, avagy sem.

## 2. Az ellenőrzés

Mindenféle közigazgatási beavatkozás, illetve felelősség megállapításának előfeltétele a megfelelő *ellenőrzés*, melynek révén a hatóság információkat gyűjt egy környezethasználó tevékenységről. Az ellenőrzésnek számos megvalósítási módja lehetséges, az eseti ellenőrzéstől a folyamatos figyelemmel kísérésig. Az ellenőrzés feladataiban a társadalom, a közigazgatási szervek és maguk a provizórikus szennyezők osztozhatnak. A *különböző ellenőrzési lehetőségek* természetesen más és más szabályozással és kötelezettségekkel járnak. Az ellenőrzés lehetőségeit három nagy csoportra oszthatjuk:

- önellenőrzés,
- társadalmi ellenőrzés,
- hatósági ellenőrzés.

Az *önellenőrzés* jogilag kötelező elvárást állít a környezetre káros tevékenység folytatója elé, megkívánva, hogy az általa végzett tevékenységet bizonyos szempontok szerint vizsgálja, mérje, nyilvántartsa és arról időszakonként jelentést tegyen a közigazgatási szervezetnek. Az önellenőrzés esetében konkrét és közvetlen formában meg kell jelölni azokat a területeket, ahol önellenőrzési kötelezettség van és egyben meghatározni az ehhez járuló kiegészítő kötelezettségeket, különösen a *nyilvántartás és jelentéstétel* kötelezettségeit.

A *társadalmi ellenőrzés* nem más, mint a társadalmi részvétel eddig külön nem említett területe, kevés specifikus szabályozást igényelve, hiszen nagyrészt azonos az információhoz való jog gyakorlásával. E forma szerepe inkább a figyelemfelkeltés, az ezt követő közigazgatási ellenőrzési cselekmények előtt. A társadalmi ellenőrzés az állampolgárok, azok csoportjai, egyesületek, kamarák stb. általános jogát jelenti arra, hogy figyelemmel kísérik jogaik gyakorlása, érdekeik érvényesítése érdekében bárki vagy bármely szerv működését. A társadalmi ellenőrzés jogának gyakorlása önmagában nem igényel semmilyen jogi meghatározottságot, jogi keretet és szabadon gyakorolható. Az egyetlen kiemelés érdemlő *jogi korlát* mások személyiségi jogainak – és ez a gazdálkodó szervezetekre is vonatkozik –, az állami és szolgálati, esetleg – e téren a helyzet nem egyértelmű – üzleti titkoknak tiszteletben tartása. Az erdőben illegálisan szemetet lerakó magánszemély gépkocsijáról készült, a bizonyítás érdekében szolgáló fényképfelvétel nem sérthet személyiségi jogokat.

A *közigazgatási, hatósági ellenőrzés* megvalósításában osztoznak a környezetvédelmi hatóságok, a környezetvédelemmel csupán az általános elvárások szintjén kapcsolatot tartó társhatóságok és az önkormányzatok, nem beszélve az ellenőrzés olyan hivatásos szerveiről, mint az ügyészség vagy a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal. Valamennyi közigazgatási szerv rendelkezik valamilyen ellenőrzési jogosítvánnyal feladatai megvalósításának biztosítása feltételeként. *Az ellenőrzött jogainak védelme érdekében garanciális szempontokat is be kell iktatni* a jogok mellé, melyek a tévedések kizárására hivatottak.

A hatósági ellenőrzésnek sajátos alfaja a *törvényességi ellenőrzés*, amely terjedelmében korlátozott, mert csupán az eljárások vagy a működés jogszerűségének vizsgálatára terjed ki, és a legtöbb esetben a beavatkozási lehetőség is áttételes, például bírósági eljárást igényel. A törvény 109. §-a kiemelten foglalkozik az ügyész szerepével a büntető és polgári eljárásokra koncentrálva, de ezen jogosítvány tényleges alkalmazásához a törvényességi felügyelet eszközei segítségével gyűjthető információ. A hivatkozott szakasz (3) bekezdése ezt ki is mondja: „Az ügyész törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva, a rá vonatkozó jogszabályok alapján közreműködik a környezetvédelmi hatóságok eljárásai és döntései törvényességének biztosításában.”

## VIII. Közigazgatási jogi szankciók

A Kvt. 9. §-ában csupán jelzés-szerűen megemlíti a *felelősség elvét*, illetve külön fejezetben – a IX. fejezetben – az ennek megvalósítása érdekében érvényesülő felelősségi eszközök rendszerét, a teljesség igénye nélkül. A törvény a *„jogi felelősség általános alapjai”* alcím alatt a 101. §-ban foglalja össze mindazt, amit általában a felelősség rendszerének tekinthetünk. *Jogsértő tevékenységnek* az (1) bekezdés a környezet veszélyeztetését, szennyezését és károsítását ismeri el, illetve ehhez hozzáteszi még a környezetvédelmi előírások megszegését. Ez utóbbira azért van szükség, mert egyes előírások megsértése látszólag semmilyen környezeti következménnyel nem jár.

A Kvt. felelősség általános alapjairól rendelkező alcímén belül az egyetlen igazán érdemi újdonságot a 102. §-ban találjuk, amely egyfajta *vélelmet, illetve egyetemlegességi szabályt* állapít meg. Az (1) bekezdés rendelkezése szerint a jogsértő tevékenységért – a személyre szabott felelősséget jelentő büntetőjogi és szabálysértési felelősség kivételével – „annak az ingatlannak a tulajdonosát és birtokosát (használóját) egyetemlegesen terheli,

amelyen a tevékenységet folytatják, illetőleg folytatták.” Az ingatlan tulajdonosának felelősségét vélelmezi a jogalkotó, mégpedig megdönthető vélelemmel, tehát az ingatlan tulajdonosa vagy más érdekelt ezen egyetemlegességi szabály ellen élhet ellenkező bizonyítással. A tulajdonos kimentési lehetőségével akkor élhet, „ha megnevezi az ingatlan tényleges használóját és kétséget kizáróan bizonyítja, hogy a felelősség nem őt terheli.” [102. § (2) bek.]

*A közigazgatási jogi felelősség lehetőségei*

- a közigazgatás jogszabályi feltételeiben,
- illetve a jogszabályi felhatalmazásokon alapuló közigazgatási határozatokban foglalt feltételek, elvárások megsértésnek következményei,
- mégpedig kötelezettségek teljesítésének elmaradása vagy tilalmak által megfogalmazott követelmények megszegése eseteire vonatkoztatva, és
- az esetek legtöbbségében nem igénylik a felróhatóság, tehát az elkövető valamilyen negatív tudattartalmának vizsgálatát. Ez alól csupán a szabálysértések jelentenek teljes mértékben kivételt, ahol szándékosság vagy gondatlanság az alkalmazás feltétele, illetve más kivételeket az egyes jogszabályok is megfogalmazhatnak.

Ugyanakkor vannak olyan eszközök a közigazgatás terén, melyek tényleges célja az, hogy szankcióként jelenjenek meg, ezek a bírságok és a szabálysértések. A bírságok anyagi természetű szankciók valamely meghatározott jogsértésre válaszul, mégpedig főként olyan esetekben, amikor a jogsértés maga is anyagi természetű, amennyiben általa valamilyen formában anyagi előnyt is élvez a jogsértő. Az államigazgatás eljárás általános szabályai ilyenként nevesítik a végrehajtási bírságot is, amely kötelező határozat végrehajtásának elmulasztása esetében alkalmazható. A szankcionálásnak kettős általános célja van: elsősorban a további jogsértés elkerülése, részben a szankcióval való fenyegetés, részben a tényleges szankcióalkalmazás elrettentő erejében bízva, másodsorban pedig van megtorló funkciója is. A közigazgatási szankciók lehetőségei közül *három fő típust* említünk meg:

- a kötelezések, tilalmak lehetőségét,
- a bírságolást, különösen a környezetvédelmi bírságot, illetve
- a szabálysértési tényállások alkalmazását.

*A sajátosan környezetre orientált szankció e téren a környezetvédelmi bírság*, amely sajátosan környezetvédelmi szankció, kifejezetten arra irányulva, hogy anyagi hátrány kilátásba helyezésével, illetve alkalmazásával érje el a kívánatosnak tartott követelmény minél teljesebb megvalósulását, a környezet védelmét. A környezetvédelmi törvény 106. § (1) bekezdése szerint:

„Aki jogszabályban, illetve hatósági határozatban foglalt, a környezet védelmét szolgáló előírást megszeg, vagy az azokban megállapított határértéket túllép, – az általa okozott környezetszennyezés, illetőleg környezetkárosítás mértékéhez, súlyához és ismétlődéséhez igazodó – környezetvédelmi bírságot köteles fizetni.”

A (2) bekezdés lényegi megállapítása, hogy „A környezetvédelmi bírságot a környezet-igénybevételi járulékon és a környezetterhelési díjon felül kell megfizetni.” A két díjazási forma a gazdasági ösztönzés általános elemei közé tartozik, míg a bírság felelősségi tartalmat is hordozó intézmény, melynek gazdasági ösztönző szerepe is van.

Ugyanez a rendelkezési sor elhelyezi a bírságot a környezetvédelemhez kapcsolódó felelősség egész rendszerében, híven a „szennyező fizet” elvben megjelenő jogintézményi komplexitáshoz, kimondván, hogy „A környezetvédelmi bírság nem mentesít a büntetőjogi, a szabálysértési, továbbá a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására,

felfüggesztésére, tiltására, illetőleg a megfelelő védekezés kialakítására, a természetes vagy korábbi környezet helyreállítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól.” (107. §)

A környezetvédelmi bírságoknak egyre szélesebb köre alakult ki az utóbbi jogalkotási időszakban, ezért a bírságolás részletes elemzése és egyes eseteinek áttekintése helyett az *azonos vonások, jellemzők* bemutatását tűzzük ki célul, a következőket kell megemlíteni:

- a bírság jogellenes magatartásra reagáló felelősségi eszköz, ahol a bírságot tételező jogszabály határozza meg azokat a jogi kötelezettségeket, amelyek megsértése miatt alakul ki a jogellenes helyzet;
- gyakran kapcsolódik határértékekhez vagy más módon számszerűsíthető követelményekhez (például természetvédelmi terület nagysága, veszélyes hulladék súlya, veszélyességének mértéke), és ezzel a bírság kiszabása, mértéke egyszerűen követhetővé válik;
- a közigazgatás nem személyes felelősséget megállapító általános rendszerének megfelelően objektív felelősség, tehát felróhatóságot többnyire – a földvédelmi és talajvédelmi bírság kivételével – nem igényel, ellenben a felróhatóság minősített esetté válhat;
- a folyamatos magatartások esetében – amilyen a szennyezés kibocsátása vagy az elvárt magatartás nem megfelelő teljesítése – lényegi eleme valamely formájú progresszivitás, amely vagy az esetek ismétlődéséhez, vagy egyes időszakokhoz kötötten jelenik meg. Az olyan bírságok esetében, amelyek egy megvalósítási esethez kapcsolódnak – például a természetvédelemben már említett védett állat elpusztítása – , progresszivitásról nem lehet szó;
- a bírságkiszabás megfelelő egyéniesítése érdekében minősített és kedvezményes esetei egyaránt lehetnek, bár a minősített eset alkalmazása a gyakoribb;
- a hatóság a fenti tényezők összesítése révén bizonyos mérlegelési joggal bír az ösztönzés érdekében, de a mérlegelés nem fordul méltányosság alkalmazásának lehetőségébe;
- környezetvédelmi érdekű fejlesztések esetében – ahol ez értelmezhető – többnyire a bírság egy része visszahagyható;
- a bírság általában környezetvédelmi célú pénzalapokba folyik be, és onnan környezetvédelmi fejlesztések, beruházások támogatására szolgál.

*A bírságolás remélt vagy valós céljaiként* jelennek meg:

- a) Elsődlegesnek kell tekinteni a környezetszennyező rászorítását a jogszabályi követelményeknek megfelelő magatartásra, amiben az ösztönzés eleme is fellelhető.
- b) Korlátozott módon, de érvényesül bizonyos átalány-kártérítési jellemvonás, ahol a károsult a társadalom, a kártérítés lehetősége pedig a bírság elkülönült környezetvédelmi alapokon keresztül történő felhasználásában rejlik.
- c) Ugyancsak áttételesen és korlátozottan kerülhet szóba a gazdasági kiegyenlítés lehetősége, amennyiben a bírságra kötelezés révén kevesebb az így jogellenes úton nyerhető bevétel aránya.
- d) A bírság egyben társadalmi értékítéletet is közvetít, vagyis kifejezetten büntetésül is szolgál. A nem megfelelő joggyakorlat miatt pillanatnyilag ez a célkitűzés túlzottan nagy hangsúllyal szerepel.

A közigazgatási tartalmú szankciók sorában tehát a környezetvédelmi bírság elsődlegesen a gazdálkodással összefüggő tevékenységek értékelésül jelent meg,

ugyanakkor szükségessé vált a magánszemélyek mint egyének környezetkárosító magatartásának megítélése is, az okozott anyagi hátrányért való helytálláson túl. Az állampolgárok ilyen magatartásainak szankcionálására – ha azok kisebb jelentőségük miatt nem indokolják a büntetőjogi szankciók alkalmazását – alkalmas eszköz a *szabálysértési felelősség*. Szabálysértést törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet létesíthet.

## IX. Gazdasági eszközök, gazdasági ösztönzés

A megfelelő gazdasági ösztönző, szabályozó rendszer kialakítása során legalábbis két különböző ismérvet kell egyszerre kielégíteni:

- a gazdasági vagy piaci eszközök elsődleges feladata a környezeti érdekek megfelelő képviselése és védelme, legalábbis a minimálisnak mondható követelmények érvényesítése;
- ezzel egyidejűleg mindezen eszközök a piac szerves részét alkotják, így alkalmasnak kell lenniük ahhoz, hogy a valós árak megállapításában közreműködjenek.

Akárhogy is alakítjuk a piaci eszközöket, azok vagy ösztönző vagy éppen ellenkezőleg elriasztó, taszító szerepet tölthetnek be. Éppen ezért a gazdasági eszközök területe rugalmasabb intézményeket kíván, mint a közigazgatási eszközök általában, hiszen különböző igényeknek kell, sokszor nagyon eltérő körülmények között megfelelni.

a) *A díjak* a környezeti hatás nagyságán és minőségén alapuló fizetési kötelezettséget jelentik, melyet az állam felé kell teljesíteni. A díjak rendszerbeli helyüket tekintve az adókhoz hasonlatosak. Az egyes díjak között céljaik szerint tehetünk különbséget. A célok azonban két szempontból azonosak: ösztönző szerepük mellett az állam környezetvédelmi forrásait is növelik. A következő díjakat lehet megkülönböztetni:

- *kibocsátási díjak*, melyek a környezetbe juttatott szennyezőanyag mennyisége alapján kerülnek megállapításra, egységnyi szennyezésre;
- *környezethasználati díjak*, melyeket a természeti erőforrások használatáért, terheléséért kell fizetni, ha a szennyezés mennyisége nem mérhető, de a terhelés megjelenik;
- *termékdíjak* azon termékekre, melyek várhatóan a környezetet károsítják a termelés során, felhasználásuk során, illetve hulladékként;
- *az adó- és vámszabályok differenciált alkalmazása*, amely azon alapul, hogy egyes termékek vagy szolgáltatások jobban vagy kevésbé veszélyesek a környezetre;
- *közigazgatási eljárási díjak*, melyeket a környezeti érdekekkel kapcsolatos eljárásokért vagy más közigazgatási szolgáltatásokért fizetnek.

b) *A támogatások* esetében az állam anyagi eszközökkel is előnyben részesít vagy ösztönöz bizonyos tevékenységeket, pozitív irányú diszkriminációval, annak érdekében, hogy az elvárt magatartás esetleges nehézségeit ellensúlyozza. A támogatások lehetnek:

- *vissza nem térítendő támogatások*, környezeti szempontból előnyös beruházások, fejlesztések megvalósításához, technológiák alkalmazásához;
- *kedvező kamatfeltétellel adott hitelek*;
- *a kamatok fizetéséhez adott támogatás* piaci hitelfelvétel esetén;
- *pénzügyi garanciavállalás* piaci hitelfelvételhez;
- *adókedvezmények*, melyek megjelenhetnek adócsökkentés vagy adóelengedés, esetleg visszatérítés formájában.

c) *Az árak befolyásolása vagy szabályozott árak létrehozása* elsősorban a természeti erőforrások igénybevétele esetében indokolt. Ide sorolható a kereskedelmi lehetőségek, sőt tulajdoni viszonyok befolyásolása is.

d) *A felelősségi eszközök* között is vannak olyanok, amelyek gazdasági tartalmúak - ilyen a már ismertetett bírság, vagy a polgári jogi eszközök között megjelenő kártérítési felelősség.

e) *Az állami tulajdon vagy az állam által biztosított szolgáltatások* igénybevételi rendjének megállapítása is befolyással lehet a piaci viszonyok alakulására.

f) *A betéti-visszatérítési rendszerek* azon alapulnak, hogy potenciálisan szennyező termékeket visszaforgatásra, újrafelhasználásra, vagy legalábbis begyűjtésre ösztönöznek a rájuk kiszabott betétdíjakon keresztül. A betétdíjas rendszerek megalapozásánál az un. életciklus elemzéseknek is komoly szerep jut.

g) A piaci eszközök sorában újdonságnak számítanak *a szennyezői jogok kereskedelmének lehetőségéhez kapcsolódó piacteremtés eszközei*. A szennyezői jogok piacosításának forrásánál a megszabott szennyezői kvóta áll, amelyet mozgatni, árusítani lehet. Az ilyen mesterségesen indukált piacnak különböző alfajai lehetségesek:

- *a buborék-elven alapuló kereskedelem*, ahol egy adott terület ugyancsak meghatározott típusú szennyezéseit lehet adni-venni;
- *a kiegyenlítési elven alapuló piacosítás*, melynek révén befolyásolható az adott terület megengedett szennyezési határán keresztül az új szennyezőforrás telepítésének lehetősége, illetve ugyanennek adott környezethasználóhoz kapcsolódó alkalmazása során lehetővé válhat egyes szennyezés más szennyezésre való átváltása;
- *a termelési maximumok, kvóták* elsősorban olyan esetben alkalmazhatók, amikor egy ország egész kibocsátási értékeire kell figyelni - ez az eset a freon-gázok esetében;
- *a szennyezési jogok betétként történő kezelése*, ami a szennyezési kereskedelem lehetőségének bankbetétéhez hasonló tárolását és újra lehívását teszi lehetővé.

h) *A kötelező felelősségbiztosítás* vagy kötelező biztonsági alapok képzése ugyancsak befolyással lehet az adott tevékenység folytatásának feltételeire, garanciát teremtve egyben az esetleges szennyezés következményeinek sikeres felszámolásához.

i) *A környezetbarát termék megjelölés* alkalmazásával a fogyasztói magatartás befolyásolását szeretnénk elérni. A megjelölés államilag szabályozott, nyilvános eljárásban pályázható meg és nyerhető el.

j) *A hirdetési lehetőségek* korlátozása vagy feltételek meghatározása sem elhanyagolható eszköze lehet a piac befolyásolásának.

A gazdasági eszközök alkalmazásával szoros összefüggésben kell említést tenni a *kormányzati, önkormányzati környezetvédelmi alapokról*, hiszen ezek nélkül nem is egy ösztönző alkalmazása válna lehetetlenné. Az alapok képzése két szempontból is jelentős segítsége az állam környezeti szerepe megvalósításának: egyrészt általában hozzájárul a kormányzati erőfeszítések megalapozásához, másrészt a gazdasági eszközök alkalmazásának anyagi alapjait biztosítja.

*A környezetvédelmi alapok forrásai között szerepelnek:*

- az állami költségvetés,

- az alkalmazott díjak,
- a pénzügyi tartalmú felelősségi eszközök alkalmazása,
- a hitelek és kölcsönök, amit az állam kap,
- és esetlegesen önkéntes befizetések.

Az alapok felhasználása során lényeges kérdés, milyen eljárásban, milyen feltételekkel és mennyire nyilvánosan folyik az alapok felhasználása. Ebből a szempontból azok az alapok a leghatékonyabbak, amelyek kifejezetten célraorientáltak és nem csupán az állami költségvetés egészéből kihasított szeletek. Általában az alapokból pályázati úton lehet forrásokat igénybe venni, így a felhasználási prioritások esetenként változhatnak.

Az új környezetvédelmi törvény néhány lépést tesz előre a gazdasági szabályozók tekintetében, sőt vele szinte egyidejűleg került elfogadásra az egyik gazdasági eszköz, a termékdíj átfogó törvényi rendezése. A környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény a gazdasági eszközök közül a következő díjakat ismeri:

- környezetterhelési díjak,
- igénybevételi járulékok,
- termékdíjak és
- betétdíjak.

**Hozzá kell tennünk, hogy a hazai jog úgy a környezetvédelmi törvényben, mind azon a kívül, a fentiek mellett további gazdasági eszközöket is említ, noha általában az említésen kívül további részletekre nem világít rá.**

**A törvényben kerül említésre:**

- **támogatások (56. §);**
- **környezetbarát vagy környezetkímélő termék és technológia (86. § (1) bek.);**
- **biztosítékok, illetve biztosítás (101. § (4) bek.)**

Más jogszabályokban jelenik meg:

- a környezetbarát termékjelzés részletes kifejtése;
- a biztosíték és biztosítás kérdése (pl. a hulladékgazdálkodási szabályok között);
- a kibocsátói jogok piacának lehetősége.

## **X. Önszabályozás, környezeti menedzsment**

A következőkben az önszabályozás különböző eseteit tekintjük át, melyek közül az egyik – a környezetbarát termékjelzés – már szerepelt a gazdasági eszközök között is. A lehetőségek:

- a) önkéntes megállapodás, konszenzus kialakítása;
- b) környezeti menedzsment a vállalatban belül;
- c) környezeti menedzsment az iparági közösségekben;
- d) a környezeti menedzsment kiterjesztése az üzleti szférán túl;
- e) a fenti elkülönülten is megálló lehetőségei közé tartozik a környezeti audit, illetve
- f) a környezetvédelmi nyilatkozat;
- g) a környezetbarát termékjelzés, illetve életciklus-elemzés.

*Önkéntes megállapodásokon* a szabályozott közösség és a szabályozás végrehajtásáért felelős állami szervek között, a környezetvédelmi követelmények hatékonyabb megvalósítását szolgáló szerződéseket értjük, melyeknek feltétlenül megfelelően rendezett formában kell megjelenniük. Az önkéntes megállapodások gondolata

nem idegen a hazai jogrendszerből sem, hiszen a közigazgatás régen ismeri a *közigazgatási szerződés* lehetőségét, noha annak jogi szabályozottsága hiányzik.

*Az együttműködési típusú eszközök* nem jelentik a közigazgatási határozatok új típusát, sokkal inkább a meglévő közigazgatási és polgári jogi lehetőségek egyfajta egybeolvasztását, mégis oly módon, hogy a közhatalom, a közigazgatás kényszerítő ereje fennmaradjon.

*Az önkéntes megállapodásoknak különböző típusai* lehetségesek:

- a szabályozási megállapodás a jogszabály kiadását pótolja, és általában az állami szervek, valamint az iparágak között jön létre, melyeket iparági szervezetek képviselnek;
- jogkövetési megállapodás, a hatósági határozat pótlására, egy adott környezethasználó és a környezetvédelmi hatóság között, különösen azokban az esetekben, amelyekben a jogszabályok szigorú alkalmazása rendkívül nehéz helyzetbe hozhatja a környezethasználót;
- szabványosítás, amely a magyar jogrendszerben is kilépett a jogszabályok köréből és kvázi önkormányzati szervezeten keresztül az önkéntes jogkövetés zsinórmértékékként jelenik meg;
- és az EU-szabályok között fel-felbukkanó magatartási kódexek, kézikönyvek elfogadása, amelyek tipikusan iparági feladatot jelentenek.

Az önkéntes megállapodásoknak egy sajátos alfaját jelenti a *mediáció* alkalmazása, amelyben csak a megállapodás csírája található. A mediáció a jogviták feloldásának peren kívüli útja, amelyben a felek közötti egyezség kialakítását közvetítő – mediátor – segíti, igyekeztve közelebb hozni az álláspontokat.

A *környezeti menedzsment lehetőségei* között együtt tárgyaljuk a vállalatokon belül, az egyes iparágak esetében, illetve az üzleti szférán túl megjelenő eseteket, hiszen azok alapvető vonatkozásai egy töről fakadnak. A környezetvédelmi törvény jogharmonizációs célú módosítása során az EU un. EMAS rendszere hazai alkalmazásának is alapot teremtettek. A törvény *környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszer (EMAS)* címen a következőket említi feltételként:

„81/A. § (1) A környezethasználó külön jogszabályban meghatározott módon saját környezetvédelmi teljesítményének értékelése és folyamatos javítása, valamint a közvélemény megfelelő tájékoztatása érdekében környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerben vehet részt.

(2) A környezethasználó ennek keretében felülvizsgálja (felülvizsgáltatja) a tevékenységével kapcsolatos környezeti hatásokat, környezeti nyilatkozatot készít (készíttet), azt hitelesítteti a környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszer által előírt követelményeknek való megfelelés szempontjából a környezeti hitelesítésre jogosulttal és nyilvántartásba vétel céljából benyújtja az erre külön jogszabályban feljogosított szervezetnek, továbbá ezt követően mindenki számára hozzáférhetővé teszi.”

A környezeti menedzsment, akármilyen szabályozásról legyen is szó, a szervezet *környezeti teljesítménye* állandó figyelemmel kísérését és javítását tűzte ki célul, hozzáátéve a társadalom megfelelő tájékoztatását is. Ezen belül a szervezet

- létrehozza, kiépíti a környezeti vezetési rendszert;
- rendszeresen ellenőrzi és értékeli ezen rendszerek működését;

- lehetővé teszi a környezeti teljesítményről szóló információ nyilvánosságát és az ezzel kapcsolatos megbeszélések lehetőségét;
- alkalmazottai aktív bevonására törekszik, különösképpen képzésük segítségével.

*Az öko-címke a környezeti termékjelzés másik elnevezése. A termékjelzés tehát kettős szerepben is megjelenik: mint gazdasági eszköz, és ezzel szoros összefüggésben mint önszabályozási eszköz. Az öko-címke elsősorban a fogyasztói információ eszköze, azt sugallva, hogy az adott termék vagy szolgáltatás a többihez képest kedvezőbb környezeti tulajdonságokkal rendelkezik. Az ilyen jelzés megszerzése önkéntes alapon áll és megfelelő szervezeti keretek kialakítását igényli. Mindezek révén kereskedelmi értéke egyre növekszik. A szabályozás általános célja, hogy a környezetbarát termék megjelölésével részben a fogyasztókat tájékoztassa, részben pedig – de már a tagállamok szabályozási lehetőségei körébe tartozik – lehetőséget adjon arra, hogy a termékjelzéssel jelölt termékekre különböző kedvezményeket vezessenek be.*

*A öko-címkére való jogosultság feltételeit az egyes termékcsoportok részletesen meghatározott ökológiai kritériumai alapján határozzák meg. A termékcsoportokat azért definiálták, hogy minden hasonló célt szolgáló, ugyanolyan területen felhasználásra kerülő, egymással versengő termék bekerüljön a csoportba. A termékjelzés egyik csatlakozási pontja az életciklus-elemzés.*

## XI. A polgári jogi eszközök lehetőségei

A **polgári jog** eszközeire a mellérendeltség, az azonos feltételek szerinti működés elvi alapja a jellemző, mégpedig figyelemmel elsődlegesen a materiális érdekek megjelenítésére. E jogág szerepe erőteljesebben növekedni fog, gondolva a gazdasági verseny alanyainak és az államnak mint jogalanynak elkülönülésére, illetve a verseny e tére is történő kiterjesztésére, hiszen mindkettő a mellérendeltség, a jogegyenlőség háttérét kívánja meg. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a polgári jogvitákban végső soron döntésre jogosult független bíróságok ilyen döntéseinek szerepe jogállami berendezkedést feltételezve az eddiginél jobban felértékelődik, ezzel együtt a polgári jogi, vagy régebbi és plasztikusabb fogalmat használva, a magánjogi eszközök alkalmazásának aránya is.

A polgári jogi eszközök és felelősség alkalmazása a környezetvédelemben az eddig eltelt hazai gyakorlatban erőteljes lemaradással küzd, holott a külföldi gyakorlatokban egyre nagyobb mértékben válik a környezetvédelem eszköztárának szerves részévé.

A polgári jognak ugyanakkor van egy nem eléggé hangsúlyozható **előnye a közigazgatási jellegű eszközökkel szemben, ugyanis minden környezeti tárgynál és káros környezeti hatásnál azonos feltételekkel és azonos eljárási rendben** érvényesülnek és érvényesíthetők a polgári jogi igények. Ehhez formai, de lényeges plusz motívumként lehet hozzátenni, hogy ezen igényeket kevés kivétellel a bíróságok bírálják el, melyek pártatlan és független szervezetek, a közigazgatáshoz képest a hatalmi ágak megosztásának másik elemét képviselve.

A polgári jog lehetőségeit a továbbiakban a Polgári Törvénykönyv (Ptk) rendelkezései sorrendjében haladva vizsgáljuk át.

a/ Elsőként említhető a **személyek jogi védelmének** kérdése, mely a Ptk-n belül a személyiségi jogokkal keverten található meg. A személyek jogi védelmén belül különösképpen a Ptk. 76. §-ában taglalt testi épség, egészség védelme érdemel figyelmet, részben mert a rendelkezés alkalmazása nem igényli a sérelem tényleges bekövetkezését, csupán annak lehetőségét, részben pedig általánosságánál fogva bármilyen esetkörre kiterjesztve értelmezhető. Ugyanakkor éppen ez az általánosság az, ami meg is nehezíti a konkrét esetekben való alkalmazást.

b/ A személyiségi jogok határterületén találjuk a **szellemi alkotások jogát, ezen belül is számunkra különösen lényeges elemként az iparjogvédelem eszközeit**. Az iparjogvédelem lehetőségei révén ugyanis valamely ipari-műszaki megoldás tartalmi vagy formai szempontból olyannak minősül, mely részben anyagi érdekeket is hordoz, részben jogvédelmet biztosít a jogosulatlan felhasználás ellen, mindezek révén piaci eszközként is megjelenik, alkalmas lehet többletjövedelem-szerzésre. A környezetvédelemmel kapcsolatban elsősorban a találmányok szabadalmazásáról és a védjegyről emlékezhetünk meg.

c/ A tulajdon önállósodó - amennyiben a tulajdonos fogalma kiterjesztő értelmezést kap - használati részjogosítványának már a római korban is megjelenő elvárásai koncentrálnak a **szomszédjog** követelményrendszerében. A Ptk. 100. § szerint:

”A tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.”

A fenti rendelkezés a szomszédok jogainak védelmére vonatkozik, de ebben az összefüggésben a **szomszédság** nem csupán a közvetlen szomszédságot jelenti, hanem a hatály megállapítása során a zavaró hatás terjedelméből kiindulva szomszédnak kell mindazokat tekinteni, akikre a zavaró hatás egyáltalában kiterjedhet.

A második értelmezésre váró kérdés a **szükségtelen zavarás** fogalma, amely egyben arra is utal, hogy a zavarás mindig az egyedi esetben meghatározható köre felfogható szükségesnek, pontosabban a zavarás valamely szintjét mindenki köteles eltérni. A szükségesség az érdekek felismerése és egyeztetése alapján állapítható meg, mégpedig oly módon, hogy az érintettek tartós jogviszonyában, a helyileg szokásos mértékű használatot zavaró tevékenységekre kell értelmezni. Érdemes megemlékezni a bírói gyakorlatban kialakult álláspontról, amely nem állapít meg közvetlen kapcsolatot a szükségesség és a közigazgatási engedély között, így az engedély megléte önmagában nem mentesít az esetleges szomszédjogi igények alól.

A szomszédjog - és tegyük már most hozzá, a birtokvédelem - a felelősség alkalmazásának felróhatósági alapja tekintetében csupán a zavarás tényéből indul ki, tehát a körülmények vizsgálata során nincs szükség másra, csak ennek a ténynek megállapítására. Így e megoldási mód a környezetvédelemben legjobban alkalmazható objektivitás felé mutat. A jogi igények a gyakorlatban megfelelnek a fent említett személyiségi jogi igényeknek.

d/ A **birtokvédelem** és a szomszédjog közötti határvonal nehezen húzható meg, lévén a védett érdekek és az alkalmazható előfeltételek hasonlatosak. A Ptk. 188. és következő szakaszai szerint a birtokost - aki bárki lehet, akinek a dolog a hatalmában van - megilleti a birtokvédelem, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában

zavarják. A **zavarás fogalma** a birtokvédelem tekintetében minden olyan zavarásra kiterjeszthető, amely a közfelfogás szerint alkalmas arra, hogy a nyugalmas birtoklást, a dolog feletti zavartalan uralmat veszélyeztesse. Ennek értelmében itt is az érdekek messzemenő egyeztetése nyomán állapítható meg a birtokháborítás ténye.

A szomszédjoghoz hasonlóan nem korlátozódik a birtokvédelem semmilyen földrajzi értelemben vett területre. Ugyancsak hasonló a helyzet a zavarás fogalmának és szükségességének megállapítása, illetve a felróhatóság figyelmen kívül hagyása tekintetében. Ugyanakkor a birtokvédelemnek a jogérvényesítés tekintetében elkülönült sajátossága, hogy alapvetően három megvalósulási módja van:

- az önhatalom, ha ez nem lépi túl a birtok megvédéséhez szükséges mértéket, és ha enélkül az esetleges idővesztés megakadályozná a birtokvédelmet;
- a közigazgatási hatósághoz fordulás - ez ma az önkormányzat jegyzője, aki a birtoklásra vonatkozó tények ismeretében dönt a jogvitáról;
- illetve a bírói út, részben mint a közigazgatási út másodfoka, részben pedig közvetlen alkalmazásban - ez utóbbi esetre akkor kerülhet sor, ha a zavarástól már egy év eltelt vagy ha a birtokláshoz való jog is vitás.

e/ Említést kell tenni a környezetvédelmi érdekek érvényesítésének lehetőségéről a **szerződések** körében, ahol a környezetvédelem, mint magasrendű társadalmi érdek a szerződés általános elvárásai között szerepel, anélkül, hogy erre a szerződésben külön utalni kellene. A környezetvédelem érdekeivel ellentétes magatartás így szerződésszegés is lehet, illetve az ezen érdekekkel ellentétes utasítás teljesítése megtagadható. Ugyancsak szerephez jut a felek szerződésben megnyilvánuló belső jogviszonya akkor, ha valamely környezeti ártalomért való helytállásról kell dönten

f/ A polgári jog környezetvédelmi vonatkozásainak legtöbbször alkalmazott jogintézménye a **szerződésen kívül okozott károkért való felelősség**, amely egyrészt megjelenik a személyek jogi védelme, a szomszédjog vagy a birtokvédelem polgári jogi igényei között, mint egyik lehetőség, másrészt ennél nagyobb a gyakorlati jelentősége az önálló alkalmazásnak. Az előbbi körben a kártérítés lehetőségének alkalmazása a környezetvédelmi érdekérvényesítés hatékonysága szempontjából kevésbé javallott, mert ezzel együtt csökken a környezetvédelem számára nagyobb teret kínáló közvetlen beavatkozás lehetősége.

A hazai környezetvédelemmel összefüggő kártérítési szabályozás hasonló történettel alakult, ahogy bárhol a világon. Elsőként az **általános, felróhatóságon alapuló felelősség** alkalmazása volt elfogadott, melyet a Ptk. 339. §.(1) bekezdés határoz meg. Ezen általános szabály alkalmazása amellett, hogy alapot ad a kártérítésre, egyben kifejezi azt is, hogy az adott társadalmi vélemény szerint a magatartás elítélendő, hiszen a károkozónak felróható, lett volna más választási lehetőség is, mint az az út, amely végülis a kárhoz vezetett.

A továbbiakban a jogfejlődés a felróhatóság alóli kimentés lehetőségének szigorítása útját követte, egyes nagyobb jelentőségű közérdekekre vonatkozó elvárhatóságot tovább szélesítve. A következő lépés már a kárt elszenvedettek érdekeinek kiemelt védelme fontosságát felismerve **eltérítette a kártérítés főszabályát a felróhatóságtól és lehetővé tette az esetleges kár felróhatóság nélkül való megtérítését**. Ezzel ugyanakkor elismerte azt is, hogy a környezetvédelemben okozott kár számos esetben a technikai-gazdasági fejlődés adott szintjén nehezen elkerülhető. Ez esetekben azonban az egyes érdekek egybevetése alapján az ártatlanul kárt szenvedettek érdekei kerültek előtérbe.

Az objektív felelősség megjelenése után pedig már nem volt nehéz a következő lépést is megtenni, nevezetesen szabályozni az objektív felelősség általános lehetőségét. Elsőként az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. tv. 46. §-a ismerte el az objektív felelősséget: "Aki az emberi környezetet veszélyeztető tevékenységével másnak kárt okoz, a Polgári Törvénykönyvnek a fokozott veszéllyel járó tevékenységre vonatkozó szabályai szerint köteles a kárt megtéríteni."

Amikor pedig a Ptk. 1977-ban számos módosításon ment keresztül, a vonatkozó 345.§ (1) bekezdése is kiegészült a következőképpen:

"Aki fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytat, köteles az ebből eredő kárt megtéríteni. Mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kárt olyan elháríthatatlan ok idézte elő, amely a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívül esik. Ezeket a szabályokat kell alkalmazni arra is, aki az emberi környezetet veszélyeztető tevékenységével másnak kárt okoz."

Értelmezésként érdemes arra utalni, hogy annak ellenére, hogy a környezetre veszélyes tevékenységgel ily módon okozott kár megtérítésének szabályait a veszélyes üzemek analógiájaként jelenítik meg, mégsem szabad a kettőt egymással azonosítani, tehát nem a veszélyes üzemi elemet kell keresni kár esetében, hanem a **környezet veszélyeztetését**. Tehát amikor a kártérítési felelősség objektív formájának három elemét - jogellenes magatartás, okozati összefüggés, illetve a kár - vizsgáljuk, akkor ezen belül a **jogellenesség** környezetvédelmi jogellenességet jelent. A környezeti ártalmak tekintetében a fokozott veszélyességet az ellenük való védekezés lehetetlensége vagy igen korlátozott lehetősége adja. A felelősség alkalmazása során a környezetre veszélyes magatartás és annak következményei kapcsán a **bizonyítási nehézségeket** kell kiemelni, melyek az alább áttekintett más kérdések - kár, elévülés, stb. - mellett elsősorban a tényleges károkozói magatartások elkülönítésében, feltárásában rejlik.

Többek együttes károkozására a Ptk. 344.§ vonatkozik, melynek a környezetre veszélyes tevékenységgel kapcsolatban nincs figyelemreméltó sajátossága. Az alkalmazott felelősségi válasz az **egyetemlegesség**.

Anélkül, hogy részletes elemzésbe bocsátkoznánk, néhány alapvető kérdést át kell tekinteni, méghozzá nem csupán a nem túl széles hazai értelmezési gyakorlat, hanem a nemzetközi tendenciák függvényében. Elsőként értelmezni kell, mit jelent e körben a **kár fogalma**. A kár magában foglalja a tényleges anyagi veszteséget, amely a károsító tevékenység révén közvetlenül keletkezett, az ezzel kapcsolatban felmerülő költségeket és a károkozás miatt valamilyen formában elmaradt hasznot. A környezetvédelmi ügyekben természetesen kerül szóba a környezetet ért kár meghatározása. Ennek módja, hogy mindazokat a költségeket kell egybeszámítani, amelyek az eredeti környezeti állapot helyreállításához szükségesek. A környezetet ért kárról vajmi kevés szó esett az eddigi gyakorlat ismeretében.

A környezetet ért kár helyett a Ptk. alapján szó lehet **általános kártérítésről**, ha a kár tényleges összege pontosan nem számítható ki, csupán becsülhető. Ez esetben az általános kártérítésnek alkalmasnak kell lennie a károsult teljes anyagi kárpótlására. Említést kell tennünk a **nem vagyoni kár** fogalmáról is, melynek megtérítésére akkor kerül sor, ha a károkozás a károsultnak a társadalmi életben való részvételét, vagy egyébként életét tartósan vagy súlyosan megnehezíti, illetőleg a jogi személy gazdasági forgalomban való részvételét

hátrányosan befolyásolja. Nem kétséges, hogy az esetleges egészségi károk ilyenek minősíthetők.

A környezeti károk kialakulatlan gyakorlata nem volt képes megnyugtatóan tisztázni a kártérítés **elévülésének** kérdését, amely a Ptk. szerint objektív felelősség esetében három év, ami a többi polgári jogi felelősséghez képest - ahol ez az idő 5 év - láthatóan rövidebb. Tisztázandó kérdés, mikor veszi kezdetét az elévülés, hiszen a környezeti károk csak évek, vagy évtizedek múlva kerülnek felszínre.

A kártérítésnél maradva utolsónak tárgyalandó, vajon mennyiben szolgálhatnak a **kártérítés szabályai megelőzési érdekeket**. A válasz egyértelmű, hiszen a Ptk. 341.§ (1) bekezdése erre is gondol:

”Károsodás veszélye esetén a veszélyeztetett kérheti a bíróságtól, hogy azt, akinek részéről a veszély fenyeget, tiltsa el a veszélyeztető magatartástól, illetőleg kötelezze a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére és - szükség szerint - biztosíték adására.”

## XII. A büntetőjog szerepe

A **büntetőjog** a legsúlyosabb beavatkozás az érdekelték életviszonyaiba, közvetlenül alkalmazva személyi vagy anyagi értelemben vett joghátrányokat azokkal szemben, akik a törvényben (minden esetben csak törvény lehet !) kifejezetten nevesített elvárásokat megszegik, negatív tartalmú magatartásokat tanúsítják. Elnevezéséből is érzékelhetően e jogág nem a következmények hatásainak csökkentésére, eliminálására, hanem a jogsértő magatartás megtorlására hivatott. Emiatt és erőteljes jogkorlátozó jellege miatt végső, de szükséges eszköz a jogérvényesítés menetében, mely közvetett hatásában elrettentésre, ezzel pedig közvetve megelőzésre is alkalmas.

A környezetvédelmi érdekek büntetőjogi védelme mai formájában 1978-ban alakult ki, amikor a Környezetvédelmi Törvény által 1976-ban bevezetett egységesnek szánt ”környezetvédelmet sértő” bűncselekményt váltotta fel a **környezetkárosítás és a természetkárosítás** bűncselekménye. Ugyanakkor az eddigi bírói gyakorlatban e tényállások alkalmazására csupán elvétve került sor, aminek oka nem a büntetőjog esetleges hatástalanságában, sokkal inkább a büntetőügyekben eljáró hatóságok - rendőrség, ügyészség - nem kellő informáltságában, sőt megértésében rejlik. A Btk. **1996. évben** igen jelentős fordulatot vett, amikor nem csupán tartalmában fogalmazta át a korábbi **280. §-t** és a **281. §-t**, hanem egyidejűleg **kibővítette**, egy teljesen új paragrafussal a Btk.-t, amely a **281/A.§-t** jelentette „**A környezetre veszélyes hulladék jogellenes elhelyezése**”, címmel.





**EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület  
Környezettudatos Vállalatirányítási Egyesület**



**dr. Kiss Csaba:**

# **Környezetjog - engedélyezés /tanfolyami segédlet/**



**A programot támogatta az Oktatási Minisztérium.**

**2003. augusztus**

## I. Bevezetés

A környezetvédelem a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Ktv.) 4.§ z) pontja szerint

„olyan tevékenységek és intézkedések összessége, amelyeknek célja a környezet veszélyeztetésének, károsításának, szennyezésének megelőzése, a kialakult károk mérséklése vagy megszüntetése, a károsító tevékenységet megelőző állapot helyreállítása.”

