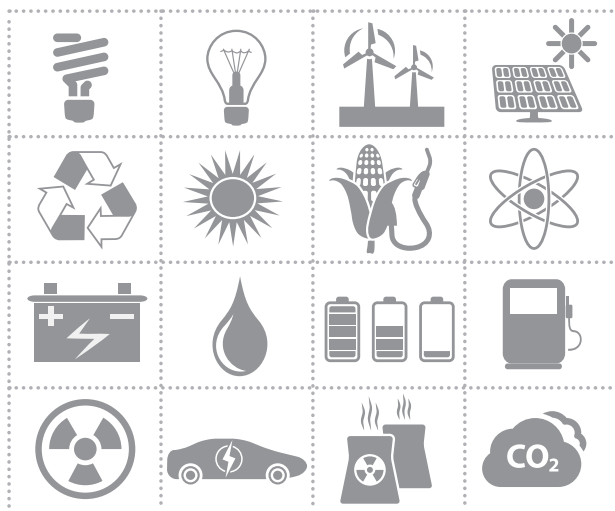


Környezetpolitikai ismeretek

Dr. Farkas Csamangó Erika



1. Globális környezeti problémák és következményeik

A globális környezeti problémák első helyére a klímaváltozás került. A klímaváltozás egy többrétegű ökológiai folyamat, amely jelentős részben az emberi eredetű (antropogén) üvegházhatású gázok emissziójára vezethető vissza. A klímaváltozás következtében egyre gyakoribbak a szélsőséges időjárási jelenségek, katasztrófák. A szárazság, a heves esőzések nyomán kialakult árvizek, a jégesők óriási károkat okoznak, több százezer ember megélhetését veszélyeztetve. Az északi sarkvidék melegszik, a sarki jégsapka olvad, csakúgy, mint a Grönlandot borító jégtakaró, aminek következménye a tengervíz-szint emelkedése. A levegőbe kerülő kén-dioxid savas esőként károsítja az élő szervezeteket, erdőterületeket és az épített környezetet. A melegedő óceánok feletti időjárási rendszerek miatt a part menti területek egyre inkább ki vannak téve a viharkároknak. Ezért a klímaváltozás elleni küzdelem kiemelt célkitűzések közé tartozik. Elsődleges cél a káros kibocsátások csökkentése. Alapvető fontosságú az üvegházhatású gázok légköri koncentrációjának stabilizálása. A klímapolitika tehát az üvegházhatású gázok légköri koncentrációjának csökkentésére, illetve az átlaghőmérséklet csökkentésére irányul. A 2015-ös Párizsi Megállapodásban is megfogalmazásra került, hogy minél alacsonyabb szinten kell tartani a globális felmelegedés mértékét, 2 °C alatt kell tartani.

A globális környezeti problémák közül a légszennyezés az, ami leginkább látványos, amit mindenki tapasztal. Az elsődleges légszennyezők az ipari tevékenységek és a gépjárművek kipufogógázai, valamint a rossz hatásfokú fűtőanyagok. A magas szén-dioxid-kibocsátás, a szállópor-koncentráció és az égéstermékek mindannyiunk tüdejét veszélyeztetik, súlyos egészségügyi problémákhoz vezethetnek.

További globális probléma a biodiverzitás gyorsuló csökkenése. Az emberi tevékenység sok esetben a fajok kihalását és az élőhelyek drasztikus átalakulását, ezáltal a biológiai sokféleség elvesztését idézi elő. Az ökoszisztémák kényes és összetett biológiai rendszerek, egyensúlyuk évmilliók alatt tökéletesedett. Nagy veszélybe kerülnek, amikor bármely faj populációja lecsökken. A bolygó szárazföldi területének 30 százalékát erdők borítják, több millió hektár erdő pusztul el évente, főleg a trópusokon. Az emberek felhasználták a faanyagot, a szabaddá vált földterületet pedig megművelték. A tenger túlhalászata is különösen nagy károkat okoz, a nagyobb testű, legszaporodóképesebb halak 90 százalékát az emberiség kifogta a világtengerekből.

A műanyag hulladékok megjelentek a vizekben, óceánokban, 1,8 trillió műanyagdarabka sodródik a Csendes-óceán északi részén, és további négy hasonló szemétsziget van kialakulóban az óceánok más pontjain. A műanyagok bekerülnek az óceáni táplálékláncba is.

Földünk lakossága meghaladta a 7,8 milliárd főt. Ez a lakosságszám komoly megterhelést jelent a Földnek, meghaladva eltartó képességét, elérve a fenntarthatatlan szintet. Olyan alapvető források hiányára kell számítani, mint az ivóvíz, az élelmiszerek és az üzemanyagok. A globális fő környezeti problémák az alábbiak:

1. levegőszennyezés,
2. biológiai sokféleség csökkenése,
3. éghajlatváltozás,

Mivel ezeket a globális problémákat főleg az emberi tevékenység okozza, a problémákat megoldhatjuk emberi viselkedésünk megváltoztatásával, gondolkodásmód változtatással, környezetszemléletű neveléssel.

3. Környezeti gondolkodás

A környezettudatosság fogalma a konkrét cselekvésekkel túlmutat a környezeti ismereteken.

„A környezettudatosság a társadalom és tagjai számára legmegfelelőbb, hosszú távú környezeti értékeket céltudatosan ötvöző, tudományosan megalapozott gondolkodás és az azon alapuló magatartásforma, melynek gyakorlati célja az ember – környezet viszony harmóniájának megteremtése.”³ (Kovács A. D.)

A környezettudatosság kialakulását meghatározza a környezeti érzékenység, és a problémákra való fogékonyság. Kialakulásában három fontos tényező játszik szerepet:

1. genetikai,
2. pszichológiai-mentális tényező,
3. tanult komponensek.

Az egyéni összetevők, így a különböző érzékenységek meghatározzák a környezetre irányuló gondolkodást, értékítéletet és magatartást. A környezeti beállítódásról elmondhatjuk, hogy ösztönös és tanult viselkedésmintákból tevődik össze, amelyet a tudományos ismeretek és ideológiai eszmék befolyásolnak.

A környezeti tudatosságot elsőként Michael P. Maloney és Michael P. Ward környezetpszichológusok vizsgálták. Megállapították, hogy a környezet iránti aggodalom erősen él az emberekben és a környezettel való törődést a többség fontosnak – „a jövő egyik legfőbb feltételének” – tartja. A környezettudatosságnak számtalan megnyilvánulási formája létezik. A környezettudatos magatartás leginkább a háztartásokban, a mindennapi életben valósulhat meg – a legszembetűnőbb formában, mint például szelektív hulladékgyűjtés, újrahasznosított termékvásárlás, termékcímke olvasás, környezetvédelmi akciókban való részvétel, közösségi közlekedés előnyben részesítése, környezetvédelmi szervezet támogatása vagy akár a pazarló túlfogyasztás csökkentése, az energiahatékonyság növelése, a háztartás energia szükségleteinek otthoni megújuló energiaforrások használatán keresztüli kielégítése.⁴

A környezeti nevelés végső célja, hogy kialakítsa az egyes emberekben, csoportokban és a társadalom egészében a környezettel kapcsolatos új magatartási és életviteli normákat, mintákat, attitűdöket.

Kérdésbank

- 1) Sorolja fel a globális környezeti problémákat! Válasszon ki egyet és mutassa be a következményeit!
- 2) Mit tudhatunk meg az ökológiai lábnyomunk kiszámításakor? Mit mutat?
- 3) Hogyan jellemezné a környezettudatos magatartást? Mondjon példákat!
- 4) Az Ön életében miben nyilvánul meg a környezettudatosság?
- 5) Fogalmazza meg a környezettudatosság lényegét, a környezeti nevelés célját!

³ Kovács A: A környezettudatosság fogalma és vizsgálatának hazai gyakorlata. Települési környezet konferencia. Debrecen. 2007. november 8–10.

⁴ Nagy Roland: Környezetpolitika és környezettudatosság az „atomvárosban”. Doktori értekezés, Pécs-Paks, 2016. 72-73.

4. Környezetvédelemtől a környezetpolitikáig, rövid történelmi kitekintés

A növekvő környezeti és ezzel együtt jelentkező társadalmi-gazdasági problémák miatt egyre nagyobb jelentősége van a környezetpolitikának. A felmerülő problémákra a társadalom a szabályozás eszközeivel válaszol, a kérdés azonban az, hogy ezek a szabályozási megoldások mennyiben alkalmasak és helyesek az adott problémára. A társadalmat leghatékonyabban a politika, a gazdaság, a vallás, az oktatás és a média befolyásolja, illetve szabályozza. A politikai és a gazdasági szabályozás területén különös jelentősége van a jognak, hiszen ez teszi lehetővé és egyben kötelezővé ezen területek célrendszerének megvalósulását a létrehozott intézményrendszer segítségével.⁵

4.1. Az 1960-as évek

Az 1960-as évek elejétől egyre inkább nyilvánvalóvá vált, hogy a technológiai, ipari-gazdasági fejlődés drasztikusan változtatja meg természeti környezetünket, szennyezi be vizeinket, földjeinket és változtatja meg klímánkat.