A környezetvédelmi jog, mint önálló jogterület, következésképpen olyan jogszabályok, valamint az azok érvényesítésére szolgáló jogi eszközök összessége, amelyek célja a környezetvédelem. A környezetvédelmi jog feladata, hogy jogi eszközökkel korlátok közé szorítsa a környezeti és természeti erőforrások használatára irányuló emberi tevékenységeket, azaz a környezet védelmét az emberi tevékenységek szabályozása révén érje el.

Az engedélyezés, mint jogi eszköz a környezet védelmének egyik legfontosabb módja, hiszen a jogszabályban meghatározott esetekben előfeltétele valamely létesítmény, építmény felállításának és/vagy tevékenység megkezdésének, folytatásának. Mindennek révén a jövőbeni környezethasználó tevékenység legfontosabb körülményeit az engedély határozza meg. Az engedély valójában azt a lehetőséget jelenti, hogy valaki az engedély birtokában a meghatározott tevékenységet folytathatja, anélkül azonban a tevékenység folytatása jogellenes. E feltételteremtés kiterjed az engedélyben meghatározott más szempontok érvényesítésére is, így az egyes engedélyek tényleges tartalma eltérő lehet, még ugyanazon tevékenységek esetében is, módot adva az egyéniesítésre.

Jogi szempontból engedélynek minősül minden olyan aktus, amellyel az állami hatóság egy bizonyos tevékenység végzését megengedi; így első megközelítésben engedélyek azok a jogi eszközök, amelyek elnevezése is engedély, de azok is ide sorolhatók, amelyek bár nem az engedély elnevezést viselik, de tartalmukat tekintve az engedéllyel azonosak. Ilyen például az, amikor egyes létesítményekre kibocsátási határértékeket kell megállapítani, ami szintén működési előfeltétel (ez a helyzet az új, helyhez kötött légszennyező források egyedi kibocsátási határértékének meghatározása esetében például), mivel itt engedélystruktúrájú aktusról van szó, de általában „jogosítvány” vagy némelykor „igazolvány” elnevezéssel is engedélyezési tartalmú hatósági határozatot bocsátanak ki.

Az engedély igényelheti a hatóság aktív eljárását, (ilyen a legtöbb engedély, amelynek esetében a kérelmet követi egy, az engedélyt kiadó vagy megtagadó hatósági aktus), de megjelenhet a hatóság passzivitása, hallgatása, tudomásul vétele formájában is, tipikusan ilyenek az olyan bejelentések, melyekkel szemben a hatóság válaszában elmaradása beleegyezésnek minősül (pl. a közterületi fák kivágása szándékának bejelentését követően a jegyző tiltásának elmaradása engedélyezésnek minősül).

Az engedélyeknek számos olyan típusa van, amelyek közvetlenebb vagy közvetettebb módon tartalmazzák környezetvédelmi követelményeket. Az utóbbi időszakban – különösen a 2000. évet követően – megszokasodott azon engedélyek száma, amelyek ugyan eljárási

rendjükben nem tartalmaznak sajátosságokat, tárgyuk azonban kifejezetten környezetvédelmi tárgy, és így az engedély teljes egészében környezetvédelmi jellegű engedélynek minősül. E sajátosan környezetvédelmi tárgyú engedélyek feltételeikben, illetve témájukban jelentenek eltérést a más tárgykörű engedélyektől, egyébként eljárási rendjük megfelel azoknak. A közvetett módon környezetvédelmet érintő engedélyek esetében a tárgykör elsődlegesen nem környezeti érdekekre vonatkozik, de mégis jelentősen hozzájárulnak az effajta érdekvédelemhez. Az ilyen áttételesen környezetvédelmi összefüggést jelentő engedélyek köréből az építésügyi hatósági engedély a legismertebb.

Az engedélyek vagy más, kifejezetten megelőzési célú engedélytípusú jogintézmények a következők:

- engedélyezés és annak sajátos megoldásai (pl. bejelentés, keretengedély), amelyeknek három altípusa lehetséges:
  - a) a kifejezetten környezetvédelmi célú engedélyek vagy ahhoz hasonlatos intézmények, mind tartalmukban, mind eljárási rendjükben is eltérnek a többitől
    - környezetvédelmi engedély (a környezeti hatásvizsgálati eljárás lezárásaként), mint sajátos környezetvédelmi eszköz
    - egységes környezethasználati engedély, szintén sajátos környezetvédelmi eszközként
    - környezetvédelmi működési engedély (a környezetvédelmi felülvizsgálat eredményeként), mint ugyancsak sajátos eszköz
    - környezeti nyilatkozat vagy környezeti állapotvizsgálat felszámolási eljárás vagy végelszámolási eljárás esetén
  - b) tárgyukat tekintve környezetvédelmi engedélyek, amelyeknek eljárási rendje általános
  - c) sem tárgyukban, sem eljárásukban nem környezetvédelmi engedélyek, amelyeknek azonban van környezetvédelmi vonatkozásuk
- az engedélyezés egyik külön válfaja az ún. szakhatósági hozzájárulás, amely feltételezi az egy alapengedély és egy vagy több engedélytartalmú hozzájárulásból álló hatósági határozatcsomag kiadását
- határértékek
- termék- és technológia minősítés vagy hasonló tartalmú eszközök

Példaként említhetjük, hogy az engedélyezési rendszer számos potenciális elemet foglal magába, amelyek szerepe a jövőben várhatóan megnő. Ilyennek tekinthetők az általános vagy keretengedélyek, amelyek a tevékenység gyakorlásának egyes olyan esetei, csoportjai, melyek valamilyen szempontból nem feltétlenül igénylik a hatóság egyéniesített beavatkozását, a keretfeltételeket minden esetben jogszabály tartalmazza, pontosan meghatározott keretek között, a jogszabály felhatalmazza a kérdéses tevékenységek folytatóit a tevékenység gyakorlására, mégpedig minden szempontból az egyéni engedéllyel azonos hatállyal, stb.

Ugyancsak ilyen a bejelentés, mint az engedélyezéshez hasonló, esetenként a keretengedély alapján ellátható tevékenységek gyakorlásának feltételül szolgáló, más esetekben csupán a hatóság információ-ellátását megalapozó jogintézmény, amely ugyancsak terjed a hazai környezetvédelmi jogban.

A környezetvédelmi engedélyezési lehetőségek már eddig is növekvő száma, ezen belül is különösen a sajátos, eljárási és tartalmi követelményeiben egyaránt különös szabályokat jelentő engedélyek szerepének növekedése, összevetve a fenti változatossággal, egyaránt igényli a meglévő intézmények áttekintését, felülvizsgálatát, és az eddiginél jobban áttekinthető rendszerbe foglalását.

Az engedélyek között nagy jelentősége van az úgynevezett horizontális jellegű engedélyeknek, mivel ezek azok, amelyek a leginkább komplexitásában ragadják meg egy tevékenység környezeti jellemzőit. Ezek azok, amelyek nem egy kiemelt környezeti elem vagy tényező (pl. levegő, víz, talaj, hulladék, zaj, sugárzás) összefüggéseiben mozognak, hanem a tevékenység több környezeti elemre gyakorolt hatásának és több környezeti tényezőjének együttes vizsgálatára adnak lehetőséget. Ezeket akár hatásvizsgálat típusú engedélyeknek is nevezhetjük, mivel elsőként a magyar jogban a környezeti hatásvizsgálat volt az, amely ilyen jellegű engedélyezési rendszert honosított meg, bár az igazsághoz hozzátartozik az is, hogy a ma már nem hatályos 20/1982. (X. 12.) IpM rendelet a telepengedély alapján gyakorolható ipari tevékenységekről és a telepengedélyezés rendjéről – bár igen általánosan fogalmazott, de – kiterjesztő értelmezéssel kis léptékben alkalmas volt a környezeti hatások átfogó vizsgálatára.

A magyar jogban hét ilyen típusú engedélyt különböztetünk meg, ezek:

1. a környezetvédelmi engedély (a környezeti hatásvizsgálati (KHV) eljárás lezárásaként)
2. a környezetvédelmi működési engedély (a környezetvédelmi felülvizsgálati eljárás lezárásaként)
3. az egységes környezethasználati engedély (EKHE)
4. a környezetvédelmi teljesítményértékelés
5. a környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszer (EMAS)
6. a környezeti állapotvizsgálat (felszámolás és végelszámolás esetén)
7. a telepengedély

A hatásvizsgálati típusú jogszabályok tartalma, a joganyag szerkezete érdekes szabályszerűségeket mutat. Bár nincsen közöttük szoros logikai kapcsolat, és az is többé-kevésbé nyilvánvaló, hogy a rendszert nem egységes, tervszerű jogalkotói akarat hozta létre, az egyes idetartozó jogintézmények mégis, mintegy organikusan fejlődve, egy sajátos rendszert rajzolnak ki. Valamennyi ide tartozó jogszabály olyan tevékenységeket szabályoz, amelyek közvetlen vagy közvetett környezeti hatásai jelentősek.

- a hatásvizsgálat a tervezett új létesítmények környezeti hatásait méri fel
- a felülvizsgálat pedig a már működőket
- a teljesítményértékelés ugyancsak már működő létesítményeket vizsgál, azonban nagyrészt önkéntességi alapon, a hatóság csupán jóváhagyja a vizsgálat eredményeit, illetőleg annak figyelembevételével környezeti felülvizsgálatot rendelhet el
- az EMAS jogintézménye ezt az önkéntes vonalat követi, azzal, hogy a hatósági elem benne egy fokkal még kisebb, az üzemeltetőtől származó, a környezeti hatásokról szóló hitelesített nyilatkozatot az erre külön jogszabályban feljogosított szervezet nyilvántartásba veszi
- a környezeti állapotvizsgálat az időtengely mentén követi a rendszer logikáját: megszűnt vagy megszűnőben lévő vállalatok tevékenységének környezeti hatásait vizsgálja

- a telepengedély a kisebb létesítmények és kisebb volumenű (szolgáltató) tevékenységek környezeti hatásait vizsgálja, ekörben viszont mind a tervbe vett, mind a már működő tevékenységekre kiterjed
- végül az EKHE eléggé nehezen illeszkedik a csoportba, az új létesítményekre vonatkozik, azonban a hatásvizsgálat egy későbbi eljárási fázisában; ami mégis ide sorolja, az az, hogy itt is a környezeti hatások komplex értékelése folyik, eljárási szempontból pedig az, hogy a hatásvizsgálati eljárással szubszidiárius, azaz járulékos viszonyban van
- megemlítjük még, hogy bár nem számít külön engedély típusnak, a logikai szerkezetben talán mégis külön helye van a nemzetközi környezeti hatásvizsgálati eljárásnak (az Espooi Egyezmény és a hatásvizsgálati kormányrendelet egy fejezete alapján)
- zárásképpen, hogy a rendszer igazán teljes legyen, megemlítjük még a jogintézmény-család születőben lévő új tagját, a stratégiai környezeti vizsgálatot (SKV), ami az időtengely mentén bővíti majd ki a logikai rendszert: a még csak tervezési fázisban lévő projektszortokroa fog vonatkozni

Ezek közül az 1-3., illetve a 7. kerül a KÉKKŐ program keretében részletes tárgyalásra, a 4-6. pontok alatt felsoroltakról a jogi képzés keretében nem esik szó.

## II. Környezeti hatásvizsgálat

Röviden, sommásan megfogalmazva, a környezeti hatásvizsgálat nem más, mint a környezetre jelentős hatást gyakorló tevékenységek várható környezeti hatásainak előzetes becslése tudományos módszerekkel. A magyar jogban környezetvédelmi engedélyként elterjedt jogintézmény pedig egy ennek a vizsgálatnak az eredményei alapján kiadott engedély, amely környezethasználatra jogosít. Hozzá kell tennünk persze rögtön, hogy ez a feljogosítás emléleti, absztrakt csupán, hiszen amíg a tényleges környezethasználat megkezdődhet, addig (az esetek legtoőbbjében) még számos további engedélyt be kell szereznie a kérelmezőnek.

### A jogszabályi felhatalmazás forrása

A környezeti hatásvizsgálatról alapvetően a Ktv. 67-72.§§, valamint a 92-93.§§ rendelkeznek, de létezik külön speciális jogszabály is, ami a Ktv. 110.§ (7) bekezdés c) és i) pontok felhatalmazásán alapul: ez a környezeti hatásvizsgálatról szóló 20/2001. (II. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.).

### A jogintézmény formája

A jogintézmény engedély, és bár az eljárás egységes, tehát egyetlen jogintézményről van szó, az engedély eljárási okokból három formát öltethet:

- Határozat a részletes környezeti hatástanulmány tartalmára a lehetségesnek ítélt változatokkal kapcsolatosan (Ktv. 70.§ (2) bek. a) pont és R. 9.§) – akkor, ha a hatóság

az előzetes környezeti tanulmány alapján részletes környezeti hatástanulmány készítését írja elő, és ebben a határozatában megszabja a megkövetelt tartalmi elemeket.

- Engedély (környezetvédelmi engedély) (Ktv. 70.§ (2) bek. b) pont, 72.§ (1) bek., R. 19.§) – ez a tényleges engedély.
- „Környezetvédelmi engedélyre jogosultságot megállapító határozat” (Ktv. 70.§ (2) bek. c) pont és 71.§ (4) bek. c) pont – megjegyezzük, hogy a határozat nevét a Ktv. így nem említi, csak az egységes környezethasználati engedélyre vonatkozó szabályozásban jelenik meg) – egy ilyen *quasi* engedély kerül kiadásra a hatásvizsgálati szakasz lezárásaként akkor, ha a tevékenység még egységes környezethasználati engedély-köteles is.

### **A jogintézményt megteremtő jogszabály személyi és tárgyi hatálya**

A tárgyi hatályt szigorúan behatárolja a R. 1. sz. melléklete a hatásvizsgálat-köteles tevékenységekről, együtt olvasva a R. 1.§-ának értelmező rendelkezéseivel – tulajdonképpen ezek azok a tevékenységek, amelyekre a jogalkotó úgy tekint, hogy jelentős hatást gyakorolnak a környezetre.

A személyi hatályt a Ktv. 69.§ (1) bekezdése önmagát magyarázó módon adja meg: „A tevékenység megkezdésének szándékát a kérelmezőnek be kell jelentenie a felügyelőségnek.” Azaz az eljárás megindítására az eljárást megindító személyt kötelezi a jogszabály... A joggyakorlatban a környezetvédelmi engedély anyagi jogi kötelezettje, azaz a beruházó vagy annak megbízottja szerepel a legtöbbször kérelmezőként, azonban a hatóságok külön meghatalmazás nélkül is elfogadják a hatástanulmányt készítő kérelmezői pozícióját is, sőt a beruházótól adott esetben különböző használót (működtetőt) is.

### **A jogintézmény időbeli terjedelme**

A Ktv. 72.§ (1) bek. a) pontjának rendelkezése szerint „A környezetvédelmi engedély megadására vonatkozó határozatnak tartalmazni kell (...) az engedély érvényességi idejét.” Következésképpen, a Ktv. egyértelműen csak a határozott időre megadott környezetvédelmi engedélyeket ismeri.

Ezzel szemben a R. 23.§ (1) bekezdése a határozatlan időre megadott engedélyeket is jogszerűnek ismeri el.

### **A folyamatban lévő tevékenységekre vonatkozó szabályok**

A R. rendelkezéseit a hatályba lépésekor már folyamatban volt tevékenységekre, illetőleg eljárásokra nézve nem kellett alkalmazni, csak a R. hatálybalépését követően indult eljárásokban. Egyébiránt a Ktv. hatásvizsgálati szabályait és a R. szabályait csak új tevékenységekre kell alkalmazni, kivéve a R. 1.§ (3) bekezdését és a 2.§ (5) bekezdését, aminek alapján a R. hatásvizsgálati szabályait már meglévő, ám fokozatosan módosított tevékenységekre is alkalmazni kell.

**A jogintézmény tartalma (ténylegesen mire jogosít)**

A környezetvédelmi engedély a környezethasználatra jogosít (Ktv. 66.§ (1) bek.), közelebbről az engedélyben meghatározott feltételek melletti környezethasználatra (R. 19.§).

**Az engedélyező hatóság első- és másodfokon**

I.: Környezetvédelmi Felügyelőség (Ktv. 69.§ (1) bek.)

II.: Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőség (A környezetvédelmi felügyelőségek, valamint a nemzeti park igazgatóságok feladat- és hatásköréről, továbbá a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőségről szóló 211/1997. (XI. 26.) Korm. rendelet 3.§ ab) pont alapján.)

**A szakhatóságok köre, a szakhatósági részvétel lehetősége vagy kötelezettsége**

Kötelezően, minden eljárásba bevonandó szakhatóságok (a Ktv. 70.§ (1) bek. és a R. 3. sz. melléklete alapján)

- a nemzeti park igazgatóság és
- az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat megyei intézete

Hatásköri érintettség esetén bevonandó szakhatóságok

- a jegyző (mint helyi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság)
- Állami Erdészeti Szolgálat területi igazgatósága
- megyei növény-egészségügyi és talajvédelmi állomás
- körzeti földhivatal (a termőföld mennyiségi védelmére kiterjedően)
- Magyar Geológiai Szolgálat
- vízügyi igazgatóság
- az Országos Tisztifőorvosi Hivatal Országos Gyógyhelyi és Gyógyfürdőügyi Főigazgatósága
- Kulturális Örökségvédelmi Hivatal regionális szervezeti egysége
- megyei katasztrófavédelmi igazgatóság
- Országos Atomenergia Hivatal Nukleáris Biztonsági Igazgatósága

**Az engedélykérelem követelményei, a szükséges dokumentáció**

Előzetes szakban:

Az engedélykérelemhez előzetes környezeti tanulmányt kell csatolni (Ktv. 69.§ (2) bek.) minimum 8 példányban (R. 5.§ (1) bek.). Az előzetes környezeti tanulmány tartalmát a Ktv. 69.§ (2) bek. és a R. 6.§ részletezi. Főbb tartalmi elemei:

- a létesítmény szükségességének indokolása
- a tevékenység telepítési és technológiai lehetőségei
- az alapadatok
- a telepítési hely szomszédságában lévő tervezett vagy meglévő ugyanolyan területfelhasználási módú létesítmények
- az adatok bizonytalansága és rendelkezésre állása
- titokvédelem alá eső adatok
- a tevékenység elmaradásának környezeti következményei
- a környezetterhelés és igénybevétel várható mértéke
- a hatások előzetes becslése
- várható országhatáron áttérjedő hatások
- a tájban és az ökológiai viszonyokban várható változások
- közérthető összefoglaló
- kivételes esetekben a természetvédelmi törvény (1996. évi LIII. tv.) 79.§ alapján: természetvédelmi állapotfelmérés

A részletes szakban beadott kérelem kötelező melléklete a részletes környezeti hatástanulmány, aminek tartalmát a Ktv. 71.§ és a R. 14-17.§§ írják elő, és az előzetes környezeti tanulmány alapján a hatóság határozza meg:

- bevezető (a hatóságok állásfoglalásai és az észrevételek összefoglalása)
- a tevékenység és a hatótényezők részletes leírása
- anyagok, technológiák környezetvédelmi minősítése
- a hatásterület kiterjedése
- a hatásfolyamatok környezeti elemenként
- a környezeti hatások értékelése
- a lakosság egészségi állapotát befolyásoló környezetállapot-változás elemzése
- a környezeti hatásokkal összefüggő társadalmi és gazdasági következmények
- az információk összeállításánál felmerült nehézségek
- országhatáron áttérjedő környezeti hatások
- titokvédelem alá eső adatok
- közérthető összefoglaló
- kivételes esetekben a természetvédelmi törvény (1996. évi LIII. tv.) 79.§ alapján: természetvédelmi állapotfelmérés

### **Az engedély tartalma, szempontjai**

Az előzetes szakban:

- az előzetes tanulmányban szereplő azon változatok megjelölése, amelyekkel kapcsolatosan a felügyelőség a létesítést megfelelő körülmények között lehetségesnek tartja
- a lehetségesnek ítélt változatoknál a részletes környezeti hatástanulmány készítésére irányadó szempontok és követelmények (R. 9.§) – ha az engedélyt nem adják ki vagy nem utasítják el a kérelmet

A részletes szakban (illetőleg, értelemszerűen akkor is, ha az előzetes szakban kiadják a környezetvédelmi engedélyt):

- az engedélyes adatai, a tevékenység megnevezése, adatai és az engedély érvényességi ideje
- környezetvédelmi előírások, feltételek, biztosítékadási és céltartalék képzési kötelezettség
- az indokolásban a döntés alapjául szolgáló körülmények részletes ismertetése, illetőleg az észrevételek ténybeli, szakmai és jogi elemzése (Ktv. 72.§ (1) bek és R. 19.§)

### **Az általánostól eltérő eljárási szabályok**

Elintézési határidő: 90 nap (a joggyakorlatban egységes az az álláspont, hogy ez külön vonatkozik az előzetes és külön a részletes szakra) (Ktv. 91.§).

A szakhatósági állásfoglalás megadásának határideje: 30 nap (Ktv. 92.§).

Az engedély nem csak az általános esetekben, de akkor is visszavonható, ha a jogerőtől számított 3 éven belül a tevékenységet nem kezdik meg, az engedéllyel nem kívánnak élni vagy ha az engedélyezéskor fennálló feltételek lényegesen megváltoztak (Ktv. 70.§ (3) bek., 71.§ (5) bek.).

Az engedély módosítása hivatalból vagy kérelemre az engedélyezéskor fennállt feltételek megváltozása esetén lehetséges (R. 22.§).

### **Az engedély által keletkeztetett sajátos kötelezettségek**

A környezetvédelmi engedély megadásáról szóló határozatban előírható feltételfajták:

- monitoring
- határértékek teljesítése
- feltételek további engedélyezési eljárásokra
- feltételek a tevékenység szünetelése és felhagyása esetére

### **Az ellenőrzés lehetősége vagy követelménye (hatósági vagy önellenőrzés)**

A felügyelőség a későbbi eljárásokban való szakhatóságként történő közreműködése során ellenőrzi, hogy a kérelmező a hatásvizsgálati kötelezettségének, illetőleg a környezetvédelmi engedélyben foglaltaknak eleget tett-e (R. 29.§).

### **Az adatszolgáltatás kötelezettsége, változásbejelentési kötelezettség**

Be kell jelenteni:

- az engedélyben alapul vett körülmények jelentős megváltozását
- a körülmények tervezett jelentős megváltoztatását
- tulajdonosváltozást (Ktv. 82.§ (1) bek.)

### **A felügyelet eszközei**

A felügyelőség hivatalból is vizsgálja a környezetvédelmi engedélyben alapul vett körülmények változását (Ktv. 82.§ (2) bek.)

### **Az engedélykérés elmulasztásának vagy az engedélytől való eltérésnek a jogkövetkezményei**

A Ktv. 82.§ (1) bekezdésében meghatározott változásbejelentés elmulasztása esetén a hatáskörrel rendelkező szerv a tevékenységet felfüggeszti (Ktv. 82.§ (2) bek. utolsó fordulata).

A Ktv. 74.§ (2) bek. c) pont alapján viszont a felügyelőség csak teljes körű vagy részleges felülvizsgálatra kötelezi az érdekeltet akkor, ha környezetvédelmi engedélyhez kötött tevékenységet ilyen engedély nélkül kezdett meg vagy folytat.

Végül az engedélykérés elmulasztása szankciójának tekinthető az is, hogy az érdekelt létesítési (pl. építési, útépitési, vízjogi) engedélykérelmet be sem adhat jogerős és végrehajtható környezetvédelmi engedély nélkül.

## **III. Környezetvédelmi felülvizsgálat**

Nem teljesen pontosan bár, de a környezetvédelmi felülvizsgálatról azt szokták mondani, hogy az azoknak az egyébként környezeti hatásvizsgálat-köteles tevékenységeknek a vizsgálata, amelyek vagy nem kértek környezetvédelmi engedélyt indulásukkor, vagy folyamatban létük során merültek fel környezeti terhelésükkel kapcsolatosan olyan kérdések, amelyeket csak egy felülvizsgálat tisztázhat. Ennél azért természetesen többről van szó, amikor a felülvizsgálat jogintézményéről beszélünk.

### **A jogszabályi felhatalmazás forrása**

A Ktv. 73-76. §§, illetőleg a 78-81. §§ és a környezetvédelmi felülvizsgálat végzéséhez szükséges szakmai feltételekről és a feljogosítás módjáról, valamint a felülvizsgálat dokumentációjának tartalmi követelményeiről szóló 12/1996. (VII. 4.) KTM rendelet (a továbbiakban: FR.) azok a jogforrások, amelyek eligazítanak bennünket a kérdésben.

### **A jogintézmény formája**

A jogintézmény szintén engedély, neve működési engedély a Ktv. 79.§ (1) bek. a) pont alapján.

### **A jogintézményt megteremtő jogszabály személyi és tárgyi hatálya**

A Ktv. felülvizsgálati szabályainak tárgyi hatálya az esetek egy részében egybeesik a környezeti hatásvizsgálat tárgyi hatályával, a 73.§ (1) bek. II. fordulata alapján, vagyis akkor, amikor a kiadott környezetvédelmi engedélyek feltételeinek való megfelelést ellenőrzik, valamint a 74.§ (2) bek. c) pont esetében, amikor is olyan tevékenységek környezeti hatásait vizsgálják, amelyek környezetvédelmi engedély nélkül kezdték meg működésüket, holott arra szükségük lett volna. A valóságban a felülvizsgálat köre szűkebb a hatásvizsgálaténál, hiszen nem minden hatásvizsgálat-köteles tevékenység utólagos ellenőrzésére kerül sor a jelenlegi szabályok szerint, illetőleg viszonylag kevés esetben fordul elő környezetvédelmi engedélyhez kötött tevékenység ilyen engedély nélküli folytatása. A felülvizsgálat elrendelhetőségének vagy kötelező elrendelésének további eseteiben azonban a tárgyi hatály tágabb, lényegében bármilyen tevékenységre kiterjedhet, ha az illető tevékenység környezeti hatásainak feltárása szükségesnek látszik, vagy környezetveszélyeztetés, környezetszennyezés vagy környezetkárosítás esete áll fenn, különös tekintettel a védett területeken történő ilyen tevékenységekre, vagy ha külön jogszabály rendeli el a felülvizsgálatot.

A tárgyi hatálynak megfelelően alakul a személyi hatály, de lényegesen egyszerűbben megállapítható, mint a hatásvizsgálat esetén: a felülvizsgálat alá eső, azaz már működő, folyamatban lévő tevékenység folytatója.

### **A jogintézmény időbeli terjedelme**

A Ktv. 81.§ (1) bek. alapján a környezetvédelmi felülvizsgálati eljárást engedéllyel lezáró határozatnak tartalmaznia kell a határozat érvényességi idejét. Ebből az következik, hogy az engedély csak határozott időre adható meg. A jogintézmény időbeli terjedelmének részletesebb szabályai jelenleg még hiányoznak.

### **A folyamatban lévő tevékenységekre vonatkozó szabályok**

A felülvizsgálati szabályok definíciószerűen csak már folyamatban lévő tevékenységekre vonatkoznak.

### **A jogintézmény tartalma (ténylegesen mire jogosít)**

A működési engedély környezethasználatra jogosít (Ktv. 66.§ (1) bek. d) pont), közelebbről az engedélyben meghatározott feltételek melletti környezethasználatra (R. 19.§). Itt, mivel már működő tevékenységről van szó szükségszerűen, a környezetvédelmi működési engedély valóban feljogosít a környezethasználatra, de hozzá kell tennünk, hogy akárcsak a környezetvédelmi engedély, a környezetvédelmi működési engedély sem pótolja a többi

szükséges engedélyfajtát, tipikusan a például engedély nélkül megkezdett tevékenységekre kiadható fennmaradási engedélyeket.

### **Az engedélyező hatóság első- és másodfokon**

I.: Környezetvédelmi Felügyelőség (Ktv. 79.§ (1) bek. a) pont)

II.: Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőség (A környezetvédelmi felügyelőségek, valamint a nemzeti park igazgatóságok feladat- és hatásköréről, továbbá a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőségről szóló 211/1997. (XI. 26.) Korm. rendelet 3.§ ab) pont alapján.)

### **A szakhatóságok köre, a szakhatósági részvétel lehetősége vagy kötelezettsége**

Kötelezően bevonandó szakhatóságok:

- a nemzeti park igazgatóság
- az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat megyei intézete (Ktv. 78.§)

Ezen kívül be lehet még vonni „az ügyben érdekelt – és külön jogszabályban hatáskörrel felruházott – más hatóságokat” is (Ktv. 78.§). Megjegyezzük, hogy az „érdekelt hatóság” kifejezés a Ktv. fogalmi rendszerében nem értelmezhető, illetőleg a törvény nem ismeri, mert csak az érintett magánszemélyek és az érintett önkormányzatok fogalmát ismeri. A kifejezéshez a magyar jogban egyébként is kevés konkrét jelentés kapcsolódik. Itt tehát értelemszerűen azoknak a hatóságoknak a köre kerülhet szóba kis különbséggel, amelyeket a környezetvédelmi engedélyezésben is említettünk. A joggyakorlat – külön jogszabályi felhatalmazás nélkül – szintén a hatásvizsgálati kormányrendelet 3. sz. mellékletét használja.

### **Az engedélykérelem követelményei, a szükséges dokumentáció**

A dokumentáció követelményeit a Ktv. 75.§ (1) és (2) bekezdései, valamint az ennél részletesebb, de tartalmilag ezt nem teljesen lefedő FR. 2. sz. melléklete tartalmazza (ez értelemszerűen jelentősen eltér a hatásvizsgálati dokumentáció, a hatástanulmány követelményeitől):

- általános adatok
- a tevékenységre vonatkozó adatok
- a folyamatban lévő (megvalósult) környezetterhelés és környezetigénybevétel mértéke környezeti elemenként és tényezőkként részletezve
- a bekövetkezett rendkívüli események
- a környezetszennyezés megelőzése, a környezetkárosodás elhárítása érdekében tett és tervezett intézkedések bemutatása
- a tevékenység felhagyása után teendő intézkedések
- összefoglalás és javaslatok

Amennyiben a felügyelőség csak részleges felülvizsgálatot rendel el, annak csak az általános adatokra, a tevékenységi adatokra, illetőleg a folyamatban lévő környezetterhelés és környezeti igénybevétel mértékére kell kiterjednie, utóbbi esetében csak a felügyelőség által megjelölt vonatkozásokban.

### **Az engedély tartalma, szempontjai**

A tevékenység továbbfolytatásának a Ktv. 79.§ (1) bek. a) pontban foglalt engedélyezése esetén:

- az érdekelt adatai
- a tevékenység adatai (célja, helye, hatásterülete, a Ktv. 75.§-ban leírt környezetvédelmi jellemzői)
- környezetvédelmi előírások, monitoring
- érvényességi idő (Ktv. 81.§ (1) bek.)

A Ktv. 79.§ (1) bek. b) pont alá tartozó esetekben, tehát amikor a tevékenység továbbfolytatásának engedélyezését intézkedésekre való kötelezéssel kombinálja a hatóság, ezen kívül

- a tevékenység folytatásának különleges feltételei
- részletes monitoring feltételek
- az intézkedések sorrendje és ütemezése (Ktv. 81.§ (2) bek.)

### **Az általánostól eltérő eljárási szabályok**

Elintézési határidő: 90 nap (Ktv. 91.§).

A szakhatósági állásfoglalás megadásának határideje: 30 nap (Ktv. 92.§).

Az engedély nem csak az általános esetekben, de akkor is visszavonható, ha a jogerőtől számított 3 éven belül a tevékenységet nem kezdik meg, az engedéllyel nem kívánnak élni vagy ha az engedélyezéskor fennálló feltételek lényegesen megváltoztak (Ktv. 70.§ (3) bek., 71.§ (5) bek.).

### **Az engedély által keletkeztetett sajátos kötelezettségek**

- a hatóság által esetlegesen előírt szükséges környezetvédelmi intézkedések
- a hatóság által esetlegesen előírt biztosítékadási és céltartalék képzési kötelezettség (Ktv. 79.§ (1) bek. b) pont)
- a hatóság által esetlegesen előírt, a tevékenység korlátozása vagy felfüggesztése, a tevékenység folytatása környezetvédelmi feltételeinek megszabása

### **Az ellenőrzés lehetősége vagy követelménye (hatósági vagy önellenőrzés)**

Nincs szabályozva, kivéve a határozott időre szóló engedélyben rejlő automatikus felülvizsgálati kötelezettséget (Ktv. 81.§ (1) bek. e) pont alapján) a megadott idő lejártakor.

### **Az adatszolgáltatás kötelezettsége, változásbejelentési kötelezettség**

Be kell jelenteni:

- az engedélyben alapul vett körülmények jelentős megváltozását
- a körülmények tervezett jelentős megváltoztatását
- tulajdonosváltozást (Ktv. 82.§ (1) bek.)

### **A felügyelet eszközei**

A felügyelőség hivatalból is vizsgálja a működési engedélyben alapul vett körülmények változását (Ktv. 82.§ (2) bek.)

A környezetvédelmi felülvizsgálat elrendelésének egyes (megismételhető) esetei is tulajdonképpen felügyeleti célt szolgálnak.

### **Az engedélykérés elmulasztásának vagy az engedélytől való eltérésnek a jogkövetkezményei**

A Ktv. 82.§ (1) bekezdésében meghatározott változásbejelentés elmulasztása esetén a hatáskörrel rendelkező szerv a tevékenységet felfüggeszti (Ktv. 82.§ (2) bek. utolsó fordulata).

Sajátos eljárásjogi szankció és részben ide is tartozik a Ktv 76.§ (2) és (3) bekezdése, ami szerint az érdekelt felelősséggel tartozik a felülvizsgálat hitelességéért, illetőleg az általa közölt adatok valóságáért. Ha a felügyelőség a felülvizsgálat eredményeinek hibás voltáról vagy tartalmának valótlanúságáról győződik meg, új felülvizsgálatot rendel el.

## **IV. Egységes környezethasználati engedély**

Magyarországon az egységes környezethasználati engedély nevet kapta az az engedélyfajta, amelynek előkészületi munkálatai sokáig foglalkoztatták a magyar környezetvédelmi jogi közvéleményt, illetve azokat, akiket a kérdés érint, és amelyet az EU követelményeivel való megfelelés miatt, az ún. IPPC jogharmonizációja során vezettek be hazánkban. Mivel a kis- és középvállalkozások tipikusan nem tartoznak ennek a jogszabálynak a hatálya alá, ezért csak nagyon röviden teszünk említést erről az új jogintézményről.

### **A jogszabályi felhatalmazás forrása**

A Ktv. 72/A.§ és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás részletes szabályairól szóló 193/2001. (X. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: ER.) szabályozzák a kérdést.

### **A jogintézmény formája**

Egységes környezethasználati engedély.

### **A jogintézményt megteremtő jogszabály személyi és tárgyi hatálya**

A jogintézmény tárgyi hatálya az ER. 1. sz. mellékletében felsorolt tevékenységekre terjed ki, személyi hatálya pedig az e tevékenységeket folytató környezethasználókra (ER. 1.§ a) és b) pontok).

### **A folyamatban lévő tevékenységekre vonatkozó szabályok**

Az ER. hatálya alá tartozó meglévő (folyamatban lévő) tevékenységek esetén a felügyelőség a környezethasználót teljeskörű környezetvédelmi felülvizsgálat elvégzésére kötelezi. Ennek során a Ktv.-nek a felülvizsgálatra vonatkozó szabályain túlmenően az ER. szabályait is megfelelően alkalmazni kell (ER. 6.§). Ugyanakkor nem világos az ER. szabályaiból, hogy a felülvizsgálatnak csak Ktv.-ben foglalt szabályait kell-e alkalmazni, és az sem, hogy a két szabályösszesség ütközésekor mely szabályoknak van elsőbbségük.

A felülvizsgálat elrendelésére az ER. 14.§ (5) bek. határidőt is szabott, a kiemelten kezelendő létesítmények esetén a felülvizsgálatra kötelező határozatokat a felügyelőségeknek 2002. június 30-ig, egyéb létesítmények esetén 2004. január 1-ig kell kiadniuk. Arról nincs külön rendelkezés, hogy e határozatok alapján a környezethasználóknak mikor kell beadniuk az egységes környezethasználati engedély iránti kérelmet, a helyes gyakorlat nyilvánvalóan az, amelyik erre az elrendelő határozatban megfelelő határidőt tűz.

### **A jogintézmény tartalma (ténylegesen mire jogosít)**

A környezethasználat megkezdésére (Ktv. 66.§ (1) bek. b) és c) pontok), pontosabban, a környezethasználat az egységes környezethasználati engedély nélkül nem kezdhető meg (ER. 4.§ (1) bek.).

### **Az engedély tartalma, szempontjai**

- kibocsátási határértékek vagy azokkal egyenértékű környezetvédelmi vagy műszaki követelmények

- működési feltételek
- monitoring feltételek, haváriaintézkedések és szükség esetén próbaüzem
- az elérhető legjobb technika alkalmazására vonatkozó rendelkezések

### **Az adatszolgáltatás kötelezettsége, változásbejelentési kötelezettség**

Az adatszolgáltatást a környezethasználónak az egységes környezethasználati engedélyben foglaltak szerint kell teljesítenie (ER. 12.§ (1) bek.). Az adatszolgáltatást a tárcaközlönyben közzétett nyomtatványon vagy elektronikus úton kell teljesíteni (ER. 12.§ (2) bek.). Az adatok teljeskörűségéért és valódiságáért a bejelentésre kötelezett a felelős (ER. 12.§ (3) bek. – megjegyezzük, hogy az ER. a létesítményt működtető vagy kérelmezői oldalon állók megjelölésére több kifejezést is használ vegyesen anyagi jogi vagy eljárásjogi megközelítésben).

### **Az engedélykérés elmulasztásának vagy az engedélytől való eltérésnek a jogkövetkezményei**

A Ktv. 82.§ (1) bekezdésében meghatározott változásbejelentés elmulasztása esetén a hatáskörrel rendelkező szerv a tevékenységet felfüggeszti (Ktv. 82.§ (2) bek. utolsó fordulata).

A Ktv. 74.§ (2) bek. c) pont alapján viszont a felügyelőség csak teljes körű vagy részleges felülvizsgálatra kötelezi az érdekeltet akkor, ha környezetvédelmi engedélyhez kötött tevékenységet ilyen engedély nélkül kezdett meg vagy folytat.

Speciálisan az ER.-ben szabályozott jogkövetkezmények a tevékenység korlátozása, felfüggesztése vagy megtiltása (ER. 13.§ (1) bek.), illetőleg az első két esethez kapcsolódó pénzbírság (ER. 13.§ (3) és (4) bek.).

## **V. Telepengedély**

Utolsóként kerül szóba a telepengedély, amely valójában a KÉKKŐ oktatási programban részt vevő vállalkozások számára nagy valószínűséggel a legfontosabb, hiszen a kis- és középvállalkozások kis környezeti hatásvizsgálatát szabályozza ez a norma. A telepengedély – ellentétben az előbb felsorolt három engedélytípussal, amelyek kifejezetten a környezetvédelmi jog 1990 utáni fejlődésének termékei, sőt, a legutóbb tárgyalt pedig az EU-val való jogharmonizáció közvetlen hozadéka – nem előzmények nélküli a magyar jogban. A még szövegszerűen is felkutatható első ilyen jogszabály a 20/1982. (X. 12.) IpM rendelet a telepengedély alapján gyakorolható ipari tevékenységekről és a telepengedélyezés rendjéről című norma volt, de már az is egy 1978-as miniszteri rendeletet helyezett hatályon kívül, tehát ezt a jogintézményt a magyar jogban igazán bevett elemnek tekinthetjük.

### **A jogszabályi felhatalmazás forrása**

A telepengedély alapján gyakorolható ipari és szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről szóló 80/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: TR.), többször módosítva (legutóbb az 58/2003. (IV. 24.) Korm. r. által).

### **A jogintézmény formája**

Telepengedély.

### **A jogintézményt megteremtő jogszabály személyi és tárgyi hatálya**

Személyi hatály:

Jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok, természetes személyek (egyéni vállalkozók, bedolgozók), bér munkát, illetve aktív feldolgozást végzők, külföldi vállalkozások magyarországi fióktelepei – amelyek a tárgyi hatály alá tartozó tevékenységet folytatják (TR. 1.§ (1) bek.).

Tárgyi hatály:

Olyan, a TR. mellékletében felsorolt ipari, szolgáltató, raktározási tevékenység, amelyben a felhasznált vagy a technológia során keletkezett anyagok, illetőleg üzemeltetett berendezések miatt a végzett munkafolyamatok következményeként egészségártalom, tűz- és robbanásveszély, vagy zavaró környezeti hatásuk miatt levegő-, víz-, talajszennyezés, zajhatás léphet fel, valamint főként a tárolási tevékenység esetében a környezetre és az egészségre veszélyes anyagok és készítmények raktározása. A hatásvizsgálat-köteles, a környezethasználati engedély-köteles és a belkereskedelmi működési engedélyköteles tevékenységeket<sup>1</sup> a TR. kiveszi a tárgyi hatály alól (TR. 1.§ (2) bek.).

### **A jogintézmény kapcsolata a környezetvédelemmel**

Nagyobb részben környezetvédelmi jogintézmény, kisebb részben katasztrófavédelmi, közegészségügyi, munkavédelmi, építési jogi és iparigazgatási jogi jogintézmény. Különösen jól példázza a kapcsolatot a 7.§ (1) bekezdése, amely meghatározza a telepengedély kiadásának feltételeit, így azt, hogy a telepen végzett tevékenység feleljen meg a - munkavégzésre (munkahelyre), valamint a környezetvédelmi, a vízügyi és az építésügyi követelményekre - vonatkozó jogszabályi előírásoknak, a tevékenység a telep környezetében élők szomszédjogi, birtokvédelmi értelemben vett nyugalma ne zavarja, a dolgozók, a környezetben élők egészségét és a környezetet ne veszélyeztesse.

---

<sup>1</sup> gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-kereskedelem, valamint a gyógyászati segédeszközökhöz kapcsolódó javító-karbantartó szolgáltatás kivételével - a kis- és nagykereskedelmi, a jármű- és üzemanyag-kereskedelmi, a lakossági fogyasztási cikk javítószolgáltató, a vendéglátó, a szálláshely-szolgáltató, az idegenforgalmi és a kölcsönző (a továbbiakban együtt: kereskedelmi) tevékenységet folytató gazdálkodó szervezetek, külföldi székhelyű vállalkozások magyarországi fióktelepei és a saját előállítású áruját üzletben értékesítő termelő (a továbbiakban együtt: kereskedő)

**A jogintézmény időbeli terjedelme**

A telepengedélyt határozatlan időre, ideiglenesen vagy meghatározott időtartamra adják ki (TR. 7.§ (1) bek.).

**A folyamatban lévő tevékenységekre vonatkozó szabályok**

Az engedélyt meg kell kérni az összes már működő létesítménynek is, az új vagy módosított létesítményekkel azonos feltételek mellett (TR. 3.§ (2) bek.). Egyebekben is, a már engedéllyel rendelkezők esetében is a jegyzőnek meg kell vizsgálni, hogy megfelel-e az előírásoknak és ennek során a jegyző további feltételeket határozhat meg (5.§ (2) bek.). Könnyítés, hogy bizonyos körülmények között (a telepen végzett azonos tevékenységekre adtak telepengedélyt, a tevékenység végzéséhez szükséges rendeltetismódosításra korábban már engedélyt adtak, az engedélyezés során mérlegelendő körülmények időközben nem változtak és a folytatni kívánt tevékenység céljára a telep továbbra is alkalmas) a jegyző helyszíni szemle megtartása nélkül dönthet a telepengedély megadásáról.