A környezeti problémák ugyanis valamilyen módon minden más szektort (pl. gazdaság, egészségügy, oktatás, fejlesztéspolitika) érintenek, ezért az ezekre a kihívásokra adott válaszoknak is át kell fogniuk a kormányzati szakpolitikák teljes spektrumát, a környezetvédelmi szemléletnek meg kell jelennie minden ágazatban. Ezen felismerések által a környezetvédelem kérdésköre véglegesen megtalálta a helyét a nemzetközi és nemzeti politika világában.

Az első, az egész világon hatalmas megdöbbenést okozó felfedezés az volt, amikor kiderült, hogy az általánosan alkalmazott rovarirtó szerek (DDT, HCH) hosszú időn keresztül nem bomlanak le, így az élő szervezetekben (köztük az emberben is) felhalmozódnak és egészségkárosodást okoznak. A mezőgazdasági területekre kiszórt DDT a sarki jégben, illetve a sarkkörön élő állatok zsírszövetében is kimutatható volt. Mivel ezek az anyagok a zsírszövetben raktározódnak, anyatejjel az anyák csecsemőjüket is mérgezték.

Egyre világosabbá vált, hogy a környezetszennyezés nem áll meg az egyes országok határán. Skandinávia talajának és vizeinek elsavanyosodása például a nyugat- és közép-európai országok légszennyezésének következményei. Hasonló a helyzet Kanadában is, ahol az USA északi részén lévő iparvidék szennyező hatása érzékelhető.

Aurelio Peccei olasz iparmágnás által létrehozott Római Klub 1968-ban a római Akadémia székházában alakult meg az emberiség jövőjével foglalkozni kívánó tudósokból, szakmai képviselőkből, politikusokból. Kezdetől fogva a „világ tudós gyülekezete” elnevezéssel azonosították magukat. Célul tűzték ki, hogy időről időre felhívják a nemzetközi szervezetek és a nemzeti kormányok felelős képviselőinek figyelmét az emberiség veszélyeztetett helyzetére, egy-egy konkrét jelenkori világprobléma felvázolásával és tanulmányozásával.

Az akkoriban újdonságnak számító számítógépes modellekkel kísérletezve, öt szempont (világnépeség, iparosodás jellege, környezetszennyezés, élelmiszertermelés és erőforrás-felhasználás) vizsgálatán keresztül (a kornak megfelelő tudásbázis alapján) lehetséges jövőbeni

⁵ Kerényi Attila: Környezettan. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2003, 367.

forгатókönyvet vázolt fel „*A növekedés határai*” (*The Limits to Growth*) című jelentésben⁶. A világmodell-jelentés szerzői a háttéranyagot a világtörténelem 1900–1970 közötti eseményeiből, történéseiből származtatták. Kidolgozták a modellt, amely

- a népesség növekedése,
- a természeti erőforrások gyors felhasználása, és
- a környezetszennyeződés közötti összefüggéseket mutatta ki.

Az eredmények számos kérdésben vitatottak voltak, ugyanakkor egyáltalán nem festettek idillikus képet a világ jövőjével kapcsolatban.

A számítások alapján a jelentés azt a következtetést vonta le, hogy a trendek változtatásának esetén a Föld legkésőbb 2100-ig biztosan elpusztul. Vészjósló jel volt ez, ami ismét igazolta a környezetvédelem szükségességét. A vizsgálatuk összegzéseként felvázolt jövőkép lényege, hogy ha a jelenlegi (hatvanas évtized) exponenciális növekedési tendenciák lesznek a jellemzők az elkövetkező évtizedekben is, akkor a növekedés határait már a következő évszázad közepe táján elérjük.

Az első időszakban tehát a környezet szennyezésére hívták fel a figyelmet. Megfogalmazódott az első környezetvédelmi világkonferencia gondolata.

4.2. Az ENSZ Környezetvédelmi Világkonferenciái

A Római Klub által készített jelentés megjelenésének évében került megrendezésre az 1972-es *stockholmi ENSZ Környezetvédelmi Világkonferencia* az emberi környezetről⁷. A konferenciának az Only One Earth (Egyetlen Föld) elnevezést adták. Az esemény jelentősnek mondható eredményeket produkált, annak ellenére is, hogy az akkori akcióprogramok és elhatározások jelentős hányada máig sem valósult meg és a „keleti blokk” jelentős része sem képviseltette magát⁸. Mégis kijelenthető, hogy a nemzetközi és nemzeti intézményi rendszerek, illetve azok kereteinek kialakításban és a politikai döntéshozatalban való megjelenés szempontjából fontos eredmények születtek, mint például: az UNEP⁹ létrehozása, akcióprogram javaslatok, vagy a Nyilatkozat az irányelvekről és az emberi környezetről.

A stockholmi konferenciát hosszú előkészítő munka előzte meg. Problémát okozott, hogy míg a fejlett országok a környezeti károkat, addig a fejlődő országok az egyenlőtlen fejlődést, a szegénységet, az éhséget az alapvető egészségügyi ellátás hiányát tekintették az emberiség alapvető problémáinak. Különösen nagy ellenállást keltettek azok a nézetek is, amelyek szerint a gazdasági fejlődés leállítását az egyetlen megoldás a környezeti károk csökkentésére. Ez ugyanis konzerválta volna az egyes országok között kialakult fejlődési egyenlőtlenségeket.

A környezet fogalma nagyon széles, magába foglalja az embereket, növény-és állatvilágot, a földet, vizet, levegőt, éghajlatot, tájat, anyagi értékeket és a természeti örökséget. A stockholmi konferencián elfogadott „Nyilatkozat az Emberi Környezetről” ugyanilyen módon

⁶ Ez a jelentés volt az első, amely különösen drasztikus módon hívta fel a figyelmet a környezetterhelés negatív hatásaira, majd arra, hogy ez a 21. század közepére milyen brutális hatásokkal járhat.

⁷ A konferencia hivatalos neve: United Nations Conference on the Human Environment.

⁸ http://www.publikon.hu/application/essay/411_1.pdf (Letöltve: 2021.03.30.)

⁹ UNEP (United Nations Environment Programme): ENSZ Környezetvédelmi Programja.

foglalt állást: „Az emberi környezet mindkét aspektusa, – a természetes és az emberek által létrehozott – elengedhetetlen a jóléthez és az alapvető emberi jogok érvényesüléséhez”.

Az EU joganyaga, mint közös örökségként tekint a környezetre, több nemzetközi környezetvédelmi egyezmény hangsúlyozza, hogy a természet közös örökség. Így például az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló Berni Egyezmény kimondja, hogy „... a vadon élő növény- és állatvilág a természeti örökség részét képezi esztétikai, tudományos, kulturális, pihenési és belső értékek szempontjából, ezért szükséges hogy megőrizzék és továbbadják a következő generációnak”.

Ma már a hagyományosan értelmezett *földi környezet fogalma* kitágult a világűr, mint környezeti tényező igénybevételével. Ezért a *környezet legáltalánosabb fogalmán* az élettelen és az élő környezetet, azok kölcsönhatásait a maguk egységében kell értelmezni.

A környezethez hasonlóan a környezetvédelemnek is számos különböző definíciója, értelmezése látott napvilágot, ezek közül most csak egyet emelnék ki.

A Környezet- és természetvédelmi 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.” Ennek megfelelően a környezetvédelem legfontosabb feladatai közé tartozik:

- a károkat megelőző védelem;
- az okozott károk megszüntetése;
- a környezet fejlesztése;
- a természeti erőforrásokkal való ésszerű gazdálkodás.

Az Európai Közösség 1972 októberében Párizsban elfogadta az első közösségi környezetvédelmi akcióprogramot, majd létrehozták a “Környezet és Fejlődés Bizottságot”, ekkor alakult meg a 22 tagú Brundtland-bizottság, mely nevét Gro Harlem Brundtland, Norvégia miniszterelnöke után kapta. Elsődleges célja volt, hogy feltárja, pontosan milyen hatással van az emberiség Földünk eltartóképeségére. A bizottság munkájának lezárásaként 1987-ben megjelent a „Közös Jövők” (Our Common Future) című jelentés. A fenntartható fejlődés elméletét lefektette, definiálva a fogalmát. Ez az elv „olyan fejlődést feltételez, amely kielégíti a jelen generációk szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk esélyeit arra, hogy ők is kielégíthessék a szükségleteiket”.¹⁰

A környezetpolitika legitimitásához vezető út másik legfontosabb mérföldköve az 1992-es, Rio de Janeiróban tartott ENSZ környezetvédelmi világkonferencia¹¹ volt, amelyen a fenntartható fejlődés került a középpontba és a szakpolitikai-tervezési elvek egyik igazodási pontjává kezdett válni. A fenntartható fejlődés fogalma és elérésének különböző útjai általános érvényű programokban öltöttek testet, amit a riói konferencia zárónyilatkozatai is tartalmaztak.

A konferencián fontos dokumentumokat fogadtak el:

¹⁰ A jelentés magyar nyelven 1988-ban jelent meg Persányi Miklós fordításában.

¹¹ Hivatalos elnevezése United Nations Conference on Environment and Development (UNCED - ENSZ Környezetvédelmi és Fejlesztési Konferencia)

- Éghajlatváltozási Keretegyezményt (UNFCCC-United Nations Framework Convention on Climate Change), amely a Kiotói Egyezményhez nyitott utat.
- Szintén ezen a konferencián született meg a Riói Nyilatkozat a Környezetről és a Fejlődésről. Ez összesen 27 alapelvet fogalmazott meg.
- Elfogadták az Agenda 21 című dokumentumot, amely a XXI. század környezeti és fejlődéspolitikai programját tartalmazza.
- Megállapodás született a biodiverzitásról, a biológiai sokféleség megőrzéséről.

1994-től napjainkig évente megrendezésre kerül az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményének találkozója, mely a klímaváltozás negatív hatásainak mérséklését, a „globális felmelegedés” megfékezését tűzte ki célul.¹²

Az 1997-es Kiotói Konferencia a riói egyeztetések pontosítását, célok megfogalmazását kísérelte meg. A közös, klímavédelmi célokat követő politika sikerét, majd lassú visszafordulását az amerikai és kínai szembenállás határozta meg leginkább.

A fenntartható fejlődés kialakításának következő állomását a 2002-es Johannesburgi ENSZ Fenntartható Fejlődés Világkonferencia (Föld csúcs +10) jelentette. Bebizonyosodott: ha a legjelentősebb mennyiségű globális üvegházhatású gáz kibocsátó országok nem érdekeltek a változásokban, akkor a nemzetközi összefogás és az Európai Unió (EU) közvetítése és ambiciózus klímavédelmi céljai sem elegendőek a drasztikus változásokhoz.

2001-ben életbe lépett (az 1998-ban aláírt) Aarhusi Egyezmény is a sikeres megvalósítások egyike. Az eredendően európai kezdeményezést közép-ázsiai nemzetek is kiegészítették, mindösszesen 46 fél (plusz az EU) írta alá, majd ratifikálta. A nemzetközi környezetvédelmi konferenciák sorozata után elfogadott egyezmény újszerűnek számított az addigi környezetvédelmi szerződésekhez képest, hiszen pillérei és a gondolatai már korábban elfogadott nemzetközi egyezmények egyes elemeit foglalták egységes keretbe. A három pillér a következőképpen kívánta biztosítani a környezeti ügyek nyilvánosságának meglétét¹³:

- Az első pillér: környezeti információkhoz való hozzáférés.
- A második pillér: részvétel környezeti ügyekben való döntéshozatali eljárásokban.
- A harmadik pillér: igazságszolgáltatáshoz való jog.

4.3. Környezetpolitika

Több, mint három évtizede megszületett a döntéshozatal legfiatalabb ága: a *környezetpolitika*. Feladatai sokkal szélesebb spektrumúak, mint azt eredetileg feltételezte akár a politikai, a gazdasági, a civil vagy a tudományos társadalom. Feladata, hogy a rövid távú kormányzati politikákkal/érdekekkel szemben lépjen fel a fenntartható fejlődés, az ökológiai stabilitás, és a természeti erőforrások védelme érdekében.

A hosszú távú stratégiákat úgy kell meghatározni, hogy az egyén szerepvállalásától kezdve minden társadalmi-gazdasági szint felelősségi, és feladatkörei tisztázva legyenek. Mindennek az összetett, hosszú távú, többléptékű stratégiának a végrehajtásáért és koordinálásért,

¹² Forrás: <http://unfccc.int/2860.php> (Letöltve: 2021. 01. 12.)

¹³ Pánovics Attila: A civil szervezetek szerepe a környezeti felelősség érvényesítésében. Doktori értekezés, Pécs, 2010. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:3y5dXIVHa3MJ:https://ojs.lib.unideb.hu/profuturo/article/download/8504/7805/16241+%&cd=3&hl=en&ct=clnk&gl=hu> (letöltés dátuma: 2021. 03.30.)

valamint országos szintű „mozgatóásért” a környezetpolitika felel. Annak ellenére, hogy kormányzati politikáról van szó, nagyon fontos – és a döntéshozókat komoly kihívások elé állító – tényező, hogy a környezetpolitika nem lehet csupán a célok és eszközök egyszerű, merev, taxatív felsorolása. A környezetpolitikának mindig, helyhez és időhöz kötöten, a lehető legrugalmasabbnak, legdinamikusabbnak kell lennie.

A környezetpolitika az a döntéshozatali rendszer, melynek során a természeti és környezeti értékeinket folyamatosan védelmezzük. A környezet védelme soha véget nem érő folyamat, olyan mint az időjárás, folyamatosan változik, alakul, formálódik. Ezért sem egyszerű a környezetpolitikát a hagyományos közpolitikai fogalmakkal megközelíteni és leírni. A környezet védelmének, fejlesztésének és a környezeti érdekek előtérbe hozásának kérdése olyan speciális ismereteket és belátást igényel, amely nehezen (sokszor egyáltalán nem) egyeztethető össze egyéb érdekekkel mint például a gazdaságfejlesztés, ipari és/vagy egyéb ágazati fejlesztések (turizmus, közlekedés, energiatermelés, hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás, sport, szórakozás stb.). Ez azt eredményezi, hogy a közpolitikai szereplők gyakran egymással, vagy tanácsadó koalíciókkal versengenek a közpolitikai változások elérésének érdekében (például környezetvédelem vs. ipari érdekek), de ugyanazon okokból szövetségre is léphetnek egymással.

A környezetpolitika elsősorban a környezet állapotának javítása és a különböző fejlesztések környezetterhelése kapcsán kerül a politikai döntéshozatal előtérbe, ugyanakkor fontos kiemelni olyan elemeket, melyek közvetetten kapcsolódnak a fejlesztésekre vonatkozó döntések meghozatalához és végrehajtásához. Ezek a társadalmi részvétel különböző formái, és elsősorban a lakosság különböző csoportjaihoz, civil szervezetekhez kötődnek: például szaktanácsadás, tájékoztatás, partnerség, tiltakozás, jogi útra terelés, ellenállás.

5. Az Európai Unió Környezeti Politikájának kialakulása

A közösségi (uniós) környezeti politika nem tekint olyan nagy múltra vissza, mint az uniós első közös politikája, a Közös Agrárpolitika¹⁴. Az 1955-ös messinai konferencián határozták el Nyugat-Európa külügyminiszterei, hogy a mezőgazdaságot bevonják a közös piac rendszerébe¹⁵ a tagállami agrárpolitikáktól független közös mezőgazdasági politika kialakítása révén¹⁶. 1957. március 25-én aláírt Római Szerződés¹⁷ a Közös Agrárpolitika (KAP¹⁸) szabályozásának elvi alapjait fektette le. A Közös Agrárpolitika volt sokáig az egyetlen közös politikája az Európai Gazdasági Közösségnek. Az európai integráció egyik legbonyolultabb

14 Csák Csilla – Karczub Péter – Olajos István et al.: Agrárjog. Bóbor Kiadó, Miskolc, 2004. 60-68.

15 Római Szerződés 3. cikk (1) e.) pontja

16 Kurucz Mihály: A Közös Agrárpolitika létrehozása: stresszi konferencia tevékenysége In.: Az Európai Agrárjog Alapjai. ELTE Jogi Továbbképző Intézet, Budapest, 2003. 15-17.

17 A Római Szerződés, azaz az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) létrehozó szerződés, melyet Rómában írtak alá, 1958. január 1-jén lépett hatályba. Az Európai Atomenergia-közösséget (Euratom) létrehozó szerződést ugyanezen a napon írták alá, így e két dokumentum együttesen Római Szerződések néven ismert. A hat alapító tagállam: Franciaország, Németország, Olaszország és a három Benelux Állam: Belgium, Hollandia és Luxemburg. KENDE Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): Európai közjog és politika. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 30. A Római Szerződés nem szabályozta részletesen a mezőgazdaság területét. Kurucz Mihály: A Közös Agrárpolitika helye a Római Szerződésben: a Közösség alapja, közösségi cél, közös politika, közösségi jog. In.: Az Európai Agrárjog Alapjai. ELTE Jogi Továbbképző Intézet, Budapest, 2003. 17-20.

18 Common Agricultural Policy, Politique agricole commune - CAP

területe, alapvetően befolyásolja a közösségi együttműködés egyéb formáit. A Közös Agrárpolitika az Európai Unió mezőgazdasági támogatási rendszerének a neve, azonban nem csupán támogatáspolitikai, mivel más szabályozó eszközöket is tartalmaz, például a címkézés szabályozását, a minőségbiztosítási rendszerek, és élelmiszerbiztonság szabályait.

A közös agrárpolitika létrehozása óta a mezőgazdaság olyan technikai fejlődésen ment keresztül, ami a termelékenység növekedésével járt ugyan együtt, azonban sok esetben súlyosan károsította a környezetet. A termőföldek műveletlenül hagyása is rontott a talaj minőségén és termőképességén¹⁹, megállapítható tehát, hogy a mezőgazdaság nagymértékben hozzájárul a környezet megóvásához, mivel közreműködik az ökológiai egyensúly fenntartásában, emellett képes ellensúlyozni a természeti erők, illetve más ágazatok (pl. ipar, közlekedés stb.) környezetet károsító hatásait.