**A jogintézmény tartalma (ténylegesen mire jogosít)**

„A rendelet mellékletében meghatározott tevékenységeket telepen vagy építményben, építményrészben, mint önálló rendeltetési egységben csak telepengedély alapján lehet megkezdeni vagy folytatni.” (TR. 2.§ (2) bek.)

**Az engedélyező hatóság első- és másodfokon**

I.: a települési önkormányzat (fővárosi kerületi) önkormányzat jegyzője (TR. 3.§ (1) bek.)

II.: a megyei, fővárosi közigazgatási hivatal vezetője (Áe. 94.§ (1) bek.)

**A szakhatóságok köre, a szakhatósági részvétel lehetősége vagy kötelezettsége**

- az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat városi, fővárosi, kerületi intézete
- a környezetvédelmi felügyelőség
- az építésügyi hatóság [ha a telep létesítéséhez építési engedély nem szükséges, vagy a működő telephelyen az eredetitől eltérő, a mellékletben felsorolt tevékenységet (is) kívánnak folytatni]
- a vízügyi hatóság
- az illetékes rendőrkapitányság
- a mellékletben \*-gal megjelölt esetekben a tűzvédelmi szakhatóságként eljáró hivatásos önkormányzati tűzoltó parancsnokság
- védett természeti területen a természetvédelmi hatóság (nemzeti park igazgatóság)
- a folytatni kívánt tevékenységtől függően az illetékes Megyei (Fővárosi) Növényegészségügyi és Talajvédelmi Állomás, illetve a megyei állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző állomás
- a területileg illetékes megyei katasztrófavédelmi igazgatóság, Budapesten a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság

- az Országos Munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőség illetékes megyei felügyelősége
- a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal illetékes regionális irodája
- termőföld esetében a területileg illetékes körzeti földhivatal (TR. 5.§ (2) bek.).

### **Az engedélykérelem követelményei, a szükséges dokumentáció**

- a telep adatai (tulajdonos, használó, tulajdoni lap, használati jogcím)
- a tevékenység adatai (pl. a munkavédelem szempontjából veszélyes munkaeszközök, hulladékok, veszélyes anyagok)
- a létesítendő munkahelyek (munkakörök, szociális helyiségek, munkavédelmi intézkedések)
- vízellátás, szennyvízkezelés
- energiagazdálkodás
- környezeti hatások, üzemzavar esetén is, kárelhárítási terv
- esetleges ISO 14000 minősítés
- már meglévő szakgatósági hozzájárulások

### **Az engedély tartalma, szempontjai**

- a munkavégzésre (munkahelyre) vonatkozó előírásoknak való megfelelés
- a telep környezetében élők nyugalmanak zavarása
- a dolgozók, a környezetben élők egészségének veszélyeztetése
- a környezet veszélyeztetése kérdései (TR. 7.§ (1) bek.)
- átalakítások, változtatások elvégzésére, intézkedések megtételére vonatkozó feltételek (TR. 8.§ (1) bek.)

### **Az általánostól eltérő eljárási szabályok**

Nincsenek, csak a szakhatósági közreműködés körében.

### **Az engedély által keletkeztetett sajátos kötelezettségek**

A telepengedély jogosultja köteles a telepengedélyt a telephelyen tartani és azt az ellenőrzések során bemutatni (TR. 3.§ (4) bek.)

### **Az ellenőrzés lehetősége vagy követelménye (hatósági vagy önellenőrzés)**

A telepengedély meglétét a jegyző, az eljárásban résztvevő hatóságok és a fogyasztóvédelmi felügyelőségek is jogosultak ellenőrizni (TR. 9.§).

Közvetve, az Áe. hatósági ellenőrzés című fejezetére utalva a TR. 8.§ (1) bekezdése is ellenőrzési lehetőséget teremt minden, a telepengedélyezés során eljáró hatóságnak.

### **Az adatszolgáltatás kötelezettsége, változásbejelentési kötelezettség**

Amennyiben a telepengedély megadását követően a TR. 4.§ a)-c) és e)-r) pontokban megjelölt adatokban (ez a folytatni kívánt vagy folytatott tevékenységen kívül minden adat – a tevékenység változásához ugyanis nem elegendő egy bejelentés) változás következett be, a telepengedély jogosultja erről köteles 30 napon belül a jegyzőt értesíteni (TR. 8.§ (2) bek.).

### **A felügyelet eszközei**

A fentiek mellett figyelmet érdemelnek a 9.§ rendelkezései, amelyek más hatóságok jogköreiről rendelkeznek (ellenőrzési jogkör az eljáró hatóságok számára), illetve az azonnali végrehajtás lehetőségéről szólnak (ha a munkavállalók, a telep környezetében élők életének, egészségének, testi épségének veszélyeztetése, a környezet aránytalan igénybevétele, terhelésének és szennyezésének csökkentése, a környezet károsodásának megelőzése, épségének megőrzése miatt, továbbá nagy kárral fenyegető veszély elhárítása érdekében indokolt).

### **Az engedélykérés elmulasztásának vagy az engedélytől való eltérésnek a jogkövetkezményei**

Részletes új szabályok

“Abban az esetben ha a telepengedély jogosultja

- a) tevékenységi körét engedély nélkül változtatta meg, illetve további tevékenységgel bővítette, vagy
- b) a tevékenységére vonatkozó jogszabályi előírásoknak nem tesz eleget, vagy
- c) telepe a hatályos jogszabályi, valamint az engedély alapját képező feltételeknek nem felel meg, vagy az (1) bekezdésben előírt követelményeket nem teljesíti, továbbá
- d) felszólítás ellenére sem teszi meg a szükséges intézkedéseket, a jegyző az észlelt hiányosságok megszüntetéséig, de legfeljebb 90 napra a tevékenység telephelyén történő gyakorlását felfüggesztheti vagy korlátozhatja vagy a telepet időlegesen bezárhatja.” (TR. 8.§ (3) bek.)

A fentiek ellenére folytatott tevékenység esetén a telepengedély vissza is vonható, illetve azonnal végrehajtható határozattal megtiltható a tevékenység.





**EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület  
Környezettudatos Vállalatirányítási Egyesület**



**dr. Kiss Csaba:**

**Környezetjog –  
társadalmi részvétel  
/tanfolyami segédlet/**



**A programot támogatta az Oktatási Minisztérium.**

**2003. augusztus**

## I. Bevezetés

Az elmúlt 13-14 év a magyar közélet változása tekintetében igen aktív időszak volt, így az egyes új társadalmi jelenségekhez akár „hozzá is edződhetett” a szemlélő. A folyamat kezdődött a rendszerváltó törvények megalkotásával, amellyel párhuzamosan folyt az Alkotmány gyökeres reformja (1989-1990), majd folytatódott az első szabad választásokkal (1990), illetve az egyes alkotmányos alapjogok gyakorlását segítő, azokat kiteljesítő törvényhozással; nem mellékesen mindezt kísérte és kíséri az Alkotmánybíróság jogértelmező és jogszerűítő tevékenysége.

Ebben a folyamatban még az 1990-es évek elején felbukkant egy olyan törekvés, hogy az egyes környezetalakító eljárásokban biztosítsák a közvetlenül nem érintett, a tulajdonosi, beruházói és egyéb gazdasági, valamint az állami, önkormányzati és hatósági érdekkörön kívül állók tájékoztatását, részvételét, érdemi beleszólását. Ez az elmúlt évtizedben olyan törvények elfogadásához, illetve olyan konkrét gyakorlati jogesetekhez vezetett, amelyek a közvetlenül anyagilag nem érdekeltek, a társadalom (a közösség, a lakosság) részvételét eredményezték - és nem mellékesen számos ezt támogató vagy ellenző vélemény elhangzására adtak alkalmat.

A részvételi jogokat biztosító tendenciának nagy lökést adott az 1992-ben Rio de Janeirown tartott Környezet és Fejlődés ENSZ konferencia záródokumentumaként elfogadott ún. Riói Deklaráció, amelynek 10. elve a következőket mondja ki:

„A környezeti ügyeket - a megfelelő szinten - a legjobban az összes érdekelt állampolgár részvételével lehet megoldani. Nemzeti szinten minden egyénnek biztosítani kell a megfelelő hozzáférést a környezetre vonatkozó információkhoz, amelyekkel a közhivatalok és a hatóságok rendelkeznek, beleértve az egyes közösségeket érintő veszélyes anyagokra és tevékenységekre vonatkozó információt, továbbá lehetővé kell tenni a döntéshozatali folyamatban való részvételt. Az Államok segítsék elő és bátorítsák a lakosság tudatosságát és részvételét azzal, hogy széles körben hozzáférhetővé teszik az információkat. Hatékony hozzáférést kell biztosítani a bírósági és igazgatási eljárásokhoz, beleértve a jóvátételt és a helyreállítást.”

Ezt a célt azonban csak akkor fogadhatjuk el, ha mindjárt kiindulásként azonosulunk a társadalmi részvétel helyességét hirdetővel. Enélkül, vagy még inkább egy nyitott közegben, ahol ezzel a jelenséggel szemben akár ellenérvek is megfogalmazódhatnak, a végső következtetést, a viszonyulást érdemes az érvek és ellenérvek elhangzása után mindenkinek magának személyesen kialakítania.

A támogató érvek az alábbiak:

- Környezetvédelmi. A kormányzat erőforrásai időben és térben korlátozottak, a környezetet viszont mindig és mindenhol védeni kell. A dolog természetéből fakadóan tehát a lakosság és szervezetei aktív és értő segítsége nélkül hatékony környezetvédelem nem képzelhető el.
- Intézményi. A környezetvédelem az államigazgatás egyik legújabb ágazata; tekintélye, befolyása nem mérhető a többi hagyományos ágazatéhoz. Különösen a rövid távon ellenérdekelt gazdasági igazgatási ágazatok igyekeznek a környezetvédelmet háttérbe szorítani. Ahhoz, hogy a kormányzati döntésekben ágazati érdekeit érvényesíthessék, a

környezetvédelmi szervezeteknek szükségük van a környezettudatos közvélemény támogatására.

- Politikai. A modern állam előtt álló egyik legfontosabb kihívás az átláthatóság és az elszámoltathatóság biztosítása. A környezetvédelmi igazgatás az államigazgatás demokratikus megújításának fontos kísérleti terepe. A következetesen és ténylegesen biztosított közösségi részvétel a környezetvédelmi döntéseknek és az azt meghozó szervezeteknek legitimitást kölcsönöz és jelentősen javítja a végrehajtás esélyeit.
- Gyakorlati. A professzionális döntéshozók tevékenységét kiválóan elősegítik a laikusok a környezetvédelmi ügyekben. Helyismeretük, elsődleges érdekeltségük a környezet védelmében, problémaorientált, holisztikus személetük javítja a döntések minőségét.

Az ellenérvek a következők:

- Környezetvédelmi. A környezetvédelem magasan kvalifikált szakembereket igényel, akik a döntések technikailag helyes jellegét hivatottak biztosítani. Egy ilyen folyamatban nincs keresnivalójuk a speciális képzettséget nélkülöző, a műszaki végzettség nélküli laikus elemeknek.
- Intézményi. A környezet védelmére az állam külön apparátust tart fenn, amelynek jogszabályban előírt feladata a környezetileg legmegfelelőbb folyamatok, tevékenységek biztosítása. A speciálisan erre létrehozott intézményrendszerrel feladatköri összeütközést hozna létre, ha a döntést bármilyen szinten a lakosság kezébe adnánk.
- Politikai. A demokratikus államberendezkedésben a választott képviselők és az általuk megválasztott kormány jelenti a demokráciát, a lakosság tehát a képviseleti rendszeren keresztül gyakorolhat befolyást a döntésekre. Ebben a felosztásban az egyes választási fordulókat közötti időszakokban az állami szervek önállóan viszik az ügyeket és hozzák meg a környezetileg releváns döntéseket.
- Gyakorlati. A közösség beleszólása az eljárásokat elhúzza, költségesebbé teszi, az egyes beruházásokat ellenzők sokszor valójában nem is környezeti okokból gátolják a megvalósítást, ezzel csak egyéb, gazdasági érdekeiket palástolják, a lakosság hangos szószólói szereplésvágyukat élik ki egyes kiemelt környezeti ügyekben az ellenoldal képviselésében, nem is beszélve a politikusokról, akik népszerűségük növelése érdekében lovagolják meg egyik vagy másik oldalt egy környezeti vitában.

Nos, a vita eldöntése és az autentikus személyes álláspont kialakítása nem képzelhető el a tények ismerete nélkül, amelyek közül a gyakorlati tapasztalatok a KÉKKŐ oktatási program során szóban hangoznak majd el, az alapul fekvő jogi szabályozás azonban mind szóban hallható, mind a tananyagban írásban elérhető, az alábbiakban:

## II. A társadalmi részvétel

A társadalmi részvételnek (amellett, hogy számos olyan elve alakult ki, amelyek támogatják a lakosság hatékony fellépését, ilyen pl. a felelős államigazgatás elve, és amellett, hogy számos intézményi megnyilvánulása is lehet annak, hogy ezen jogai gyakorlásában a lakosság segítséget kap, amit közösen részvételre képesítésnek nevezünk, ilyen pl. a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumban működő Közönségszolgálati Iroda vagy Jogi Tájékoztatási Iroda) három klasszikus pillére alakult ki; ezek

- az információhoz való hozzáférés

- a döntéshozatalban való részvétel és
- a jogorvoslathoz való jog

E három együttesen biztosítja, biztosíthatja azt, hogy az egyes társadalmi csoportok, egyének környezeti ügyekben érdekeiket érvényesíthessék és az egyes döntéseket befolyásolhassák. Nézzük az egyes pilléreket egyenként!

### III. Az információhoz való hozzáférés

Az információhoz való hozzáférésnek – attól függően, hogy az információt birtokló, azaz az adatgazda milyen magatartást tanúsít – létezik passzív és aktív formája. A passzív igényli az egyes információt kérők részéről a megkeresést, tevőleges fellépést az információ megszerzése érdekében, míg az aktív információszolgáltatást épp az teszi különlegessé, hogy ott az információval rendelkező (leginkább állami) szervek az adatokat maguktól, természetesen a legtöbb esetben jogszabály kötelezése miatt, hozzák nyilvánosságra.

Szakterületi megosztást alkalmazva beszélhetünk általános információhoz való hozzáférési jogosultságról, illetve kifejezetten a környezetvédelem területén érvényesülő információhoz való hozzáférési jogosultságról.

A két elhatárolási ismerv metszéspontjaiban tulajdonképpen mindenütt találunk releváns szabályozást, így beszélhetünk

#### **az általános jellegű passzív információhoz jutásról**

Ez tulajdonképpen a közérdekű adatokhoz való hozzáférés, amelyet a 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szabályoz. Eszerint, mint alapeset, az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervezeteknek vagy személyeknek a feladatkörükbe tartozó ügyekben lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse (19.§ (2) bek.). Ennek léteznek kivételei, azaz amikor a közérdekű adatok mégsem hozzáférhetőek; ilyen eset az, ha az adatot törvény alapján az arra jogosult szerv állam- vagy szolgálati titokká nyilvánította, illetve ha az nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség alapján minősített adat, továbbá, ha a közérdekű adatok nyilvánosságához való jogot - az adatfajták meghatározásával - törvény

a) honvédelmi;

b) nemzetbiztonsági;

c) bűnüldözési vagy bűnmegelőzési;

d) központi pénzügyi vagy devizapolitikai érdekből;

e) külügyi kapcsolatokra, nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatokra;

f) bírósági eljárásra tekintettel korlátozza. A belső használatra készült, valamint a döntéshozatalhoz szükséges összefüggő adat a keletkezését követő harminc éven belül nem nyilvános (19.§ (3) és (5) bek.).

A közérdekű adatok megismerésével és nyilvánosságával összefüggésben az üzleti titok megismerésére a Polgári Törvénykönyvben foglaltak az irányadók, azaz mindenkinek tudnia kell, hogy személyhez fűződő jogokat sért, aki üzleti titok birtokába jut, és azt jogosulatlanul nyilvánosságra hozza vagy azzal egyéb módon visszaél. Nem minősül üzleti titoknak az állami és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai közösségi támogatás

felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz - így különösen a technológiai eljárásokra, a műszaki megoldásokra, a gyártási folyamatokra, a munkaszervezési és logisztikai módszerekre, továbbá a know-how-ra vonatkozó adatokhoz - való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve, hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét (Ptk. 81.§).

### **az általános jellegű aktív információhoz jutásról**

A már említett adatvédelmi törvény rendelkezései érvényesek itt is, amikor is a törvény kimondja, hogy a már említett szervek a feladatkörükbe tartozó ügyekben - így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan - kötelesek elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Az említett szervek rendszeresen közzé- vagy más módon hozzáférhetővé teszik a tevékenységükkel kapcsolatos legfontosabb - így különösen a hatáskörükre, illetékességükre, szervezeti felépítésükre, szakmai tevékenységükre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokukban lévő adatfajtákra és a működésükről szóló jogszabályokra, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó - adatokat (19.§ (1) és (2) bek.).

### **a környezetvédelmi jellegű passzív információhoz jutásról**

Itt két jogszabály is szóba kerülhet; egyfelől a Ktv. amely csak annyit mond, hogy mindenkinek joga van a környezetre vonatkozó tényeknek, adatoknak, így különösen a környezet állapotának, a környezetszennyezettség mértékének, a környezetvédelmi tevékenységeknek, valamint a környezet emberi egészségre gyakorolt hatásainak megismerésére, továbbá hogy az állami szervek és az önkormányzatok feladatkörükben kötelesek a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kísérni, az így szerzett adatokat nyilvántartani, és - a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény által megállapított kivételekkel - hozzáférhetővé tenni, és a megfelelő tájékoztatást megadni (12.§ (1) és (3) bek.). A másik jogszabály az itt részletesen nem említett 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről.

### **a környezetvédelmi jellegű aktív információhoz jutásról**

Itt ismét csak a Ktv.-t kell idéznünk, amely kimondja: a környezet védelmével kapcsolatos állampolgári jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése céljából az állam mindenki számára lehetővé teszi a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységek és azok fontosságának megismerését (12.§ (2) bek.).

#### **IV. A döntéshozatalban való részvétel**

Ennek a kérdésnek a tárgyalásánál szintén két ismerv szerint osztjuk meg a rendelkezésre álló jogi lehetőségeket, amelyek közül az első annak vizsgálata, vajon az adott döntéshozatal általános jellegű avagy egyedi-e, tehát valamilyen szinten meghatározatlan számú jogalanyra vonatkozó normatív aktusról, vagy pedig behatárolható számú, sőt konkrétan ismert személyű jogalanyokról van-e szó.

A másik ismerv tisztán jogi, és a jogalanyok által élvezett jogok körét tekinti mérvadónak; a kérdés itt az, hogy a gyakorolható jogok elérik-e az ún. ügyféli jog teljességét, avagy annál kevesebb jogosultságot adnak-e a részvétel alanyainak, csak az ügyféli jog egyes részjogosítványait tartalmazzák-e. Ennek csak az egyedi ügyekben van jelentősége, tehát csak abban a kategóriában alkalmazzuk ezt a megosztást, mivel normatív aktusok körében maga az ügyféli jog fogalma is értelmezhetetlen.

##### **Jogosultságok általános ügyekben**

Bár itt nem lehet a jogokat ügyféli és azok szintjét el nem érő jogokra osztani, mégis, van egyfajta rangsor aszerint, hogy a gyakorolható jogok döntő befolyást jelentenek-e az ügy kimenetelére, avagy csak a döntéshozó által figyelembe veendő tényezők számát növelik, érdemi hatás feltétlen kiváltása nélkül. A nem meghatározó jogosultságok tipikus megjelenési formái a normatív állami döntésekbe való beleszólási, véleménynyilvánítási lehetőségek. Számosan találhatók ilyenek a magyar jogban, így csak példaként említve:

- a jogalkotási eljárásban való véleménynyilvánítási lehetőség
- a településrendezési tervek véleményezési szakasza az építési jogban
- a hulladékgazdálkodási tervek véleményezési joga a környezetvédelmi jogban
- az általános önkormányzati közmeghallgatás intézménye

A meghatározó jogosultságokra példa általános ügyekben igen kevés van, hiszen – mint ahogy azt fentebb már említettük – a képviseleti demokrácia a választott képviselőkre ruházza a döntés jogát. Mégis, ha kivételes esetben a közösség átveszi ezt a döntési jogot, az vagy a népi kezdeményezés, vagy a népszavazás formáját öltheti. Az első egy kérdés kötelező megtárgyalására kényszeríti a döntéshozókat, a másik azonban már a döntés tartalmát is befolyásolja, azaz köti a döntéshozókat, mindkettő mind országos, mind helyi szinten.

##### **Az ügyféli jogot el nem érő jogosultságok egyedi ügyekben**

Ezek azok a jogok, amelyeket az egyes lakossági csoportok, egyének gyakorolhatnak főként egyedi engedélyezési ügyekben, akár kifejezett (az eljárást rendező speciális norma által adott) jogi felhatalmazás nélkül is, mint a közérdekű bejelentés, akár az ágazati speciális jogszabály által biztosított jogként, mint pl. észrevételezési jog tervekkel szemben vagy felszólalási jog egyedi üggyhöz kötődő közmeghallgatáson. Ennek egyik szemléletes példája a környezeti hatásvizsgálat, amikor is az engedélyezésben egyfelől a lakosság számára nyitva áll a beruházás terve és környezeti hatástanulmánya véleményezésének joga, másfelől a részletes szakaszban kötelező közmeghallgatást tartani, ahol szintén elhangozhatnak a közösségi részvétel alanyainak érvei vagy ellenérvei.

**Az ügyféli jogok egyedi ügyekben**

Azt mondhatjuk, hogy ez a jog a jogosultságok teljességét biztosítja, aki tehát ezekkel rendelkezik, az ügyben meghatározó befolyásra tehet szert. Az általános szabályozást az Áe. szolgáltatja, amikor kimondja:

„Ügyfél az a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. Az ügyfél jogai megilletik azt a szervet, amelynek feladatkörét az ügy érinti.” (3.§ (4) bek.)

Kifejezetten környezetvédelmi jellegű ügyekben pedig a Ktv. az, amelyik 1995 óta forradalmian új szabályozással ezt a jogot biztosítja a közösség részére:

„Az állampolgárok által a környezetvédelmi érdekeik képviselésére létrehozott egyesületeket és más politikai pártokat, érdekképviselőket nem minősülő - a hatásterületen működő - társadalmi szervezeteket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi államigazgatási eljárásokban területükön az ügyfél jogállása illeti meg.” (98.§ (1) bek.)

Természetesen itt is megemlíthetjük a 2001. évi LXXXI. törvényt a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről.

**V. Jogorvoslathoz való jog**

Végül még egy jog hiányzik a triászból ahhoz, hogy a társadalmi részvétel ne csak tartalmas, de eredményes is legyen, enélkül ugyanis nem biztosított, hogy a tett észrevételek megfontolásra is kerüljenek. Ez a jog ugyanis azt adja meg a közösségnek, hogy amennyiben észrevételeit, véleményét nem vették figyelembe, azokat akár bírói úton is érvényre juttassa.

Megkülönböztetünk eljárási és érdemi joghoz kapcsolódó jogorvoslati jogot, s míg az első a már említett két jog érvényesülését hivatott biztosítani, addig a második az Alkotmányban foglalt egészséges környezethez való jog kikényszerítésének eszköze.

**Jogorvoslat az információhoz való hozzáféréssel kapcsolatban**

Az adatvédelmi törvény megadja a jogot ahhoz, hogy ha valakit sérelem ér a passzív információhoz való jutással összefüggésben, az pereljen, a csorbát kiköszörülendő, ugyanis kimondja: ha a közérdekű adatra vonatkozó kérését nem teljesítik, a kérelmező a bírósághoz fordulhat (21.§ (3) bek.).

**Jogorvoslat a döntéshozatalban való részvétellel kapcsolatban**

Ha valakinek az egyedi ügyben el nem ismert ügyféli joga miatt sérelme keletkezett, azt szintén perrel érvényesítheti, mivel az Áe. szerint az ügyfél, illetőleg a törvényes érdekeiben sérelmet szenvedett fél jogszabálysértésre hivatkozva - ha törvény ettől eltérően nem

rendelkezik -, az államigazgatási ügy érdemében hozott határozat felülvizsgálatát a határozat közlésétől számított harminc napon belül keresettel kérheti a bíróságtól (72.§ (1) bek.).

### **Jogorvoslat a környezethez való joggal kapcsolatban**

Végül akinek a környezethez való joga sérült, és azt a bíróság előtt kívánja szóvá tenni, szintén jogosult rá, mivel a Ktv. szerint környezetveszélyeztetés, környezetszennyezés vagy környezetkárosítás esetén a társadalmi szervezet a környezet védelme érdekében jogosult fellépni, és állami szervtől, helyi önkormányzattól a megfelelő, hatáskörébe tartozó intézkedés megtételét kérni, vagy a környezethasználó ellen pert indítani. A perben az ügyfél kérheti a bíróságtól, hogy a veszélyeztetőt tiltsa el a jogsértő magatartástól (működéstől) és/vagy kötelezze a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére (99.§ (1) és (2) bek.).

Zárásképpen itt is megemlíthetjük a 2001. évi LXXXI. törvényt a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről.





**EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület  
Környezettudatos Vállalatirányítási Egyesület**



**dr. Berki Zsuzsa**

**Környezetjog –  
A környezetvédelmi  
felügyelőségek hatósági  
tevékenysége, annak eljárási  
kérdései**

**/tanfolyami segédlet/**



**A programot támogatta az Oktatási Minisztérium.**

**2003. augusztus**

## I. A környezetvédelmi felügyelőségek

A környezetvédelmi igazgatás, valamint a természetvédelmi igazgatás hatósági, szakhatósági feladatait a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alatt álló:

- hivatali szervezet, a minisztérium,
- a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőség,
- a területi környezetvédelmi hatóságok (felügyelőségek), valamint a természetvédelem állami területi szervei, a nemzeti park igazgatóságok útján látja el.

A környezetvédelmi felügyelőségek a Kormány által létrehozott, a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium felügyelete alá tartozó elsőfokú közigazgatási szervek. Tevékenységi körüket általánosságban a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 65. §-a, konkrétan a környezetvédelmi felügyelőségek, valamint a nemzeti park igazgatóságok feladat- és hatásköréről, továbbá a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőségről szóló 211/1997. (XI.26.) Korm. rendelet 5. §-a határozza meg.

**A rendeletben található hosszú feladatlista (tartalma – többek között -: elsőfokú környezetvédelmi hatósági jogkörök gyakorlása, helyi önkormányzatokkal való együttműködés, azok környezetvédelmi tárgyú rendeleteinek véleményezése, adatgyűjtés, adatszolgáltatás) ellenére azonban a gyakorlatban a felügyelőségek elsősorban hatósági munkára vannak berendezkedve tekintettel a szűkös anyagi erőforrásaikra.**

A felügyelőségek legfontosabb hatósági jogköre a környezeti hatásvizsgálat, valamint az azzal szorosan összefüggő környezetvédelmi felülvizsgálat és a teljesítményértékelés, ezeken túlmenően azonban ellátnak számos egyéb hatósági jogkört is. Tekintettel arra, hogy az engedélyek jogi természete, tartalma már ismertetésre került, így most kizárólag az egyes, gyakorlatban legtöbbször előforduló engedélyezési eljárásokkal kapcsolatos gyakorlati tudnivalókat tekintem át.

## II. Az egyes engedélyezési eljárások

### 1. A környezeti hatásvizsgálati eljárás

- az alapul szolgáló jogszabályok
  - a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 67. § (1) „A környezetre **jelentős** mértékben hatást gyakorló tevékenység [(2) bek. a) pont] megkezdése előtt környezeti hatásvizsgálatot kell végezni.
  - (2) A környezeti hatásvizsgálat szempontjából
    - a) környezetre jelentős hatást gyakorló tevékenységnek minősül valamely - a Kormány által rendeletben meghatározott - létesítmény vagy művelet telepítése, megvalósítása, meglévő létesítmény vagy művelet felhagyása, jelentős bővítése, valamint a technológia- és a termékváltás, illetve ezek jelentős módosítása;”
  - a 20/2001. (II.14.) Korm. rendelet (továbbiakban: R.) 1.sz. mellékletében feltüntetett „A környezeti hatásvizsgálat-köteles tevékenységek listája” határozza meg a KHV-re kötelezettek körét;

- a kérelem beadása

- kérelem benyújtója: a környezeti hatásvizsgálathoz kötött tevékenység beruházója, üzemeltetője vagy általa felhatalmazott tervezője

- kérelem benyújtásának helye: területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőség

- kérelem illetéke: 5.000,- Ft az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. tv. mellékletének XIV/1. pontja alapján

- a környezetvédelmi engedélyezési eljárás megindításához szükséges dokumentumok

- kérelem (minimum tartalmi követelmény: a kérelmező és a beruházás céljának megjelölése)

- előzetes környezeti tanulmány 8 példányban (ez a kötelezően bevonandó szakhatóságok miatt szükséges).

- az előzetes környezeti tanulmány közérthető összefoglalója szintén 8 példányban.

- a KHV eljárás menete

A környezeti hatásvizsgálat egy *előzetes* és egy *részletes* vizsgálati szakaszból állhat. A környezeti hatásvizsgálat-köteles tevékenységek listáját a R. 1. számú melléklete tartalmazza. Környezetvédelmi engedélyezési eljárás lefolytatására az 1. számú mellékletben szereplő tevékenységek megvalósítása vagy meglévők jelentős bővítése (R. 2.§) esetén van szükség.

A R. 1. számú mellékletének „A” fejezetében felsorolt tevékenységek, illetve a megvalósításukhoz szükséges létesítmények esetében mindig szükség van részletes vizsgálatra, de ez nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy az „A” fejezetben nem szereplő, a környezet egyes elemeire fokozottan veszélyt jelentő beruházásoknál az eljárásban közreműködő hatóságok részletes hatásvizsgálat lefolytatását írják elő.

A R.1. számú mellékletének „B” fejezetében szereplő tevékenységek előzetes hatástanulmány alapján engedélyezhetők, de a felügyelőség dönthet úgy, hogy a részletes környezeti hatásvizsgálat elvégzése is szükséges.

Az előzetes környezeti tanulmány tartalmi előírását a R. 6.§-a részletezi.

A részletes hatásvizsgálat tartalmi követelményei az előzetes vizsgálati szakasz alapján kerülnek meghatározásra.

- az engedélyezési eljárásba bevont szakhatóságok

Az eljárásba minden esetben bevonandó szakhatóságok:

- illetékes nemzeti park igazgatóság,

- Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat illetékes megyei intézete.

Az egyéb szakkérdésekben érintett szakhatóságok bevonása is szükségessé válhat, ezt a tervezés során lehet eldönteni és annak megfelelően további példányokat célszerű a dokumentációhoz csatolni. Így gyakorta bevonásra kerülhet:

- az érintett önkormányzatok jegyzője (helyi környezet- és természetvédelmi szakkérdésekben),

- az Állami Erdészeti Szolgálat illetékes területi igazgatósága (erdővédelmi szakkérdésekben),

- a megyei növényegészségügyi- és talajvédelmi állomás (talajvédelmi szakkérdésekben),

- az illetékes vízügyi igazgatóság (vizek mennyiségi védelmére kiterjedően),  
- a Magyar Geológiai Szolgálat illetékes területi hivatala (földtani és ásványvagyonvédelmi szakkérdésekben),  
stb.

- ügyintézési határidő: összesen  $90+30=120$  nap

A szakhatóságoknak 30 nap áll rendelkezésükre, hogy állásfoglalásukat megadják. A szakhatóságok hiánypótlást kérhetnek, a tevékenységhez feltételekkel vagy feltétel nélküli hozzájárulásukat adhatják, vagy indokolt esetben nem járulnak hozzá az engedély kiadásához.

A felügyelőség a szakhatósági hozzájárulások beérkezését követően a dokumentációt kiküldi a telepítés helye szerinti önkormányzat jegyzőjének, hirdetmény-kivonattal együtt, amelyet az önkormányzatok a helyben szokásos módon 30 napig közzétesznek, kifüggesztenek. Ezzel egyidőben a telepítési hellyel szomszédos települési önkormányzatok jegyzőinek megküldi a közérthető összefoglalót azzal, hogy 10 napon belül jelezze a település esetleges érintettségét. A felügyelőség az esetleges érintettség jelzését követően az érintettségét jelző településnek megküldi a teljes dokumentációt és a hirdetmény szövegét 30 napos kifüggesztésre. A felügyelőség döntését a kifüggesztési idők lejártá után a településekről beérkező érdemi észrevételek vizsgálatát követően hozza meg.

- a környezeti hatásvizsgálati eljárás eredménye

- a felügyelőség kiadja a tevékenység gyakorlásához szükséges környezetvédelmi engedélyt, amely egy elvi szintű engedély, a tevékenység folytatására nem ad felhatalmazást. A környezetvédelmi engedély birtokában be kell szerezni az egyéb hatósági engedélyeket, mint pl. építési engedély, vagy vízjogi, hulladékkezelési engedély, stb. vagy  
- egységes környezethasználati engedélyezési eljárás lefolytatását írja elő, vagy  
- megtagadja az engedély kiadását, ha a környezeti hatásvizsgálat alapján a környezeti terhelés olyan mértékű vagy a tevékenység olyan mértékben változtatja meg az eredeti állapotot (a felügyelőség vagy a szakhatóságok ezeket olyan mértékűnek ítélték), hogy a tevékenység a tervezett formában nem engedélyezhető.

- jogorvoslati lehetőség

A környezetvédelmi engedélyezési eljárásban hozott határozattal (környezetvédelmi engedéllyel) szemben – a kézbesítéstől számított 15 napon belül – a Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőséghez, mint II. fokú környezetvédelmi hatósághoz címzett, de az I. fokú környezetvédelmi hatóságnál előterjesztett, kétpéldányos fellebbezéssel lehet élni. A fellebbezési illeték mértéke: 10.000,- Ft.

## 2. A környezetvédelmi felülvizsgálati eljárás

- az alapul szolgáló jogszabályok

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 73. § (1) bekezdése szerint „az egyes tevékenységek környezetre gyakorolt hatásának feltárására és megismerésére, valamint a **környezetvédelmi követelményeknek** való megfelelés

ellenőrzésére környezetvédelmi felülvizsgálatot kell végezni”. A törvény 73.§ – 83.§ általános rendelkezései, valamint

- a 12/1996. (VII.4.) KTM rendelet szabályozza az eljárással kapcsolatos legfontosabb előírásokat.

- a felülvizsgálati eljárás kötelező esetei

*„74. § (1) A felügyelőség az érdekelt tevékenysége környezetre gyakorolt hatásának feltárása érdekében - teljes körű vagy részleges - felülvizsgálatra kötelezheti a 73. § (1) bekezdésében meghatározott esetben, továbbá kötelezi, ha környezetveszélyeztetést, illetve környezetszennyezést észlel .*

*(2) A felügyelőség az érdekelt tevékenysége környezetre gyakorolt hatásának feltárása érdekében - teljes körű vagy részleges - felülvizsgálatra kötelezi akkor is, ha*

*a) környezetkárosítást észlel;*

*b) kiemelten védett, védett, illetőleg védőterületen (nemzeti park, tájvédelmi körzet, természetvédelmi terület, természeti emlék, valamint ezek védőövezetei, vízminőség-védelmi terület, hidrogeológiai védőterület, valamint az ivó-, ásvány- és gyógyvízkivételek védőterületei), környezetet veszélyeztető, szennyező vagy károsító tevékenységet észlel ;*

*c) a környezetvédelmi engedélyhez, illetőleg egységes környezethasználati engedélyhez kötött tevékenységet ilyen engedély nélkül kezdett meg vagy folytat ;*

*d) a külön jogszabályban meghatározott feltételek fennállnak.”*

A felülvizsgálat a felügyelőség döntésétől függően lehet teljes körű, vagy – egyes hatások, szakterületi követelmények vizsgálatához - részleges.

- a felülvizsgálati dokumentáció beadása

- a dokumentáció benyújtója: a felülvizsgálatot az érdekelt saját költségén maga végezheti, illetőleg ilyen vizsgálat végzésére feljogosított személlyel vagy szervezettel végeztetheti. (A felülvizsgálat végzésére feljogosítottakat a Környezetvédelmi Felülvizsgálat Végzésére Jogosultak Névjegyzéke tartalmazza.)

- dokumentáció benyújtásának helye: területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőség

- eljárás illetéke: a hivatalból indult eljárás illetékmentes

- a környezetvédelmi felülvizsgálati eljárás lefolytatását követően benyújtandó dokumentumok

- kísérőlevél, amelyet a felülvizsgálatra kötelezett, vagy megbízottja nyújt be a környezetvédelmi felügyelőséghez (min. tartalmi elvárás: hivatkozás a kötelezésre, ki a kötelezett, ki készítette a felülvizsgálatot, milyen jogosultság alapján)

- felülvizsgálati dokumentáció minimum 8 példányban

- a teljes körű felülvizsgálati dokumentáció kötelező tartalmi előírásait a 12/1996. (VII.4. ) KTM rendelet 2. számú melléklete tartalmazza.

- a részleges felülvizsgálatban a felügyelőségi határozatban megjelölt létesítményre vagy tevékenységre terjedően kell a fenti tartalmi előírásoknak megfelelő vizsgálatokat elvégezni.

- az engedélyezési eljárásba bevont szakhatóságok

- illetékes nemzeti park igazgatóság,

- az ÁNTSZ megyei szervezetét,
- valamint az ügyben érdekelt – és külön jogszabályban hatáskörrel felruházott – más hatóság.

- eljárási idő 90 nap

A szakhatóságoknak 30 nap áll rendelkezésükre, hogy állásfoglalásukat megadják. A szakhatóságok hiánypótlást kérhetnek, a tevékenység végzéséhez feltételekkel vagy feltétel nélkül hozzájárulásukat adhatják, indokolt esetben korlátozást, illetőleg felfüggesztést kezdeményezhetnek.

A felügyelőség a szakhatósági állásfoglalások ismeretében, – a nyilvánosság bevonásának biztosítása érdekében - közmeghallgatást tart abban az esetben, ha a kötelezett a környezetvédelmi engedélyhez kötött tevékenységét engedély nélkül kezdte meg, illetve folytatja.

- a környezeti felülvizsgálati eljárás eredménye
  - működési engedélyt ad a felügyelőség a tevékenység folytatására,
  - a működési engedély megadásával egyidejűleg a szükséges környezetvédelmi intézkedések megtételére kötelezést ad ki,
  - korlátozhatja, felfüggesztheti vagy megtilthatja a tevékenység folytatását, illetőleg az erre hatáskörrel rendelkező szervnél ezt kezdeményezheti, (ilyenkor meghatározza a tevékenység folytatás környezetvédelmi feltételeit).
- jogorvoslati lehetőség

**A környezetvédelmi felülvizsgálati eljárásban hozott határozattal szemben – a kézbesítéstől számított 15 napon belül – a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőséghez, mint II. fokú környezetvédelmi hatósághoz címzett, de az I. fokú környezetvédelmi hatóságnál előterjesztett, kétpéldányos fellebbezéssel lehet élni.**

### **3. Veszélyes hulladékok kezelésének (hasznosításának, ártalmatlanításának, begyűjtésének, szállításának, tárolásának) engedélyezése**

- az alapul szolgáló jogszabályok
  - a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 14. § (1) bekezdése alapján „Hulladékkezelési tevékenységnek minősül a hulladék gyűjtése, begyűjtése, szállítása, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása.
  - (2) Hulladékkezelési tevékenység - ha törvény, kormányrendelet vagy miniszteri rendelet ettől eltérően nem rendelkezik - kizárólag a környezetvédelmi hatóság engedélyével végezhető.”

„3. § b) veszélyes hulladék: a 2. számú mellékletben felsorolt tulajdonságok közül eggyel vagy többel rendelkező, illetve ilyen anyagokat vagy összetevőket tartalmazó, eredete, összetétele, koncentrációja miatt az egészségre, a környezetre kockázatot jelentő hulladék;”

- A veszélyes hulladékok taxatív felsorolását a hulladékok jegyzékéről szóló 16/2001. (VII.18.) KÖM rendelet tartalmazza.

- a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 98/2001. (VI.15.) Korm. rendelet alapján a veszélyes hulladékok *kezelését* a kezelés helye szerint területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőség engedélyezi.

A veszélyes hulladékok *begyűjtése* és *szállítása* tekintetében a Környezet és Természetvédelmi Főfelügyelőség az engedélyező.

Amennyiben a hulladékkezelési tevékenység több környezetvédelmi felügyelőség illetékességi területét érinti, ill. az egész ország területére kiterjed, úgy ebben az esetben is a Környezet - és Természetvédelmi Főfelügyelőség az eljáró hatóság.

- engedély nélkül végezhető veszélyes hulladékkezelési tevékenységek

*„8. § A veszélyes hulladékok kezelése csak a környezetvédelmi hatóság engedélyével végezhető, kivéve:*

*a) a veszélyes hulladékoknak a termelő telephelyén (létesítményen) belüli gyűjtését (munkahelyi gyűjtőhelyen, üzemi gyűjtőhelyen) és mozgatását, valamint a termelő által végzett előkezelését,*

*b) a veszélyes áruk szállítására is jogosult termelőnek az előírásoknak megfelelő járművével a birtokában levő kis mennyiségű (500 kg/év) saját veszélyes hulladéknak saját telephelyei közötti, a gyűjtőhelyre vagy kezelőhöz átadásra történő szállítását,*

*c) a háztartásokban keletkező veszélyes hulladéknak a speciális gyűjtőhelyre, hulladékgyűjtő udvarra vagy átvételre jogosult kezelőhöz saját járművel történő szállítását,*

*d) egyes veszélyes hulladékoknak a lakosságtól való begyűjtése céljából speciális gyűjtőhelyeken [2. § e) pont; lejárt szavatosságú gyógyszerek esetében gyógyszerárakban, elemek és akkumulátorok esetében elárusítóhelyeken, hulladékká vált kenőolajok esetében üzemanyagtöltő állomásoknál stb.] történő gyűjtését.”*

- a kérelem beadása

- a kérelem benyújtója: a veszélyes hulladék kezelője

- a kérelem benyújtásának helye: illetékes környezetvédelmi felügyelőség vagy a Környezet - és Természetvédelmi Főfelügyelőség

- a kérelem illetéke: 5000,- Ft.

- az engedélyezési eljárás megindításához szükséges dokumentumok

- a 98/2001. (VI.15.) Korm. rendelet 26. § (1) bekezdése szabályozza

*„26. § (1) A veszélyes hulladék kezelésére irányuló engedély iránti kérelemnek tartalmaznia kell:*

*a) a kérelmező nevét, KSH azonosító számát, telephelyének címét, helyrajzi számát, tevékenysége műszaki és környezetvédelmi szempontból lényeges leírását;*

*b) a folytatni tervezett kezelési tevékenységet, amelynek engedélyezését kéri;*

*c) a kezelni kívánt veszélyes hulladék*

*ca) összetételét, környezeti veszélyességi jellemzőit,*

*cb) mennyiségét,*

- cc) kezelési technológiáját;
- d) a kezelési technológia, műszaki és környezetvédelmi jellemzőit;
- e) a kezelési létesítmény üzemszerű működéséhez szükséges tartalék veszélyeshulladék-mennyiség megadását;
- f) a kezelés telephelyére vonatkozó információkat, és szükség esetén a jogerős építésügyi hatósági engedélyt;
- g) a létesítmény várható kibocsátásának összetételét és becsült mennyiségét (a levegőbe, a vizekbe, a talajba történő kibocsátások), a kibocsátások hatásainak azonosítására alkalmas információkat;
- h) a külön jogszabályban meghatározott környezetbiztonságra vonatkozó terveket, ideértve a szennyezés megelőzésére, illetve ahol ez nem lehetséges, a csökkentésére javasolt technológiai intézkedések leírását;
- i) a kezelés során keletkező hulladék keletkezésének megelőzésére és kezelésére tervezett intézkedések leírását;
- j) az engedélyt kérőnek a hulladékkezelést szolgáló műszaki és pénzügyi eszközeit, személyi feltételeit.
- (2) Az (1) bekezdés d) pontjában meghatározott jellemzőket össze kell vetni az elérhető legjobb technika jellemzőivel.
- (3) A szállításra csak az (1) bekezdés a), b) és j) pontjai vonatkoznak.”