Az *Európai Közösséget létrehozó szerződések* még nem tartalmaztak a környezetvédelemre vonatkozóan célkitűzéseket. A Római Szerződés mezőgazdaságról szóló fejezetében sincs utalás a környezetvédelemre²⁰, teljesen hiányoztak a környezetpolitikai és környezetjogi rendelkezések. A tagállamok helyi szinten oldották meg a környezeti problémákat, önállóan, egymástól függetlenül, amely azonban tarthatatlan volt a határokon átnyúló környezeti problémák egyre gyakrabban történő megjelenésével.

A Közös Agrárpolitika sem tartalmazott megalkotása idején környezetvédelmi intézkedést, létrejöttekor a piacpolitikára és az árpolitikára helyezte a hangsúlyt. Néhány szerző a közös agrárpolitika létrejöttét kiemelkedő sikerként könyveli el,²¹ mivel megteremtette többek között az önellátást, a termékek garantált árait, a termékek piacát, és kidolgozta az agrártámogatások rendszerét. Ennek ellenére kialakulását követően számos probléma merült fel, például terméktúlkínálat jelentkezett, ez raktározási nehézségekkel párosult, és megsokszorozódtak az EU költségvetéséből a mezőgazdasági ágazatra fordított kiadások is²². A problémák kiküszöbölése érdekében az agrárpolitika számos reformon ment keresztül. A reformok folyamatában vált a környezetvédelem az agrárpolitika egyik meghatározó céljává, azaz a környezetvédelmi követelmények agrárpolitikában történő megjelenése a reformokon keresztül figyelhető meg.

1960-ban megalakult a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (a továbbiakban: OECD²³), mely keretein belül 1971-ben létrehozták a Környezetpolitikai Bizottságot, először vetődött fel az Európai Közösségben a közös környezetpolitika *szükségessége*²⁴.

1972-ben *Stockholmban* az Egyesült Nemzetek Szervezete által megrendezésre kerülő Első Környezetvédelmi Világkonferencia²⁵ meghatározta azokat az elveket, (összesen 26 elv), melyek a környezetpolitika alapjává váltak. Ezt követően 1972 októberében a tagállamok

19 Environment and Agriculture, Commission Communication COM (88) 338 final, Brussels, 1988, 7.

20 Az első környezetvédelmi tárgyúnak tekintett, a veszélyes anyagok címkézésére vonatkozó szabályozást 1967-ben fogadták el. Bell, Stuart – McGillivray, Donald: Environmental Law, Oxford University Press, Oxford, 2008. 184.

21 Caspary, C., és Neville, R., The Future of European Agriculture, Special Report No 2007, London, 1988, 1–3.

22 A KAP mélyreható átalakítása a mezőgazdasági kínálat, ezáltal a strukturális többletek és az EK költségvetés kiadásainak korlátozását célozzák. HALMAI Péter: Az Európai Unió agrárrendszere. Mezőgazda Kiadó, Budapest, 2007. 98.

23 OECD: Organisation for Economic Cooperation and Development.

24 Schröder, Meinhard: Postulare und Konzepte zur Durchsetzbarkeit und Durchsetzung der EU-Umweltpolitik. In: NVvZ 2006/4. 389–395.

25 Az ember és a környezet címmel. 1972. június 5–16. között került megrendezésre. 113 állam küldöttsége vett részt. A konferencia nyitónapját, június 5-ét Környezetvédelmi Világnapná nyilvánították.

állam- és kormányfőinek Párizsban megrendezett Csúcskonferenciáján környezeti akcióprogramok kidolgozásáról határoztak²⁶. Az Európai Közösség Bizottsága az Európai Közösség Tanácsához eljuttatott Memorandumában kijelentette, hogy szükség van egy közösségi környezeti akcióprogram kidolgozására²⁷. A Bizottság 1973-ban benyújtotta a Közösség Környezeti Akcióprogramjának tervezetét, amelyet a Tanács el is fogadott²⁸. Ez az Európai Közösség első környezeti akcióprogramja (1973–1976), amely a Közösségi környezeti politika létrejöttének első állomását jelenti, és ezzel alapjait rakta le. Az alapelvek máig érvényesnek tekintendők, és innentől kezdve felgyorsult az EU tagországokban a környezetvédelmi szabályozás fejlődése. Az első akcióprogramot további hét követte²⁹, melyek kijelölték a Közösségi környezeti politika irányait.

A fenntarthatóság a környezetpolitika részévé vált jóval azelőtt, hogy a vonatkozó önálló, átfogó stratégia kialakult volna. Az akcióprogramok mellett az első lépés ebben a sorban az ún. Göteborg-stratégia³⁰ volt, melynek elődje, a „Cardiff-folyamat”³¹, ami egy egységesebb megközelítés elindítója volt, bár nem mondható sikeresnek³². A cél a fenntarthatóság gyakorlati megvalósítása volt, a környezeti célokat a más irányú EU politikákba integrálva. A globális sikertelenséggel szemben az Európai Unió következetes lépésekben, a fenntartható fejlődés logikájának elméleti megalkotásától eljutott a stratégiaalkotás megalapozásához (*EU Fenntartható Fejlődés Stratégiája 2001-ben*). A Fenntartható Fejlődési Stratégiát 2005-ben megújították³³, majd a felülvizsgálat eredményeképpen a Tanács 2006-ban egy új stratégiát fogadott el. Már itt általában igényként jelent meg a gazdasági növekedés. A fenntarthatósági stratégiával párhuzamosan jelentek meg az alapvető gazdasági stratégiák is, ezek közül a legfontosabb a 2000-ben kiadott Lisszaboni Stratégia.

Megállapítható, hogy a Közösségi környezetvédelmi politika sokkal fiatalabb, mint a többi politika. Erős a „politikai érzékenysége”, illetve az Unió polgárainak fogékonysága a környezeti problémák iránt. A tengerparti strandok szennyeződése, a savas esők vagy a környezetszennyező iparvidékek, közlekedés sokszor és sokak figyelmét irányítja az Európai Unió környezetvédelmi problémáira.

26 A Párizsi Csúcstalálkozó összegzését és a Nyilatkozat szövegét lásd The First Summit Conference of the Enlarged Community, Bulletin of the European Communities, Vol. 5, 10-1972, Brussels, 1972, 9–35.

27 Bándi Gyula (szerk.): Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest 2001. 29–30.

28 HL L 112, 20.12.73., 1st Environmental Action Programme 1973-1976.

29 A második akcióprogram: 1977. HL L 139, 13.6.77, 2nd Environmental Action Programme 1977-1981; a harmadik akcióprogram: 1983. HL L 46, 17.02.83. 3rd Environmental Action Programme 1982–1986; a negyedik akcióprogram: 1987. HL L 328, 7.12.87, 4th Environmental Action Programme 1987–1992; az ötödik akcióprogram: 1993. HL L 138, 17. 5. 93. 5th Environmental Action Programme 1993–2000; a hatodik akcióprogram: HL L 242, 10. 09. 2002; a hetedik akcióprogram: HL L 354, 28/12/2013, 0171–0200. Az Európai Parlament és a Tanács 1600/2002/EK határozata (2002. július 22.) Első Akcióprogram (1973–76), Második Akcióprogram (1977–81), Harmadik Akcióprogram (1983–87), Negyedik Akcióprogram (1987–1992), Ötödik Akcióprogram (1993–2000), Hatodik Akcióprogram (2001–2010), Hetedik Akcióprogram (2012–2020)

30 Commission Communication of 15 May 2001, A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development' (Commission proposal to the Gothenburg European Council) [COM(2001) 264 final].

31 Communication from the Commission to the European Council of 27 May 1998 on a Partnership for Integration: A Strategy for Integrating the Environment into EU Policies, Cardiff, June 1998, [COM(1998) 333].

32 Bándi Gyula: A környezeti szabályozás útja az európai integrációban példákkal illusztrálva. In: Iustum Aequum Salutare XIV. 2018. 2., 121–148., 127.

33 A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálatáról. Cselekvési program Brüsszel, 13.12.2005, COM(2005) 658 végleges.

6. A környezetpolitika típusai

A környezetpolitika a környezetvédelem területén megfogalmazott célokat, alapelveket a megvalósítás feltételrendszerét foglalja össze. Típusai a feladatok jellegétől és az elérendő céloktól függően eltérőek. Ezen típusokba a helyi önkormányzati eszközök is besorolhatók:

- gyógyító környezetpolitika,
- hatásorientált környezetpolitika,
- forrásorientált környezetpolitika,
- szerkezetváltó, megelőző környezetpolitika.

A gyógyító környezetpolitika célja a környezetvédelmi károk enyhítése, és általában ez a típusú környezetpolitika a legdrágább és legkevésbé hatékony megoldás. Nem minden esetben alkalmazható, mivel a helyrehozhatatlan környezeti károk esetén már csak csökkenteni, de végleg orvosolni nem lehet a bekövetkezett károkat. Például szennyezett területek kármentesítése.