A kérelemhez csatolt dokumentációt három példányban kell benyújtani.

/A veszélyes hulladéknak minősülő állati tetemek, vagy állati hulladékok (pl. vágóhídi hulladékok) kezelésének (komposztálásának, felfőzésének stb.) engedélyezése során az engedélyezésre irányuló kérelemhez csatolt dokumentáció környezetvédelmi fejezetét a fentiek szerint kell elkészíteni, de a felügyelőség az eljárásban csak szakhatóságként vesz részt, az engedélyező hatóság területileg illetékes megyei állategészségügyi hatóság. /

- az engedélyezési eljárásba bevont szakhatóságok

Az eljárásban az illetékes ÁNTSZ Megyei Intézete és a Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság minden esetben szakhatóságként működik közre. A kérelemtől függően más szakhatóságok bevonása is szükségessé válhat (szállítás, begyűjtés esetén a Közlekedési Felügyelet).

- ügyintézési határidő: 30 nap
- jogorvoslati lehetőség

A határozat ellen – a kézbesítéstől számított 15 napon belül – a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőséghez, mint II. fokú környezetvédelmi hatósághoz címzett, de az I. fokú környezetvédelmi hatóságnál előterjesztett, kétpéldányos fellebbezéssel lehet élni.

#### 4. A hulladék export, import engedélyezése

- az alapul szolgáló jogszabály

A hulladékok országhatáron keresztüli szállítását a környezetvédelmi hatóság a hulladékgazdálkodásról szóló 2000.évi XLIII. törvény szerint engedélyezi.

- a kérelem beadása
    - a kérelem benyújtója: a hulladék exportálója vagy importálója
    - a kérelem benyújtásának helye: Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőség
    - **a kérelem illetéke: 5000,- Ft.**
  - az engedélyezési eljárás megindításához szükséges dokumentumok
    - a behozni kívánt hulladékok mennyisége, összetétele, származási helye,
    - a szállítás és felhasználás (hasznosítás) tervezett módja,
    - a hasznosítást végző szervezet részére az illetékes környezetvédelmi felügyelőség által kiadott hasznosítási engedély,
    - egyéb környezetvédelmi, közegészségügyi és vagyonvédelmi szempontból (pl. tűz - és robbanásveszély) jelentős körülményre vonatkozó tények és adatok.
- /Az engedély csak akkor adható ki, ha a hulladékot hasznosítás céljából kívánják behozni. /  
A dokumentumokat két példányban kell előterjeszteni.

- az engedélyezési eljárásba bevont szakhatóságok

Az eljárásban szakhatósággént működik közre az Országos Tisztiorvosi Hivatal.

Ügyintézési határidő: 30 nap

- Jogorvoslati lehetőség

A határozat ellen – a kézbesítéstől számított 15 napon belül – a Környezetvédelmi Minisztériumhoz, mint II. fokú környezetvédelmi hatósághoz címzett, de a Környezet - és Természetvédelmi Főfelügyelőségnél, mint I. fokú környezetvédelmi hatóságnál előterjesztett, kétpéldányos fellebbezéssel lehet élni.

## 5. A települési hulladékokkal kapcsolatos tevékenységek engedélyezése

- az alapul szolgáló jogszabályok
  - a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, valamint
  - a települési hulladékokkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI.14.) Korm. rendelet 20. § (1) bekezdése alapján a települési hulladékok
    - begyűjtését
    - üzletszerű szállítását,
    - előkezelését,
    - tárolását,
    - hasznosítását,

- ártalmatlanítását

a tevékenység helye szerint illetékes környezetvédelmi felügyelőség engedélyezi.

Amennyiben a hulladékkezelési tevékenység több környezetvédelmi felügyelőség illetékességi területét érinti, ill. az egész ország területére kiterjed, úgy a Környezet - és Természetvédelmi Főfelügyelőség az eljáró hatóság.

- a kérelem beadása

- a kérelem benyújtója: a hulladék kezelője
- a kérelem benyújtásának helye: területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőség vagy a Környezet - és Természetvédelmi Főfelügyelőség
- a kérelem illetéke: 5000. - Ft

- a kérelemhez mellékelendő műszaki dokumentáció tartalmi követelményeit a 213/2001. (XI.14.) Korm. rendelet 21. §-a tartalmazza

*„21. § A hulladékkezelési engedély iránti kérelemnek tartalmaznia kell a következőket:*

- a) az engedélyt kérő nevét, KSH azonosító kódját;*
- b) a tervezett kezelési tevékenység megnevezését;*
- c) a kezelni kívánt települési hulladék*
- ca) megnevezését, tervezett összetételét,*
- cb) tervezett mennyiségét,*
- cc) kezelési technológiáját, annak műszaki és környezetvédelmi jellemzőit;*
- d) a kezelés telephelyére vonatkozó műszaki jellegű információkat;*
- e) a tervezett tevékenységgel érintett település megnevezését;*
- f) a környezetbiztonságra, illetőleg az esetlegesen bekövetkező havária elhárítására vonatkozó terveket;*
- g) az engedélyt kérőnek a hulladékkezelést szolgáló műszaki és pénzügyi eszközeit, személyi feltételeit.”*

A háztartásban keletkező települési szilárd hulladékot a hulladék termelője (birtokosa) külön engedély nélkül - a környezetszennyezés kizárása mellett - saját maga is elszállíthatja.

- az engedélyezési eljárásban közreműködő szakhatóságok

Az ÁNTSZ illetékes városi intézete és a begyűjtési és a szállítási tevékenység engedélyezésénél az illetékes megyei közlekedési felügyelet kötelezően.

A kérelemtől függően más szakhatóságok bevonása is szükségessé válhat.

- ügyintézési határidő: 30 nap
- jogorvoslati lehetőség:

A határozat ellen - a kézbesítéstől számított 15 napon belül - a Környezet - és Természetvédelmi Főfelügyelőséghez, mint II. fokú környezetvédelmi hatósághoz címzett, de az I fokú környezetvédelmi hatóságnál előterjesztett, kétpéldányos fellebbezéssel lehet élni.

## 6. A levegővédelmi engedélyezés

- az alapul szolgáló jogszabály
  - a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001 (II. 14.) Korm. rendelet, melynek 9. § (1) bekezdése alapján a „*Levegőterhelést okozó, helyhez kötött légszennyező pontforrás (amelynél a légszennyező anyag kibocsátási jellemzői mérésrel egyértelműen meghatározhatók) létesítéséhez, meglévő bővítéséhez, rekonstrukciójához, felújításához, korszerűsítéséhez, az alkalmazott technológia váltásához (a továbbiakban együtt: létesítéséhez), működésének megkezdéséhez, működtetéséhez a környezetvédelmi hatóság szakhatósági hozzájárulása, engedélyező hatóság hiányában engedélyre szükséges.*”
  - a kérelem beadása
    - a kérelem benyújtója: engedélyköteles forrás üzemeltetője
    - a kérelem benyújtási helye: területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőség
    - a kérelem illetéke: 5000, -Ft
    - a kérelem határideje: a 2001. július 1. előtt a már megelevő légszennyező források üzemeltetőinek 2003. július 1-jéig kellett a levegővédelmi működési engedélykérelmeket az illetékes környezetvédelmi felügyelőségnek benyújtani.
    - Az újonnan létesülő légszennyező források esetében pedig az üzemeltetők folyamatosan kötelesek a levegő-tisztaságvédelmi működési engedélykérelmeket benyújtani.
  - a kérelem tartalmi követelményei
- a 21/2001 (II. 14.) Korm. rendelet 4.1. melléklete alapján:
- „1. az engedélykérő azonosító adatai,
  2. a létesítmény, illetve technológia telepítési helyének jellemzői,
  3. helyszínrajz, a légszennyező források bejelölésével,
  4. a tervezett tevékenység leírása, az épület, építmény, berendezés (a továbbiakban együttesen: létesítmény) légszennyező forrásainál alkalmazott technológia ismertetése,
  5. a létesítményben, illetve a technológiában felhasznált nyersanyagok, segédanyagok és egyéb adalékanyagok, valamint az energiahordozók minőségi jellemzői és mennyiségi adatai,
  6. a létesítményben, illetve a technológiában termelt energia, késztermékek minőségi jellemzői és mennyiségi adatai,
  7. a létesítmény, illetve technológia légszennyező forrásai,
  8. a létesítmény, illetve technológia várható kibocsátásai a környezeti elemekbe, a kibocsátások mennyiségi és minőségi jellemzői, a környezetre gyakorolt lényeges hatások,
  9. a kibocsátások megelőzését, vagy ahol ez nem lehetséges, mérséklését szolgáló technológiai eljárások és egyéb műszaki megoldások,
  10. ahol szükséges, a létesítményben, illetőleg a technológiában a hulladékok keletkezését megelőző, illetőleg csökkentő tervezett intézkedések,
  11. további intézkedések, amelyek az energiahatékonyságot, a biztonságot, a szennyezések megelőzését szolgálják, különös tekintettel e rendelet 8. § (1) bekezdésében foglaltakra,
  12. a kibocsátások folyamatos ellenőrzését biztosító intézkedések,
  13. annak bemutatása, hogy az alkalmazott technológia, termelési eljárás megfelel az elérhető legjobb technikának,
  14. az 1-13. pontokban részletezettek közérthető összefoglalása.”

- az engedélyezési eljárásban közreműködő szakhatóságok

Amennyiben építéshatóság ad ki engedélyt, akkor a felügyelőség, mint szakhatóság jár el. Amennyiben a felügyelőség önállóan adja ki az engedélyt, akkor nincs más közreműködő szakhatóság az eljárásban.

- ügyintézési határidő: 30 nap
- jogorvoslati lehetőség

A határozat ellen - a kézbesítéstől számított 15 napon belül - a Környezet - és Természetvédelmi Főfelügyelőséghez, mint II. fokú környezetvédelmi hatósághoz címzett, de az I fokú környezetvédelmi hatóságnál előterjesztett, kétpéldányos fellebbezéssel lehet élni.

## 7. Az aktív feldolgozás (bérmunka) környezetvédelmi engedélyezése

- az alapul szolgáló jogszabály

- a vámjogról, a vámeljárásról, valamint a vámigazgatásról szóló **1995. évi C. törvény 73 §. (2) bekezdésének b.) pontja** alapján, aktív feldolgozásban történő vámkezelést a vámhivatal a környezetvédelmi engedély kiadása után végzi. Az engedélyt a telephely, illetve a munkavégzés helye szerint illetékes környezetvédelmi felügyelőség adja ki.

**A környezetvédelmi felügyelőség közreműködése nem szükséges az aktív feldolgozási tevékenység engedélyezésekor, ha a telephelyen folytatott tevékenység környezetvédelmi engedéllyel vagy telepengedéllyel rendelkezik.**

- a kérelem beadása
- a kérelem benyújtója: az aktív feldolgozás (bérmunka) végzője
- a kérelem benyújtásának helye: illetékes környezetvédelmi felügyelőség
- a kérelem illetéke: 5000,- Ft.
- a kérelemhez mellékelendő műszaki dokumentáció tartalmi követelményei:
- a beruházó/érdekelt nevét (megnevezését), lakhelyét (székhelyét), adószámát vagy Környezetvédelmi Ügyfelazonosító Jelét (KÜJ szám),
  - a bérmunka szerződés eredeti és hiteles magyar nyelvű példánya,
  - a telephely használatának jogosságát igazoló tulajdoni lap vagy bérleti szerződés másolata,
  - az aktív feldolgozás keretében végzendő technológia és alkalmazott berendezések, gépek ismertetése,
  - a felhasznált anyagok fajtái, mennyiségei, a várhatóan keletkező hulladékok mennyiségei éves szinten, a keletkező hulladékok hasznosításának, ártalmatlanításának módja,

- a telephelyet ábrázoló földhivatali vagy rendezési tervbeli léptékhelyes helyszínrajz [különös tekintettel a telephely körül elhelyezkedő védett létesítményekre (lakóház, közintézmény, stb.)],
- a veszélyes hulladékok üzemi gyűjtésére (ha van ilyen) szolgáló létesítmény építészeti műszaki leírása, telephelyen belüli elhelyezkedésének ábrázolása,
- a keletkező technológiai szennyvíz elhelyezése, az éves keletkezett mennyiség megjelölésével (zárt gyűjtő, közcsonatna, stb.),
- a kommunális szennyvíz elhelyezésének ismertetése,
- a tevékenység során keletkező légszennyező anyagok ismertetése, a mennyiségek feltüntetésével,
- a légszennyező források helyszínrajzon történő megjelölése.

ügyintézési határidő 30 nap

- jogorvoslati lehetőség

**Az aktív bér munka végzésének környezetvédelmi engedélye, illetve kiadása megtagadása ellen – a kézbesítéstől számított 15 napon belül – a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőséghez, mint II. fokú környezetvédelmi hatósághoz címzett, de az I. fokú környezetvédelmi hatóságnál előterjesztett, kétpéldányos fellebbezéssel lehet élni.**

#### **8. Felszámolási és végelszámolási eljárással kapcsolatos környezetvédelmi nyilatkozat**

- az alapul szolgáló jogszabályok

- a csodeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló többször módosított **1991. évi II. törvény (Cstv.) 31. § (1) bekezdése c pontjában (felszámolási eljárás), illetve 70. § c pontjában (végelszámolási eljárás) előírtak szerint az érintett gazdálkodó szervezet vezetője köteles a felszámolás (végelszámolás) kezdő időpontjától számított 30 napon belül az érintett telephely szerint illetékes környezetvédelmi felügyelőség(ek)nek írásos nyilatkozatot tenni arról, hogy maradtak-e fenn olyan környezeti károsodások, környezeti terhek, melyekből bírságfizetési vagy egyéb fizetési kötelezettség, vagy a károsodások, illetve terhek rendezéséhez szükséges kiadás származhat.**

- a felszámolási eljárás és a végelszámolási eljárás környezet- és természetvédelmi követelményeiről szóló 106/1995. (IX. 8.) Korm. rendelet 3. §-a, valamint annak 1. számú melléklete ad iránymutatást a nyilatkozattal kapcsolatban, amelyet nyomtatványon, telephelyenként 2 –2 példányban kell előterjeszteni.

#### **9. Zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelem**

- az alapul szolgáló jogszabály
- a zaj- és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V.12.) MT rendelet 6. § (1) „Zajt előidéző

a) üzemi létesítmény létesítése, üzembe helyezése, illetőleg meglévő üzemi létesítmény felújítása, bővítése és korszerűsítése esetén az építtető,

b) jelentős építési munka esetén a munka megkezdése előtt a kivitelező köteles a környezetvédelmi hatóságtól zajkibocsátási határérték megállapítását kérni és annak megtartásáról gondoskodni.

(2) Az (1) bekezdésben felsorolt zajforrásokra nem kell zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, ha a zajterhelési határérték teljesül, és erről a tervező, illetőleg a kivitelező nyilatkozik.”

2. § (1) bek. c) pontja szerint „szolgáltató tevékenységet ellátó üzemi létesítmény minden olyan létesítmény, amelyben az e rendelet mellékletében meghatározott tevékenységet folytatják.”

- általános szabályok

A zajkibocsátási határérték megállapítására irányuló kérelemben ismertetni kell 1.) a zajforrásokat, 2.) a helyszíni viszonyokat, 3.) a zaj csökkentésére tervezett megoldásokat és azok várható eredményét, valamint 4.) a zajkibocsátási határérték megállapításához szükséges egyéb adatokat.

A zajkibocsátási határérték megállapítása után minden olyan változást, amely a kibocsátási határérték túllépését eredményezi, illetőleg a túllépés mértékére jelentős hatással van (a technológia megváltoztatása, zajos gépek üzembe állítása, áthelyezése vagy leállítása stb.) 30 napon belül be kell jelenteni a környezetvédelmi hatóságnak. A bejelentés alapján a környezetvédelmi hatóság új zajkibocsátási határértéket állapíthat meg.

A zajkibocsátási határérték megállapítását követően rendszeres adatszolgáltatási kötelezettség nem áll fenn.

### III. Adatgyűjtési tevékenység

#### 1. Levegővédelem

- az alapul szolgáló jogszabály

- a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II.14.) Korm. rendelet 16. §-a: „(1) A rendelet hatálya alá tartozó, valamennyi helyhez kötött pontforrásra, illetve a környezetvédelmi hatóság által határozatban előírt bejelentés köteles diffúz forrásra az üzemeltető köteles - az (5) bekezdés szerinti bejelentési űrlapokon - adatokat szolgáltatni a környezetvédelmi hatóság számára (alapbejelentés - LAL és légszennyezés mértéke éves bejelentés -LME).

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak nem vonatkoznak a háztartási berendezések forrásaira, valamint a 140 kW névleges bemenő hőteljesítményt meg nem haladó tüzelő- és egyéb, kizárólag füstgázt kibocsátó berendezések forrásaira.”

## 1. Alapbejelentés (LAL)

- **adatszolgáltatási kötelezettség**

**A Kormányrendelet, annak hatálybalépésének időpontjában már meglévő (működő, illetve engedéllyel rendelkező) helyhez kötött légszennyező forrásokról (telephelyekről) 2001. 09. 30-ig teljesítendő alapbejelentési kötelezettséget írt elő.**

**A jogszabály szerint a telephely üzemeltetője (aki lehet tulajdonos vagy bérlő) új légszennyező forrásra (vagyis új telephely, illetve a már nyilvántartásba vett telephely új forrása) alapbejelentést, illetve az adataikban bekövetkezett változások esetén változásjelentést köteles teljesíteni a területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőség részére.**

- **bejelentések altípusai**

### **a) alapbejelentés**

Új légszennyező telephelyre az alapbejelentést a használatbavételi engedélykérelemmel együtt kell teljesíteni, melynek **első lépése** a Környezetvédelmi Alapnyilvántartási Rendszer (KAR) számára szükséges adatlapok (LAL-“KAR”/Ügyfél lap, illetve LAL-“KAR”/Telephely lap) megküldése.

A bejelentés alapján a környezetvédelmi felügyelőség az adatokat - ha azok a környezetvédelmi alapnyilvántartási rendszerben még nem szerepelnek - nyilvántartásba veszi és visszaigazolja:

- § a telephely környezetvédelmi azonosítóját (KTJ),
- § a telephely üzemeltetőjének (adatszolgáltató) környezetvédelmi ügyfél azonosítóját (KÜJ),
- § a telephely tulajdonosának környezetvédelmi ügyfél azonosítóját (KÜJ).

**Már nyilvántartásba vett telephely új légszennyező forrására az alapbejelentést a használatbavételi engedélykérelemmel együtt kell benyújtani.**

A **második lépés** a többi LAL lap kitöltése és megküldése a területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőségre.

### **b) változásbejelentés**

**Változásjelentést akkor kell készíteni és megküldeni a területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőség részére, amikor a nyilvántartásba vett adatokban bármilyen változás következett be, vagy a jogszabályok megjelenésével adatszolgáltatási kötelezettség hatálya alá kerül.**

**Amennyiben az adatszolgáltató/üzemeltető, vagy a tulajdonos adataiban is történt változás, akkor a levegőtisztaság-védelmi adatokban bekövetkezett változást tartalmazó bizonylatok megküldése előtt a Környezetvédelmi Alapnyilvántartási Rendszer (KAR) számára**

**szükséges (ezen változásokat tartalmazó) adatlapokat (LAL-“KAR”/ Ügyfél lap, illetve LAL-“KAR” /Telephely lap) kell megküldeni.**

**A változásokat tartalmazó adatlapokat a telephely üzemeltetője a változások bekövetkezését követő 60 napon belül köteles bejelenteni.**

**Az utolsó bejelentéshez képest bekövetkezett változásokat tartalmazó bejelentés alapján aktualizálásra kerülnek az adatok, a már kiadott és a bejelentésen hivatkozott KTJ azonosító alapján. A bejelentés alapján módosított nyilvántartási adatokról a telephelyet üzemeltető visszaigazolást kap a területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőségtől.**

### **c) javító jelentés**

**Javító adatokat tartalmazó jelentés csak a már számítógépes nyilvántartásba vett adatokra teljesíthető, a környezetvédelmi felügyelőség kezdeményezésére.**

- általános szabályok

**Az adatszolgáltatás az előírt nyomtatványokon, vagy számítógépes adathordozón teljesíthető.**

**Az adatlapok kötelező sorrendje az alapbejelentés, a változásjelentés, illetve a javító adatok kitöltése esetén is a következő:**

1. **LAL/BORÍTÓ** - borítólap
2. **LAL/TH** - telephely adatok
3. **LAL/T** - technológia adatlap
4. **LAL/F** - forrás adatlap
5. **LAL/B** - berendezés adatlap
6. **LAL/K** - kibocsátási adatlap
7. **LAL/TB** - technológiákhoz tartozó források és berendezések adatlapja
8. **LAL/L** - technológiához tartozó leválasztóberendezés adatlapja
9. **LAL/M** - technológiához, pontforráshoz tartozó folyamatos mérőberendezés adatlapja

Az adatszolgáltató lapokat egy példányban kell benyújtani a légszennyezés telephelye szerint területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőségnek.

Az adatszolgáltatónak az adatszolgáltató lapok a benyújtottal azonosan kitöltött másodpéldányát, a hozzá kapcsolódó háttérbizonylatokkal (pl. mérési jegyzőkönyv, termelési adatok) együtt az iratkezelés szabályai szerint kell megőriznie.

## **2. Légszennyezés Mértéke éves jelentés (LM)**

- adatszolgáltatási kötelezettség

Azokra a légszennyező forrásokra, amelyekre alap bejelentési kötelezettség vonatkozik, éves jelentést is teljesíteni kell.

Az éves jelentés célja, hogy a légszennyező tevékenységet folytató, bejelentésre kötelezett adatszolgáltató, a tevékenységével kapcsolatos légszennyezés tárgyévre vonatkozó mértékéről számot adjon. Az éves jelentés alapján kerül megállapításra a levegőszennyezés mértéke, és történik a határértékekre vonatkozó előírások betartásának ellenőrzése.

- jelentések altípusai

**Egy éves jelentés adatlapjainak beküldése után, adott esetben további adatlapokat kell beküldeni, egyrészt azért, mert a felügyelőség a megküldött éves jelentésben hibákat talált, másrészt azért, mert az adatszolgáltató saját maga észlelt javítandó pontatlanságokat az adatokban, ennek megfelelően a jelentés típusa az alábbi lehet.**

a) éves jelentés: Adott telephelyre és tárgyévre vonatkozó adatszolgáltatás, amelyet az adott évben legelőször küld be az adatszolgáltató.

**b) éves jelentés javítása: A javítás egyaránt irányulhat az éves jelentésben először megküldött, vagy az időközben javított, de még mindig hibás adatok korrekciójára.**

- általános szabályok

**Az adatszolgáltatási kötelezettség alapvetően a közreadott nyomtatványon teljesíthető. Amennyiben az adatlapok műszaki, technológiai okokból nem alkalmazhatók, a környezetvédelmi hatóság határozatban engedélyezheti az adatlapokban foglaltaktól eltérő adatszolgáltatás teljesítését. Az adatszolgáltatónak gondoskodnia kell a bejelentés alapját képező dokumentumok megfelelő archiválásáról.**

Az adatszolgáltatás a következő adatlapokból áll:

|                  |                                                               |
|------------------|---------------------------------------------------------------|
| <b>LM/BORÍTÓ</b> | Borítólap                                                     |
| <b>LM/T1</b>     | Technológia ellenőrző adatai adatlap                          |
| <b>LM/T1-f</b>   | Technológia ellenőrző adatai adatlap folyamatos mérés esetére |
| <b>LM/T2</b>     | Anyagfelhasználási és termelési adatlap                       |
| <b>LM/TA1</b>    | Tüzelőanyag felhasználás adatlap                              |
| <b>LM/TA1-f</b>  | Tüzelőanyag felhasználás adatlap folyamatos mérés esetére     |
| <b>LM/TA2</b>    | Tüzelőanyagok minőségi adatai adatlap                         |
| <b>LM/PF1</b>    | Pontforrás üzemeltetési adatai adatlap                        |
| <b>LM/PF2</b>    | Pontforrás kibocsátási adatlap                                |
| <b>LM/PF2-f</b>  | Pontforrás kibocsátási adatlap folyamatos mérés esetére       |
| <b>LM/DF</b>     | Diffúz forrás adatlap                                         |
| <b>LM/VOC</b>    | VOC adatok adatlap                                            |
| <b>LM/L</b>      | Leválasztott anyagok adatlap                                  |

**Az adatlapok egyaránt alkalmasak a tárgyévre vonatkozó éves jelentés megtételére, illetve – amennyiben a beküldött adatszolgáltatás javításra szorul – javító adatok közlésére.**

**Az adatlapokat két példányban kell elkészíteni. Az első példányt a felügyelőségnek kell megküldeni, a második példányt a hozzátartozó háttérbizonylatokkal együtt az iratkezelés szabályai szerint az adatszolgáltatónak meg kell őriznie.**

Az éves jelentéshez kapcsolódóan, az üzemeltetőnek a jelentéssel egyidejűleg a jogszabályokban előírt ún. alátámasztó adatokat, dokumentumokat is meg kell küldenie, illetve a környezetvédelmi felügyelőség további dokumentumok és adatok benyújtását is előírhatja.

A Korm. rendelet 27.§ (6) bekezdése értelmében, a rendeletben előírt légszennyezés mértéke éves jelentést első alkalommal 2003. március 31-ig, ezt követően pedig a tárgyévét követő év március 31-ig kell teljesíteni.

Éves jelentést, a fent megadott határidőig nem csak a teljes évről kell tenni, hanem éves jelentést kell beküldeni a tört évekről is, amennyiben a légszennyező tevékenység év közben kezdődött, vagy szűnt meg, illetve abban az esetben is, ha a tevékenységet szezonális jelleggel végezték.

Az adatszolgáltatást a telephely szerint illetékes felügyelőséghez kell benyújtani.

## 2. Vízvédelem

### a) a felszín alatti vizek védelme

- az alapul szolgáló jogszabály

a felszín alatti vizek minőségét érintő tevékenységekkel összefüggő egyes feladatokról szóló 33/2000. (III.17.) Korm. rendelet 14. § (1) „*A felszín alatti víz veszélyeztetésével, terhelésével járó tevékenységek jellemzőit az "Alap-bejelentőlap a felszín alatti víz és a földtani közeg veszélyeztetéséről, terheléséről" megnevezésű bejelentőlapon (a továbbiakban: alap-adatlap), illetve "Részletes bejelentőlap a felszín alatti víz és a földtani közeg veszélyeztetéséről, terheléséről" megnevezésű adatlapon (a továbbiakban: részletes-adatlap), valamint "Éves jelentés a felszín alatti víz és a földtani közeg veszélyeztetéséről, terheléséről" megnevezésű jelentésben (a továbbiakban: éves jelentés) kell benyújtani az engedélyköteles tevékenység helye szerint illetékes felügyelőséghez (a továbbiakban: bejelentés).*”

- adatszolgáltatási kötelezettség alanyai

Alap-adatlapot kell benyújtania annak, aki

- engedélyköteles tevékenységet szándékozik megkezdeni és engedély, vagy szakhatósági állásfoglalás iránt kérelmet nyújt be,
- a rendelet hatálybalépésekor (azaz 2000. június 7-én) már engedélyköteles tevékenységet folytat, továbbá
- a környezetvédelmi felügyelőség határozata alapján engedélyköteles tevékenység miatt alap-adatlap benyújtására kötelezett.

Részletes-adatlapot kell benyújtania annak, aki

- engedélyköteles – háztartási igényt meghaladó – tevékenységet szándékozik megkezdeni a Kr. hatálybalépését követően és engedély, vagy szakhatósági állásfoglalás iránt kérelmet nyújt be,
- a környezetvédelmi felügyelőség határozattal részletes-bejelentőlap benyújtására kötelezi, továbbá

- a Kr. 3. sz. melléklete szerinti tevékenységet folytat és tevékenysége során kockázatos anyagot helyez el
  - évi 100 tonna felett, amelynél a felszín alatti vízre vonatkozó (B) szennyezettségi határérték (10/2000. (VI. 2.) KöM-EüM-FVM-KHVM együttes rendelet 3. melléklet) 1 mg/l, vagy azon felüli;
  - évi 1 tonna felett, amelynél a felszín alatti vízre vonatkozó (B) szennyezettségi határérték 1 mg/l alatti.

**Éves jelentést kell benyújtania mindazoknak, akiket a környezetvédelmi felügyelőség az alap-, illetve a részletes-adatlapok adatainak értékelése alapján határozattal arra kötelez.**

*Engedélyköteles tevékenység* a Kr. 10.§-a alapján: kockázatos anyag, vagy kockázatos anyagot tartalmazó anyag elhelyezése (elhelyezés: olyan tevékenység, amelynek célja az anyagok lerakása, tárolása, deponálása, ürítése a földtani közeg felszínén, vagy a földtani közegben műszaki védelemmel, vagy annak hiányával), továbbá felszín alatti vízbe történő közvetlen és közvetett bevezetése, a Kr. 5 §-ban foglaltakra figyelemmel.

*Kockázatos anyag*, a K1 és K2 kockázatos anyagok besorolását a Kr. 1. sz. melléklete, valamint a 10/2000. (VI. 2.) KöM-EüM-FVM-KHVM együttes rendelet tartalmazza.

- általános szabályok

Az adatszolgáltatás a következő adatlapokon történhet:

|                     |                     |
|---------------------|---------------------|
| CLP:                | Címlap              |
| EH1, EH2, EH3, EH5: | Alap-adatlapok      |
| R1 – R2:            | Részletes-adatlapok |
| ÉJ1 – ÉJ7:          | Éves jelentés       |

Az alap-adatlapok sorszámozásában nincs folytonosság, hiányzik az EH4 elnevezés. Ennek oka, hogy az EH4 alap-adatlap tartalma átkerült más lapokra, viszont a többi adatlap számozása nem változott. Az EH2 terjedelmi okokból két lapból áll (EH2-1, EH2-2).

Az alap-adatlapot és a részletes-adatlapot

- az engedély, vagy szakhatósági állásfoglalás iránt kérelmet benyújtó adatszolgáltatónak a kérelem benyújtásával egyidejűleg,
- a környezetvédelmi felügyelőség határozatával kötelezett adatszolgáltatónak a határozatban megjelölt időpontban kell benyújtani.

**Éves jelentést a tárgyévet követő év január 31-ig kell benyújtani.**

A bejelentés benyújtása után bekövetkező változásokat az adatszolgáltatónak a tárgyévet követő év január 31-ig kell közölnie

- az alap-, vagy részletes-adatlap módosításával,
- az éves jelentésre kötelezett adatszolgáltatónak az éves adatokban beálló változásokat pedig az éves jelentéssel együtt, ahhoz csatolva, vagy új alap-adatlapon kell benyújtania.

Minden adatra vonatkozóan kötelező a változások bejelentése. Az a változásjelentés nem fogadható el, amely a legutoljára bejelentett időszakot megelőző időszakra vonatkozik.

Az adatlapokat egy példányban kell benyújtani, a benyújtottal azonosan kitöltött második sorozat adatlapot a hozzá kapcsolódó háttérbizonylatokkal együtt meg kell őrizni.

A bejelentési, adatszolgáltatási kötelezettség a minisztérium vagy kijelölt szerve által közreadott nyomtatványon vagy számítógépes adathordozón teljesíthető. Az adatszolgáltatónak gondoskodnia kell a dokumentumok, illetve adatokat előállító és továbbító eljárások megfelelő archiválásáról.

Az adatszolgáltatás során közölt adatok teljeskörűségéért, a bejelentésre kötelezettre érvényes számviteli szabályokkal, statisztikai rendszerrel, valamint egyéb nyilvántartási rendszereivel, mérési, megfigyelési adataival való egyezéért a bejelentésre kötelezett a felelős.

#### b) a felszíni vizek védelme

- az alapul szolgáló jogszabály

- a felszíni vizek minősége védelmének egyes szabályairól szóló 213/2001. (X.26.) Korm. rendelet 20. § „Az önellenőrzésre kötelezett kibocsátó köteles a szennyvízkibocsátás jellemzőiről és a technológiai folyamatok üzemviteléről adatot szolgáltatni és évente összefoglaló jelentést készíteni a külön jogszabályok rendelkezései szerint, amit köteles az illetékes felügyelőséghez benyújtani a tárgyévet követő március 31-éig.”

**- a használt és szennyvizek kibocsátásának méréséről, ellenőrzéséről, adatszolgáltatásáról, valamint a vízszennyezési bírság sajátos szabályairól szóló 7/2002. (III.1.) KÖM rendelet**

- adatszolgáltatásra kötelezettek köre

a fenti Korm. rend. 19. § (2) „Az a kibocsátó, aki (amely) 15 m<sup>3</sup>/üzemnap mennyiséget meghaladó szennyvizet, továbbá veszélyes anyagokat, bőripari, vegyipari és fémmegmunkálási eredetű szennyvizeket bocsát ki, a külön jogszabályban meghatározottak szerint önellenőrzésre kötelezett (a továbbiakban: önellenőrzésre kötelezett).”

- az adatszolgáltatási kötelezettség tartalma

a KÖM rendelet 19. § (1) bekezdése szerint „Az önellenőrzésre kötelezett kibocsátó (az adatszolgáltatásra kötelezett) - az üzemnaplóban az 1. számú mellékletben előírtak szerint rögzített adatok alapján - köteles a kibocsátására jellemző adatokról évente összefoglaló jelentést készíteni, a 3/I. számú melléklet szerinti vízminőség-védelmi alapbejelentő lapot kitölteni, és ezeket a tárgyévet követő év március 31-ig az illetékes hatósághoz benyújtani.

(2) Amennyiben a 3/II. számú mellékletben szereplő veszélyes anyagok az ott felsorolt technológiákból származnak, a hivatkozott melléklet szerinti táblázatot is ki kell tölteni, és csatolni kell az (1) bekezdés szerinti alapbejelentő laphoz.”

- általános szabályok

**A bejelentési, adatszolgáltatási kötelezettséget a Környezetvédelmi Minisztérium hivatalos lapjában közzétett és a minisztérium internetes honlapján közreadott nyomtatványon, vagy számítógépes adathordozón kell teljesíteni. Az adatszolgáltatónak gondoskodnia kell a**

**dokumentumok, illetve az adatokat előállító és továbbító eljárások megfelelő archiválásáról.**

Az adatszolgáltatás során közölt adatok teljeskörűségéért, a bejelentésre kötelezett egyéb nyilvántartási rendszerével, mérési, megfigyelési adataival való egyezőségért az adatszolgáltatásra kötelezett a felelős.

**A környezetvédelmi hatóság határozatban engedélyezheti az adatlaptól eltérő formában történő adatszolgáltatás teljesítését, ha az adatlap műszaki, technológiai okok miatt nem alkalmazható.**

**3. Hulladékgazdálkodás**

- alapul szolgáló jogszabály

- a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. tv. 51. § (1) „**A hulladék termelője, birtokosa és kezelője a külön jogszabályokban meghatározott módon és tartalommal köteles a tevékenysége során keletkező, más birtokostól átvett vagy másnak átadott hulladék mennyiségét és összetételét fajtánként nyilvántartani, az általa végzett kezelésről, a kezelt és a kezelés eredményéből származó hulladékokról nyilvántartást, a kezelőlétesítmények működéséről üzemnaplót vezetni, és ezekről a hatóságoknak bejelentést tenni.**

(2) Az (1) bekezdés szerinti kötelezettség nem terjed ki azon ingatlantulajdonosokra, akik települési hulladékukat a közszolgáltatónak szerződés alapján átadják. Ezen hulladékok nyilvántartásáról és bejelentéséről a közszolgáltató a külön jogszabályokban meghatározottak szerint gondoskodik.”

a) kommunális hulladék

- a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI.14.) Korm. rendelet 4. § (2) „**A hulladékkezelőnek nyilvántartást kell vezetnie a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységéről a nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló külön jogszabály előírásai szerint.**”

**A jogszabály egyelőre nem létezik, csak tervezet van, mely szerint a jövőben egyéges adatszolgáltatási rendszert vezetnek be a hulladékok körében.**

b) veszélyes hulladék

- alapul szolgáló jogszabály

a veszélyes hulladékokról szóló 102/1996. (VII.12.) Korm. rend. tartalmazza az ún. Adatszolgáltatási Szabályzatot, „Szabályzat a veszélyes hulladékok adatszolgáltatási rendjéről és belföldi forgalmának nyomonkövetéséről”, mely részletesen szabályozza a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos mindennemű tevékenységhez kötődő adatszolgáltatási kötelezettséget.

**A veszélyeshulladék-forgalomban résztvevőknek a fenti rendelet hatálybalépésétől kezdődően a hivatkozott szabályzat részét képező kísérőjegyeket és formanyomtatványokat kell használniuk az országhatárokon belül a hazai hulladékmozgások követésére és az „A” bejelentőlap kivételével 10 évig megőrizniük.**

- bejelentések típusai

- *"Bejelentőlap veszélyes hulladék keletkezéséről"* (a továbbiakban: "VHB"): a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos tevékenységekről a veszélyes hulladék tulajdonosának kell kitöltenie és minden év lezárását követően március 1. napjáig a felügyelőségnek megküldenie (1. függelék). Új, veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenység megkezdését követő 60 napon belül a bejelentőlap első lapját (vállalkozásra vonatkozó információk) kell beküldeni.

- *"Veszélyes hulladék átvételi bejelentőlap"* (a továbbiakban: "A"): az átvevők számára előírt formanyomtatványt naptári negyedévenként kell kitölteni, és a negyedév lezárását követő 8 napon belül megküldeni a felügyelőségnek (2. függelék).

- *"Egyszerűsített bejelentőlap veszélyes hulladékról"* (a továbbiakban: "BA"): a kis mennyiségben keletkező hulladékok esetében használható a "VHB" bejelentőlap helyett, amelyet évente március 1-jéig kell megküldeni a felügyelőségnek (3. függelék).

- *"Kísérőjegy a veszélyes hulladék szállításához"* (a továbbiakban: "SZ"): a veszélyes hulladék átadója tölti ki, és ezzel a kísérőjeggyel szállít(tat)ja a hulladékot (4. függelék).

- *"Kísérőjegy begyűjtéssel átvehető veszélyes hulladékhöz"* (a továbbiakban: "K"): a begyűjtéssel átvehető veszélyes hulladékok szállítására használatos kísérőjegy, amelyet a begyűjtő tölt ki (5. függelék).

**Export, import szállítmányok esetén az "SZ" kísérőjegy helyett a Rendelet 7. számú melléklete (Szabályzat a veszélyes hulladékok országhatárt átlépő szállításáról) szerinti nyomtatványokat kell használni.**

- adatszolgáltatásra kötelezettek

**- termelő, kezelő:**

**A veszélyeshulladék-termelőnek a tevékenysége során keletkezett veszélyes hulladékairól a "VHB" formanyomtatványon kell bejelentést tennie. (A "VHB" bejelentőlap "K" lapján az exportált hulladékot is fel kell tüntetni.) Az adatszolgáltatást akkor is teljesíteni kell, ha az adatokban az előző bejelentéshez képest nem történt változás.**

**A veszélyes hulladék kezelőjének is a termelők számára előírt "VHB" formanyomtatványon kell megtennie adatszolgáltatását.**

**- átadó:**

Az átadó a fenti rendelet hatálybalépésétől kezdődően köteles minden veszélyeshulladék-szállítmányt az "SZ" négy példányos, általa kitöltött kísérőjeggyel ellátni. A kísérőjegy végigkíséri útján a szállítmányt. A kísérőjegy negyedik példánya az átadónál marad, az 1-3.

példányokat a szállító magával viszi. Az átvevő a veszélyes hulladék átvétele után a 3. példányt visszaküldi az átadónak, ezzel igazolja a veszélyes hulladék átvételét az átadó számára.

- szállító:

A szállítónak veszélyeshulladék-szállításra tevékenységi engedéllyel kell rendelkeznie a Környezetvédelmi Főfelügyelőségtől.

A szállító csak olyan veszélyes hulladékot szállíthat, amelyre az engedélye feljogosítja. A szállító a veszélyes hulladék szállítását csak akkor kezdheti meg, ha az átadótól megkapta a kitöltött "SZ" kísérőjegyet és ellenőrizte, hogy a rá vonatkozó adatok helytállóak.

- átvevő:

Veszélyes hulladékot az átvevő csak abban az esetben vehet át, ha annak átvételére és kezelésére a felügyelőségtől engedéllyel rendelkezik, és ha a veszélyes hulladékot azonosította a kísérőjegyen feltüntetettével.

- általános szabályok

A nyomtatványokat a Nyomell Kft-től lehet megvásárolni, a kitöltési útmutatókat, segédleteket pedig a Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó forgalmazza.

A környezetvédelmi felügyelőségek az általuk a veszélyes hulladékok kezelésével, tárolásával és átvételével kapcsolatosan kiadott engedélyekről, az engedélyek visszavonásáról nyilvántartást vezetnek, melynek adataihoz bárki hozzáférhet, a betekintés ingyenes.





**EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület  
Környezettudatos Vállalatirányítási Egyesület**



**dr. Szilávik János  
tanszékvezető, egyetemi tanár**

**BME Környezetgazdaságtan  
Tanszék**

**A környezeti irányítás (lokális)  
rendszere  
/tanfolyami segédlet/**



**A programot támogatta az Oktatási Minisztérium.**

**2003. augusztus**

# I. A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS FOGALMA, SZINTJEI ÉS ÚTJAI

## 1. A fenntartható fejlődés értelmezése

A növekedés és fejlődés konfliktusára a válasz keresése nem maradt meg a tudósok és a zöld mozgalmak képviselőinek körein belül, kikerült az a gazdaság és a politika nemzetközi fórumaira is.

Az ENSZ Közgyűlése 1983-ban Gro Harlem Brundtland asszonyt, az akkori norvég miniszterelnököt egy, a szükséges változás irányait kijelölő, átfogó program kidolgozására kérte fel. A bizottság (World Commission on Environment and Development) 1987-ben Közös Jövőnk (Our Common Future) címmel készítette el jelentését, amelyben rögzítik azokat az elveket és követelményeket, amelyek betartása esetén a Föld megmenthető volna a jövő generációk számára. Ezek az elvek azóta a **fenntartható fejlődés** (Sustainable Development) elveiként váltak ismertté a világon.

A **fenntartható fejlődés** olyan fejlődés, amely biztosítani tudja a jelen szükségleteinek kielégítését, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk lehetőségeit saját szükségleteik kielégítésére. A fogalom a fenntartható gazdasági, ökológiai és társadalmi fejlődést jelenti.

Donella és Denis Meadows fenntarthatónak azt a társadalmat nevezi: „amely képes nemzedékeken át fennmaradni, amely elég előrelátó, elég rugalmas és elég bölcs ahhoz, hogy ne ássa alá saját fizikai vagy társadalmi éltető rendszerét.” (Meadows [2000] 271. o.)

A fenntartható fejlődés alapvető összetevője és üzenete a **jövő nemzedékek** szükségletkielégítési jogának a mai generáció jogával azonos kezelése. Ennek a generációk közötti kölcsönösségi elvnek az érvényesítése komoly és következetesen megvalósított etikai döntést igényel.

Ez az elv viszonylag könnyen elfogadható, ha valaki saját gyermekeire, unokáira gondol. Sokkal nehezebb a gyakorlati érvényesítés egy adott társadalomra, és különösen nehéz, ha az egész Földre kiterjesztjük.

Ennek jogi keretei még országokon belül sem kidolgozottak (pl. Magyarországon is most indultak el kezdeményezések ezirányba).

Azonban hogy ez megvalósuljon, az emberiség alapvető érdeke, hiszen amint azt Vida Gábortól is idéztük, a jövő nagy valószínűséggel nem az egész bioszférát veszélyezteteti, „csupán” néhány veszélyeztetett fajt, közte az embert. A fenntarthatóság követelménye tehát alapvetően az emberi civilizációnak legalább a jelen történelmi szintjén történő megőrzését jelenti.

Amit a további elemzés előtt fontosnak tartok kiemelni, az a fenntartható fejlődésnek mint **minimálprogramnak** az értelmezése. Ez azt jelenti, hogy a jövő generációinak legalább azokat a lehetőségeket biztosítsuk, ami jelenleg a mi rendelkezésünkre áll. Egyszerűen fogalmazva ez azt jelenti, hogy tevékenységünkkel legalább ne rontsuk tovább a helyzetet. Minden ami a minimálkövetelményen túl van, úgymond a „fenntarthatóság” követelményeinek túlteljesítését jelenti. Ily módon ez az az átfogó program, amelyben alapszinten valóban egyet lehet és egyet kell érteni minden közösségnek a Földön.

Az egyetértéstől azonban ma még nagyon távol vagyunk. Nem véletlen, hogy az Európai Bizottság elnöke Romano Prodi a Göteborgban tartott Európai Tanácsülés nyitónapján 2001. június 15-én a következőképpen fogalmazott:

„A fenntartható fejlődés: egy koncepció ritkán ajánlhatott ilyen sokat ilyen sokaknak, miközben ennyire kevesen méltányolták. A hosszútávú előnyök mellett pedig valódi lehetőségeket kínál a jelenben.” (R. Prodi [2001])

A disszertáció fő feladatának tekintem, hogy bemutassam és bizonyítsam, hogy a fenntartható fejlődés hosszútávú előnyei jelenbeni érvényesítésének vannak járható útjai és módjai.

A fenntarthatóság értelmezésében vitát vált ki az a kérdés, hogy milyen mértékben helyettesíthető a természeti tőke művi-gazdasági tőkével. (Megjegyzendő, hogy a vita háttérében is a bioszféra-gazdaság viszonyának eltérő felfogása rejlik. Ld. erről részletesebben a dolgozat 1.1. fejezetében.)

A „**gyenge fenntarthatóság**” álláspontja a természet korlátlan helyettesíthetőségéből indul ki. E felfogás képviselői szerint a megfogyatkozott természeti tőkét szabadon lehet gazdasági tőkével helyettesíteni. E szerint szélsőséges esetben egy természet nélküli világ létrejötte is realitás, ahol a természet funkcióit a gazdaság veszi át. Megítélésem szerint azonban ez a felfogás szűken, gazdasági oldalról szemlélve is tarthatatlan. A bioszféra a gazdaság számára nyújtott (ma még nagyrészt ingyenes) szolgáltatásainak kiesése ugyanis oly mértékű költségnövekedést eredményezne, amely költség oldalról is a gazdaság összeomlásához vezetne. (Most nem említjük azokat az emberi szükségleteket, amelyek csak kis valószínűséggel lennének művi úton helyettesíthetőek.)

Constanza és munkatársai számításokat végeztek az ökoszisztéma által a gazdaságnak nyújtott szolgáltatásokról, amelyek eddig többnyire nem kerültek figyelembevételre a gazdasági költségek között (természeti édesvíz-szolgáltatás, szennyvíztisztítás, klíma stabilitása, talajképzés stb.), és megdöbbentően nagy összeget kaptak.

Az 1997-ben publikált eredmény évi 33 billió ( $10^{12}$ ) dollár, amely közel kétszerese a világ országai által realizált adott év nemzeti össztermékének. (Constanza R. et al [1997])

A „**szigorú fenntarthatóság**” fogalma szerint a természeti javakat csak korlátozott mértékben lehet gazdasági tőkével helyettesíteni. E felfogás képviselői a jövő generáció számára biztosítandó „konstans természeti tőkéről beszélnek”.

A fenntarthatóság szigorú értelmezése esetén is fontos az erőforrások megfelelő használata. Mindenekelőtt fontos ezen erőforrások csoportosítása.

**A. sz. táblázat: Az erőforrások csoportosítása**

|                       | <b>A megújuláshoz szükséges idő</b>                | <b>Ökológiai források</b>            | <b>Energia-hordozók</b>           | <b>Anyagok</b>  |
|-----------------------|----------------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|-----------------|
| <b>Megújuló</b>       | 1 év, vagy kevesebb, az ember által ellenőrizhető  | Mezőgazdasági termékek               | Napenergia, vízenergia, etanol    | Só              |
| <b>Félig megújuló</b> | 1-200 év között emberi beavatkozás nélkül megújuló | Hal, erdő, felszín alatti vizek      | Geotermál- és vízienergia, etanol |                 |
| <b>Nem megújuló</b>   | Nincs gazdasági jelentősége                        | Ózon, veszélyeztetett flóra és fauna | Olaj, gáz, szén, urán             | Ásványok, talaj |

*Forrás: Analysis of the Fundamental Concepts of Resource Management, Gesellschaft für umfassende Analysen GmbH, Vienna, European Commission, Directorate-General Environment, Directorate B – Integrationpolicy and instruments, ENV.B.2 – Economic analyses and employment, August 2000, 11. oldal*  
*Idézi: Surányi Sándor: Források, népesedés a globális gazdaságban. Aula Kiadó Kft. Budapest, 2001. 23. o.*

A fenntartható fejlődés Herman Daly által megfogalmazott három feltétele a következő:

- A megújuló erőforrások felhasználási üteme nem haladhatja meg azok regenerálódási ütemét
- A nem megújuló erőforrások felhasználási üteme nem haladhatja meg a fenntartható megújuló helyettesítők megújulási ütemét

- A szennyezőanyag-kibocsátásának üteme nem haladhatja meg a környezet asszimilatív kapacitását.

Hans Opschoor a fenntartható fejlődés értelmezése során bevezeti és használja a **környezeti tér** (environmental space) fogalmát. A környezeti tér az a terület, amennyit az emberek a természeti környezetből igénybe vehetnek anélkül, hogy annak jellegében maradandó kárt tennének. (H. Opschoor [1998])

## 2. A fenntarthatóság szintjei

A fenntartható fejlődés az emberiség globális, hosszútávú programja. A megvalósulása azonban csak akkor lesz realitás, ha minden szintnek és minden időtávnak megtaláljuk a fenntarthatósági feladatait.

A feladatok és hatások a **természet-gazdaság-társadalom** komplex rendszerét érintik és világosan kell látni, hogy egy környezetvédelmi program önmagában nem fenntarthatósági program, különösen, ha az elkülönült és nem kellően integrált. Nem véletlen, hogy az Európai Unió Ötödik Környezetvédelmi Akcióprogramja, amely a „Fenntarthatóság felé” címet viselte, hasonlóan a jelenlegi hatodik akcióprogramhoz alapvetőnek tartja a környezetvédelem szempontjainak beépítését az ágazati programokba, a szakpolitikákba.

Ugyanakkor a fenntarthatóságot szolgáló környezetvédelmi programok megvalósítása nélkül nem valós célkitűzés fenntartható fejlődésről beszélni. Nem lehet célunkat elérni a fenntarthatóságot szolgáló energia, közlekedési, műszaki fejlesztési, agrár, településfejlesztési, oktatási stb. programok nélkül sem.

Ez az oka annak, hogy munkánk további részében foglalkozunk a fenntarthatóság egy-egy szintjével és útjával.

A természet-gazdaság-társadalom hármásában a fenntartható társadalom megteremtését a fenntarthatóság korábban leírt szigorú értelmezésével, a természeti tőkekorlát tiszteletben tartásával összhangban értjük. A gazdasági tőke ezen korlátok között, és e korlátoknak megfelelő minőségben kell, hogy fejlődjön.

Úgy gondolom, hogy a fenntartható fejlődés ilyen értelmezésével aktívan egyet tudnak érteni mint az ökológiai közgazdászok, mind a környezetgazdászok.

A fenntarthatóság céljai megvalósításában komoly szerepe van a helyi (lokális) kisregionális szintnek. Ezt felismerve jut érvényre az Európai Unió szubszidiaritás elve és ennek szellemében kerülnek kidolgozásra a fenntarthatóság lokális programjai. (E programról szól a dolgozat negyedik fejezete.)

Csak úgy valósulhat meg a fenntartható fejlődés, ha a globális hosszútávú célok megoldását levisszük az egyének, háztartások, vállalatok, szakpolitikák szintjére. Erre mutatunk példát az üvegházgáz-csökkentés gazdasági kérdéseit vizsgáló fejezetben.

A környezetpolitikáknak és az alkalmazott környezetszabályozási eszközöknek szintén a fenntarthatóságot kell szolgálniuk és kiemelten fontos az erőforrások és hatások valós mérése, a teljes gazdasági érték számítása.

A fenntartható fejlődés – fenntartható társadalom megvalósulásának vezérelveit foglaljuk össze Donella és Denis Meadows szerzőpáros gondolataival összhangban. Indokolja ezt az is, hogy ők a *Növekedés határai* 1972-es publikálása után 20 évvel szintén magukénak vallották a fenntarthatóság elvét. (D. D. Meadows [1992]) A rendszer fenntarthatóvá alakításához az alábbi hat elvet fogalmazták meg:

- *A visszajelzések tökéletesítése.*

E követelmény a fenntartható fejlődés irányába tett lépéseink mérhetőségét jelenti. Amint írják, a gazdasági árakba be kell építeni a tényleges környezeti költségeket, és úgy kell átalakítani a gazdasági indikátorokat, például a GNP-t, hogy azokban ne

keveredjen a költség a haszonnal, a teljesítmény a jóléttel, vagy a természeti tőke értéksökkenése a jövedelemmel.

– *A reakcióidő felgyorsítása.*

Keresni kell azokat a jelzéseket, amelyek megbízhatóan figyelmeztetnek, ha a környezet kritikus állapot felé közeledik és ki kell alakítani azt a döntési mechanizmust, amely lehetővé teszi a gyors és hatékony beavatkozást.

Úgy látom, hogy e területen nagyon nagyok a hiányosságok. Az alapvető gazdasági és politikai ellenérdekeltség gyakran lebénítja ezt a folyamatot (ld. pl. Tisza ciánszennyezés kapcsán felmerült döntési hibák).

– *A nem megújuló erőforrások felhasználásának minimalizálása és a megújuló erőforrások eróziójának megelőzése*

– *Minden erőforrás maximális hatékonyságú használata*

Az utóbbi két követelmény összhangban van a korábban H. Daly és H. Opschoor által megfogalmazottakkal. Előbbi az anyag és energia felhasználás hatékonyságának növekedését, a visszaforgatás intenzitásának növekedését jelenti, de jelentenie kell a felhasználás abszolút ütemének csökkenését, esetenként leállítását is.

– *A népesség és a fizikai tőke exponenciális növekedésének lelassítása és végül megállítása*

E követelmény inkább a fejlesztés, mint a növekedés eszméjéhez kapcsolódó célok megfogalmazását kívánja meg. Amint a szerzők írják, egyszerűen, de lényegre törően egy olyan emberi létezés célképzeteit igényli, amelynek nincs szüksége állandó fizikai expanzióra.

Ez a leállás azonban nem azonos a recesszióval. Találó példájukkal – a fenntartható társadalom és a mai gazdasági recesszió közötti különbség körülbelül akkora, mint a fékkel céltudatosan leállított és a falnak rohanással leállított autó közötti különbség.

A gazdaság teljesítményének mérésére mutatókat, statisztikai mérőszámokat alkalmazunk. E mutatók közül a következőkben a gazdasági növekedés ill. a gazdasági fejlettség mérésére szolgáló mutatókat vizsgáljuk a gazdaság-természet-társadalom viszonyában. Feltesszük azt a kérdést, hogy a jelenleg használt GDP milyen hiányosságokkal bír, amikor a gazdaság teljesítményéről ad képet.

Nyilvánvaló, hogy egy mérőszám nem cél, csupán eszköz és a gazdaság és a bioszféra ellentmondásai nem önmagából a mutatóból származnak. Egy rosszul mérő és torz képet mutató eszköz azonban komoly gondokat okozhat a benne bízó és annak alapján ítélő döntéshozóknak. Persze az is megválaszolandó kérdés lehet, hogy a döntéshozók vajon miért ragaszkodnak egy rosszul mérő műszerhez?

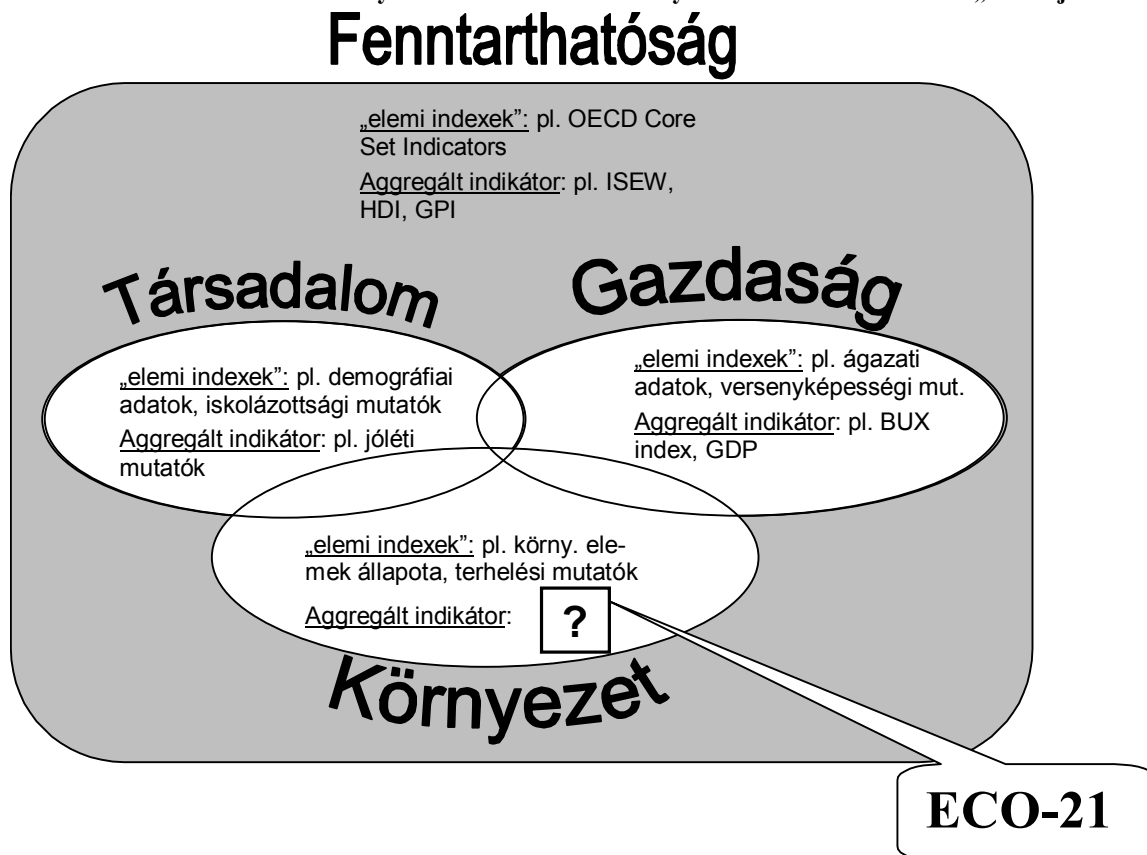
### 3. Komplex környezeti (fenntarthatósági) indikátorok (ECO-21)

A fenntartható fejlődési folyamat mérésére vonatkozóan nemzetközi kutatások folynak az aggregált fenntartható fejlődési makro-indikátorok kifejlesztésére (ISEW, GPI). Az OECD az elmúlt években kifejlesztette a fenntarthatóság gyakorlati mérésére is alkalmas mutatórendszerét (Core Set of Indicators). Ugyanakkor mindeközéig nem állt rendelkezésre olyan környezet indikátor, amely viszonylag könnyen előállítható. Ugyanakkor az aggregált fenntartható fejlődési makro-indikátorok fejlesztése több okból is fontos: feltárja a társadalom, gazdaság és környezet közötti kölcsönkapcsolatokat; azokra az információk gyűjtésére és elemzésre koncentrál, amelyek fontosak a döntéshozók számára.

Addig is, amíg komplex és átfogó megoldás nem születik e mérés elvégzésére, e három nagy rendszer elemzése lesz irányadó a folyamatok értékelésében. Évek óta széles körben alkalmaznak már gazdasági indikátorokat, nemzeti, regionális és nemzetközi szinten egyaránt. Társadalmi indikátorokat szintén fejlesztettek az elmúlt években, amelyeket széles

körben alkalmaznak az egész világon. A környezeti indikátorok jelenleg kifejlesztés alatt állnak. A környezeti indikátorok egyik alapvető problémája az, hogy az adatok gyakran nem elérhetők, vagy hozzáférhetők. Ugyanakkor a környezetvédelem számára szükséges egy egyfajta „korai veszélyjelző” rendszer, amely segíti az ágazatokkal való együttműködést, és megbízhatóan szolgálhat a környezeti veszélyek időbeli felismerésére.

A. sz. ábra: Az ECO-21 környezeti makroindikátor helye az alkalmazott indexek „családjában”



Az ábrán is jelzett hármas rendszerben egy aggregált környezeti mutató az ECO-21 kiszámítására teszek javaslatot.

#### 4. AZ ECO-21 indikátor indokoltsága és alkalmazásának lehetőségei

A második Nemzeti Környezetvédelmi Program (továbbiakban NKP-II) egyik fontos feladata az ország környezetvédelmi helyzetének (ideértve a környezeti elemek állapotának, a környezetszennyező ágazatok terhelésének, és a környezetvédelmi beavatkozások teljesítményének) megbízható mérése. A 2003-ban induló második Nemzeti Környezetvédelmi Program több száz hazai és nemzetközi feladat hatékony, összehangolt megvalósítását tűzi ki célul, amelyek megvalósulásának ellenőrzése bonyolult mérési, monitorozási feladat. E pontos ellenőrzés eredményei az adatok rendelkezésre állása miatt többnyire csak két év elteltével válnak ismertté. Továbbá ezen adatok részletessége gyakran nem teszi lehetővé gyors döntéshozást. E probléma kezelésére olyan környezeti makroindikátort célszerű kialakítani, amely néhány tucat könnyen elérhető adat (indikátor) alapján évenként előállítható. Az ECO-21 lázmérő indikátor főbb jellemzői az alábbiak:

- **Aggregált mutató:** a számítás eredménye a „PSR” model mindhárom összetevőjének megfelelő egy-egy aggregált érték, egyszerűen számítható, a jelenlegi értékét a jelenlegi statisztikai adatok birtokában megbízhatóan lehet becsülni.
- **Környezeti jellemzőség:** Egyaránt jellemző az ágazatok környezetterhelésére, a környezeti elemek állapotára és a válaszingázásokra, de lehatároltan „környezeti” és nem fenntarthatósági indikátor, ugyanis nem tartalmazza pl. a jólét, az esélyegyenlőség, az emberi erőforrások kiaknázása stb. nehezen számszerűsíthető társadalmi elemeit.
- **Időbeni homogenitás:** Múltbeli adatsora legalább 10 évre visszamenőleg előállítható és a – legalább 10 évre előretekintő – jövőképe is viszonylag egyszerűen előállítható.
- **Térbeni reprezentativitás:** Mind nemzetközi, mind hazai regionális léptékben összehasonlíthatóvá tehető.
- **Értelmezhetőség:** Jól kommunikálható, egyszerűen magyarázható, megjegyezhető.

Összefoglalva, olyan indikátor, amely egy-egy számmal jellemzi a környezetet a terhelés, az állapot és a válasz szempontjából, de az eddigi indikátoroknál könnyebben előállítható és magyarázható

## 5. A környezetterhelés, a környezet állapota, és a válaszok a PSR modellben

Az ECO-21 indikátor a környezetet ért terhelések és az ágazatok válaszlépései alakulásának nyomon követését kívánja szolgálni. Ilyen értelemben az ECO-21 környezeti indikátornak tekinthető. A indikátort az OECD által kidolgozott PSR modellből vezettük le. Ennek előnye, hogy a PSR modell a fejlett országok indikátor módszertanában széles körben alkalmazott, másrészt kellően általános ahhoz, hogy ne ütközzünk lehetetlen adatigényekbe. A környezetvédelem alapvető célja a környezeti elemek állapotának javítása. Az állapot romlás egyik legfőbb oka az egyes ágazatok környezetterhelési folyamatai. Ugyanakkor az ágazatok számos környezetvédelmi, környezetorientált intézkedés megtételére szánják el magukat, amelyekkel mérséklék az adott ágazat által kibocsátott környezetszennyezés mértékét. E modellben azzal az egyszerűsített feltételezéssel élünk, hogy a környezetpolitika az ágazatok környezetorientált ösztönzésén keresztül befolyásolja a környezeti elemek állapotát.

A fentiek alapján a PSR modell alkalmazásával a következő három tényező együttese határozza meg a környezeti folyamatokat:

- Környezetterhelési folyamatok (P, Pressure).
- Környezeti elemek állapota (S, State).
- Ágazatok környezetpolitika válaszai (R, Response).

Az ágazatok környezetterhelési folyamatai a környezeti elemekben történő negatív irányú változásnak is értelmezhetők, ugyanakkor az ágazatok környezetpolitikai válaszai, amelyek az ágazatok „zöldülését” jellemzik, a környezeti elemekben pozitív javulást eredményeznek. Az ágazatok e két „ellentétes elő jelű” viselkedése meghatározza az ágazatok ténylegesen a környezetre gyakorolt hatását, azaz az ágazatok „ökológiai lábnyomát”.

## 6. PSR indikátormátrix

Az ECO-21 indikátor számítása az indikátor mátrixban található indikátorok alapján számolható a meghatározott matematikai módszerrel. A PSR modell alapján három nagy csoportba (terhelési, állapot és válasz indikátorok) sorolt indikátorok önmagukban is alkalmasak egy-egy aggregált indikátor képzésére. A tervek szerint az alábbi **aggregált indikátorok** is meghatározhatókká válnak:

B. sz. táblázat: A PSR indikátormátrix elvi felépítése

|                                             |                                       | Környezeti elemek, ökológiai rendszerek |           |             |                                  |                                |                            | "R" --<br>Ágazatok<br>válaszai |
|---------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------|-----------|-------------|----------------------------------|--------------------------------|----------------------------|--------------------------------|
|                                             |                                       | Levegő                                  | Víz       | Föld, talaj | Természet<br>(élő,<br>élettelen) | Emberi<br>egészség,<br>élt mód | ágazati<br>„lenyo-<br>mat” |                                |
| „P” -- Ágazatok terhelése                   | Energia-termelés                      | P11                                     | P12       | P13         | P14                              | P15                            | <b>I1</b>                  | R1                             |
|                                             | Ipar                                  | P21                                     | P22       | P23         | P24                              | P25                            | <b>I2</b>                  | R2                             |
|                                             | Mezőgazdaság                          | P31                                     | P32       | P33         | P34                              | P35                            | <b>I3</b>                  | R3                             |
|                                             | Közlekedés                            | P41                                     | P42       | P43         | P44                              | P45                            | <b>I4</b>                  | R4                             |
|                                             | háztartás,<br>lakosság,<br>társadalom | P51                                     | P52       | P53         | P54                              | P55                            | <b>I5</b>                  | R5                             |
|                                             | határokon<br>„begyűrűző”<br>hatások   | P61                                     | P62       | P63         | P64                              | P65                            | <b>I6</b>                  | R6                             |
|                                             | <i>elemek<br/>használat</i>           | <b>U1</b>                               | <b>U2</b> | <b>U3</b>   | <b>U4</b>                        | <b>U5</b>                      | <b>P<sub>ECO-21</sub></b>  | <b>R<sub>ECO-21</sub></b>      |
| „S” -- Állapot<br>körny.minőségi<br>mutatók |                                       | S1                                      | S2        | S3          | S4                               | S5                             | <b>S<sub>ECO-21</sub></b>  |                                |

## 7. Az ökológiai közgazdaságtan és a környezetgazdaságtan mint kétfajta megoldáskeresés

A tudományok rendszerében az **ökológiai közgazdaságtan**, kiindulva a természet rendszeréből és logikájából, megpróbál globális szinten hosszú távú választ adni a természet-társadalom alapkonfliktusára. Azzal az igénnyel lép fel, hogy feltárja a természet és a gazdaság közötti alapvető konfliktusokat és olyan választ keressen az utóbbi számára, amely alapján mint alrendszer összhangba kerül az átfogó rendszer, a bioszféra működési módjával. A **környezet-gazdaságtan** képviselői ugyanakkor meggyőződéssel vallják, hogy a megoldás irányába haladunk, ha a piaci viszonyokat átalakítva, érzékenyebbé tesszük a piacgazdaságot vagy tágabban a társadalmat a természeti problémákra, és a mindennapi eszközöket igyekszik megtalálni a gazdasági-társadalmi hatások környezetkonform irányába vitelére. A vitában és a megoldáskeresésben kulcsszerepe van a piacnak. A környezet-gazdaságtan képviselői egyértelműen a piacra esküsznek. Az ökológiai közgazdaságtan képviselői között azonban már éles vita van.

Az ökológiai közgazdászok között is vannak, akik a fenntartható fejlődés megvalósítási eszközöként a piacot kívánják felhasználni, és vannak, akik viszont a természet értékei közelébe sem engednék a piacot. Schumacher például azt mondja, hogy ha árat adunk a természeti javaknak, eláruljuk a természetet. Ennek a vállalkozásnak (mármint a természet piaci értékelésének) mégsem logikai képtelensége a legnagyobb hibája: ennél is rosszabb és

a civilizációra nézve pusztítóbb hatású, hogy mindennek ára van, vagy más szóval, hogy a pénz minden érték között a legnagyobbik. (Schumacher [1991] 45. o.)

A fenti kijelentés elgondolkodtató, azonban azoknak is igazuk van, akik azt mondják, hogy a fejlődés érdekében ki kell használni a piac lehetőségeit, a piac „intelligenciáját”. Az általunk korábban idézett másik ökológus közgazdász K. Boulding például úgy vélekedik, sok probléma abból adódik, hogy számos természeti erőforrásnak nincs reális ára, s az emberek nem fizetik meg a szennyezésük által okozott károkat. Ha az embereknek meg kellene fizetni azokat a károkat, amelyek az általuk okozott kellemetlenségek miatt következtek be, sokkal több erőforrást lehetne ezeknek a kellemetlenségeknek a megelőzésére fordítani. (K. Boulding [1993] 18. o.) Ez utóbbi megközelítés irányában lépünk tovább, amikor azt bizonyítjuk, hogy a piacgazdaság viszonyai között reális megoldás az, ha a környezet megóvása érdekében felhasználjuk a közgazdasági-piaci eszközöket. Valójában a fenntartható fejlődés környezeti feltételének biztosítása csak oly módon képzelhető el, ha az externális hatások egy részét beviszük a piac keretein belülre.

Hogyan tudjuk azonban elkerülni azt a helyzetet, ami miatt Schumacher aggódik, nevezetesen, hogy ha a természeti tényezőknek árat adunk, eláruljuk a természetet, s lépésünk pusztítóbb hatású lesz, mint korábbi nem lépésünk. Ezt csak oly módon érhetjük el, hogy magát a piacot, a piac szereplőinek a viselkedését is megváltoztatjuk. Ebből a szempontból fontos a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara 1991-ben közzétett állásfoglalása a fenntartható fejlődésről. A Kamara A fenntartható fejlődés vállalati alapokmányát 1991 áprilisában az Ipari Menedzserek II. Világkonferenciáján (WICEM II) hozta nyilvánosságra. A környezetgazdálkodás itt közölt alapelvei referenciaként szolgálnak az egyéni vállalkozók és a nagyvállalatok számára.

A vállalkozások esetében fontos alapelv a felelős vállalatkonceptió. Ennek lényege az, hogy a vállalat a rövid távú, gyakorta a természeti és társadalmi környezet ellenében ható profitcéljait alárendeli stratégiai céljainak. A hosszú távra tekintő, s a piacot meghatározó vállalkozások, illetve vállalati tömörülések, kamarák, az állam által befolyásolva, a társadalom érdekében olyan piaci feltételeket alakítanak ki, amelyek mintegy megújított láthatatlan kézként a fenntarthatóság irányába viszik a gazdaságot.

A Brundtland Bizottság 1987-ben jelentésében így fogalmazott: „A környezetvédelmi szempontoknak be kell épülniük az adórendszerbe, a beruházási és technikai döntések jóváhagyásába, a külkereskedelembé és a fejlesztési politika minden elemébe...” (Közös jövőnk [1988] 92. o.) A fenti gondolatok továbbvitele szempontjából figyelemre méltóak Lester R. Brown adópolitikáról vallott nézetei. „Most termelő tevékenységet adóztatunk meg és nem a romboló tevékenységeket. Ezt meg akarjuk változtatni és a jövőben bevezetni a romboló tevékenységek adóztatását. Most, amikor a jövedelmet adóztatjuk, valójában a termelést, a munkát adóztatjuk.

Ennek az a hatása, hogy nem biztosítja a gazdasági tevékenységet, ellenkezőleg. A gazdálkodás jó, ha jól van megtervezve. Ily módon, ha környezeti szempontból romboló tevékenységet adóztatunk meg, például a légszennyezést, a globális felmelegedést, az erdőterületek megsemmisítését, a savas esőket, a rovarirtókból származó szennyezést okozó tevékenységét, tehát, ha környezeti szempontból káros tevékenységet adóztatunk meg, akkor gyakorlatilag a hozzájárulásunk pozitív. Ennek a megváltozott adópolitikának kellene a központi szerepet játszania az átmenetben, az átalakulásban, mert ez lehetővé teszi, hogy a piac továbbra is működjék. Tehát kihasználhatjuk a piac örökségét, intelligenciáját és hatékonyságát, ha az adópolitikát arra használhatjuk, hogy a gazdaságot egy környezeti szempontból fenntartható irányba irányítsuk.” (Lester R. Brown [1992])

A kilencvenes évektől a skandináv országokban az új típusú ökoadó bevezetésével olyan céllal kívánják átalakítani az adórendszert, hogy megdrágítsák a meg nem újuló erőforrásokat, egyéb adómérsékléssel pedig csökkentették a terheket a megújuló emberi

munkaerőn. Csökkentik így az anyag-energiafelhasználást, a szennyezést és a környezeti terhelést, de ezzel együtt a munkanélküliséget is.

A példák azt mutatják, hogy a környezeti szabályzásban ezzel nem lebecsülendő sikereket érnek el. Korántsem lehet azonban még kijelenteni, hogy már a fenntarthatóság irányába vezető úton vagyunk. Mikroszinten a profit, makroszinten pedig a GDP által mért érdekelttség ugyanis változatlanul domináns, és a politika szívesebben beszél fenntartható növekedésről, mint fenntartható fejlődésről.

Mint láttuk, az ökológiai közgazdaságtan jeles képviselőinek nem egységes a piaccal kapcsolatos álláspontjuk. Vannak, akik bűnnek tartják a piacot és azt a természet közelébe sem engednék, míg mások úgy találják, hogy a piaci elvek környezetérzékenyvé tétele segíti a gazdaság-természet ellentét feloldását.

De vajon milyen megoldást látnak, akik tagadják a piacot? Schumacher idézett könyvében a következőket ajánlja mintegy végső megoldásként. „Az emberek mindenfelé azt kérdezik: voltaképpen mit tehetek én? A válasz zavarbaejtően egyszerű. Mindannyian munkálkodhatunk azon, hogy rendbe tegyük saját házunk táját.” (Schumacher [1991] 304. o.)

A válasz valóban zavarbaejtően egyszerű, hiszen kísértetiesen összecseng Voltaire *Candide*-jének alapgondolatával, ahol is a következőképpen végződik a történet: „Dolgozzunk, ne okoskodjunk – mondta Martin –, ez az egyetlen módja, hogy tűrhetővé tegyük életünket... Igen, így van – felelte Candide. – De vár ám a munka a kertben.” (Voltaire [1970] 170-171. o.)

Lehet, hogy valóban ennyire egyszerű a megoldás? A fenntartható fejlődésnek az a járható útja, ha emberi léptékkel tesszük a dolgunkat és eszközeinket is ezzel összhangban választjuk meg?

A lépték és a méret fontos tényezője a gazdaságnak is, oly módon, hogy általában preferált a nagyobb lépték (gyorsabb növekedés) és a nagyobb méret.

Ezzel szemben mint tudjuk, Schumacher szemében a „kicsi szép”. E mögött azonban az emberi méret és lépték van, hiszen mint mondja: ami emberi az szép, az ember kicsi, tehát a kicsi szép – a fenntarthatóság pedig, amint azt bizonyítani kívántuk a természettel harmóniában élő emberről szól.

## II. A KÖRNYEZET GAZDASÁGI ÉRTÉKELÉSE

### 1. A természeti tőke mérése, a teljes gazdasági érték

A környezet értékelésekor nem használhatók a közgazdasági elemzések során széles körben alkalmazott értékelési módszerek. E kijelentésünk magyarázatára a környezet sajátos közgazdasági természetével összefüggésben három jellemzőt emelünk ki. Ezek a következők:

- szabad javak, közjavak,
- externális hatások,
- diszkontálási sajátosságok.

## 2. Szabad javak, közjavak

A környezeti tényezők jelentős körei még napjainkban is **szabad** vagy „quasi” **szabad javakként** jelennek meg a gazdálkodási folyamatokban, illetve **közjavak** formájában vannak jelen. Közgazdasági értelemben az a „szabad jószág” (Free good), amelynek kínálata legalább akkora, mint a nulla árhoz tartozó kereslet. Ez azt jelenti, hogy a szabad javaknak nulla az áruk, vagyis nincs áruk. Ebből adódóan esetükben nem értelmezhető a „lehetőség vagy használdozat költség” (Opportunity cost), amely a közgazdaságtan egyik legalapvetőbb fogalma. Egy áru „használdozat költsége” az elszalasztott alternatíva értékét jelenti, azonban a szabad javak ára nulla és hozzájárulásuk semmiféle anyagi áldozatot nem jelent, nincs ennek elszalasztott, feláldozott alternatívák elfogyasztásukkor. Ebből adódóan a gazdaság számára ezek a többnyire természeti javak értéktelennek tűnnek, és a gazdasági logika szerint végtelenségig lehet őket fogyasztani, a végtelenségig lehet velük pazarolni.

A környezeti szabad javak és a gazdaság ellentmondásos viszonyát fokozza az a tény, hogy számos környezeti elem (pl. a levegő) „közjószág” (Public good). A „közjószág” olyan termék ill. szolgáltatás, amely ha valaki számára hozzáférhető, akkor bárki más számára is költség nélkül hozzáférhető.

A közjavak fogyasztása oszthatatlan, mindenki számára teljes mértékben hozzáférhető, és hasznukból senki sem zárható ki. A fogyasztást akkor nevezzük oszthatatlannak, amikor valaminek egy valaki által történő fogyasztása nem csökkenti érzékelhetően a mások számára rendelkezésére álló mennyiséget. Számos környezeti erőforrás tartozik a közjavak közé. Így pl. egy szép táj, a tiszta levegő, a biológiai sokszínűség stb.

Fontos jellemző, hogy a közjavakból származó előnyök, a tisztán magánjavakból származó előnyökkel ellentétben, egynél több egyént érintő, oszthatatlan külső fogyasztási hatásokkal járnak. (Emlékeztetőként megjegyezzük, hogy ha egy jószág felosztható oly módon, hogy minden egyes rész külön-külön kompetitíven eladható más-más egyénnek, amikor nem érvényesül külső hatás, akkor magánjószágról van szó.) Fontos tudni, hogy a közjavak mellett vannak „közrosszak” is, amelyek leggyakrabban a közjavak felhasználásának negatív effektusai. (Ilyen pl. a CO<sub>2</sub>-kibocsátással összefüggő üvegházhatás, a fajok pusztulása, a savas esők stb.)

## 3. Externális hatások

Amint az a környezetgazdaságtan alapirodalmából jól ismert, a gazdaságban egyre jelentősebb körben és mértékben érvényesülnek az **externális hatások**. Az a tevékenység, amely a gazdaság egyik szereplője számára hasznot, profitot hoz, az a gazdaság egy vagy több szereplője számára veszteséget jelent. Ugyanakkor a negatív hatást és az ezzel járó költségeket, kárt a piac nem érzékeli és ebből fakadóan nem értékeli. Ily módon az egyes egyének-vállalkozók, miközben a saját profitjuk maximalizálására törekednek és ennek során a „közjót” is szolgálják, a negatív externális környezeti hatások következtében előidézett károk eredőjeként esetenként a „közrosszat” érik el. A hagyományos közgazdasági elemzési módszerek a vállalati jövedelmezőséget vizsgálva figyelmen kívül hagyják az externális károkat és a vállalkozás profitjából nem kerülnek levonásra a másoknak okozott károk. Ebből következően a gazdaságossági elemzések során profitabilisnak a társadalom számára is hasznos tevékenységnek tűnnek olyan vállalkozások, amelyek valóságos társadalmi hatásaikat tekintve károsak.

A fent leírt folyamatok nem eseti jelenségek, amelyek egy-egy üzleti tranzakció után lezárulnak, hanem mintegy láncreakcióként, önmagukat fenntartva és erősítve terjednek.

A másoknak környezeti károkat okozó, de profitot hozó tevékenység profitjából a vállalkozó ugyanis fejleszteni is tud, sőt pozitív gazdasági helyzetéből adódóan mind a banki, mind a tőzsdei szférából magához vonja a forrásokat. Ily módon a gazdaságban egy olyan torz tőkeallokáció jön létre és terjed el, amelynek eredményeként a gazdasági növekedés fokozódik, miközben a társadalmi jólét esetleg egyre csökken.

E negatív folyamat feltárása, kárainak és elhárítási költségeinek definiálása az első szakaszt jelenti a probléma megoldásának. A megoldáshoz azonban szükséges olyan jogszabályok létrehozása és olyan joggyakorlat folytatása is, amely ezeket a károkat és költségeket érvényesíti a károkozókkal szemben. (Erről a dolgozat harmadik fejezetében írunk.)

A környezeti javak sajátos értékelésének harmadik oka abban rejlik, hogy a környezeti hatások, a hatások befolyásolására szolgáló beruházások hosszú időtartamúak, a normális gazdasági döntések hatásaihoz képest esetenként nagyon hosszú kihatásúak.

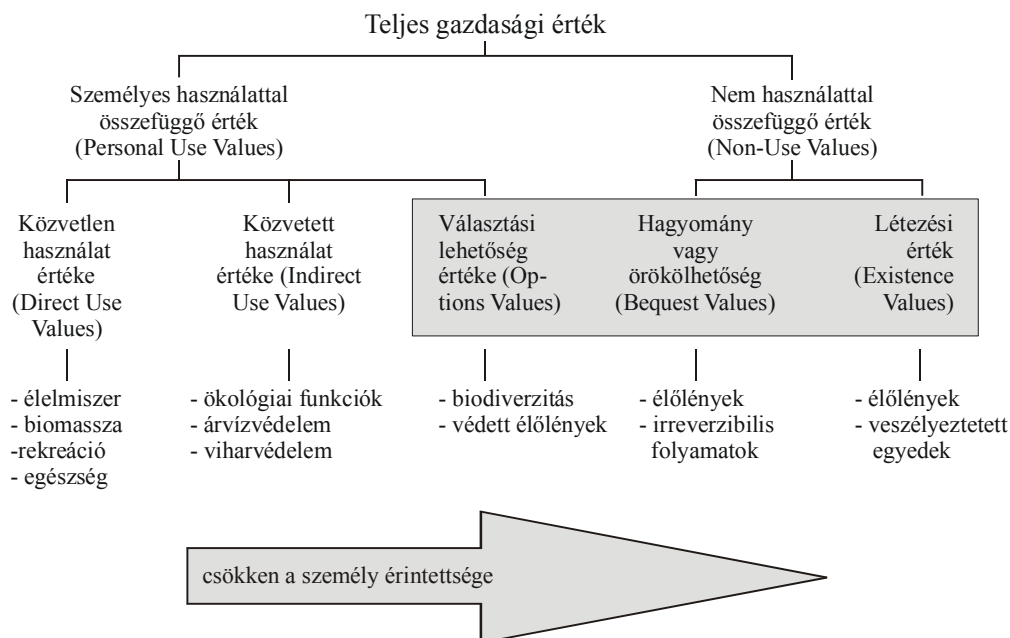
Mivel gazdasági döntéseink esetében fontos a jelenérték meghatározása és a számítás eredménye érzékeny a diszkontláb nagyságára, annak megválasztása kritikus lehet.

#### 4. Diszkontálási sajátosságok

**Mivel a jelenérték számításokhoz használt diszkontálási képletben az időtényező osztóként szerepel, egy magas diszkontláb mellett a távoli jövőben ható jelentős károk jelenértékre számítva igen csekélynek mutatkoznak és a gazdasági kalkulációknál politikai döntéseknél elenyésznek. Ez esetben viszont a jövőbeni környezeti hatásokat is számbavevő környezeti hatásvizsgálatok azt az ösztönzést adnák a beruházónak, hogy hárítsanak szinte minden veszélyt és költséget a jövő generációira. E magatartás viszont szöges ellentétben van a fenntartható fejlődés elvével.**

A természeti erőforrások teljes gazdasági értékösszetevői a használattal összefüggésben két nagy csoportra bonthatók, úgymint a „személyes használattal összefüggő érték” és a „nem használattal összefüggő érték”.

B. sz. ábra:

**A természeti erőforrások értékösszetevői**

Forrás: Mohan Munasinghe: *Environmental Economics and Valuation in Development Decision Making*. Febr. 1992. Env. Working Paper. No. 51. World Bank

A fenti két nagy csoporton belül öt értékösszetevőt különböztetünk meg, úgymint a közvetlen használat értéke; a közvetett használat értéke; a választási lehetőség értéke; hagyomány, vagy örököltetési érték és végül a létezési érték. Egyben ennek a sornak megfelelően értékről értékre haladva csökken a személy érintettsége. Ez a megállapítás azért is fontos, mert ez az értékelési megközelítés az érték megjelenésének hagyományos megfogalmazásán alapul, vagyis az emberi szubjektum (az értékelő) és az objektum (az értékelendő dolog) kölcsönhatásából származik.

Ily módon aztán amíg a természeti erőforrások értékösszetevői közül a „közvetlen használat értéke” viszonylag egyszerűen és megbízhatóan számítható, addig a „létezési érték” nagysága körül rendkívül sok a bizonytalanság.

A személyes használattal összefüggő értékösszetevők között a gazdasági értékelés során kiemelt jelentősége van a „közvetlen használat” értékének. Ennél az értékösszetevőnél az értékelemek közvetlenül kapcsolódnak a személyes használatához, méghozzá többnyire áruk formájában. A természet ezen szolgáltatásai közül kiemelkedők az élelmiszertermelés, a biomassza közvetlen gazdasági felhasználása, az emberi pihenést, egészségmegőrzést, gyógyulást szolgáló rekreációs szolgáltatások.

Ezen értékösszetevők esetében a legerősebb a személy érintettsége és a személy, mint a gazdaság szereplője is a leginkább képes megbecsülni a döntéseit alapvetően motiváló haszonáldozat költséget.

A környezeti hatásvizsgálatok, a környezeti kárszámítások esetében is leginkább ezt az értékkört veszik számba. (Számos esetben meg is maradnak ennél a leszűkített értékbecslésnél.)