A hatásorientált környezetpolitika a környezetminőségen kíván javítani. Lényege, hogy eltávolítsa a kibocsátókat a hatásviselő közeléből. A káros hatások mérséklése csökkenti a környezetszennyezés gazdasági hatásait is. Például elkerülő út építése, védelmi övezetek kijelölése stb.

A forrásorientált környezetpolitika a legszélesebb körben elterjedt környezetpolitika, célja a károsanyag-kibocsátás csökkentése. A megelőzés elvének az előzménye. Képes a szennyező tevékenységben látványos eredményeket elérni, de szükséges a hatóság fokozott ellenőrzési és szankcionálási tevékenysége a folyamatos kibocsátás fenntartásához. Hátránya, hogy a kijátszható, illetve a szennyezés egyik formája egy másik formájára módosulhat. Például szűrőberendezések, határértékek.

A szerkezetváltó, megelőző politikát legpozitívabbnak jelöli a szakirodalom, mivel ez egy komplex hatásmechanizmus, mely a társadalmat és a gazdaságot egyaránt a környezetbarát tevékenység és technológiák alkalmazása irányába tereli. Célja a fenntartható fejlődés megvalósítása³⁴. Ennek eszközei lehetnek például a településrendezés, tömegközlekedés fejlesztése helyi szinten.

Kérdésbank

- 1) Hogyan jellemezné az 1960-as éveket környezetvédelmi szempontból?
- 2) Határozza meg a környezet fogalmát!
- 3) Sorolja fel az ENSZ Környezetvédelmi világkonferenciáit helyszín és évszám szerint! Válassza ki az egyiket, és ismertesse részletesen főbb intézkedéseit, történéseit!
- 4) Sorolja fel a környezetpolitika típusait! Melyiket tartja a leghatékonyabbnak?
- 5) Mit nevezünk környezetpolitikának?
- 6) Melyek a környezetpolitika fő feladatai?
- 7) Melyek a főbb állomások az EU környezetpolitikájának kialakulási folyamatában?

³⁴ Nagy Zoltán: A környezetpolitika szabályozásának eszközei In. Miskolci Jogi Szemle 7. évfolyam (2012) 2. szám 25.

7. A környezetpolitikai alapelvek

A hatékony környezetpolitika kialakítása érdekében négy fontos környezetpolitikai általános elvet kell szem előtt tartani³⁵:

1. A környezeti problémák minden szakterületet érintenek, ezért minden szaktevékenységben meg kell jelennie, illetve jelentkeznie kell az intézményi struktúrában.
2. A környezetpolitika hosszú távú politikát igényel, stratégiai döntéseknek kell érvényesülni minden szakterületen.
3. Az érdekestruktúrában a helyi érdekeket a magasabb szintű, regionális, globális érdekeknek kell alárendelni.
4. Össze kell hangolni az egyes országok környezetpolitikáját.

Az Európai Közösség már az első környezetvédelmi akcióprogram idején (1973–76) megfogalmazott olyan alapelveket, amelyek a mai napig meghatározzák a környezetpolitika céljait, elsőbbségét. Az Európai Közösség legfontosabb alapelvei 1987-ben bekerültek a Római Szerződésbe. Az EU környezetpolitikájának céljait és alapelveit az EU Szerződésai tartalmazzák, amelyek az alábbiak:

- *Magas szintű védelem elve*: A környezetpolitikának figyelembe kell vennie a tudományos tényeket, a közösség régióinak környezeti állapotát, az e téren végzett tevékenységeinek költségeit és hasznát, valamint az EU és az adott régió gazdasági és társadalmi helyzetét. A magas szintű védelem megegyezik a tagállamban alkalmazott „legjobb gyakorlattal” (best practice).
- *Elővigyázatosság elve*: A környezetkárosítást minden eszközzel meg kell próbálni elkerülni. Az elővigyázatosság alapelve arra figyelmeztet, hogy kellő körültekintéssel elkerülhetőek a nem várt negatív következmények. Az emberi tevékenységek bővülésével a környezeti kockázatok is megnövekedtek, újabb termelési technikák környezeti hatásai csak korlátozottan ismertek. Jellemző példa a új technológiák bevezetése, vagy a nukleáris anyagok kezelése, továbbá az ezekkel kapcsolatos kiszámíthatatlan jövőbeni kockázatok.
- *Megelőzés elve*: A megelőzés elvének előre mozdítása hatalmas lépés (lenne) a fenntarthatóság irányába. Egyrészt általános igazság, hogy a megelőzés mindig gazdaságosabb, mint az utólagos beavatkozás, másrészt a környezeti értékek esetében az eredeti állapot helyreállítása nagyon sok esetben egyszerűen lehetetlen. Így a megelőzés alapelve arra figyelmeztet, hogy kellő körültekintéssel elkerülhetőek az ismert, illetve a várható negatív hatások. A lehetséges környezeti szennyező hatásokat a szennyezés forrásánál kell megszüntetni, megelőzve ezzel a szennyezés szétterjedését a környezetben. A környezetkárosodást kiváltó okok leküzdésének elve, ennek fontos eszköze a környezeti hatásvizsgálat, amit a beruházás megkezdése előtt köteles a beruházó elvégeztetni.
- *Szennyező fizet elv*: A környezeti kár költségeit a kár okozójának kell viselnie. Ez jelentheti a hatályos környezeti normák betartásának költségeit, illetve a szennyezés

³⁵ Kerényi, 2003, 369.

által okozott károk megtérítését. A szennyező fizet, vagy felelősség alapelve alapján a keletkezett károkért helyt kell állni, a felelősségi eszközöket komplex módon kell alkalmazni³⁶. A környezeti ártalmak megakadályozásának és megszüntetésének költségeit főszabály szerint a szennyezőnek kell viselnie. Ehhez azonban az szükséges, hogy a szennyezőt be tudjuk azonosítani, illetve a költségeket meg tudjuk állapítani, és végül a költségviselést érvényesíteni tudjuk. Az Európai Bizottság 1972-es környezetvédelmi programra készített javaslatában megjelenik, hogy a környezetben kárt vagy szennyeződést okozó fizesse meg ennek a szennyezésnek, valamint a helyreállításhoz szükséges intézkedéseknek a költségeit. A környezetet minden emberi tevékenység terheli, az is, ami engedélyezett, nem jogellenes, és a határértékek betartásával valósul meg, például a hígtrágya engedélyezett, azonban szakszerűtlen kijuttatása esetén a szennyező anyagok eltávolítása mellett a szennyezőnek meg kell térítenie a terményekben, felszín alatti vizekben okozott károkat is.

- *Integráció alapelve (a környezeti hatások figyelembevétele):* Az Amszterdami Szerződés 3. cikkelyében került megfogalmazásra. A környezetvédelemnek minden szektorpolitikába be kell ágyazódnia. Minden döntési folyamatba a lehető legkorábbi szakaszba be kell építeni a környezeti szempontok érvényesülését. A fenntarthatóság eszközei között legnagyobb jelentőséggel éppen az integráció (pl. az ipar, a mezőgazdaság, a turizmus stb. vonatkozásában) bír. Az integráció elve a környezeti politika integrációs karakterét tükrözi. Lényege, hogy a környezeti politika nem folytatható izoláltan a többi politika mellett, egyéb állami politikai célokkal is össze kell hangolni. Ezen alapelv lehetővé teszi a környezetpolitikai követelmények bevonását más közösségi politikák végrehajtásába. Összefügg ez az elv a megelőzéssel, annak feltételét jelenti, a környezeti szempontokat figyelembe kell venni, a környezethasználatok kialakításának egyéb szempontjai közé kell integrálni. Megelőzés ott lehetséges, ahol a környezeti hatásokat, érdekeket előzetesen, a tevékenységek kialakításának egyéb szempontjai között figyelembe veszik (külső integráció)³⁷. Később az alapelv kiegészült a fenntartható fejlődésre utalással³⁸. Ezen kívül a gazdaságpolitikai döntéseinket is hozzá kell igazítani a környezetvédelmi követelményekhez, e tekintetben fontos a gazdasági, politikai és egészségügyi, környezetvédelmi lépések összehangolása. Az integráció alapelve kötelező erővel bíró parancs, melyből az a kötelezettség vezethető le, hogy a környezetvédelmi érdekeket a Közösség valamennyi politikájába be kell vonni. A különböző politikák követelményeinek mellérendeltségéről van szó, a környezetpolitikai érdekek elsődlegességét a Szerződésből nem lehet levezetni.
- *A természeti erőforrások ésszerű hasznosítása:* A természetbe való beavatkozás során meg kell őrizni az ökológiai egyensúlyt, mert a természeti erőforrások rendelkezésre állása és a természet szennyezésbefogadó képessége korlátozott. A természeti erőforrás fogalma kifejezi a természet és az ember gazdasági tevékenysége közötti

36 Bobvos Pál- Csák Csilla - Horváth Szilvia - Miklós László - Olajos István - Szilágyi János Ede: A szennyező fizet alapelv érvényesítése a mezőgazdaságban. Az utrechti Nemzetközi Összehasonlító Jogi Konferencián elhangzott agrárjogi országjelentés magyar nemzeti referátuma. Agrárjog- és Környezetjog, 2006. 1. szám, 29-54. (The polluter pays principle in the agriculture. Journal of Agricultural and Environmental Law)

37 (külső integráció)

38 Horváth Szilvia: Az Európai Unió környezeti joga. Egyetemi jegyzet, Szeged, 2006. 30–31.

kapcsolatot, azaz a természeti elemeknek azt a kört foglalja magába, amely felhasználható az energiatermelésben, az élelmezési cikkek előállításában, és ipari nyersanyagként. Azok a természeti adottságok, amelyeket az ember a termelés egy adott szintjén szükségleteinek kielégítésére hasznosít. A természeti erőforrások közül a magyar Alaptörvény kiemeli különösen a termőföldet, az erdőket és a vízkészletet, a biológiai sokféleséget, különösen a honos növény- és állatfajokat, valamint a kulturális értékeket. Mindezek a nemzet közös öröksége, amelynek a jövő nemzedékek számára történő megőrzése, védelme, fenntartása mindenki kötelessége.