A „közvetett használat értéke” a következő értékösszetevő, amely olyan értékkört érint, mint a természet ökológiai funkciója, az árvízvédelem, viharvédelem stb. E funkciók nem kis része rejtve marad mind a gazdaság szereplőit, mind a köznapit szemlélődő előtt.

Addig, amíg pl. a Tisza egészséges állapotában a gazdaság által leginkább számbavett és értékelt hasznok a halgazdaság, fürdési lehetőség (mindkettő mint rekreáció és tőkehozáadék is) voltak, és ugyanazok jelentek meg látványosan a ciánszennyezés során is, mint értékmentés, a folyó élővilágának jelentős része – az ökológiai piramis alapja – rejtve maradt. A Tisza példájánál maradva hasonlóképpen nem kellően értékelték az alapvető ökológiai funkciókat adó, a folyó újjászületését nagymértékben segítő mocsaras, lápos, vizenyős területek sem.

Sajátos összetevője a természeti erőforrásoknak a **választási lehetősége értéke**. Ez az érték azt a lehetőséget jelenti, hogy valaki, aki jelenleg nem fogyasztója a természeti tőke szolgáltatásainak a jövőben az lehet. **A választási lehetőség a „fenntarthatóság” alapeszméje.** A jövő generációi vagy a jelenlegi generációk a jövőben az adott természeti értéket – legalább olyan minőségben, mint a használók a jelenben – választani tudják. A Tisza esetében ez azt jelenti, hogy a folyó a jövőben is élő vízfolyás legyen és ne szennyezett, halott kanális és ha valaki élvezni akarja teljes természeti gazdagságában, úgy megtehesse azt.

Ez az értékösszetevő, amint az a táblázatból látható, közös halmaza a személyes használattal összefüggő és a nem használattal összefüggő értéknek. Ez azért van, mert a választási lehetőség értékében egyszerre van benne a választás (a használat) és a nem választás (a nem használat) is.

Az értékelési szempontok között a **nem használattal összefüggő értékösszetevő a hagyomány vagy öröklőhetőség**, mint érték.

Ez azt jelenti, hogy pl. a természeti folyamatok és az azokhoz kötődő sajátos emberitársadalmi cselekvések sajátos rendszerben összefonódnak és nemzedékről nemzedékre öröklődnek. (Így pl. az az életmód, amely a Tiszához kötődik, az évszázadok óta öröklődő tradicionális tiszai halászat, a hagyományok, a legendák, a nóták, egyáltalán az az érzés, amely a Tiszát a nemzet folyójának vallja.)

A hagyomány és öröklőhetőség, mint érték igen sérülékeny értékösszetevő, hiszen egy-egy jelentős szennyezést talán évek, évtizedek alatt kihever a folyó és meggyógyul, de ha megszakad a hagyomány átadásának a generációs folyamata, a lánc megszakad, a hagyomány örökre elhal.

A személy érintettségét tekintve a napi (gazdasági) használattól a legtávolabb esik a „**létezési érték**”. Ez az értékrész azt jelenti, hogy a természetnek önmagában van értéke. Emellett könnyen lehet, hogy a jövő generációinak óriási jóléti, esetleg gazdasági értéket is képvisel. Példaként említve egy-egy faj génjeiben elrejtett és a jövőben „kiolvasható” információk a gyógyításban komoly értéket jelenthetnek. Mivel azonban az információ nem ismerése jelenleg nem jelent gazdasági értéket, esetleg igen csekély rövidtávú egyéni haszonért feláldozásra kerül a természeti érték.

Felvetődik a kérdés, léteznek-e módszerek, és ha léteznek, akkor milyenek a természeti értékösszetevők mérésére. A válasz az, hogy számos eljárás létezik, amelyek azonban a gyakorlatban csak részben használatosak.

A természeti erőforrások értékelésének három legfontosabb értékelő eljárása a következő:

- termékek esetén a környezeti változások fizikai hatásainak figyelembe vételére számos esetben a termék piaci árát használjuk;
- megállapított előnyök használata (az emberek megkérdezése arról, hogy mit tartanak ők környezeti értéknek);
- a különféle láthatóvá tett előnyök (következtetéseket kell levonni az emberek jelenlegi viselkedéséből).

## 5. Környezetértékelési módszerek

### 5.1 Rekreációs haszon mérése

A természet rekreációs értéke a személyes használattal összefüggő értékkörön belül a közvetlen használattal összefüggő értékrész. A természeti tőkének az a hozadéka, amely az ember pihenését, gyógyulását, önmaga megújulását szolgálja. A természet ezen tulajdonságának tönkretétele az ember és a gazdaság számára hasznos és felhasznált képességei a munkaerő újratermelésében olyan kieséssel jár, amely csak jelentős gazdasági ráfordításokkal pótolható.

### 5.2 Hedonikus árértékelés. Környezeti szempontú ingatlan és munkaerőpiaci értékelés

Az értékelés sajátos módszere, amikor azokból a piacokból kell következtetni a környezeti értékre ahol az értékek közvetlenül, de ezen belül a környezeti értékek csak rejtve figyelhetők meg. A továbbiakban az ingatlan-, lakás- és a munkaerőpiac értékelésen keresztül vizsgáljuk a módszert.

A módszer alapgondolata az, hogy a javak a legkülönbözőbb tulajdonságok együtteseként jelennek meg. A tulajdonságaik közötti különbségek áraikban is visszatükröződnek, s így a megfigyelt árkülönbségekből visszakövetkeztethetünk a különböző tulajdonságok becsült értékére. Ilyen értelemben beszélhetünk ezeknek a tulajdonságoknak a hallgatólágonosan kifejezett (burkolt) áráiról.

A hedonikus árazási módszer egy statisztikai technika arra, hogy a termék árát a termék jellemzők ársorozatára osszuk fel.

A termék piaci árát úgy tekintjük, mint összes jellemzője értékének összegét.

A módszer alkalmazásának tipikus esete, amikor a levegőszennyezésnek vagy zajterhelésnek a hatását vizsgáljuk az ingatlanok áraira vagy a bérlemények díjaira.

### 5.3 A feltételes értékelés (Contingent Valuation Method, CVM)

Minél jobban elmozdulunk jobbra a „teljes gazdasági érték” ábránkban és haladunk a természet közvetlen használati értékétől a létezési érték felé, ezzel arányosan csökken a személy érintettsége és a piaci értékelési technikák alkalmazhatósága. Ilyenkor alkalmazható a feltételes értékelés módszere.

Ilyen esetekben szükséges (az értékelés szempontjából hasznos) az embereket megkérdezni arról, hogy melyek az ő környezeti értékpreferenciáik. Az előre nem látott problémákat értékelő eljárás (CVM) az értékelés egyik nagyon kedvelt formája, ahol a „termék” a környezetben bekövetkezett változás. Az embereket arról kérdezik meg, hogy mennyivel hajlandóak hozzájárulni egy esetleges környezetvédelmi beruházáshoz, vagy mennyit fizetnének a további romlás megakadályozásáért, vagy milyen összegű kompenzációt fogadnának el.

### 5.4 Környezeti kárértékelés

Addig, amíg az előbbieken a természeti tőkeérték változását próbáltuk számbavenni, a továbbiakban a környezeti kárértékelés témakörében a negatív externális költségek (MEC) becslésére vállalkozunk.

A környezetszennyezés által okozott kár különböző formában jelentkezhet.

- Első, s talán a legnyilvánvalóbb az emberi egészségre gyakorolt hatás. (Mint ismeretes a szervezetbe bejuttatott szennyezett levegő, víz, egyéb környezeti hatás betegségeket okozhat.)
- A károk másik nagy csoportját adják az élő természetben okozott károk.
- Harmadik csoportba tartoznak a szennyezés következtében az épített környezetben keletkezett károk. (Sajátos csoportot képeznek a tájrobmolások, melyek részben a természeti, részben az épített környezet részei.)

A kár nagyságának becsléséhez:

- meg kell határozni az érintett kategóriákat;
- meg kell becsülni a szennyező emissziók által okozott környezetminőség (immisszió) változás és az érintett kategóriáknak okozott kár közötti fizikai kapcsolatot;
- meg kell becsülni az érintett felek reakcióit a károkozás mérséklésére; és
- gazdasági, pénzbeni értéket kell adni a fizikai, biológiai károknak.

Meglehetősen nehéz a lehetséges hatások beazonosítása, mivel azok egy helyi szennyezéstől az egészség veszélyeztetettségén, vagy állat- és növényfajok kipusztulásán át egészen a globális klímakatasztrófáig terjedhetnek. Még nehezebbnek tűnik a hatások pontos nagyságát megadni, azaz kvantifikálni, hiszen a káros anyagok levegőbe, vízbe és talajba egyaránt kerülhetnek, és ott különböző intenzitással bomlanak le és dúsulnak fel. Reakcióba lépnek más anyagokkal, miközben új anyagok jönnek létre. Az élőlények és az anyagok különböző módon reagálnak a káros anyagok általi terhelésekre: további károk léphetnek fel és így egy meghatározott tevékenység pontos részaránya mind meghatározhatatlanabbá válik, miközben a káros hatások kölcsönösen felerősíthetik vagy gyengíthetik egymást.

Ismert fogalom a környezeti hatásértékelés kapcsán is a „szinergia” vagy a szinergikus hatások problémája. Szinergikus hatásról akkor beszélünk, amikor az egyes hatások nem egyszerűen összeadódnak, de egymást felerősítve nagyobb volumenű, sőt más minőségű káros hatásokat okoznak.

A káros anyagok térbeli és időbeli terjedését a környezeti elemekben a terjedési modellek segítségével lehet nyomon követni, és ezáltal az immissziókat kvantifikálni. Az élőlényeknek a káros anyag terhelésekre adott reakcióját pedig a dózis-hatás kapcsolatokon keresztül lehet érzékelni. Mindkét esetben nagymértékben csak becsléshez folyamodhatunk, mivel nagyszámú hatótényezőt és kölcsönkapcsolatot el kell hanyagolni, vagy ezek eleve nem ismertek.

A monetarizálásnak a feladata, hogy pénzértéket rendeljen ezekhez a nagyságokhoz, jelenségekhez – lényegében ezzel kezdődik a közgazdaságtan szerepe. Egyes hatások – például hozamkiesés vagy megnövekedett karbantartási igények – monetarizálása természetesen könnyebb, mint például a fajok kipusztulásának vagy az egészségügyi kockázatoknak a pénzügyi értékelése.

A felsorolt lépéseket különösen azért nehéz megtenni, mert az ok-okozati összefüggések nagyon bizonytalanok, és az érintett kategóriák meghatározása rendkívül bonyolult. Nyilvánvaló pl., hogy közvetlenül embereken nem lehet kísérletezni. Ha az embereket bizonyos szennyező anyag, pl. szénmonoxid különböző szintjeinek tennénk ki azért, hogy tanulmányozhassuk a rövidtávú és hosszútávú hatásokat, néhányan megbetegednének, sőt meg is halnának. Az etikai megfontolások kizárják az ilyen típusú humán kísérleteket. Napjainkban azonban egyre nagyobb, jogos ellenállás jelentkezik a felelőtlen állatkísérletek ellen is. Ráadásul az állatokra gyakorolt hatásból az emberekre gyakorolt hatás

kikövetkeztetése meglehetősen bizonytalan és növeli a bizonytalanságot az időtényező is. Mint ismeretes ugyanis a környezeti károsodások az esetek többségében csak hosszú idő elteltével következnek be.

Milyen módszerek alkalmazásával kell mégis megkísérelni az **egészségügyi károk** kiszámítását?

Az egészségügyi kárszámítást szolgálják a statisztikai összehasonlítások, amelyek ugyanolyan humán populációkat vizsgálnak eltérő környezeti feltételek, szennyezettségi szint mellett. Olyanokat, ahol az emberek alacsony dózisoknak vannak kitéve hosszútávon ill., ahol ez a dózis magas. Ilyen vizsgálatoknál is számos bizonytalansági tényezővel kerülnek szembe a kutatók. A korreláció ugyanis nem szükségszerűen jelent okozati viszonyt is. Az a tény pl., hogy a megbetegedési ill. a halálozási arány a szennyezettebb nagyvárosokban magasabb, mint a tisztábbakban még nem bizonyítja egyértelműen azt, hogy a nagyobb szennyezés okozta a magasabb halálozási arányt. Lehet, hogy a szennyezettebb városokban átlagosan magasabb életkorúak az emberek, ami magasabb halálozási arányhoz vezet. Vagy talán többen dohányoznak, nagyobb a stresszhatás stb.

Az eddig említett értékelési problémák akkor jelentkeznek, amikor meg kell határozni, hogy egy bizonyos hatás vajon a környezetszennyezésből ered-e.

Ha az első kérdésre választ adtunk, következő lépés az, amikor meg kell becsülni, hogy milyen erős a kapcsolat a hatás és a szennyezés koncentráltága között. Másképp fogalmazva, nemcsak azt kell feltárni, hogy vajon a szennyezés nagyobb számú légzőszervi megbetegedést okoz-e, hanem azt is meg kell becsülni, hogy pl. a légzőszervi megbetegedéseknek milyen mértékű csökkenése várható a szennyezés adott mértékű csökkenésétől.

A fenti bizonytalanságokat az elemzők úgy próbálják csökkenteni, hogy hasonló összetételű, de eltérő szennyezettségű településeken gyermek populációkat vizsgálnak. Ilyen vizsgálatra került sor Magyarországon Ajka (mint szennyezett település) és Pápa (mint relatíve tiszta település) között.

Előfordul, hogy az elemzést időben eltolva végzik és így keresnek összefüggést a szennyezésváltozás és a betegség gyakoriság között. (Ilyen vizsgálatra került sor Dorogon, gyerekek légzőszervi megbetegedési gyakoriságát vizsgálva különböző időszakokban.)

## 5.5 Költség-haszon, költség-hatékonyság elemzés

### *Költség-haszon elemzés*

Az értékelési módszerek között jelentős szerepe van a költség-haszon elemzésnek. A költség-haszon elemzés legáltalánosabb kérdése az, hogy meg kell-e valósítani a tervezett beruházásokat, és amennyiben a források korlátozottan állnak rendelkezésre, akkor melyiket válasszuk ezek közül az egyenként elfogadható beruházások közül?

### *Költség-hatékonyság elemzés*

A költség-hatékonyság elemzés kiindulási pontja az a felismerés, hogy a haszon bizonytalan meghatározásával nem mindig lehet korrekt elemzést végezni és nem lehet meghatározni a hatékony elosztást. Ennélfogva a politika célját (például azt, hogy miképpen alakulnak az üvegházgázok a jövőben) valamilyen más alapon kell meghatározni.

A költség–hatékonyság elemzés leggyakrabban **optimalizálási eljárást** jelent. Az optimalizálási eljárás ebben az összefüggésben egy szisztematikus módszer a cél teljesítése legalacsonyabb költségű eszközének megtalálására.

A projekt hatásait – minden rész cél esetében – fizikai és nem monetáris mértékegységekkel jellemezzük. A módszer alkalmazza a „részhatékonyság” fogalmát is. A költségeket és hatékonyságokat egy mátrix-formulával lehet szemléltetni.

C. sz. táblázat: Költséghatékonysági mátrix

| Projekt        | Költségek      | Részhatékonyságok                               |
|----------------|----------------|-------------------------------------------------|
| A <sub>1</sub> | K <sub>1</sub> | W <sub>11</sub> W <sub>12</sub> W <sub>1m</sub> |
| A <sub>2</sub> | K <sub>2</sub> | W <sub>21</sub> W <sub>22</sub> W <sub>2m</sub> |
| A <sub>n</sub> | K <sub>n</sub> | W <sub>n1</sub> W <sub>n2</sub> W <sub>nm</sub> |

A projekt hatásainak egy mutatóvá történő összefoglalása már a politikai döntéshozókra van bízva.

### III. A FENNTARTHATÓSÁG LOKÁLIS PROGRAMJA (LOCAL AGENDA 21; LA21) SZERKEZETE

#### 1. A helyi-kisregionális szint szerepe a fenntarthatóságban

A fenntartható fejlődés megvalósítási kísérletei különféle szinteken folynak, úgy globális, mint regionális ill. kistérségi-helyi szinten. Amint azt az ötödik környezetvédelmi akcióprogramján túljutó Európai Unió önkritikusan megállapítja, az akcióprogramok teljesítésével születtek ugyan eredmények, vannak sikertörténetek, de a fenntarthatóság elvének áttöréséről közel sem beszélhetünk. A részleges sikerek között említhetők azonban **a lokális programokban** elért eredmények. A fenntartható fejlődés globális és hosszútávú elve ugyanis számos esetben ezekben a helyi programokban kezd el kibontakozni ill. helyi szinten hal el és fordul ellenkezőjére. A kelet és kelet-közép európai országok a szocialista rendszer összeomlása után a demokrácia elvének érvényrejutásával egyrészt esélyt kaptak arra, hogy felelős döntéshozatalra kész gazdái legyenek a környezetnek, másrészt azonban arra is esélyt kaptak, hogy a piac által vezérelt vállalkozókként, a természeti javakat csupán tőkejavakként kezelő felhasználói (felélői) legyenek ennek a természetnek.

A Rióban elfogadott „Agenda 21” c. alapidokumentum 28. fejezete – a helyi hatóságok kezdeményezése az Agenda 21 támogatására – címmel foglalkozik a fenntartható fejlődés helyi programjával és ezen belül az önkormányzatok meghatározó szerepével. Innét idézzük az alapelvekre és a teendőkre vonatkozó sorokat.

„Mivel az Agenda 21 által felvetett problémák és megoldások közül sok gyökerezik a helyi tevékenységekben, ezért a helyi hatóságok részvétele és közreműködése meghatározó tényező a megvalósításban. A helyi hatóságok építik ki és tartják fenn a gazdasági, társadalmi és környezeti infrastruktúrát, felügyelik a tervezési folyamatokat, helyi szintű környezeti politikát és szabályozást hoznak létre, és segítenek a nemzeti és az alacsonyabb szintű környezetpolitika megvalósításában. Mivel a helyi kormányzás kapcsolódik legközvetlenebbül az emberekhez, alapvető szerepet játszik az oktatásban, az emberek mozgósításában és fogékonnyá tételében a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében.”  
(Feladatok a XXI. ... 308. o.)

„Minden helyhatóságnak párbeszédet kell kezdenie a lakossággal, a helyi szervezetekkel és a magánvállalkozókkal, majd pedig elfogadni egy „helyi Agenda 21-et”. A tárgyalások és a közmegegyezés során a helyi hatóságok megismerhetik az állampolgárok a helyi, a civil, a közösségi, az üzleti és az ipari szervezetek egyéni, sajátos kezdeményezéseit és megszerezhetik a legjobb stratégiák kialakításához szükséges információkat. A tárgyalások nyomán növekedne a háztartások tudatossága a fenntartható fejlődés különböző területein. Fel kellene mérni és módosítani kell a helyi hatóságok programjait, politikáját, törvényeit és szabályozását az Agenda 21 céljainak elérése érdekében, az elfogadott helyi programoknak megfelelően. Az elkészült stratégiák használhatók lennének helyi, nemzeti, regionális és nemzetközi szintű pénzügyi támogatásokra kiírt pályázatokhoz..” (Feladatok a XXI. ... 308. o.)

Már a Rió-i dokumentum elkészítésében, majd azóta is, a gyakorlati megvalósításban meghatározó szerepe van az **ICLEI-nek** (International Council for Local Environmental Initiatives – Helyi Környezeti Kezdeményezések Nemzetközi Tanácsa).

Az ICLEI az önkormányzatok kezdeményezésére és összefogásával jött létre 1990-ben és azóta is szervezi (iránymutatásokkal, módszertanok kidolgozásával, tanácskozással, stb.) az LA 21 világméretű elterjedésének folyamatait.

**A fenntartható fejlődés lokális programja (Local Agenda 21 – LA 21)** azt célozza, hogy a **természet – gazdaság – társadalom** hármában úgy teremtsen meg helyi, kisregionális szinten az összhangot, hogy az a fenntarthatóság hosszú távú elveit szolgálja.

A Local Agenda 21 egy komplex rendszerépítő és működtető program, amely a **fenntartható fejlődésnek** arra **a szigorú értelmezésére épül**, amely a természeti tőke átváltását gazdasági tőkére csak a bioszféra követelményeit betartva, szigorú határok között tartja megvalósíthatónak, emberi-társadalmi szükségletkielégítőként számbavéve a természeti tőkét is.

Ezzel együtt azonban az is fontos, hogy a gazdaság-kontra természet konfliktusban **az externáliák gazdaságilag optimális szintjének megteremtésére** törekedjünk.

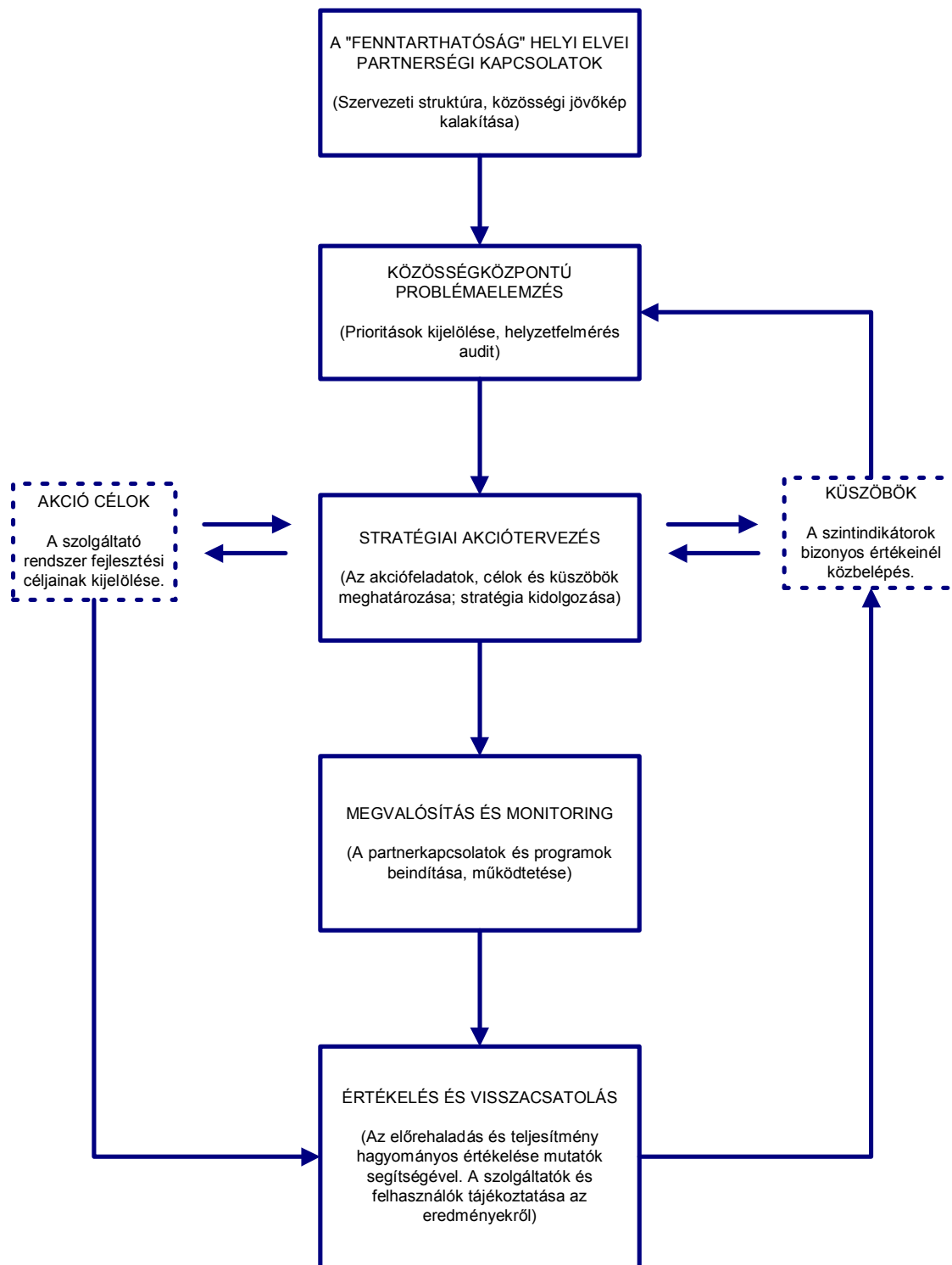
Ebből adódóan, a fenntartható fejlődés „szigorú” elvén felépülő programban primátusa van a természeti környezetnek, de az LA 21 nem azonos a környezetvédelmi programmal. A Program a természet–gazdaság–társadalom hármasságának egységének harmonikus fejlesztését jelenti.

## 2. A fenntarthatóság lokális programjának szerkezete

A Local Agenda 21 megvalósításának nincs olyan szigorú, szabványban rögzített menete, mint pl. az ISO 14001 szabványcsomagnak, vagy az EMAS előírásnak, de létezik javasolt megvalósítási algoritmus, amelyik azonban a kiadott dokumentumokban a régiótól és a megvalósítás idejétől függően is különbözik.

A továbbiakban az ICLE dokumentumok és saját kutatási tapasztalatok alapján ajánlok egy lehetséges algoritmus változatot.

C. sz. ábra: Local Agenda 21 folyamatának szerkezeti vázlata



ICLEI: The Local Agenda 21 Planning Guide alapján

### 3. A Local Agenda 21 – és a fenntartható város program tapasztalatai az Európai Unióban és Magyarországon

Egy ICLE felmérés szerint 1996-ban 64 országban több mint 1800 önkormányzat kezdte el a Local Agenda 21 munkálatait. Az Európai Unió országai közül nemzeti szintű

kampányokat dolgoztak ki Dániában, Finnországban, Hollandiában, Nagy-Britanniában és Svédországban. Az utóbbi években fokozott érdeklődést mutat Németország és Ausztria is. Mivel az LA 21 komplexitása miatt nehezen közvetíthető a társadalom szélesebb célcsoportjai felé, ezért a **német gyakorlatban** jól bevált a problémakör részekrebonthatása, amikor a „konkrétumokat keresni a komplex folyamatokon belül” elvet alkalmazva a helyi közösséget közvetlenül érintő és motiváló témákon, kérdéseken keresztül sikerül az emberek érdeklődését felkelteni az LA 21 iránt. Például: az egyes városrészek közötti közlekedési összeköttetések fejlesztése; szociális célzatú bútorraktár kialakítása; helyi termékekre szervezett ellátás-kereskedelem támogatása, energiamegtakarítási projektek az iskolában, stb.

A németek abban látják az LA 21 összeállításának a komoly kihívását, hogy mennyire sikerül a konkrét tennivalókra koncentrálni anélkül, hogy az alapkoncepciót (fenntartható fejlődés) szem elől veszítenénk.

Amint azt láttuk, az önkormányzatoknak kulcsszerepe van. Azonban a települési hatóságok sok esetben már az indításkor túlságosan is kezükbe veszik az LA-21 folyamatának irányítását. A mindennapi játékszabályok kialakításánál azonban nem hagyható figyelmen kívül az az ötletgazdagság, amit a résztvevő partnerek (nem kormányzati szervezetek, polgári kezdeményezések, szakszervezetek, egyházak, egyesületek és helyi vállalkozások) képviselnek a közös irányelvek, célok-módszerek és konkrét programok megfogalmazásakor. Az LA 21 kidolgozásának kooperációs szintjét a szakemberek Hannover, München és Osnabrück esetében vélik a legmagasabbnak. A közvéleménykutatások szerint ezekben a városokban érzik a szereplők – közöttük az egyes lakosok is – leginkább magukénak a település közeljövőt érintő fejlesztési forgatókönyvét.

Az előbbiekhöz hasonló példák is hozzájárultak ahhoz, hogy az Európai Unió Ötödik Környezetvédelmi Akcióprogramja teljesítésének értékelése során a célok megvalósításában meghatározónak és a legdinamikusabb területnek a lokális programokat tartották.

Az Európai Tanács 1999 decemberében Helsinkiben tartott találkozóján felkérte az Európai Bizottságot, hogy készítsen javaslatot egy olyan hosszú távú stratégiára, amely összekapcsolja a gazdaságilag, társadalmilag és ökológiailag fenntartható fejlődéspolitikát.

A Bizottság közleménye az alábbi címet viseli: „Az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiája; Fenntartható Európa egy jobb világ érdekében: Az Európai Unió stratégiája a fenntartható fejlődésért”.

A fenti hosszú címben a stratégia fő gondolata és fő célja is benne van. A jövőkép, a gazdasági növekedés jellege és a költséghatékonyság a vállalkozások szerepe és az innováció szempontjából igen figyelemreméltók az alábbi idézetben foglaltak.

„A fenntartható fejlődés pozitív hosszú távú jövőképet kínál az Európai Uniónak egy sikeresebb és igazságosabb társadalomról, egyúttal egy tisztább, biztonságosabb és egészségesebb környezet ígéretével – egy társadalomról, amely jobb életminőséget biztosít számunkra, gyermekeinknek és unokáinknak. Ahhoz, hogy ezt a gyakorlatban is megvalósíthassuk, a gazdasági növekedésnek elő kell segítenie a társadalmi haladást és tisztteletben kell tartania a környezetet, a szociálpolitikának alá kell támasztania a gazdaság teljesítményét, a környezetpolitikának pedig költséghatékonynak kell lennie.

Ahhoz, hogy a környezet pusztulását és az erőforrás-felhasználást szét lehessen választani a gazdasági és társadalmi fejlődéstől, a köz- és magánberuházásokat új, környezetbarát technológiák irányába kell terelni. A fenntartható fejlődési stratégiának az elkövetkező években katalizátorként kell szolgálnia a politikusok és a közvélemény számára, továbbá az intézményi reform, valamint a vállalati és fogyasztói magatartás változásának hajtóerejévé kell válnia. Az egyértelmű, szilárd és hosszútávú célkitűzések alakítják majd az elvárásokat és megteremtik azokat a feltételeket, amelyek mellett a vállalkozások kellő bizalommal

rendelkeznek innovatív megoldásokba való beruházásokhoz és új, minőségi munkahelyek létrehozásához.” (Az Európai...[1999] 33. o.)

Külön rész foglalkozik a fenntarthatóság szempontjából fontosnak ítélt lokális szinttel.

„Az, hogy a fenntartható fejlődés célját a társadalom széles körben magáénak tekintse, nemcsak a politikai döntéshozás nagyobb nyitottságától függ, hanem annak megértésétől is, hogy az egyének saját cselekedeteik révén valódi változásokat idézhetnek elő. Például a helyi „Agenda 21” oktatási rendszernek szintén létfontosságú szerepe van abban, hogy előmozdítsa a fenntartható fejlődés céljának jobb megértését, elmélyítse az egyéni és a közösségi felelősségtudatot, ezáltal elősegítse a magatartásbeli változásokat.” (Az Európai...[1999] 39. o.)

Amint az előzőekben kiemeltük, a helyi fenntarthatóság csak a gazdálkodók, a vállalatok egyetértő és tevéleges együttműködésével valósulhat meg. Ezzel kapcsolatban az Európai Unió idézett dokumentuma a következőket fogalmazza meg.

„A közpolitikának kulcsszerepe van a vállalatok erőteljesebb szociális felelősségvállalásának ösztönzésében, valamint olyan keretek kialakításában, amelyek biztosítják, hogy a vállalkozások beépítsék a tevékenységükbe a környezeti és szociális szempontokat. A legelőrelátóbb vállalkozások némelyike már rájött arra, hogy a fenntartható fejlődés új lehetőségeket kínál, és beruházásaikat ennek megfelelően kezdték átalakítani. A vállalkozásokat arra kell ösztönözni, hogy az EU-n belül és kívül folytatott tevékenységük során egyaránt kezdeményező módon közelítsék meg a fenntartható fejlődést.” (Az Európai...[1999] 39. o.)

Úgy ahogy az Európai Uniós dokumentumok már általában, ez is érinti a bővítéssel kapcsolatos teendőket és célul tűzi ki a tagjelölt országok tevéleges bevonását a stratégiai megvalósításába. Amint ezzel kapcsolatban kiemelik:

Az EU stratégiájának túl kell mutatnia az Unió jelenlegi határain, hogy alkalmazható legyen azokra az országokra is, amelyek az elkövetkező években fognak csatlakozni az Unióhoz. Ezek a jövőbeni tagállamok nagyrészt ugyanazokkal a problémákkal szembesülnek, de számos eltérő jellegzetességük is van. Például, náluk sokkal gazdagabb a biológiai sokszínűség. Megjegyzendő, hogy ezt az értéket az Unió különösen nagyra tartja és kiemelten kezeli az EU hatodik környezetvédelmi akcióprogramjában is. A csatlakozó országoknak általában nagyobb az agrárnépességük, továbbá infrastrukturális és termelési technológiai beruházások tekintetében hátrányban vannak. A tagjelölt országokat ezen hátrányuk leküzdését segítő tevélegesen be kell vonni az EU fenntartható fejlődés stratégiájának megvalósításába.

Már a 90-es évek előtt folytak Európában kísérletek arra, hogy megfordítsák a városok fejlődési tendenciáit és a bioszférát kevésbé terhelő, kisebb ökológiai lábnyommal rendelkező, élhetőbb városokat teremtsenek.

Európa több városában készítettek ún. „**fenntartható város**” programokat és a 90-es években ezeket az eseti próbálkozásokat megpróbálták koordinált európai kezdeményezéssé tenni.

A „fenntartható város” fogalma szűkebb mint a komplex Local Agenda 21 program, azonban a kapcsolódások esetenkénti átfedések miatt fontosnak tartjuk érinteni ezt a kérdést.

Egy átfogó kutatás (D. Ü. Vorsatz; A. Charp [2002]), amely a fenntartható város programfejlődés európai jellemzőinek feltárására vállalkozott számos városi fenntarthatósági programot vizsgált.

Ezeknek a programoknak több mint 50%-a Németországból (45), Egyesült Királyságból (35), Ausztriából (26) és Franciaországból (26) származik.

A kiválasztott projektek ágazatok és témák szerint kerültek felosztásra, mely felosztás a 15. sz. táblázatban látható. A projekteknek majdnem 75%-a volt egyenletesen elosztva az energia, a közlekedés, az általános tervezés és a fenntartható fejlődés tevékenységei között. A maradék az ipar központú (itt „tisztább termelés” jellel ellátva) és a vegyes vagy nehezen besorolható tevékenységek közé tartozik.

**D. sz. táblázat: A vizsgált projektek téma szerinti osztályozása**

| Téma                                                                      | Projektek száma | Százalék |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------|
| Energiatervezés és menedzsment                                            | 47              | 19%      |
| Speciális energiához kapcsolódó technológiák bevezetése                   | 17              | 7%       |
| ÖSSZES AZ ENERGIA ÁGAZATBAN                                               | 64              | 26%      |
| Közlekedés, közlekedéstervezés és menedzsment                             | 42              | 17%      |
| Speciális Közlekedési technológiák bevezetése                             | 8               | 3%       |
| ÖSSZES A KÖZLEKEDÉSI ÁGAZATBAN                                            | 50              | 20%      |
| Tisztább termelés, a 'zöld üzlet', támogatása, zöld beszerzés, EMS*, etc. | 27              | 11%      |
| Városi tervezés és helyreállítás                                          | 25              | 10%      |
| Local (Helyi) Agenda 21 és fenntartható fejlődés                          | 21              | 8%       |
| Környezeti Akció Tervek                                                   | 12              | 5%       |
| Intézmény és kapacitásépítés beleértve a környezeti auditokat             | 9               | 4%       |
| A FENNTARTHATÓSÁG ÖSSZES ÁLTALÁNOS ESZKÖZE                                | 67              | 27%      |
| Vegyes                                                                    | 40              | 16%      |
| Összes                                                                    | 248             | 100%     |

\* EMS Environmental Management System Környezeti Irányítási Rendszerek

*Forrás: D. Ü. Vorsatz; A. Charp A siker kulcsai Projektek a fenntartható fejlődés előmozdítására Európa városaiban 2002. CEU-BME 4-5. o.*

A vizsgált projektek többségében közös célként szerepel a városi környezet minőségének és a fenntarthatóságnak a javítása.

A továbbiakban kiemelek néhány olyan elemet, amely ezeknek a projekteknek a sikerét biztosították és ezek a tapasztalatok hasznosíthatóak a Local Agenda 21 programok megvalósítása során is.

Fontos feltétele a sikeres megvalósításnak a lokális és nemzeti szintű jogi és politikai kölcsönhatás. A norvég nemzeti törvényhozás pl. lehetővé tette az önkormányzati hatóságok részére, hogy Trondheimban és Osloban az útdíjakat bevezessék. Negatív példaként említhetjük a Német Birodalmi Parkoló Jogszabályt és a kapcsolódó német jogszabályokat, melyek megakadályozták gépjárműmentes övezetek alapítását Freiburgban és Brémában.

A siker elengedhetetlen feltétele a horizontális és vertikális együttműködés más projektekkal és programokkal. Igen jelentős és egyértelmű együttműködést lehetett megfigyelni adott város fenntarthatósági törekvései és egyéb törekvései között, valamint különböző városok hasonló tevékenységekre irányuló projektjei között (például a bécsi villamos projekttel kapcsolatban meghozott döntéseket strasbourgi és karlsruhei tevékenységek is inspirálták).

A projektek sikerének egyik igen fontos előfeltétele a felső-szintű önkormányzati hatóságok (gyakran a polgármester) elkötelezettsége a projekt iránt. Néhány esetben ez az elkötelezettség azért győzött, mivel bizonyos intézkedéseket olyan politikai feltételekkel támogattak, mint pl. a Zöld Párt tagjainak a városi irodában (Bréma), illetve a polgárok népszavazásában való jelenléte (gépjármű korlátozások Bolognában és útdíjak Trondheimban). Sikeres elemként értékelték a városi fenntarthatóság iránti elkötelezettséget

további kormányzati szinteken (nemzeti hatóságoktól a helyi önkormányzati osztályokig), de ennek a jelentősége kisebb volt.

Ahhoz, hogy a legtöbb projekt sikeres legyen, a fent említett elkötelezettséget hosszú távon kellett fenntartani. A városok nem válnak fenntarthatóvá rövid idő alatt. A közlekedés infrastruktúrájának fejlesztése illetve új hozzáállás, attitűd bevezetése időbe telik. Amennyiben ez alatt az idő alatt az elkötelezettség elhalványul, a projekt nagy valószínűség szerint megghiúsul. A legtöbb megjelentetett szállítási siker eredete az 1970-es évekből származó városi tervezésben és menedzsment gyakorlatban rejlik, sőt visszamehetünk akár az 1940-es évekig. (Koppenhága, Saarbrücken, La Rochelle, Freiburg, Strasbourg, Perugia, Groningen).

A projektek megghiúsulásának leginkább hangoztatott oka az elkötelezettség hosszú távú és napi jelenlétének hiánya a résztvevők részéről. Ez történt például Espooban, Poriban és Rochefortban. Heidelberg jelentése állítja, hogy a csökkentett forgalomra vonatkozó szerkezet kifejlesztésének megvalósítása bonyolult lesz, mert a szerkezeti változások olyan változásokat igényelnek, amelyek „természetüknél fogva hosszútávúak.”

Amint azt az LA-21 is a „fenntartható város” programból továbbá az Európai Unió stratégiájából és programjaiból láttuk, **Magyarországnak mint tagjelölt országnak** komoly feladatai vannak a fenntarthatóság – ezen belül a helyi fenntarthatóság megteremtésében.

A fenntarthatóság lokális programjának igénye nem fogalmazódik meg közvetlenül a magyar programokban, de azokból levezethető.

Ezt fel- és elismerve a kilencvenes évek második felétől tapasztalhatók kezdeményezések ilyen programok létrehozására, ámde ezek általában megmaradtak a (esetenként kibővített) környezetvédelmi program keretén belül.

Az utóbbi három évben történt meg áttörés több minisztérium tevőleges támogatásával.

A Local Agenda 21 programok kialakításában és lebonyolításában módom volt résztvenni. A kutatómunka és gyakorlati szakértői tevékenység eredményeként a kérdéskör megjelenik a Rio + 10 Világkonferencián Johannesburgban, és útmutató formában eljutott az ország valamennyi önkormányzatához is.

A fentiek alapján és az egyértelmű EU elvárásnak köszönhetően remény van arra, hogy a fenntarthatóság elve és gyakorlata helyi szinten is előbbre lép Magyarországon a közeljövőben.

**FELHASZNÁLT ÉS TANULMÁNYOZÁSRA JAVASOLT IRODALOM**

1. A Riói Nyilatkozat a Környezet és Fejlődésről, Az ENSZ Környezet és Fejlődés Világkonferencia Dokumentumai, Föld Napja Alapítvány, 1993.
2. Bándi Gyula: Környezetvédelmi kézikönyv, KJK, 1995.
3. Fodor István: Környezetvédelem és regionalitás Magyarországon. Dialóg Campus Kiadó Budapest – Pécs 2001.
4. Kerekes Sándor – Kiss Károly: Környezetpolitikánk az EU-elvárások hálójában. Agroinform Kiadóház Budapest, 2001.
5. Kerekes Sándor – Szlávik János: A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei. KJK-Kerszöv, Budapest, 2001.
6. Kerekes Sándor – Szlávik János: Zöld úton az EU felé? Harvard Business Manager 2000/4.
7. Közös Jövőnk, Mezőgazdasági Kiadó, 1988.
8. Láng István: Stockholm-Rio-Johannesburg Lesz-e új a nap alatt a környezetvédelemben? Magyar Tudomány 2001/12.
9. Nyíri Kristóf: Globális társadalom és lokális kultúra a hálózottság korában. Magyar Tudomány 1998/11.
10. Sántha Attila: Környezetgazdálkodás I.-II., Akadémiai Kiadó, Budapest, 1993.
11. Schumacher, E.: A kicsi szép (Small is Beautiful), Budapest, KJK, 1991.
12. Szlávik János – Valkó László: Környezetgazdaságtani alapismeretek, NSZI, 1995.
13. Szlávik János: A „fenntarthatóság” ökológiai és ökonómiai nézőpontból. Magyar Tudomány, 1998/8.
14. Szlávik János – Füle Miklós: Szép új (zöld) világ. Magyar Tudomány, 2001/12.
15. Szlávik János: A fenntartható fejlődés új mutatói. Társadalmi Szemle, 1998/3.
16. Vida Gábor: Helyünk a bioszférában. Typotex Kiadó, Budapest 2001.



**EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület  
Környezettudatos Vállalatirányítási Egyesület**



**Dr. Kósi Kálmán,  
Dr. Valkó László:**

# **Környezetmenedzsment /tanfolyami segédlet/**



**A programot támogatta az Oktatási Minisztérium.**

**2003. augusztus**

## I. A menedzsment feladatai a vállalati környezetvédelem területén<sup>2</sup>

A világgazdasági folyamatok főszereplői, a nemzetközi vállalatok felé a fenntartható fejlődés követelménye szervezett formában először 1991-ben fogalmazódott meg. A Nemzetközi Kereskedelmi Kamara (ICC – International Chamber of Commerce) kidolgozta „A Fenntartható Fejlődés Üzleti Kartájá”-t („Business Charter for Sustainable Development”), amelyet a környezet és a vállalati menedzsment témakörét napirendre tűző II. világgazdasági konferencia (Párizs, 1991. április) elfogadott. A chartához már 1991 végéig 600 nagy világcég csatlakozott, kötelezettséget vállalván arra, hogy „...környezeti teljesítményüket a charta 16 alapelvével összhangban fejlesztik, javítják vállalatvezetési módszereiket, az elért eredményeket folyamatosan értékelik és azokról a munkatársakat és a közvéleményt, egyaránt tájékoztatják”.<sup>3</sup> Azóta számos ország nemzeti gazdasági kamarája is hasonló lépést tett.