- *Szubszidiaritás elve*: Az EU csak akkor cselekszik, ha a problémát hatékonyabban tudja kezelni, mint a tagállamok. (Adott esetben mind a nemzeti, mind a regionális hatóságok cselekednek a lehető leghatékonyabb munkamegosztás szerint.) A környezeti döntések meghozatala előtt szükséges a cselekvés optimális szintjének kijelölése aszerint, hogy mely szinten oldható meg leghatékonyabban az adott probléma.
- *Fenntartható fejlődés elve*: A fenntartható fejlődés a környezeti értékek megtartását és a jövő generáció jogait olvasztja egybe, egyensúlyra törekszik az emberi élet minőségének javítása és a környezeti értékek megóvása között. A jövő generációkért való felelősség egyet jelent a fenntartható fejlődés környezetpolitikai alapelvével. Ebből következik a nem megújuló energiaforrásokkal való takarékoskodás, a természeti erőforrások túlzott kiaknázásának tilalma és az elővigyázatosság³⁹. Szerepel az EU-ról szóló szerződésben, ahol a fenntartható fejlődésnek a Brundtland Bizottság szerinti ökológiai, gazdasági és társadalmi szempontokat ötvöző definíciója jelenik meg. (minden környezetet érintő ökológiai, gazdasági- és társadalompolitikai döntéseibe beépíti a fenntarthatóság kritériumát) Az EU a Riói Agenda 21, a Klímaegyezmény, a Biodiverzitás és az Elsivatagosodás Egyezmény aláírásával is elkötelezte magát a fenntartható fejlődés mellett.
- *Partnerség elve*: A fenntartható fejlődés szereplőinek párbeszédet és együttműködést kell kialakítaniuk a környezetvédelmi problémák megoldása érdekében. A tagállamok környezeti politikáit, nemzeti környezetvédelmi programjait a közösségen belül harmonizálni kell, hogy azok egy összehangolt, hosszú távú koncepció részét képezzék, figyelembe kell venni a fejlődő országok érdekeit. Kívánatos az állam, a környezethasználó, a társadalom és az állampolgárok közötti együttműködés.
- *Környezetvédelem tervszerű alakításának elve*: A tagállamok alakítsák ki környezetpolitikai koncepciójukat, nemzeti környezetvédelmi programjaikat, ezekben a tervekben megjelennek az egyéb fejlesztési törekvések, azok környezetre gyakorolt hatásaik, valamint hogy ezeket a terveket minden gazdasági, területfejlesztési és a környezetet érintő terv készítésénél kötelezően vegyék figyelembe. A tervszerűség érvényesülésének hatóköre kiterjed a szabályozásra, környezetvédelmi intézkedések megtételére, a környezet használatával járó tevékenységekre⁴⁰. Az egyes környezet-használatok tekintetében számos norma rendelkezik különböző tervek elkészítéséről: például rekultivációs terv a termőföld védelméről szóló törvényben, intézkedési terv

39 Fodor László: Környezetvédelem az Alkotmányban. Gondolat Kiadó, Budapest, 2006. 84.

40 Fodor, 2001. 44.

a vízszennyező anyagok kibocsátásának csökkentésére, vagy körzeti erdőterv a fenntartható erdőgazdálkodási tevékenység tervszerűsítésére az erdőről, erdővédelemről szóló törvényben. Példaként említhető a tervszerűség alapelveire az EK környezetvédelmi akcióprogramjai is, amelyek meghatározzák az EK környezetpolitikáját. A magyar környezetvédelmi törvény rendelkezései a Nemzeti Környezetvédelmi Program kereteit adják meg a tervezés számára.

A hazai környezetpolitika stratégiai feladata, hogy meghatározza az ország hosszú, közép és rövid távú környezeti céljait és az elérésükhöz szükséges eszközöket, amelynél figyelembe kell venni az ország adottságait, társadalmi és gazdasági fejlettségét, a nemzetközi és az európai uniós tagságból eredő kötelezettségeket.

A magyarországi környezetpolitika alapelveit az 1997-ben elfogadott 1. Nemzeti Környezetvédelmi Program fektette le.⁴¹

Ezek az alábbiak:

- *Fenntartható fejlődés* (lásd fent),
- *Az elővigyázatosság elve* (lásd fent),
- *A megelőzés elve*: A hatályos magyar környezetvédelmi törvény (1995. évi LIII. tv.) 6.§-a - az európai uniós alapelveknek megfelelően - megköveteli, hogy a környezethasználó a lehető legkisebb környezetterhelést idézze elő tevékenységével, valamint a lehetőségeknek megfelelően megelőzze azt. A megelőzés érdekében a leghatékonyabb megoldást, valamint a külön jogszabályokban meghatározott tevékenységek esetében, az elérhető legjobb technikát (BAT: Best Available Technology) kell alkalmazni⁴².
- *Partneri viszony*: A környezet védelme érdekében az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik kötelesek együttműködni. Ez egyrészt jelent partneri viszonyt a közigazgatási szintek között, amiből a szubszidiaritás elvéből fakadó megoldások, azaz az önkormányzatok és társulásaiak döntéshozatalba való bevonása következik, másrészt pedig a partneri viszony vonatkozik a magánszektorral, a civil szervezetekkel való együttműködésre is. A környezetvédelemnek az állam és a magánszektor (vállalkozók, gazdálkodók, civilek) közös ügyévé kell válnia, mert kölcsönös bizalom nélkül nem lehet jó rendszert működtetni. Erre gyakorlati példa, hogy a gazdálkodók részvételi lehetőségeit a környezetvédelemben javítani kell, erre ösztönző rendszereket kell kiépíteni.
- *A tájékoztató, tájékoztatás, nyilvánosság elve*: A tájékoztató, tájékoztatás, nyilvánosság elve alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy azon információkhoz hozzájusson, amelyek az őt körülvevő környezet, illetve egyes környezeti elemek állapotára vonatkoznak. Az Aarhusi Egyezmény szerint környezeti információnak minősül a környezet elemeinek és összetevőinek az állapota, az emberi egészség állapota valamint az épített környezet állapota is. Az említett információk közérdekű adatnak

41 83/1997. (IX. 26.) OGY határozat.

42 Mikó Zoltán - Papp Zsigmond - Kristó Katalin - Boros Anita - Imre Miklós: Agrár- és vidékfejlesztési igazgatás. Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2010. 246.

minősülnek, amit az állami szervek és az önkormányzatok kötelesek mindenki számára hozzáférhetővé tenni. Az információ eljuttatása a termelőkhoz fontos, mivel a szakmai háttérhiány az egyik fő oka a fejlesztési források kihasználatlanságának, illetve a kötelező normák nem megfelelő teljesítésének.⁴³ A gyakorlatban az együttműködés elengedhetetlen feltételeiről beszélünk ezen alapelvek kapcsán.

Az alapelvek is jól tükrözik a környezetpolitika eredendően multidiszciplináris mivoltát. Egyik alapelv sem lenne megvalósítható a másik figyelmen kívül hagyásával. Továbbá egyszerre feltételez vertikális és horizontális elkötelezettségeket az összes szereplő részéről, azaz a társadalom minden szegmensének figyelemmel kellene lennie az alapelvekben megfogalmazott elvárások tartalmi elemeivel és azok szem előtt tartása nélkülözhetetlen egy sikeres nemzetközi és nemzeti környezetpolitika megvalósításához⁴⁴.

8. Az Európai Unió környezetpolitikájának céljai

A közös környezeti politika kialakításához szükséges, hogy a tagállamok környezeti politikája ne tartalmazzon ellentmondásokat. A környezeti információk egymással történő megosztása alapvető fontosságú. Az EU környezetpolitikájának egyik meghatározó dokumentuma az EU Fenntartható Fejlődési Stratégiája, másik meghatározó dokumentuma a Környezetvédelmi Akcióprogramok. Az 1972-es stockholmi ENSZ-konferencia lényegesen felgyorsította a környezetvédelmi szabályozás fejlesztését a tagállamokban, az EK pedig 1973-ban elindította az Első Környezetvédelmi Akcióprogramot (1973-76).

Az Európai Unió környezeti politikájának célja a polgárok életkörülményeinek, életminőségének, környezetének és életfeltételeinek javítása.