### 1. A vállalati környezetmenedzsment alapelvei

A vállalati környezetmenedzsment alapelveit felvázoló dokumentum szellemisége szerint csak egy dinamikus, változtatásokra képes vállalkozás tud környezetet kevésbé terhelő gazdasági fejlesztést megvalósítani és ehhez a kihíváshoz a szükséges vállalati technikai, és pénzügyi erőforrásokat előteremteni. A vállalatok egyéni és ágazati szintű kezdeményezéseinek ugyancsak döntő jelentősége van a gazdaság környezeti teljesítményének javításában. Csak meghatározott, önkéntesen vállalt menedzsment-praktikák alkalmazása teszi lehetővé a bevezetett intézkedések eredményességének mérhető formában történő megjelenítését és nyilvánosságra hozását.

A fentiek figyelembe vételével foglaljuk össze a nemzetközi és a hazai szakirodalmi források (ICC - Klaus - Kerekes) alapján azokat az **alapelveket**, melyeket minden gazdálkodó szervezetnek figyelembe kell vennie tevékenysége során:

1. A környezet védelme - a megelőzés elvének gyakorlati alkalmazásával – alapvető cél.
2. Részvétel a környezetvédelemmel összefüggő társadalmi feladatok megvalósításában.
3. A környezeti teljesítmény folyamatos javítása, a folytonos fejlődés megvalósítása.
4. Integrált menedzsment, a döntések környezeti megalapozása.
5. A környezeti szempontok érvényesítése a kommunikációs tevékenység során (nyitottság a környezeti problémákra, tájékozottság és tájékoztatás).
6. A környezeti szempontok figyelembe vétele már a kutatás-fejlesztés során.
7. A környezeti szempontok beépülnek a tervezés folyamatába. Új projektek, új tevékenységek indítását megelőzi az előzetes környezeti értékelés.
8. Törekvés a környezetbarát termékek és szolgáltatások megvalósítására és terjesztésére.
9. A környezeti menedzsment figyelembe veszi az érdekelt felek véleményét (törekszik megfelelni a fogyasztók, az üzleti partnerek elvárásainak, és tanácsadással is ösztönzi őket a környezetkímélő használatra).
10. A környezeti menedzsment felkészült a normálistól eltérő tevékenységek következményeinek elhárítására, az üzemzavarok, vészhelyzetek által okozott környezeti hatások lehetséges szerinti mérséklésére.

---

<sup>2</sup> Kósi K. - Valkó L: Környezetgazdaságtan és-menedzsment. Eötvös József Műszaki Főiskola Baja ISBN 963 7290 16 8. 1999. alapján

<sup>3</sup> Stephan Schmidheiny: Kurswechsel – Globale Unternehmerische Perspektiven für Entwicklung und Umwelt. Artemis und Winkler Verlag. München 1992. 33. oldal.

11. A környezeti menedzsment kiemelt figyelmet fordít a munkavállalók oktatására, folyamatos továbbképzésére

## 2. A vállalati környezetmenedzsment jellemzői

Az előzőekben felvázolt alapelvekből is egyértelműen meghatározható a **környezetorientált vállalatmenedzsment legfontosabb három jellemzője:**<sup>4</sup>

1. Többdimenziós célrendszer (ökológiai-, társadalmi- és piaci célorintáció).
2. Vállalaton és funkciókon túlmutató karakter.
3. Proaktív stratégia.

Az alábbiakban röviden utalunk az egyes jellemzők tartalmára:

### Többdimenziós célrendszer

A többdimenziós célrendszer arra utal, hogy a környezetmenedzsment nem ad hoc egyedi intézkedések sorozata. Sokkal inkább értelmezhető egy, a gazdálkodás külső és belső feltételeivel egyaránt számoló, szisztematikusan építkező és folyamatos ellenőrzést biztosító, ökológiai irányultságú vállalati magatartásként. A vállalati környezetmenedzsment fogalmának ebben az értelmezésében az ökológiai irányultság a vállalati magatartás elsődleges céljaként fogalmazódik meg, ami a környezetterhelések megelőzésére és csökkentésére megtett gyakorlati intézkedésekben realizálódik.

A fentiek miatt tehát valamiféle objektív viselkedési normák kijelölése helyett a környezetmenedzsment elsődleges feladatként a környezetminőség relatív javulásának elérését fogalmazza meg a vállalati célrendszerben. Ennek eredményességét különböző indikátorokkal lehet nyomon követni: például a jogi formulákban rögzített környezeti határértékekhez és szabványokhoz, vagy társadalmilag elfogadott viselkedési normákhoz való viszonyulás, illetve a vállalat által kialakított, a vállalati környezeti teljesítményt nyomon követő "belső" indikátorok alkalmazása jó mércéje lehet egy vállalat környezeti teljesítményének.

### Vállalaton és funkciókon túlmutató jelleg

A környezeti problémák komplex jellege olyan átfogó, integrált problémamegoldó rendszereket követel meg, amelyek a vertikális és horizontális vállalati versenyszférát éppúgy érintik, mint az egyes termék- és technológiai területeket.

A vállalatnál fellépő problémák nem szorítkoznak csak egyetlen vállalati funkcionális területre. Környezetorientált intézkedésekre minden területen szükség van: kutatás-fejlesztés, tervezés, szervezés és vezetés, finanszírozás, beszerzés, termelés és értékesítés, raktározás és logisztika, információ. **A környezetmenedzsment főleg azokra a funkcionális területekre érzékeny, amelyek a vállalkozás-piac-társadalom metszéspontban találhatók.** Minden olyan vállalati tevékenységet átfog, ami közvetlenül (pl. filterek felszerelése, szűkös erőforrások helyettesítése), vagy közvetetten (pl. kutatás-fejlesztés, környezeti tanácsadás, környezeti kommunikációs politika) hozzájárul a környezeti terhelések megelőzéséhez és csökkentéséhez.

### Proaktív stratégia

A vállalati környezetmenedzsment alapvetően kettős irányultságú. Egyrészt a vállalatot érintő környezeti gondok kezelése tartozik feladatkörébe, másrészt gondoskodik a

---

<sup>4</sup> Heribert Meffert-Manfred Kirchgeorg: Marktorientiertes Umweltmanagement. C.E. Poeschel Verlag. Stuttgart, 1992. 14-20. oldal

környezetvédelemmel-környezetgazdálkodással összefüggő lehetséges sikerfaktorok kifejlesztéséről és a fennálló kockázatok megszüntetéséről. Mindezen feladatok megtervezése és érvényesítése viszonylag hosszabb időszakot fog át, a környezetmenedzsmentet ezért semmiképpen sem szabad valamiféle ad hoc-menedzsmentnek tekinteni.

Egy offenzív környezetmenedzsment természetesen nemcsak a mindenkor adott környezeti feladatok megoldására rendezkedik be, hanem számításba veszi a potenciális környezeti fenyegetettséget, mind a kockázatok elhárítása, mind az előnyök kiaknázása oldaláról. **Egy hatékonyan funkcionáló vállalati környezetmenedzsment ezért un. proaktív stratégiában gondolkodik.** Vagyis, például igyekszik megelőzni, hogy a vállalati tevékenység környezeti következményei ütközzenek a társadalmi elvárásokkal, ezért a hatósági elvárásoknál szigorúbb környezeti követelményeket alkalmaz, ami – számolva azok jövőbeni további keményedésével – vélhető versenyelőnyt biztosít számára a reaktív környezetvédelmi magatartást tanúsító versenytársakkal szemben, de a cég társadalmi elismertségét (imázsát) is növeli.

### 3. A környezetorientált vállalkozás előnyei és kockázatai

A szakirodalom – többnyire empirikus vizsgálódásokra támaszkodva – bőven foglalkozik azokkal az előnyökkel és kockázatokkal, amelyekkel a környezetvédelmi-környezetgazdálkodási követelményeket saját tevékenységi célrendszerébe is megjelenítő vállalatok-intézmények szembesülnek. A következőkben röviden utalunk a környezetorientált vállalkozás lehetséges előnyeire és kockázataira

#### Előnyök

- A vállalat társadalmi elismertségének (imázs) javulása.
- Új és tartós vásárlói kör megnyerése.
- Költségmegtakarítás az anyag- és energiafelhasználásban.
- Új piacok megszerzése (környezeti piaci irányultság).
- Konkurenciával szembeni versenyelőny biztosítása.
- Piaci partnerekkel (bankok, biztosítók, stb.) való kapcsolat javulása.
- Nagyobb állami megrendelések lehetősége.

–

#### Kockázatok

- A környezetvédelmi feladatok megvalósítása által kiváltott költségnyomás.
- A környezetvédelmi szabályozás országonként eltérő szintje és következetessége rövidtávon csökkenti a nemzetközi versenyképességet.
- A környezeti piac termékei iránti kereslet bizonytalanságai.
- Hiányzó kooperációs hajlam a partnerek részéről.
- Vállalaton belüli ellenállás az új feladatokkal szemben.
- A hatósági bürokrácia túlzott jelenléte.

A fentiekben jelzett – és egyéb más – előnyök és kockázatok lényegében minden környezetorientált vállalat számára effektív vagy potenciális „adottság”. Abban, **hogy a vállalatnál a környezeti feladatok felvállalásából származó előnyök, vagy hátrányok (kockázatok) dominálnak-e, azt leginkább a vállalati környezetmenedzsment által felvonultatott marketing színvonala, és eszköztára döntheti el.**

#### 4. A vállalati kapcsolatrendszer modellje, a "stakeholder" menedzsment a környezetvédelemben

Piacgazdasági viszonyok között tevékenységének környezeti vonatkozásait egyetlen vállalkozás sem kerülheti meg. Egyrészt a fogyasztók és ennek nyomán a kereskedők részéről fogalmazódnak meg a vállalatok felé erősödő követelmények egy, a környezeti problémákra érzékenyebb áruellátás iránt. Egy másik irányú külső hatást pedig a hatósági szabályozás jeleníthet meg, mintegy kényszerítve a vállalatot a környezetvédelmi költségek internalizálására. A szakirodalom az első esetben **környezeti szívó-hatásról (Ökologie-Pull-Effect)**, míg a második esetben **környezeti nyomó-hatásról (Ökologie-Push-Effect)** beszél.<sup>5</sup>

Habár a vállalati gazdálkodást meghatározó feltételek között a környezeti szívó- és nyomó-hatás jelentősége növekszik, sok vállalat magatartására ma is a megkívánt környezetvédelmi intézkedésektől való tartózkodás a jellemző. Ennek magyarázata egyértelműen abban a konfliktusban kereshető, ami az ökológiai-környezeti igényeket hosszútávú, össztársadalmi (néhány vonatkozásban nemzetek feletti, globális) feladatként értelmezi, melynek költségei ugyanakkor a jelenlegi vállalati-intézményi gazdálkodást terhelik. Ennek az **ökológiai-ökonómiai célkonfliktusnak** a feloldását késleltetik a hiányzó, vagy kevésbé ösztönző és gyakran következtelen hatósági intézkedések, valamint a tudomány témabeli botladozásai is.

Ugyanakkor a gyakorlatban egyre nő azon vállalatok száma, amelyek már felismerték a defenzív magatartás hátrányait: a környezetvédelem figyelmen kívül hagyása veszélyezteti a vállalkozás legitimitását, a szigorodó környezeti szabályozás is tovább szűkítheti a vállalat piaci mozgásterét. Másrészt, a környezetvédelmi feladatoknak a közvetlen vállalati célrendszerbe integrálásától ezek a cégek piaci lehetőségeik megerősödését is várják: új piaci szegmens megnyílására nyílnak mód, de előnyösebb versenypozíció is nyerhető a társadalmi elfogadottság növekedésével.

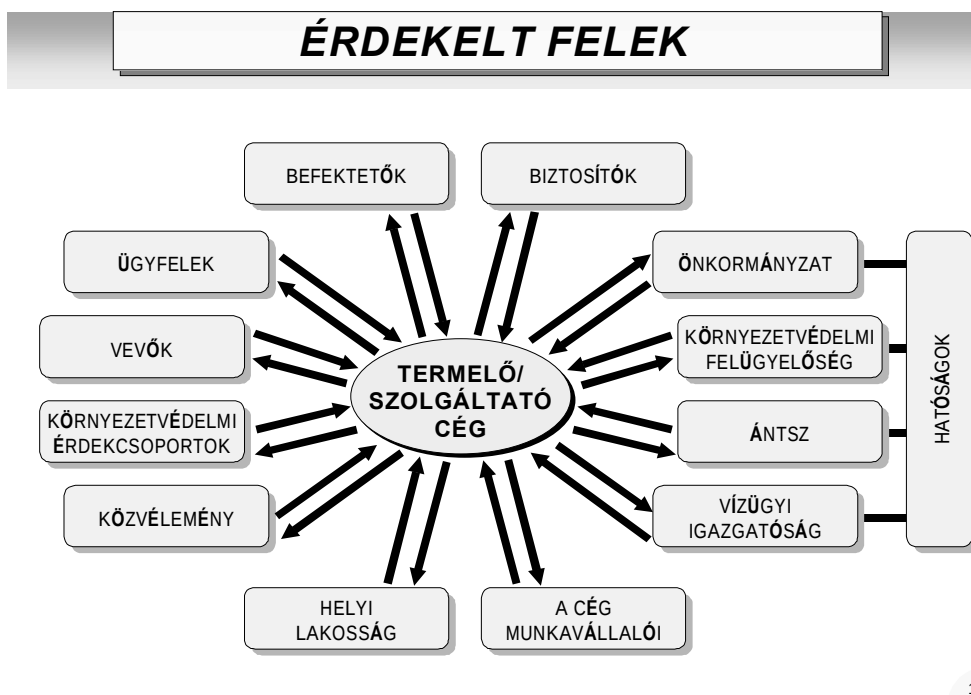
A társadalom egésze, vagy releváns csoportjai által megfogalmazott környezeti elvárások teljesítése különösen fontos egy vállalat számára, mivel ez nélkülözhetetlen egy cég legitimitásához és tevékenységének hosszabb távú fenntartásához. A legitimitás és egzisztencia mellett a vállalati környezetmenedzsment integratív erővel bír olyan területek irányába is, mint például a piaci versenyképesség. A környezeti szempontok érvényesítése hozzájárulhat költségcsökkentési lehetőségek feltárásához (főleg a nyersanyag- és energiafelhasználást érintően), de a környezeti kockázatok és előnyök által motivált termékprofil-tisztítás is meghatározó lehet a piaci versenyben. A piacorientációjú környezetvédelmi intézkedések jelentős hangsúlyt kapnak a vállalati menedzsment által képviselt környezetorientált marketing koncepcióban is.

A társadalmi (ipari) termelés környezetterhelő hatását érzékelve tehát a vállalatok (gazdálkodó szervezetek) ma már rákényszerülnek – egyúttal üzleti érdekük is ezt diktálja – hogy a környezeti szempontokat megjelenítsék gazdálkodásukban.

Ez azért is szükséges, mert az esetlegesen jelentkező környezeti problémák nemcsak a vállalat imázsában, ezáltal piaci pozíciójában okoznak zavarokat, hanem érintik a dolgozókat, a telephely hatásterületén lévő (külső) létesítményeket (lakó-és zöldterület, az ott élő állampolgárokat stb.), az illetékes önkormányzatokat, kihatnak a vállalat üzleti partnereivel (vevők-eladók) való kapcsolatára stb.

---

<sup>5</sup> Waldemar Hopfenbeck: Umweltorientiertes Management und Marketing-Konzepte, Instrumente, Praxisbeispiele, Moderne Industrie Verlag, Landsberg, 1994. 306. old.



A vállalati kapcsolatrendszer modellje, "Stakeholder" térkép

A fenti ábra a vállalat (szervezet) külső, illetve belső kapcsolatrendszerének néhány elemét, és a kapcsolatok irányát mutatja. A vázolt szerteágazó kapcsolatrendszerből is következik, hogy a vállalat hatékony működtetése, fejlesztése a problémák **komplex** megközelítését kívánja meg a felső vezetése részéről.

A vázolt szerteágazó kapcsolatrendszerből is következik, hogy azok a problémák, feladatok, amelyeket a vállalatvezetésnek meg kell oldania, eredetüket tekintve nem egy-egy előre kiválasztott tárgykörbe tartoznak. A vállalat hatékony működtetése, fejlesztése a problémák **komplex** megközelítését kívánja meg a felső vezetése részéről. A problémamegoldást segíti (segítheti) a rendszerszemléletű megközelítés, ahol egyrészt a vállalat külső környezetét is bevonják az elemzésbe, másrészt fokozottan veszik figyelembe a vállalat tevékenységének társadalmi hatásait.

A menedzsment számára számos eszköz és technika áll rendelkezésre a környezeti információk kezelésére és felhasználására a döntés előkészítésben.

## 5. Az öko-controlling rendszer

Az **öko-controlling** a vállalati vezetés alrendszere, amely a controlling rendszerből vezethető le és alakítható ki az alábbi feladatokkal:

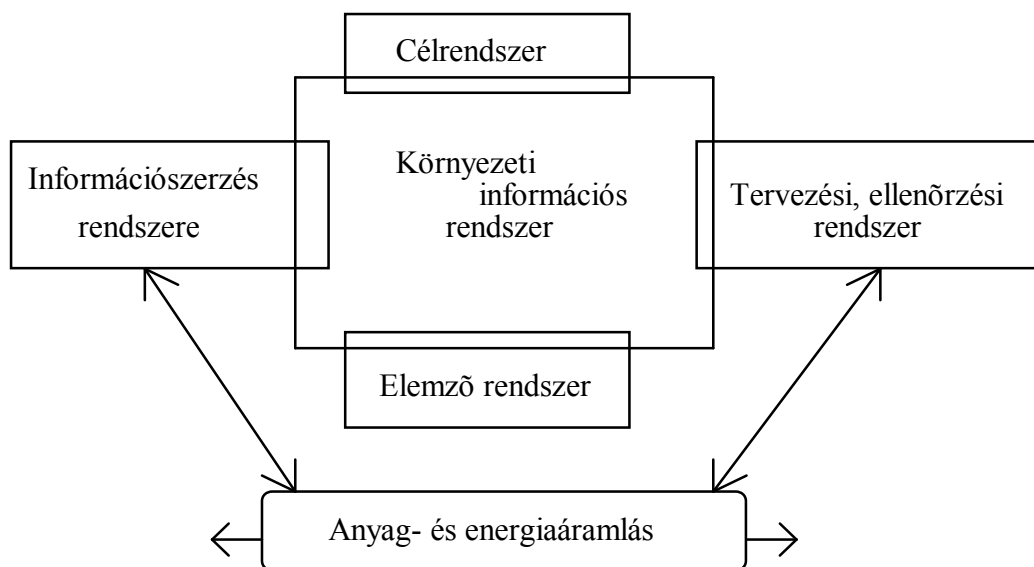
- a környezeti vonatkozású tervezést, irányítást, ellenőrzést és információellátást koordinálja,
- kiépíti ezeknek a rendszerét.

Az öko-controlling tehát a vállalatvezetés-vállalatirányítás eszközszerrendszere, **információs,-elemző-és szabályozási eszközszerrendszer**.

Az öko-controlling rendszer keretében végzett információgyűjtés legfontosabb területe a begyűjtött információk **rendszerezése** (anyag-és energiafelhasználás, azok ökológiai hatásai stb.).

Az **öko-controlling** (és egyúttal a környezeti információs rendszer) feladata:

- az információk megszerzése, elemzések készítése,
- a vállalati folyamatok tervezésének és szabályozásának támogatása.



Az öko-controlling rendszer a vállalat vezetési rendszerében

Az öko-controlling információ szerzési funkciója a vállalatra vonatkozó környezeti adatok (külső és belső információk) gyűjtését és feldolgozását jelenti:

- az anyag-és energiaáramlás (folyamatok) felmérése a vállalatnál,
- információ szerzés az anyag-és energiaáramlás ökológiai megítéléséhez,
- ökológiai mérlegkészítés (a termékek ökológiai életciklusából nyert anyag-és energiafolyamatok adatainak elemzése),
- információk rendelkezésre bocsátása a gazdasági-ökológiai döntésekhez.

A vállalati tervezés és szabályozás szempontjából az öko-controlling feladata, a tervezés során az ökológiai szempontok megjelenítése (pl. technológiaválasztásnál, anyagok kiválasztásánál). A cél, hogy a vállalat a környezeti szempontokat a stratégiai és az operatív tervezési folyamatokba integrálja.

Az információkat azonban nemcsak gyűjteni kell, hanem az adatokat az **elemzési rendszernek** megfelelően kell előkészíteni és csoportosítani.

Minden vállalati információs rendszer alapját azoknak az anyag-és energiafolyamatoknak a leírása jelenti, amelyek a technológiák működtetése során játszódnak le, illetve amelyek közvetve, a termék életciklus keretén belül (termelés, elosztás, a termék használata, illetve a hulladékkezelés során) játszódnak le.

Az előzőekhez képest azonban az ökológiai információk gyűjtése és az értékelés szempontjainak megfelelő csoportosítása a legtöbb vállalat számára teljesen **új feladatot** jelent, amely csak nagyon kevés ponton kapcsolódik a hagyományos vállalati információs rendszerhez.

#### **A döntéshozatal megalapozása az adatok elemzésével**

Az összegyűjtött információkat megfelelően csoportosítva, rendezve lehetőség nyílik az adatok kiértékelésére, ezáltal az objektív döntések meghozatalának elősegítésére. Ebből adódóan az adatok kiértékelése kettős feladatot jelent.

A **kiértékelés egyik feladata**, hogy feldolgozza az anyag-és energiafolyamatokra, illetve azoknak a környezeti hatásaira vonatkozó információkat. Az adatok **feldolgozását** jól megválasztott **kritériumrendszer** alapján kell elvégezni.

Ezek a kritériumok a következők:

- a jogi feltételek betartása,
- társadalmi követelmények,
- a környezet terhelhetősége (ökológiai normálkockázat),
- környezeti kockázat,
- üzemi szintű feldolgozás, megmunkálás,
- termékhasználat,
- újrahasznosítás lehetősége.

A **kiértékelés másik feladata**, hogy adatokat szolgáltatson a döntéshozók számára. Az objektív döntések meghozatalához ugyanis nem elégséges csak a vállalat környezeti (ökológiai) helyzetének a bemutatása, és az elérni kívánt célok megfogalmazása. Az **elemzésnek** éppen ezt a célmegfogalmazást, illetve az ez alapján meghozandó **döntéseket kell támogatnia**.

A vállalati folyamatok és teljesítmények környezeti (ökológiai) értékelése különböző módszerekkel történhet. Alapvetően a következő módszereket lehet elkülöníteni:

- a környezeti hatások monetarizálása,
- számszerűsíthető ökológiai mérlegkészítés,
- kvalitatív eljárások.

Ugyancsak nélkülözhetetlen eszköz a vezetés számára az életciklus értékelés megjelenítése a gazdálkodásban, a döntések környezeti megalapozásában.

## 6. Az életciklus értékelés

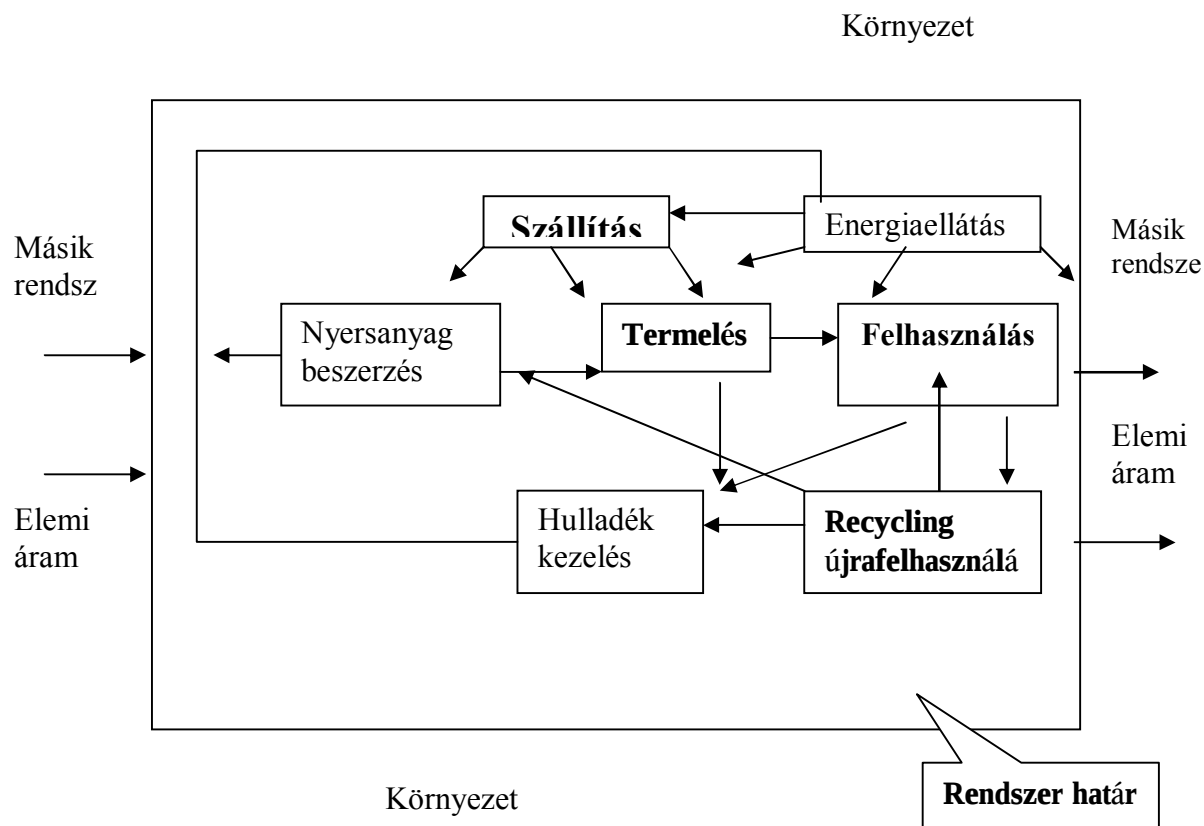
Az életciklus értékelés alapjául, az értékeléshez szükséges adatok forrásául tekinthetjük a vállalati mérlegeket. Az életciklus értékelés ugyanis "a termékkel kapcsolatos környezeti tényezők és potenciális hatások értékelésének olyan módszere, amely

- leltárt készít a termékkel kapcsolatos folyamatok rendszerének bemeneteiről és kimeneteiről;
- kiértékeli az ezekkel a bemenetekkel és kimenetekkel kapcsolatos potenciális környezeti hatásokat;
- értelmezi a leltári elemzésnek és a hatásértékelés fázisainak eredményeit a tanulmány céljainak figyelembevételével." (MSZ EN ISO 14040 szabvány)

A leltár pedig a bemenet és kimenet közti anyagmérlegeken alapul. A feladat lényege tehát, hogy össze tudjuk kapcsolni egy termékrendszer minden elemét az anyag- és energiaáramláson keresztül. A leltárelemzés az értékelésnek az a szakasza, amely a bemenetek és kimenetek felsorolását és mennyiségi meghatározását jelenti egy adott termékrendszerre nézve, annak teljes életciklusára vonatkozóan.

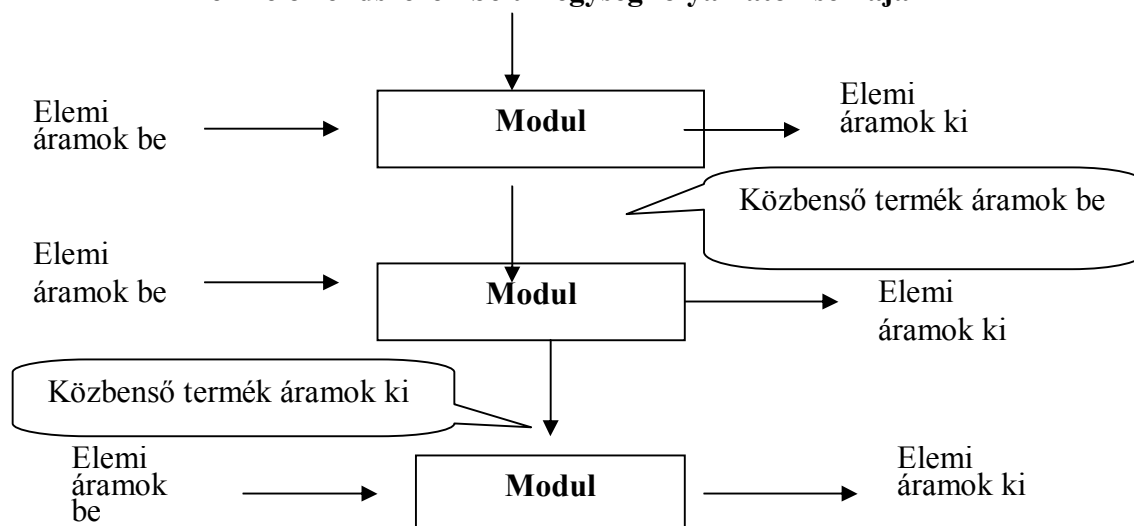
A termékrendszer olyan modulok összessége, amelyeket közbenső termék árama köt össze.

## Termelő rendszer egy példája az Életciklus-értékelés számára



Az értékelést modulokra bontva célszerű végezni. A modul egy termékrendszer azon legkisebb egysége, amelyre nézve adatokat gyűjtünk. A termékrendszer tehát modulokra oszlik.

## Termelő rendszeren belüli egység folyamatok sémája



## II. A környezetvédelem integrálása a vállalat menedzsment rendszerébe

Az előzőekben áttekintettük, hogy napjainkban miért szükségszerű a gazdálkodó szervezetek számára, hogy tevékenységük környezeti hatásai, környezeti teljesítményük - a jogszabályi kötelezettségeknek történő megfelelésen túl - megfeleljen a társadalmi elvárásoknak is.

A vállalati környezetvédelem irányítása, a stratégiai célok kijelölése a felső vezetés feladata és környezettechnikai, jogi, adminisztratív és szervezeti szempontokat foglal magába. A környezetvédelem vállalati megítélése, a környezetvédelemmel való foglalkozás az elmúlt évtizedekben jelentős változásokon ment át.

A fejlődés jól körülhatárolható, megfogalmazható szintjei a következők voltak:

- A törvényi, jogszabályi előírások, kööttségek megjelenése, tilalmak, feltételek állítása a gazdálkodó szervezetek számára (az 1960-as évektől kezdődően).
- A piaczgazdasági eszközök megjelenése (70-es évek), térhódításuk (a 80-as évtizedben), a szabályozásban elfoglalt helyük megerősödése.
- A környezetmenedzsment eszközeinek, technikáinak megjelenése (80-as évek), megerősödése (90-es évek) a vállalati gazdálkodásban.

A történetiséget szem előtt tartva először az amerikai gyakorlatot kell említenünk. Az Egyesült Államokban a hetvenes, nyolcvanas évtizedben jelentős mértékben növekedett a szövetségi szabályozás keretében megjelent törvények és egyéb jogszabályok száma. Az új, illetve újonnan felfedezett környezeti ártalmak és kockázatok indokolták, és kényszerítették ki a jogi szabályozás fejlesztését. Az 1970-es évek végén, az 1980-as évek elején az érdekelt felek környezeti elvárásainak kielégítésére új környezetmenedzsment eszközök, technikák kialakítására volt szükség. Így fogalmazódott meg elvárásként, környezeti problémák megoldásának új eszközeként a **vállalati környezeti állapotvizsgálat** (auditálás), illetve az audit alapján célok megfogalmazása és végrehajtása a környezeti teljesítmény javítása érdekében. A vizsgálat során felszínre került problémák megoldására, a környezeti teljesítmény javítására tehát célokat kellett kidolgozni, melyeknek gyakorlati megvalósítása a „zöld” vállalattá válás útját jelentette. Mintegy **önszabályozási tendenciaként**, a külső érdekelt felek elvárásainak való megfelelés biztosítására alakult tehát ki egy új módszertani eljárás (környezetvédelmi-auditálás), mely azt vizsgálja, hogy a vállalat környezeti tevékenysége mindenben megfelel-e a törvényi-és egyéb előírásoknak, az érdekelt felek elvárásának.

Az elmúlt időszakban kialakult környezetvédelmi auditálási előírások, ajánlások közül az alábbiakban felsorolt módszereket tárgyaljuk:

- A piaci önszabályozás eredményeként létrejött módszerek közül az alábbiakban a környezeti állapotfelmérést (environmental audit), a SWOT vizsgálat környezetvédelmi alkalmazhatóságát tárgyaljuk.
- Ugyancsak piaci önszabályozás eredményeként alakultak ki azok a módszerek, amelyek egyes érdekelt felek elvárásainak történő megfelelés biztosítását szolgálják: Environmental liability - környezeti felelősség, kötelezettség. Ebben az esetben az auditálás egy külső érdekelt fél (bank, biztosítótársaság stb.) kezdeményezésére történik. A kezdeményező sok esetben előírja, illetve ajánlásokat fogalmaz meg az auditálás módjára, eljárásaira vonatkozóan. Az auditálás célja annak megállapítása, hogy a vállalatot milyen környezeti kötelezettség terheli. A nemzetközi szervezeteknek a környezetvédelmi auditálás

eljárásaira vonatkozó ajánlásai közül kitérünk a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara (ICC) 1989-es ajánlására és az Európai Beruházási és Fejlesztési Bank (EBRD) ajánlására.

- Compliance audit - a törvényi, jogszabályi és egyéb előírásoknak való megfelelés: a jogszabályi előírásoknak. A magyar gyakorlatban ide sorolhatók a környezetvédelem általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény vonatkozó előírásai, továbbá a törvény alapján készült 12/1996. (VII.4.) KTM rendelet (A környezetvédelmi felülvizsgálat végzéséhez szükséges szakmai feltételekről és a feljogosítás módjáról, valamint a felülvizsgálat dokumentációjának tartalmi követelményeiről).
- A hatósági előírások között jelenik meg az Európai Közösségek 1836/93/EEC, majd az azt felváltó 761/2001/EEC rendelete.
- A szabványosítás nemzetközi gyakorlata a környezeti menedzsment rendszerek vállalati (szervezeti) kiépítését kívánja elősegíteni. A Nemzetközi Szabványügyi Szervezet által kidolgozott (kidolgozás alatt lévő) szabványsorozat (ISO 14000) a vállalatoknál (szervezeteknél) felhasználható környezeti menedzsment módszerekkel, technikákkal foglalkozik.

## 1. A környezeti auditálás

A környezeti audit eljárásának, módszertanának fejlődése együtt járt az **audit fogalmak, eljárások fogalmi meghatározásának**, definiálásának fejlődésével. A környezeti audit, illetve auditálás fogalmának meghatározása az állandóan fejlődő eljárásrend és módszertan mellett nehéz feladat, már csak azért is, mert a különböző ágazatok, továbbá az audit programokat támogató szervezetek igényei is különbözők lehetnek.

Ennek ellenére az Amerikai Környezetvédelmi Ügynökség (EPA) kísérletet tett egy definíció megalkotására.

**Az auditálás:** „egy rendszerezett, dokumentált, periodikus és objektív jelentés, amelyet adott szabályok szerint létrehozott jogi személyiségek készítenek különböző tevékenységekről és gyakorlatról abból a célból, hogy megvizsgálják a környezeti követelményeknek való megfelelést.” (Environmental Auditing I–15. p.)

Hasonló a megközelítése a **Nemzetközi Kereskedelmi Kamara (ICC)** által 1989-ben megfogalmazott definíciónak, mely szerint a környezetvédelmi auditálás: „a vállalatvezetés, a menedzsment eszköze, rendszerezett, dokumentált, meghatározott időközönként megismételt, objektív értékelés a környezetvédelmi szervezet és menedzsment hatékonyságáról, a környezetvédelem rendelkezésére álló eszközállomány működéséről. Fő célja, hogy segítse a vezetői környezetvédelmi intézkedések, a környezeti célok végrehajtásának ellenőrzését, beleértve a hatósági előírások betartását is.”

Az **Európai Közösségek Tanácsa** által 1993. június 29-én elfogadott 1836/93/EEC számú, a „termelővállalatok önkéntes részvételéről a környezeti menedzsment és környezetvédelmi auditálás közösségi rendszerében” (Eco-Management and Audit Scheme - **EMAS**) rendeletében az audit: „**a menedzsment olyan eszköze, amely a szervezetet, a vállalati menedzsment tevékenységét és a környezeti teljesítményt szisztematikusan, dokumentált módon, rendszeresen és objektíven értékeli**”.

Végül álljon itt még egy fogalomértelmezés, mely viszont kifejezetten egy adott gazdálkodó szervezetnél kiépített, az általános menedzsment rendszerbe illesztett környezeti

menedzsment rendszer auditjának fogalmát írja körül. Ez a fogalom meghatározás az **MSZ EN ISO 14001 szabvány**ban található és a rendszeraudit fogalmát a következőképpen határozza meg: „**Rendszeres, dokumentált, igazoló ellenőrzési folyamat bizonyíték szerzésére és kiértékelésére objektív módon arról, hogy a szervezet környezetközpontú irányítási rendszere kielégíti a környezetközpontú irányítási rendszer auditjára vonatkozóan a vállalat által megfogalmazott kritériumokat, továbbá a folyamat eredményének a vezetéssel való közlésére.**” (A szabvány magyar fordításában a környezeti menedzsment rendszer kifejezés környezetközpontú irányítási rendszerként jelenik meg.)

A megfogalmazott definíciók mindegyikében közös vonásként értékelhető, hogy a környezetvédelmi auditálás egyfajta verifikációs program megvalósítását jelenti. Minden egyes audit programnak ugyanis azt kell bizonyítania, hogy az adott vállalkozás környezeti teljesítménye, illetve menedzsment rendszere megfelel az elvárásoknak, a szabályozási követelményeknek. Ez alapján kell meghatározni a vállalkozás céljait, a célokból következő belső követelményrendszert, a belső elvárásokat, szabályokat, az audit programnak pedig bizonyítani kell a belső szabályoknak történő megfelelést is.

Fenti megközelítésben a **környezetvédelmi auditálás** két formáját lehet megkülönböztetni (Steger/Antes. 1991.):

- **eredményre irányuló audit**, melynek lényege annak vizsgálata, hogy egy adott vállalat egy meghatározott időpontban mennyiben felel meg a környezeti előírásoknak (statikus fogalom),
- **rendszerorientált audit**, amely a vállalat környezeti állapotának felmérése mellett kiterjed a környezetmenedzsment rendszer vizsgálatára is (dinamikus fogalom).

Az eredményre irányuló audit esetében a környezeti állapotfelmérésből adódó helyzetelemzéssel a cél a jelenlegi és a kívánatos állapot összehasonlítása és feladatok, célok kitűzése a kívánatos állapot elérésére. A rendszer orientált audit mindezen felül cél a környezetmenedzsment rendszer külső- és belső változásokhoz való alkalmazkodási képességének a vizsgálata. A környezetmenedzsment rendszer dinamikája biztosítja, hogy a kívánatos állapotnak idővel módosulnia kell.

Piacgazdaságban működő vállalat – alkalmazkodva a törvényi előírásokhoz és azok változásához – állandó technológiai, – termék – és szervezeti innovációt folytat, megváltoztatva ezáltal saját tevékenységével is a környezetre ható tényezőket. Ezért kell, hogy kiterjedjen a rendszerorientált audit a műszaki és szervezeti aspektusok vizsgálatára, a közöttük lévő összefüggések elemzésére is.

A környezeti audit kiterjed a vállalat alrendszereinek a vizsgálatára, a közöttük lévő összefüggések elemzésére, végső soron a környezetmenedzsment rendszer felállítására.

A vizsgálat feltárja, hogy a vállalati menedzsmentnek milyenek a lehetőségei arra vonatkozóan, hogy minden szükséges jogi-, adminisztratív-szervezeti vonatkozás környezeti konzekvenciáit kezelni tudja.

Fentiek alapján érthető, hogy a különböző országokban, de egy adott ország gyakorlatában is mást és mást értenek a környezeti, illetve öko-audit fogalma alatt. Tehát nem alakult ki még az egyes területeket jól elkülönítő fogalomhasználat.

Ebből adódóan környezetvédelmi audit alatt lehet érteni, illetve auditálni lehet pl.:

- a jogi előírásoknak való megfelelést,
- az előírások betartásáért való felelősséget (szervezeti kérdések vizsgálata),
- a gyártási folyamatoknak való megfelelést, a technológiai előírások betartását (termék-és eljárás audit),

- az ökológiai kockázati potenciált (ehhez kapcsolódóan az előírások betartását, vagy be nem tartását,
- a környezetmenedzsment rendszert (rendszer audit).

Az auditálás nemzetközi gyakorlatából két olyan módszert tárgyalunk, melyek Magyarországon is széles körben alkalmazásra kerültek a 90-es években, a rendszerváltást követő időszakban, illetve a magyar privatizációs gyakorlatban. Ezek a módszerek a következők:

- A Nemzetközi Kereskedelmi Kamara (ICC) auditálási ajánlása.
- Az Európai Beruházási és Fejlesztési Bank (EBRD) auditálási ajánlása.

A Nemzetközi Kereskedelmi Kamara és az Európai Beruházási és Fejlesztési Bank ajánlásai tulajdonképpen a környezeti állapotfelmérés folyamatának és a felmérésről készült jelentés tartalmának „szabályait” írják le.

Minden egyes környezeti állapotfelmérésnél (függetlenül attól, hogy az adott gazdálkodó szervezet melyik ágazatban működik és milyen a környezeti állapota) a környezeti tényezők azonosítását követően a feladat a környezeti hatások értékelése. Az értékelés során választ kell adni a következő kérdésekre:

- melyek azok a területek, amelyek nem felelnek meg az érvényben lévő környezeti előírásoknak, ezért beavatkozásra van szükség,
- melyek azok a területek, amelyek a jövőben várható környezeti előírásoknak (pl. várható határérték módosítás stb.) nem felelnek meg, ezért fel kell készülni, intézkedéseket kell hozni a megfelelés biztosítására,
- melyek azok a területek, amelyek ugyan kielégítik a jogszabályi előírásokat, de üzleti érdek (gazdaságosság, piaci pozíciók javítása) a javítás.

A kiértékelés során a szervezet környezeti állapotának megítélésére a gyakorlatban elterjedt módszer a **Leopold-mátrix** alkalmazása:

Az értékelés előtt az auditor (értékelő) csoportnak meg kell állapodnia a környezeti hatások erősségét jelző skála fokozatokra osztásában és az egyes fokozatok tartalmában.

A mátrix adatainak elemzése választ ad arra a kérdésre, hogy mely területeken van szükség a beavatkozásra, illetve hol nyílik mód a javításra. A környezeti állapotfelmérést végzők számára a mátrix tehát jó eszköz ahhoz, hogy „megtalálják” azt a pontot, azokat a pontokat, ahol **szükséges és lehetséges** a beavatkozás. A változtatásra vonatkozó javaslatokat (pl. technológiaváltás, technológiamódosítás) szintén célszerű alátámasztani költség – haszon elemzéssel. Amennyiben a vállalat nem rendelkezik a javaslat megvalósításához szükséges forrásokkal, ebben az esetben is kell találni olyan pontokat, ahol lehetőség nyílik a környezeti állapot javítására. Pl. javaslat kidolgozása, hogy jobb szervezési megoldással hogyan érhető el hulladékcsökkentés stb. Az auditálók számára vezérelni, hogy kis lépésekkel – a legkisebb ellenállás irányába haladva – oldják meg a feladatot.

Természetesen a mátrix módszert nemcsak technológiák értékelésére, hanem üzemi, vagy összvállalati szinten is lehet alkalmazni. Az alkalmazhatóságra tekintsük az alábbi táblázatot.