További céljai:

- a termelékenység és az energiahatékonyság növelése a közösségen belül,
- az emberi egészség védelme,
- a fejlődés, élet- és munkakörülmények folyamatos javulása,
- a természetes környezet, valamint a flóra és fauna életterének megőrzése, és ahol lehet helyreállítása,
- környezeti szempontok beépüljenek a településszervezés és a területhasználat céljai közé,
- a környezetvédelmi problémák megoldásában szoros együttműködés alakuljon ki a közösségen kívüli államokkal és a nemzetközi szervezetekkel.

1. ÁLTALÁNOS KÖRNYEZETI CÉLOK:

Az általános célok az Európai Unióról szóló szerződésben (EUSz. 3. cikk) találhatóak:

- a) fenntartható fejlődés,

43 Magda Róbert - Marselek Sándor: Vidékgazdaságtan I. A vidékfejlesztés gazdasági folyamatai, Szaktudás Kiadó Ház, Budapest, 2010. 148.

44 Nagy r., 2016, 36–37.

- b) magas szintű védelem,
- c) integráció elve.

„Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul.”

A fenntartható fejlődés fogalmát 1997-ben az Amszterdami Szerződés vezette be az EU jogába. A *fenntartható fejlődés* olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk képességét saját szükségleteinek kielégítésére.

A fenntartható fejlődés meghatározása fellelhető több nemzetközi és EU-s dokumentumban, például:

- Bruntland jelentés „Közös jövőnk” (1987)
- UNCED Riói Nyilatkozat, Agenda 21, (1992)
- Ötödik EK Környezeti cselekvési akcióprogram (1993)
- EU Fenntartható Fejlődés Stratégia (2001, 2006)
- Hatodik EU Környezeti cselekvési akcióprogram (2002)
- EK-Szerződés, EU-Szerződés (pl. EUSz preambuluma, 3. cikke, EUMSz 11. cikke)

A Maastrichti Szerződés⁴⁵ preambuluma kiemelte a környezetvédelem integrációs szerepét is. A Maastrichti Szerződés 3. cikk l) pontja a Közösség tevékenységei és politikái közé beemelte a környezeti politikát.

Az Európai Közösséget létrehozó szerződés I. része is tartalmazta a 6. cikkben (jelenleg EUMSZ⁴⁶ 11. cikk) az alapelvek között az ún. „*integráció alapelvét*”, mely szerint „*A környezetvédelem követelményeit integrálni kell a 3. cikkben előírt közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába, valamint azok végrehajtásában, különösen annak érdekében, hogy a fenntartható fejlődést elősegítsék.*”⁴⁷

2. SPECIÁLIS KÖRNYEZETI CÉLOK:

A speciális célok az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUMSz. 191. cikk) találhatóak, amelyek kiegészítik az általános célokat:

- a) természeti erőforrások ésszerű hasznosítása,
- b) emberi egészséghöz való hozzájárulás és a környezetvédelem előmozdítása nemzetközi szinten,
- c) klímaváltozás elleni küzdelem.

A klímaváltozás ellen nemzetközi szinten folytatott küzdelem az EU környezetvédelmi politikájának kifejezett célja lett. Rávilágít arra, hogy az uniós védelmi intézkedések nem

45 A Maastrichti Szerződést (Maastricht Treaty) (hivatalosan Szerződés az Európai Unióról) 1992. február 7-én írták alá Maastrichtban az Európai Közösség tagjai és 1993. november 1-jén lépett hatályba. A Maastrichti Szerződés nyomán az Európai Gazdasági Közösség elnevezés „Európai Közösség”-re változott.

46 Az Európa Unió működéséről szóló szerződés: az Európai Közösséget létrehozó szerződés új elnevezése. HL C 83/01., 30. 3. 2010.

47 Jelenleg az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 11. cikk szerint: „A környezetvédelmi követelményeket - különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel - be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.”

korlátozódnak az Unió területére. A nyolcadik környezeti cselekvési akcióprogram kiemelt célkitűzése között szerepel, hogy az EU 2050-ig klímasemleges legyen.

Kérdésbank

- 1) Soroljon fel EU Szerződésben szereplő környezetpolitikai alapelveket! Válasszon ki egyet és ismertesse jelentőségét!
- 2) Ismertesse az interáció alapvének lényegét!
- 3) Sorolja fel a magyarországi környezetpolitika alapelveit!
- 4) Melyek az EU környezetpolitikájának céljai?
- 5) Mutassa be a fenntartható fejlődés alapelv jelentését, jelentőségét!
- 6) Határozza meg az elővigyázatosság alapelv és a megelőzés alapelv közötti különbséget!
- 7) Mit jelent a szubszidiaritás alapelve?

9. A környezetpolitika eszköztárája

A környezetpolitikai eszköztárat általában a szabályozó (állam) és a szabályozottak (környezethasználó, gazdálkodó szervezet, fogyasztó stb.) viszonyában szokták értelmezni. A környezetpolitikai célok eléréséhez szükséges a jogi szabályozás és még számos nem jogi eszköz is (pl. stratégiai tervezés, infrastruktúra, példamutatás stb.)⁴⁸. Ezek maguk is szabályozó eszközök, mivel kiterjednek a jogi szabályozásra is.

A környezetpolitika eszközei, illetve a környezetvédelem szabályozása területén jelentős és lényeges a „Polluter Pays Principle”, azaz a „szennyező fizet” elv. Maga a környezetpolitika globális, európai uniós, országos és regionális szinten érvényesül, tehát az eszköztár is ezeken a szinteken jelentkező feladatok megvalósítására kell, hogy szolgáljon. A szakirodalom a környezetvédelmi szabályozási módszert különböző szempontok alapján közelíti meg és foglalja rendszerbe.⁴⁹

A környezetpolitikai eszköztár két formáját különbözteti el a legtöbb szakirodalom, a bemutatott álláspont⁵⁰ is. A közvetlen normatív szabályozást, illetve a közvetett gazdasági szabályozást említi.

A közvetlen normatív szabályozás három változata érvényesül:

- a nyílt tiltás,
- az engedélyeztetési eljárás és
- a normák állítása.

A közvetett gazdasági szabályozás három formáját határozza meg:

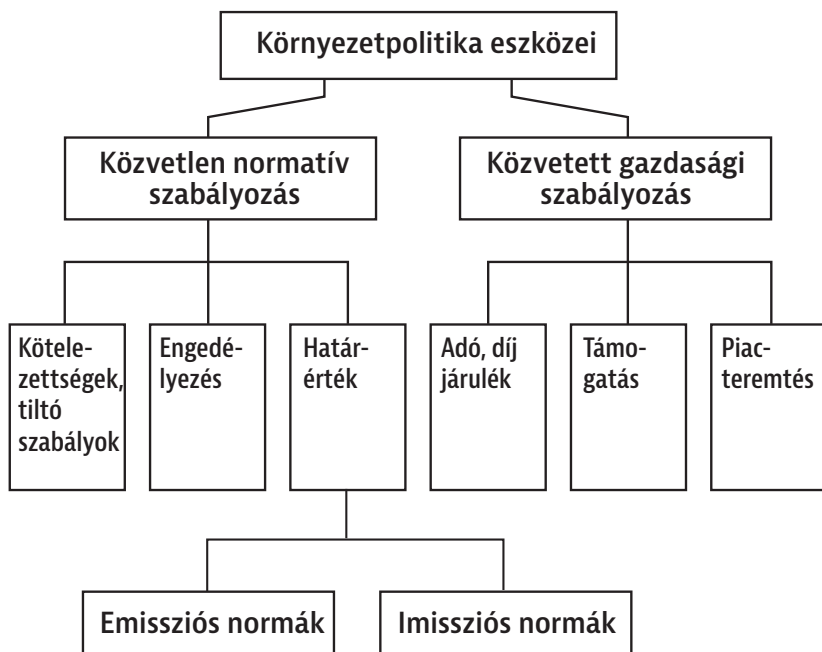
- az adó, díj, egyéb közteher,
- a támogatás és
- a piacteremtés szerinti felosztásban.

A *közvetlen, normatív alapú szabályozás* a legelterjedtebb szabályozási forma. Hatósági előírások, jogszabályok formájában kísérli meg a környezetpolitikai célokat elérni. A normatív jogi szabályozás legfontosabb jellemzője az utasítás, engedélyezés és tiltás hármására épül. Tisztán hatósági szabályozóeszközöket tartalmaz, amelyek a meghatározott norma feletti szennyezést jogtalannak tekintik, és a személyt vagy szervezetet adókkal, díjakkal büntetik. A hatósági szabályozás másik formája az engedélyeztetési eljárás. Ekkor az új vállalatok létesítésekor a kivitelezési terveket, valamint az alkalmazni kívánt technológiákat engedélyeztetni kell a megfelelő szakhatósággal, amely akár környezeti hatásvizsgálat készítését is előírhatja.

48 Fodor László: A falu füstje. Gondolat Kiadó, Budapest, 2019. 193-197.

49 Bándi Gyula: Környezetjog. Budapest, Szent István Társulat, 2011, 125-146.

50 Kobjakov Zsuzsanna: A környezetpolitika eszközei, a környezetvédelem szabályozása. In: A környezetgazdaságtan alapjai (szerk.: Kerekes Sándor), Budapest, 1998. 94-108.