## KÖRNYEZETI HATÁSOK ÉRTÉKELÉSE LEOPOLD-MÁTRIX SEGÍTSÉGÉVEL

### Értékelés egy vállalat egészére aggregáltan

| HATÁS<br>TEVÉKENYSÉG | levegő | talaj | szenny-<br>víz | zaj | bűz | egész-<br>ség | hulladék-<br>menny. | hulladék<br>veszélyesség | öko-<br>sziszté-<br>ma | ÖSSZ. |
|----------------------|--------|-------|----------------|-----|-----|---------------|---------------------|--------------------------|------------------------|-------|
| 1. Üzem              |        |       |                |     |     |               |                     |                          |                        |       |
| 2. Üzem              |        |       |                |     |     |               |                     |                          |                        |       |
| 3. Üzem              |        |       |                |     |     |               |                     |                          |                        |       |
| 4. Üzem              |        |       |                |     |     |               |                     |                          |                        |       |
| Raktár               |        |       |                |     |     |               |                     |                          |                        |       |
| Irodák               |        |       |                |     |     |               |                     |                          |                        |       |
| stb.                 |        |       |                |     |     |               |                     |                          |                        |       |
| ÖSSZESEN             |        |       |                |     |     |               |                     |                          |                        |       |

57

Az eredményre irányuló audit **jelentéskészítéssel** zárul.

A vállalat környezetpolitikájának, illetve a környezetmenedzsment rendszer kidolgozásához az alapot az eredményre irányuló audit adja meg.

A magyar jogszabályi gyakorlatban „A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény” hatályba lépésével megjelent a környezetvédelmi auditálás vállalati kötelezettsége, illetve a kötelezettség lehetősége. A törvény az auditálásról az alábbiakban rendelkezik.

## 2. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény

A törvény a 73-80. §-okban rendelkezik a **környezetvédelmi felülvizsgálat** és a **teljesítményértékelés** szabályairól. A törvény értelmében az egyes tevékenységek környezetre gyakorolt hatásának feltárására, valamint a környezetvédelmi követelményeknek való megfelelés ellenőrzésére környezetvédelmi felülvizsgálatot kell végezni.

A felülvizsgálat teljes körű vagy részleges lehet és a területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőség rendeli el, mégpedig azokban az esetekben, ha az érdekelt fél:

- környezetvédelmi engedélyhez kötött tevékenységet ilyen engedély nélkül kezdett meg, vagy folytat,
- kiemelten védett, védett, illetve védőterületen a környezetet veszélyeztető tevékenységet folytat.

A törvény leírja a teljes körű felülvizsgálat hatókörét és rögzíti, hogy azon belül a részleges felülvizsgálat tartalmát a felügyelőség jelöli ki. A felülvizsgálatot az érdekelt fél maga végezheti, vagy a felülvizsgálatra feljogosított személlyel vagy szervezettel végeztetheti. A vizsgálat költségei mindkét esetben az érdekelt felet terhelik.

Amennyiben az érdekelt fél (betartva az előírásokat) saját kezdeményezésére végzi (végezteti) el a felülvizsgálatot és azt a felügyelőség jóváhagyja, környezetvédelmi teljesítményértékelésről beszélünk.

**A környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter 12/1996. (VII.4. ) KTM rendelete a környezetvédelmi felülvizsgálat végzéséhez szükséges szakmai feltételekről és a feljogosítás módjáról, valamint a felülvizsgálat dokumentációjának tartalmi követelményeiről**

A törvényi felhatalmazás alapján a rendelet **részletesen szabályozza a felülvizsgálati eljárással és a felülvizsgálókkal kapcsolatos feltételeket.**

A felügyelőség az érdekelt felet határozatban értesíti a (teljes körű vagy részleges) vizsgálati kötelezésről, továbbá a vizsgálati terv és dokumentáció készítésének rendjéről.

Környezetvédelmi felülvizsgálatot - mely lehet teljes körű, illetőleg részleges - az a természetes személy, illetőleg az a gazdálkodó szervezet és más jogi személy (a továbbiakban: gazdálkodó szervezet) végezhet, akit a Környezetvédelmi Minisztérium, a „Környezetvédelmi Felülvizsgálat Végzésére Jogosultak Névjegyzéké”-be felvett.

Amennyiben pl. a felülvizsgálatot végző természetes személy, a névjegyzéknek tartalmaznia kell: a jogosult személyi adatait (nevét, születési helyét, évét, hónapját, napját, anyja nevét) és lakcímét, annak megjelölését, hogy jogosultsága a környezetvédelem mely szakterületére (szakterületeire) terjed ki és meddig érvényes, illetve a jogosultság megszűnésének időpontját és indokát.

A területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőség az adott gazdálkodó szervezetet (érdekelt felet) határozatban értesíti a (teljes körű vagy részleges) vizsgálati kötelezésről, továbbá a vizsgálati terv és dokumentáció készítésének rendjéről.

Az érdekelt az előírt határidőre benyújtja a vizsgálati tervet, majd a jóváhagyott terv alapján elvégzi (elvégezteti) a vizsgálatot és összeállítja (összeállíttatja) a vizsgálati dokumentációt, melynek kötelező tartalmát a rendelet előírja.

A vizsgálati dokumentációban foglaltakat a felügyelőség – az érintett szakhatóságok bevonásával – bírálja el. A környezetvédelmi törvény értelmében a felülvizsgálat eredménye alapján a területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőség

- engedélyezi a tevékenység folytatását, ez az engedély tehát a továbbiakban: működési engedélyként funkcionál;
- az engedély megadásával egyidejűleg, amennyiben indokolt a szükséges környezetvédelmi intézkedések megtételére kötelezi a gazdálkodót (a határozatban tételesen megfogalmazva a végrehajtandó intézkedéseket),
- korlátozza, felfüggeszti vagy megtiltja a tevékenység folytatását, illetőleg az erre hatáskörrel rendelkező szervnél azt kezdeményezi. A korlátozás és a felfüggesztés esetén meghatározza a tevékenység folytatásának környezetvédelmi feltételeit.

Az engedélykiadást követően a felügyelőség hivatalból is vizsgálja a környezetvédelmi engedélyben szereplő körülmények változását. Amennyiben azok az engedélyezés kori körülményektől jelentősen eltérnek, a környezetvédelmi hatóság felülvizsgálatot rendel el, amelynek elbírálásáig a tevékenység folytatását részlegesen vagy teljesen korlátozhatja, felfüggesztheti, illetve az erre hatáskörrel rendelkező szervnél ezt kezdeményezi.

A környezetvédelmi auditálás fentiekben ismertetett módszereinek áttekintése után egy a gazdálkodói, illetve intézményi gyakorlatban is ismert menedzsment technikáról kell még szólni, mely az adott gazdálkodó szervezet (vállalat) környezetvédelmi helyzetének megítéléséhez hatékony eszköz. A vállalat általános menedzsment rendszerében a környezetvédelem helyének, szerepének megítéléséhez – más szakterületekhez hasonlóan – szintén alkalmazható a SWOT elemzés.

### 3. A SWOT elemzés

Ez a vizsgálat alkalmas a vállalat környezeti helyzetének, a vállalatnál a **környezetvédelem helyének, szerepének** megítélésére. Segítségével értékelhető a vállalati menedzsment színvonala, az esetleges gyengeségek, illetve a javítás lehetőségei.

A magyar gyakorlatban az „EGÁL” elnevezést is használják, ami amellett, hogy asszociál az egyenlő kifejezéssel, utal a vizsgálat fontossági súlyára a vállalat egyéb menedzsment feladatait illetően. A betűszó jelentése ebben az értelemben: erősségek, gyengeségek, átkok (a fenyegetések helyett), lehetőségek.

A SWOT elemzés során **vizsgálni kell** a vállalati környezetvédelmi gyakorlatot, a meglévő környezeti menedzsment (tervezési, irányítási, ellenőrzési) elemeket, a várható környezeti kötelezettségeket és azok teljesíthetőségét, továbbá a környezeti teljesítmény javításában és a menedzsment tevékenységek fejlesztésében rejlő lehetőségeket.

Ez alapján a **vizsgálat hatóköre**, illetve a vizsgálandó feladatkör a következő:

- melyek a menedzsment és a vállalati gyakorlat erősségei (erős pontjai) környezeti szempontból,
- melyek a menedzsment és a vállalati gyakorlat gyengeségei (gyenge pontjai) környezeti szempontból,
- melyek a várható környezeti fenyegetettségek,
- melyek a környezeti lehetőségek.

Az elemzés nem ad részletes eligazítást arról, hogy mit tegyen a vállalat. Segítséget ad viszont annak eldöntéséhez, hogy mit tehet meg biztosan és mi az, amitől óvakodnia kell.

A gyakorlati tapasztalatok azt bizonyítják, hogy sikeres stratégiát az erősségekre és a lehetőségekre alapozva lehet kidolgozni és megvalósítani. Alapvető tehát a lehetőségeket kiaknázva célokat megfogalmazni, semmint hogy a fenyegetésekkel szembeni védekezésre koncentráljunk, nem elhanyagolva természetesen a fenyegetésekre való felkészülést és a szükséges intézkedések meghozatalát.

A megvalósítás pedig az alábbiak figyelembe vételével történhet:

- A feltárt és meglévő erősségeket összekapcsolva a lehetőségekkel, lehet célokat megfogalmazni.
- Az erős pontokra koncentrálni, azokat ellensúlyként felhasználva, lehet a meglévő gyengeségeket, vagy a külső környezetből érkező fenyegetéseket kompenzálni, azokra válaszlépéseket megfogalmazni.

A lehetséges stratégiák közötti választást pedig a következők jelentik:

- Lehetőségek-erősségek stratégiája.
- Lehetőségek-gyengeségek stratégiája.
- Fenyegetések-erősségek stratégiája.
- Fenyegetések-gyengeségek stratégiája.

Fentiek figyelembe vételével a vállalat környezeti állapotértékelésének SWOT-mátrixa az alábbi lehet:

| Környezeti elemek és önálló hatótényezők                                                                                                                                                                                                       | Erősségek | Gyengeségek | Lehetőségek | Fenyegetettség |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------------|-------------|----------------|
| Természeti adottságok<br>Társadalmi-gazdasági adottságok<br>Energiafelhasználás<br>Vízhatalmazatok<br>Anyaghasználatok<br>Kibocsátások:<br>Levegő<br>Víz<br>Felszíni víz<br>Felszín alatti víz<br>Talaj<br>Élővilág<br>Hulladék<br>Zaj, rezgés |           |             |             |                |

| Menedzsment tevékenységek                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Erősségek | Gyengeségek | Lehetőségek | Fenyegetettség |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------------|-------------|----------------|
| Felső vezetés elkötelezettsége<br>Környezetvédelmi szervezet<br>Jogszabályi megfelelés<br>Környezeti célok, tervek, környezetvédelmi beruházások<br>Kommunikáció<br>Környezetvédelmi oktatás<br>Környezetvédelmi belső szabályozás, dokumentáció<br>Felkészülés és reagálás vész-helyzetekre<br>Ellenőrzés, monitorozás<br>Nemmegfelelőségek lakossági panaszok<br>Vezetőségi átvizsgálások |           |             |             |                |

### III. Vállalati környezetmenedzsment rendszerek

Az előző alfejezetben körülírt módszer alkalmazásával környezeti problémák megállapítását követően a megoldás hatékony eszköze lehet a vállalat számára egy környezeti menedzsment rendszer kialakítása és működtetése. A **rendszer** fogalmát általánosságban egy adott cél eléréséhez szükséges alkotóelemek összességéként értelmezhetjük. Az alkotóelemekre bontás, az egyes alkotóelemek bonyolultsága, összetettsége, nagysága a rendszer természetétől, illetve a rendszert kialakítók akaratától, érdekeltségétől függ. Bizonyos alkotóelemek együttese, illetve egyes alkotóelemek önmagukban is a rendszer alrendszereként működhetnek. A rendszer az alrendszerek, alkotóelemek együttese, azok kölcsönös egymásra hatása eredményeként képes működni.

A hatékony működtetés érdekében a rendszer kialakításánál alapvető az egyes alkotóelemek, alrendszerek, illetve a rendszer határainak meghatározása. Természetesen a rendszer működését a rendszeren kívüli tényezők is befolyásolják. Bizonyos - a rendszeren kívüli - hatások befolyásolják a rendszer működését.

A környezetterhelés csökkentésének, a környezet minőség javításának növekvő igénye, az ezzel összefüggő társadalmi elvárások fokozódása, a külső érdekelt felek igényeinek figyelembevétele azt igényli, hogy a gazdálkodó szervezetek stratégiai céljai közé integrálódjanak a környezetvédelmi célok. A célok hatékony megvalósítása pedig azt követeli, hogy a környezetvédelmet a megvalósítást biztosító rendszerbe (a szervezet általános menedzsment rendszerébe) is integrálják. Ennek érdekében a környezeti menedzsment magában foglalja mindazon intézkedéseket, amelyek a célok megvalósításához a tervezési-, a vezetési-, a szervezési és irányítási alrendszerekben szükségesek.

#### 1. Az EMAS rendelet

**A Tanács 1836/93/EEC rendelete, amely lehetővé teszi az ipari vállalatok önkéntes részvételének engedélyezését a Közösség környezeti menedzsment és audit rendszerében**

A rendelet bevezetésének szükségességét a Tanács az alábbiakkal indokolta:

1. Az iparnak adott a felelőssége a tevékenységéből eredő környezeti hatások kezelésében, ezért tevékenyen részt kell vállalnia a környezetterhelés csökkentésében.
2. Ez a felelősség megköveteli, hogy a vállalatok kialakítsák és megvalósítsák környezeti politikájukat, kiépítsék és működtessék környezeti menedzsment rendszerüket.
3. A rendszer a vállalatoktól olyan környezeti politika kidolgozását követeli meg, amely a hatályos jogszabályi és egyéb követelményeknek való megfelelésen felül tűz ki célokat a környezeti teljesítmény javítására.

A Tanács célja a rendszer bevezetésével, hogy az alábbiakkal támogassa az ipari tevékenység környezeti teljesítményének javítását:

1. Környezetpolitikák, programok és menedzsment rendszerek létrehozása és végrehajtása a vállalatok telephelyein.
2. A vállalati teljesítmények módszeres, objektív és időszakos értékelése.
3. A nyilvánosság informálása a környezeti teljesítményről, környezeti nyilatkozat készítése és publikálása.

**A környezeti nyilatkozat érvényesítése**

Az akkreditált környezeti hitelesítő a nyilatkozat érvényesítése során ellenőrzi, hogy:

1. A vállalat rendelkezik környezeti politikával, és a politika megfelel az EMAS követelményeknek.
2. A környezeti menedzsment rendszert az EMAS követelményei szerint vezették be, és annak megfelelően működik. A környezeti teljesítmény javítását célzó programmal a szervezet rendelkezik.
3. Az EMAS követelményeknek megfelelően végezték el az előzetes állapotfelmérést és az auditot.
4. A környezeti nyilatkozatban szereplő adatok és információk megbízhatóak és a jelentés a telephely valamennyi jelentős környezeti kérdését tartalmazza.

Az Európai Unió Tanácsa 2001. március 19-én fogadta el a **761/2001.** számú rendeletet, amely lehetővé teszi a **szervezetek** önkéntes részvételét a Közösség környezeti menedzsment és audit rendszerében (új EMAS), amely természetesen hatályon kívül helyezte a 1836/93/EEC rendeletet. (a rendelet magyar törvényi megnevezése: Környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszer.)

A Tanács a **régi rendelet felülvizsgálatát** pedig a következőkkel indokolta:

- Az 1836/93. számú rendelet bizonyította hatékonyságát az iparvállalatok környezeti teljesítmény javulásának elősegítésében;
- A rendelet megvalósításának tapasztalatai alapján kell megerősíteni az EMAS szerepét a szervezetek átfogó környezeti teljesítményének javításában;
- Az EMAS rendszert minden olyan szervezet számára elérhetővé kell tenni, amelynek környezeti hatása van; lehetőséget teremtve ezáltal számukra, hogy kezeljék ezeket a jelentős hatásokat és javítsák környezeti teljesítményüket;
- A környezeti menedzsment rendszer általános követelményein túlmenően az EMAS különös hangsúlyt fektet a következő elemekre: jogszabályi megfelelés, a környezeti teljesítmény és külső kommunikáció javítása és az alkalmazottak részvétele;
- A szervezeteket ösztönözni kell arra, hogy önkéntes alapon vegyenek részt az EMAS-ban és e részvételből a hatósági ellenőrzés, a költségmegtakarítás és az arculat tekintetében előnyük származhassék;
- Fontos, hogy kis- és középvállalatok részt vegyenek a EMAS-ban, és részvételüket támogatni kell az információkhoz, létező támogatási alapokhoz és közintézményekhez való hozzájutás elősegítésével, valamint technikai segítségnyújtási eszközök kialakításával és támogatásával;
- A környezetmenedzsment rendszerrel rendelkező vállalatok átláthatóságát és hitelességét növeli, ha menedzsmentrendszerüket, audit eljárásukat és környezeti nyilatkozatukat ezen Rendelet vonatkozó követelményeinek teljesülésének igazolása érdekében megvizsgálják, és ha a környezeti nyilatkozatot és annak aktualizált változatait akkreditált hitelesítők hitelesítik.
- Ennek következtében szükséges a környezeti hitelesítők szakértelmének biztosítása független és semleges akkreditálási rendszer és tevékenységük megfelelő felülvizsgálata révén az EMAS egészének hitelességének biztosítása érdekében; ennek megfelelően szoros együttműködést kell kialakítani a nemzeti akkreditáló testületek között;
- A szervezeteket ösztönözni kell, hogy készítsenek és tegyenek közzé időszakos környezeti nyilatkozatokat, amelyek információval látják el a nyilvánosságot és más érdekeltet a környezeti teljesítményükkel kapcsolatban.

## 2. Szabványosítási háttér

Az 1836/93/EEC rendelet kihirdetésével szinte párhuzamosan megkezdődött a Nemzetközi szabványügyi Szervezetben (ISO) is a szabványosítási munka a környezetmenedzsment témakörében. A Nemzetközi Szabványügyi Szervezet egy szabványsorozat (szabványcsalád) kidolgozásán munkálkodik.

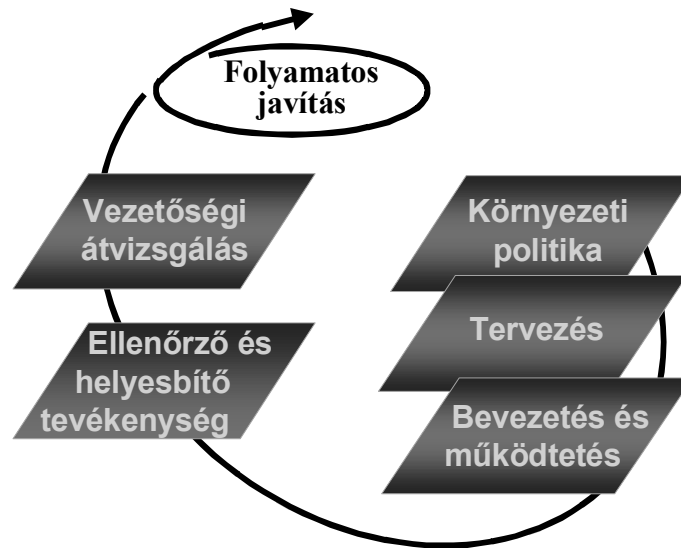
A tervezett szabványsorozat elemeit mutatja az alábbi táblázat.

| Szabvány száma | Szabvány neve                                                                                          |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 14001          | Környezetközpontú irányítási rendszerek (KIR). Követelmények és alkalmazási irányelvek.                |
| 14004          | KIR. Az elvek, a rendszerek és a megvalósítást segítő módszerek általános irányelvei.                  |
| 14005          | KIR. Általános útmutató az alapelvekre, rendszerekre és támogató technikákra kis és középvállalatoknak |
| 14010          | A környezeti audit irányelvei. Általános elvek.                                                        |
| 14011          | A környezeti audit irányelvei. Auditeljárások. A KIR auditja.                                          |
| 14012          | A környezeti audit irányelvei. A környezeti auditorok képzettségi kritériumai                          |
| 14013          | Útmutató környezeti auditálás vezetéséhez.                                                             |
| 14014          | Előzetes környezeti állapotfelmérés (felülvizsgálat).                                                  |
| 14015          | A telephely környezeti vizsgálata és a jogi összefüggések.                                             |
| 14020          | Környezeti címkézés. Általános alapelvek minden típusú címkézéshez.                                    |
| 14021          | Környezeti címkézés. Önnnyilatkozat (kihirdetés). Környezeti jogcímek. Fogalmak és meghatározások.     |
| 14022          | Környezeti címkézés. Szimbólumok.                                                                      |
| 14023          | Környezeti címkézés. Tesztelés/ellenőrzés. A környezeti címkézés alkalmazási módszerei.                |
| 14024          | Környezeti címkézés. Bizonylati eljárások. Vezérelvek, gyakorlati alkalmazások és bizonyító eljárások. |
| 14025          | Környezeti címkézés és nyilatkozatok.                                                                  |
| 14031          | A környezeti teljesítés értékelése.                                                                    |
| 14032          | A környezeti teljesítés értékelése iparágak szerint.                                                   |
| 14040          | Életciklus-értékelés. Alapelvek és keretek.                                                            |
| 14041          | Életciklus értékelés. A cél és a tárgy meghatározása és leltárelemzés.                                 |
| 14042          | Életciklus értékelés. A környezeti hatások értékelése.                                                 |
| 14043          | Életciklus értékelés. Az életciklus javítás vizsgálata.                                                |
| 14062          | Környezetorientált formatervezés.                                                                      |
| 14063          | Környezeti kommunikáció.                                                                               |

## 3. Az ISO 14001 szabvány

A sorozat első tagja a **14001 számú szabvány** a környezeti menedzsment rendszerekről, specifikáció használati útmutatóval. A szabvány kihirdetésre került és hatályba lépett 1996. szeptember 1-jén. A Magyar Szabványügyi Testület ezt a szabványt Magyar Szabványként léptette hatályba 1997-ben MSZ EN ISO 14001számú szabványként.

## AZ ISO 14001 SZABVÁNY MODELLJE

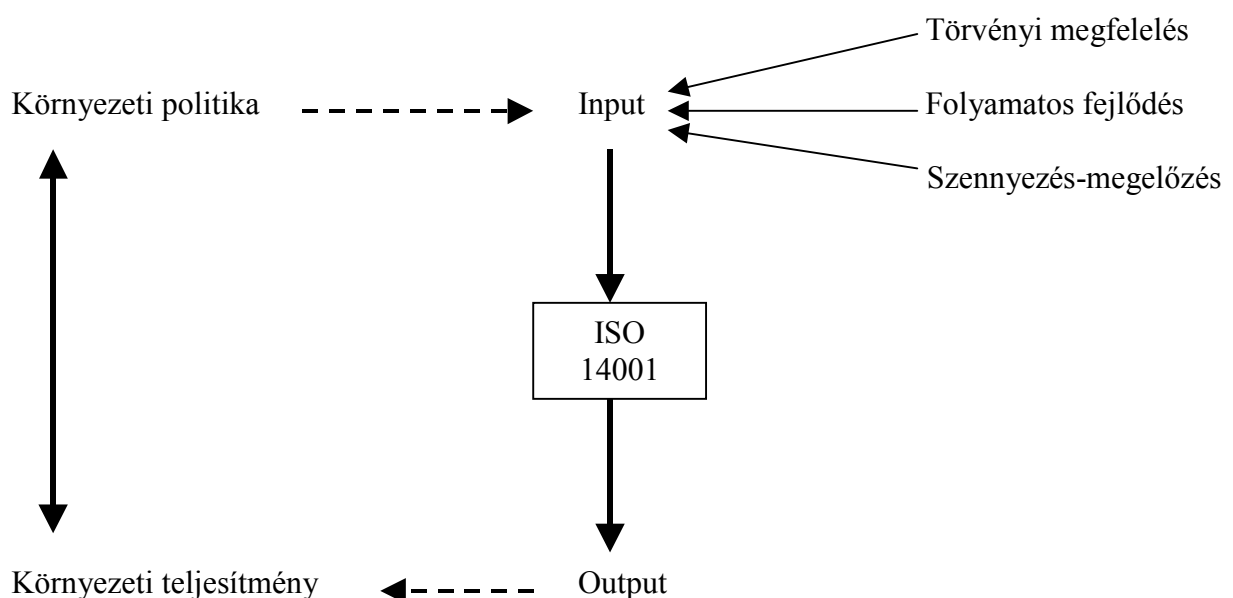


58

A szabvány szerinti környezeti menedzsment rendszer modelljét mutatja az alábbi ábra.

A szabvány **célkitűzése**, hogy ez a szabvány **bármely típusú és méretű szervezetre alkalmazható** legyen. A rendszer sikere a különböző szintek és funkciók, különösen a felső vezetés elkötelezettségétől függ. Egy ilyen típusú rendszer alkalmassá teszi a szervezetet, hogy a jelentős környezeti hatásokra vonatkozó törvényi előírásoknak megfelelő környezeti politikát és célokat fogalmazzon meg. A rendszer kiépítése és működtetése alkalmassá teszi a szervezetet, hogy létrehozza a célokat megvalósító eljárásokat, felbecsülhesse hatékonyságukat, megfeleljen a feltételeknek, és ezt mások számára demonstrálja.

A szabvány általános célja a környezetvédelem támogatása a gazdasági-társadalmi szükségletekkel összhangban.



Az ISO 14001 rendszer

A szabvány rögzíti a környezeti menedzsment rendszer **főbb követelményeit** és egyúttal előírja, hogy a szervezetnek olyan menedzsment rendszert kell létrehoznia és működtetnie, amely kielégíti ezeket a követelményeket.

A szabvány a **környezeti menedzsment rendszerrel** szemben támasztott követelményeket határozza meg!

A szabvány előírásai **csak azokat a követelményeket** tartalmazzák, amelyek:

- tanúsítási (regisztrálási) célból és/vagy
- önnilatkozat tétele céljából objektíven auditálhatók.

**Abszolút követelményeket** a szabvány **nem** állapít meg:

- sem a környezeti teljesítményre,
- sem a környezeti politika kidolgozására,
- sem a vonatkozó jogszabályok és szabályozások,
- sem a folyamatos fejlesztés tekintetében.

### **MSZ EN ISO 14001. 4.1. Általános követelmények**

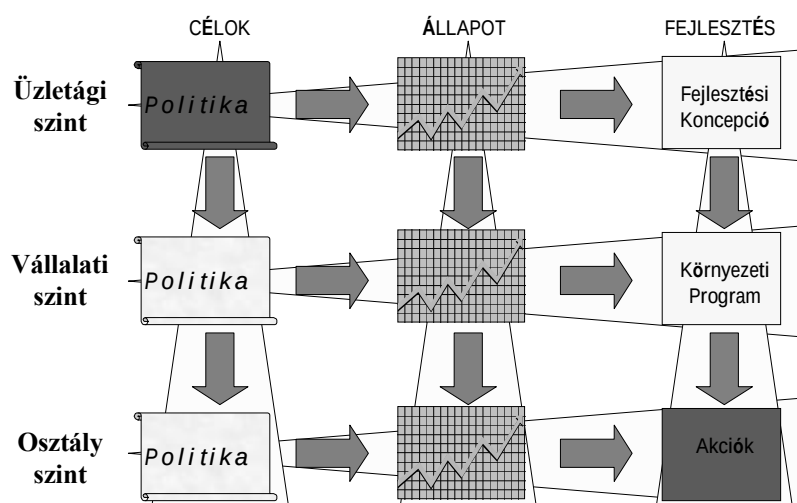
A szabvány 4.1 pontja a következőket írja elő: „A szervezet alakítson ki és tartson fenn egy környezetközpontú irányítási rendszert, amelynek követelményeit a 4. fejezet írja le.”

A rendszerkiépítés első lépése a környezeti politika kidolgozása. A környezeti politikát a szervezet **felső vezetése** határozza meg.

### **MSZ EN ISO 14001. 4.2. Környezeti politika**

A környezeti politika tulajdonképpen a szervezet nyilatkozata általános környezeti teljesítésével kapcsolatos szándékairól és elveiről.

## ***POLITIKA ÉS CÉLOK LEBONTÁSA***



A szabvány olyan környezeti politika kidolgozását kívánja a szervezetek felső vezetésétől, amely környezeti politika:

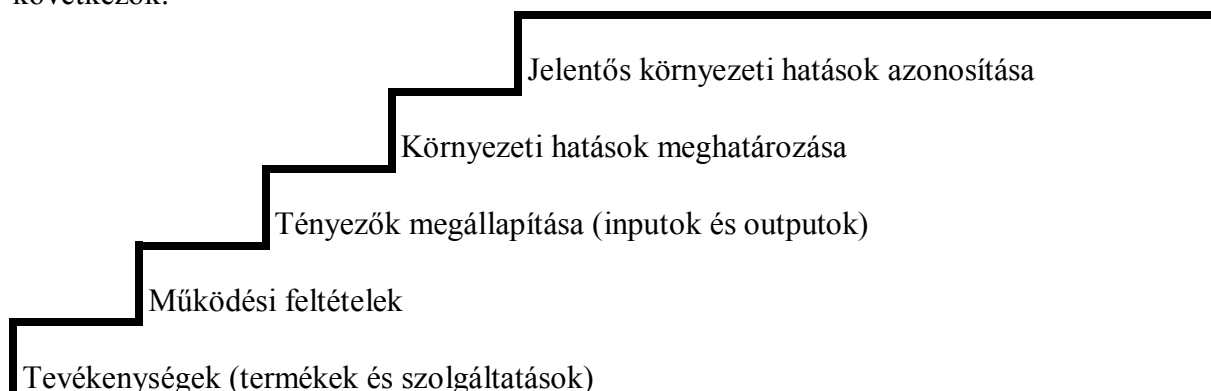
- „megfeleljen a szervezet tevékenysége, termékei és szolgáltatásai jellegének, fajtájának és környezeti hatásainak,
- tartalmazzon elkötelezettséget a folyamatos javításra és a környezetszennyezés megelőzésére,
  - tartalmazzon elkötelezettséget arra, hogy teljesítik a rájuk vonatkozó környezetvédelmi jogszabályokat és határozatokat, valamint a szervezet által vállalt egyéb követelményeket.

### **MSZ EN ISO 14001. 4.3. Tervezés**

A rendszerkiépítés következő lépése a **tervezési rendszer** (szabvány 4.3. pontja) kialakítása. Ennek keretében kerül sor a **környezeti tényezők** (4.3.1.) meghatározására, melyek az alapját képezik a környezeti célok meghatározásának.

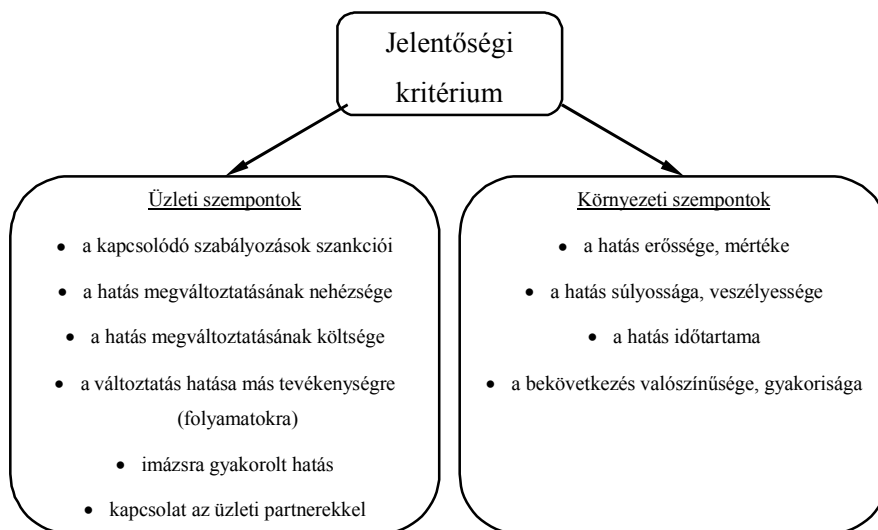
A **környezeti tényezők** meghatározása és a környezeti hatások értékelése egy folyamat, melynek lényegét az alábbi összefüggésekkel szemléltetjük.

Ezt követően kerülhet sor a környezeti hatások azonosítására, melynek lépései (lépcsői) a következők:



### **A környezeti hatások csoportosításának lépcsői**

A környezeti hatások rangsorolásához elengedhetetlen a környezeti hatások értékelési szempontjainak, a hatások jelentőségi kritériumainak meghatározása. Az értékelés alapját egyrészt természetesen a környezeti szempontok jelentik, másrészt viszont az üzleti szempontok ugyanolyan súllyal esnek latba. A hatások értékelésének üzleti és környezeti szempontjai pl. a ábra szerintiek lehetnek:



### A környezeti hatások értékelésének szempontjai

#### MSZ EN ISO 14001. 4.3.2. Jogi és egyéb követelmények

**A környezeti teljesítmény megítéléséhez elengedhetetlen, hogy a szervezet ismerje azokat a jogszabályi és egyéb követelményeket, elvárásokat (a hatásterületen élő lakosság elvárásai, a területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőség kötelezései stb.), amelyeknek a betartása egyrészt kötelező, másrészt befolyásolja a szervezetről alkotott képet (imázst).**

#### MSZ EN ISO 14001. 4.3.3. Célok és előirányzatok

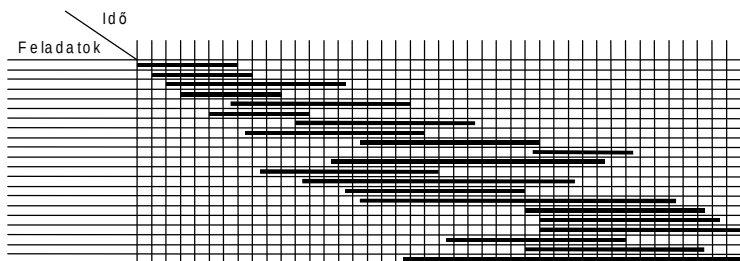
A jogi és egyéb követelményeket természetesen a vállalt célok és előirányzatok kitűzése során is célszerű figyelembe venni. „A szervezet hozzon létre és tartson fenn dokumentált környezeti célokat és előirányzatokat a szervezet minden egyes érintett funkciója és szintje számára....A célok és előirányzatok legyenek összhangban a környezeti politikával, beleértve a környezetszennyezés megelőzése iránti elkötelezettséget.”

#### MSZ EN ISO 14001. 4.3.4. Környezetközpontú irányítási program(ok)

Egy adott vállalati (szervezeti) keretben a megfogalmazott célok és előirányzatok végrehajtása csak úgy képzelhető el, hogy a megvalósítás feltételrendszerét tartalmazó program készül. A program tartalmazza a végrehajtáshoz szükséges műszaki feltételeket, humán erőforrást, pénzügyi keretet és a megvalósítás időkeretét. A célok és előirányzatok megvalósítása tehát illeszkedik az adott vállalat meglévő tervezési rendszerébe.

## A KÖRNYEZETIMENEDZSMENT PROGRAM TERVEZÉSE

## • Feladatok



Költségek



Kockázatok



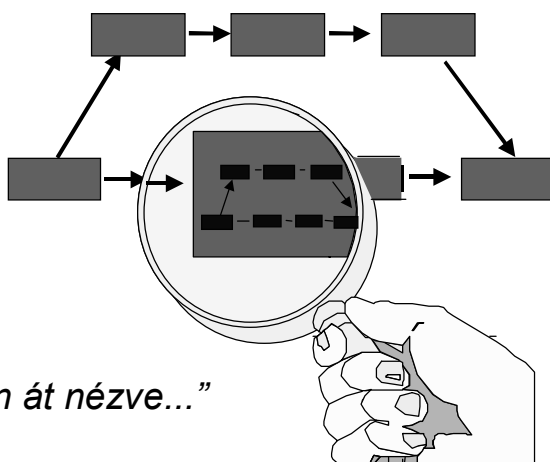
## MSZ EN ISO 14001. 4.4. Bevezetés és működés

A rendszer hatékony működéséhez alapvetően arra van szükség, hogy a szabvány követelményeinek megfelelően kiépített rendszer illeszkedjen a vállalat már meglévő és működő általános menedzsment rendszerébe. Csak így valósítható meg – kihasználva a rendszerszerű működés előnyeit – a környezeti kérdések, problémák hatékony kezelése. Az illeszkedést a meglévő menedzsment rendszer, illetve annak alrendszerei minden elemével meg kell valósítani. A megvalósítandó illesztési területekre tekintünk a következő példákat:

- a meglévő vállalati politikák,
- a működő vállalati kommunikációs rendszer,
- a vállalati oktatás, képzés rendszere,
- a vállalat szervezeti rendszere, a szervezethez kapcsolódó vezetői és végrehajtói hatásköri és felelősségi rendszer,
- a hatályos, működéssel kapcsolatos egyéb szabályozások,
- a meglévő mérő- és megfigyelőrendszerek,
- a hatályos, a működéssel kapcsolatos egyéb dokumentumok.

## FOLYAMATKÖZPONTÚSÁG

## Folyamatstruktúra



“Nagyítón át nézve...”

**MSZ EN ISO 14001. 4.4.1. Szervezeti felépítés és felelősség**

**A szabvány elvárása, hogy a vállalatnál foglalkoztatott munkavállalók (ha tevékenységük környezeti feladatokkal és hatásokkal is összekapcsolódik) munkaköri kötelezettségeinek meghatározása során (munkaköri leírásban, vagy munkaszerződésben) kerüljenek meghatározásra a környezetvédelemmel összefüggő hatás- és felelősségi körök.**

A rendszer hatékony működtetésének biztosításához a felső vezetésnek ki kell jelölnie egy (vagy több) személyt, akit megfelelő **hatáskörrel** ruháznak fel, de aki ennek megfelelően felelős is a rendszer működtetéséért.

**MSZ EN ISO 14001. 4.4.2. Képzés, tudatosság és kompetencia**

Elvárás, hogy minden munkavállaló, - aki tevékenységéből adódóan lényeges hatással van, vagy lehet az egyes környezeti elemekre, rendszerekre - részesüljön megfelelő képzésben. A vállalatnál folyó környezetvédelmi oktatást **dokumentálni** kell.

**MSZ EN ISO 14001. 4.4.3. Kommunikáció**

A környezetvédelemmel kapcsolatos kommunikáció magában foglalja a vállalat környezeti tevékenységeire vonatkozó belső és külső információáramlás rendszerbe foglalását. A külső és belső érdekelt felek megfelelő tájékoztatása hozzájárul ahhoz, hogy a vállalatról kialakult kép (image, goodwill) kedvező legyen, illetve a munkavállalók ösztönözve legyenek a környezeti célok megvalósításában.

**MSZ EN ISO 14001. 4.4.4. A környezetközpontú irányítási rendszer dokumentációja**

A szervezetnek biztosítani kell, hogy:

- a dokumentumok azonosíthatóak legyenek a megfelelő szervezettel, részleggel (divízióval), funkcióval, tevékenységgel és/vagy közvetítő személlyel,
- a dokumentumokat időszakosan felülvizsgálják, szükség esetén módosítsák és kiadás előtt az arra illetékesekkel jóváhagyassák,
- a megfelelő dokumentumok naprakész változata rendelkezésre álljon minden olyan területen, ahol a rendszer hatékony működése szempontjából lényeges műveleteket végzik,
- az elavult dokumentumokat azonnal eltávolítsák minden olyan pontról, ahol kiadták és ahol felhasználták azokat.

**Elvárás, hogy a szervezet rendelkezzen – papíron vagy elektronikus formában – információkkal a rendszer alapelemeiről (a rendszer magvát képező elemekről és kölcsönhatásukról).**

**MSZ EN ISO 14001. 4.4.5. A dokumentumok kezelése**

**A dokumentáció legyen egyértelmű, azonosítható, kiadásának és módosításának ideje pontosan rögzített (dátummal ellátva). A dokumentációt meghatározott ideig kell megőrizni. Az elavult dokumentumokat a kiadás és felhasználási helyekről vissza kell vonni.**

## A DOKUMENTUMOK KEZELÉSE



- Jóváhagyott ?
- Utolsó módosítás dátuma ?
- Azonosítható ?
- Átvizsgált / Aktualizált?
- Rendelkezésre áll ?
- Elavult példányok kivonása

### MSZ EN ISO 14001. 4.4.6. A működés szabályozása

- A szabvány azt a követelményt támasztja, hogy a „szervezet jelölje meg azokat a műveleteket és tevékenységeket, amelyek - a szervezet politikájával, céljaival és előirányzataival összhangban - az ott megállapított jelentős környezeti tényezőkkel kapcsolatosak.”

### MSZ EN ISO 14001. 4.4.7. Felkészültség és reagálás vészhelyzetekre

**A szervezetnek fel kell készülnie a potenciális vészhelyzetek kezelésére, tehát a normális üzemi viszonyok kezelésén túl figyelembe kell venni azokat az eseményeket is, melyek a normálistól eltérő üzemi viszonyok, illetve vészhelyzetek esetében következhetnek be.**

### MSZ EN ISO 14001. 4.5. Ellenőrző és helyesbítő tevékenység

#### MSZ EN ISO 14001. 4.5.1. Figyelemmel kísérés és mérés

**A felső vezetés számára a döntések előkészítéséhez és a végrehajtás értékeléséhez egyaránt nélkülözhetetlen, hogy a szervezet szabályozott módon kísérje figyelemmel, és időről-időre értékelje környezeti teljesítését.**

A vállalatnak értékelnie kell a **célok és előirányzatok teljesülését**. Az értékeléshez a vállalat dolgozzon ki indikátorokat, amelynek segítségével az egyes területek, illetve célok és előirányzatok objektív módon értékelhetők. A teljesítés nyomon követéséhez kidolgozott indikátorok jellemezzék az egyes tevékenységeket, feleljenek meg a környezeti politikának, céloknak és előirányzatoknak.

A vállalat, ahol megítélése szerint az értékeléshez szükséges, mérésekkel támassza alá a környezetre jelentős hatással bíró tevékenységeit, műveleteit. Ehhez a szervezetnek megfelelő **mérő, ellenőrző (monitoring) rendszerrel** kell rendelkeznie. A mérési adatok megbízhatóságát a megfelelő mérőműszerek alkalmazása és azoknak előírászerű kalibrálása jelenti.

Követelmény továbbá, hogy a szervezet **rendszeres időközönként értékelje** a tevékenységével összefüggő jogi és egyéb követelményeknek való megfelelést.

**MSZ EN ISO 14001. 4.5.2. Nemmegfelelőség, valamint helyesbítő és megelőző tevékenység**

A normális üzemi viszonyoktól eltérő nemmegfelelőségek kezeléséhez helyesbítő tevékenységekre, illetve a vészhelyzetek megelőzését szolgáló intézkedésekre van szükség.

**MSZ EN ISO 14001. 4.5.3. Feljegyzések**

A feljegyzések a rendszer folyamatos működésének **bizonyítékaiként** értékelhetők. Ezért a szervezetnek **eljárást kell kidolgozni és fenntartani a környezeti feljegyzések azonosítására, naprakészen tartására** és amennyiben szükségessé válik, a megsemmisítésére.

**MSZ EN ISO 14001. 4.5.4. A környezetközpontú irányítási rendszer auditja**

**A kiépített és működtetett (környezetközpontú irányítási) rendszer auditálását rendszeres időközönként el kell végezni. Az auditok során kell megállapítani, hogy a rendszer megfelel-e a szabvány követelményeinek, a megfelelő hatékonysággal működik-e. Az auditok gyakorisága függ a szervezet működésének jellegétől, környezeti tényezőitől és azok potenciális hatásaitól.**

**MSZ EN ISO 14001. 4.6. Vezetőségi átvizsgálás**

A célok, előirányzatok teljesülésének, illetve a rendszer működőképességének megállapítására, a rendszer folyamatos megfelelőségének és hatékonyságának biztosítására a **felső vezetésnek** (az általa meghatározott időközönként) **át kell vizsgálni a működő rendszert.**