2. ábra: A környezetpolitikai szabályozás eszközei⁵¹

A közvetlen normatív szabályozás alapvetően négy normán alapul, melyek a következők:

- *Célok*: egy közösség, vagy társadalom által, közmegegyezésen alapuló, politikai döntéssel létrehozott, a környezeti minőséggel kapcsolatos célok.
- *Kritériumok*: a kitűzött célok alapján meghatározott műszaki paraméterek előírása bizonyos felhasználásra kerülő környezeti elemek esetén. Például a víz akkor iható, ha bizonyos szennyező anyagok koncentrációja nem halad meg egy adott értéket.
- *Immisszió (környezetminőségi normák)*: Adott térségre vonatkozóan azt írják elő, hogy az egyes környezeti elemek – a talaj, a levegő, a vizek – a különböző szennyezőanyagokból milyen mennyiségeket tartalmazhatnak meghatározott ideig vagy tartósan, anélkül, hogy az élővilágot veszélyeztetnék, vagy kedvezőtlen ökológiai hatást váltanának ki. A szennyezés maximálisan megengedhető mértékét kell meghatározni, és ezt követően ezt a maximális össz mennyiséget kell „szétosztani” az egyes létesítményekre. Ezzel tehát nem kell az egyes források kibocsátását külön meghatározni. Az immisszió mértékét nemcsak a szennyezés volumene, hanem bizonyos földrajzi tényezők (légtéri viszonyok, vízáramlás sebessége stb.), sőt a különböző szennyező anyagok egymásra hatása is befolyásolja.
- *Emisszió (kibocsátási normák)*: Az emissziós normák konkrétan termékegységre, vagy technológiákra vannak meghatározva. Az egyes szennyező forrásokra kéményenként

⁵¹ Nagy, 2012, 33. Lásd még ezt a felosztást: Kobjakov, 1998. 94-108.

vagy üzeneként írják elő a kibocsátható szennyezőanyag mennyiségét. Valójában az emissziós normákon keresztül szabályozható a környezetminőség.

A *közvetett, vagy gazdasági szabályozás* az előzőekben ismertetett közvetlen utasítások helyett a gazdasági érdekekre helyezi a hangsúlyt, és azok alapján próbálja a gazdasági élet szereplőit a környezettudatosabb magatartás irányába terelni. Nagyobb hatékonyságot a piaci eszközök, az adók, önkéntes megállapodások, forgalmazható jogok és a piaci önkéntes szabályozás jelentik. Az adók alatt az ökoadókat értik (CO₂ adó, energiaadó, szennyvízadó, talajszennyezési adó).⁵²

Ez a módszertár jóval ösztönzőbb és rugalmasabb, mint a normatív szabályozás. A piaci eszközök arra törekszenek, hogy a környezeti elvárásokat a piaci feltételek, a gazdasági tevékenység feltételrendszerének egészébe illesszék be.

A Nemzeti Környezetvédelmi Program is kettős (közvetlen és közvetett) eszközökről beszél, de a hagyományos direkt eszközök mellett (engedélyezés, tiltás, korlátozás) más-képp közelíti meg a gazdasági szabályozás eszközrendszerét. Három területre bontja az eszközöket.⁵³

ad1.) A negatív ösztönzők körébe az adók és díjak tartoznak, amelyek célja, hogy a környezetszennyező károsító tevékenység abbahagyására, illetve a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodásra ösztönözze az érintetteket.

ad2.) A pozitív ösztönzők (közvetett és közvetlen támogatások) a környezettudatos tevékenységek, beruházások végrehajtását segítik elő.

ad3.) Az eszközök harmadik csoportját a speciális gazdasági eszközök jelentik, mint például a szennyezési jogok kereskedelme.

Szintén sajátos szempontból közelíti meg a környezetszabályozási eszközök problémáját az OECD jelentés (1997.). A szabályozási eszközrendszert három területre bontja szét:⁵⁴

- parancs és ellenőrzés típusú eszközök;
- közgazdasági eszközök;
- egyéb eszközök.

A parancs és ellenőrzés típusú eszközök a direkt, közvetlen eszközöket jelölik, engedélyezési és hatósági eljárásokon keresztül érvényesülnek. Területei:

- az előállított és forgalmazott termékek;
- a termelésben és forgalmazásban használt termékek;
- a termékek és anyagok előállításánál használt technológiák;
- a környezetbe kerülő visszamaradt anyagok;

52 Herich a környezetvédelmi szabályozás eszközeit két területre bontja – jogi normatív területre és közgazdasági, piaci területre. Lásd: Herich György: Nemzetközi adózás. Pécs, PENTA UNIÓ Kft., 2006, 483-485., lásd még Nagy 2012, 32.

53 III. NKP 37–39.

54 Horváth Zsuzsanna – Bándi Gyula – Erdey György – Pomázi István: Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozás. Budapest, KJK-Kerszöv Kft., 2004, 485.

- a telephelyek, ahol a gazdasági tevékenységet végzik.

A gazdasági eszközrendszert közgazdasági eszközökként jelöli pénzügyi ösztönzőként és ellenösztönzőként értelmezve. A közgazdasági eszközöket pedig négy részterületre bontja a jelentés:

- adók, díjak;
- segélyek és támogatások;
- bírságok;
- piacteremtő mechanizmusok.

A két eszközrendszer mellett speciális egyéb eszközöket is a környezetszabályozás körébe sorolnak:

- környezeti stratégiai tervezés, hatásvizsgálat, életciklus elemzés, termelői felelősség;
- önszabályozás (önkéntes megállapodások, magatartási kódexek, környezeti átvilágítás);
- környezeti menedzsmentrendszerek.

A hármas felosztás elvét követi Szlávik is:

- a direkt, közvetlen,
- a közgazdasági piaci eszközök,
- az önkéntes eszközök.⁵⁵

A közgazdasági eszközöket hat csoportba sorolja:

- környezetvédelmi díjak, adók;
- piaci engedélyek (szennyezési jogok) rendszere;
- végrehajtási ösztönzők;
- támogatások;
- önkéntes megegyezések;
- felelősségbiztosítás.

Az önkéntes eszközök kategóriájába a direkt és közgazdasági eszközök kombinációját is érti. Ide sorolja a környezeti tudatosságot és felelősséget, a közvetett vagy közvetlen meggyőzés eszközét.

⁵⁵ Szlávik János: Fenntartható környezet és erőforrás-gazdálkodás. KJK Kerszöv. Kft., Budapest, 2005, 186–191.

10. A környezetpolitika nemzeti modelljei⁵⁶

A környezetpolitika alapelvei és típusai nemzetközi viszonylatban nagyságrendileg megegyeznek. Ugyanakkor az alkalmazott nemzeti modellek számos tényezőtől függően, különböző nézőpontok alapján, igencsak eltérőek lehetnek, mégis alapvetően a környezetpolitika alakításában az évek során négy nemzeti modell vált tipikussá. Ebben a négy alaptípusban egymástól jól elkülöníthetően jelennek meg a sajátos szabályozási formák, technikák, hagyományok.

A környezetvédelem országokénti szabályozásában fellelhető sajátossága alapján a környezetpolitikai szabályozás négy típusát különíti el a szakirodalom:

1. francia modell,
2. angol modell,
3. német modell,
4. amerikai modell.

1. AZ ÁLLAMI SZABÁLYOZÁS TÚLSÚLYA (FRANCIA MODELL)

Fejlett és jól képzett közigazgatási rendszerek sajátja, aminek archetípusa az erősen központosított kormányzatot működtető Franciaország. Mivel a jól képzett közigazgatás jól informált, ezért a szabályozást ennek a kezébe adja a rendszer, főleg adók és normák meghatározásának képében. A francia modellben az állami szabályozás túlsúlya érvényesül, gyakran alkalmazza a normákat és az adókat a szabályozásra. Az érvényesüléséhez szakmailag jól kiépített és képzett felkészült közigazgatási rendszer szükséges.

2. ÉRDEKEGYEZTÉS, AZ ÉRINTETTEK BEVONÁSA (ANGOL MODELL)

Az angol modell lényege az érdekegyeztetés az érintettek bevonásával. Azaz ez a modell és gyakorlat azokat a megoldásokat és szabályozást részesíti előnyben, amelyek az érintettek közötti tárgyalások és kompromisszumok során jönnek létre. Ilyen szabályozási eszköz a BAT⁵⁷, illetve az önkéntes megoldások köre.

Az előzővel szemben az angol modell a szubszidiaritás elvét alkalmazva, jóval lokálisabb szemléletű megoldások híve. Elveti a fentről érkező szabályozást, és a gyakorlati megoldások a helyi érintettek bevonásával, kompromisszumok révén jönnek létre.

3. ÁLLAMI SZABÁLYOZÁS A SZAKMA BEVONÁSÁVAL (NÉMET MODELL)

Ez a modell nagyban hasonlít a francia mintára, annak egyik mutációjának tekinthető. Ennek megfelelően itt is központi szerepet játszanak az adók és normák. A német típusban az állami szabályozás a szakmai szervezetek bevonásával történik, azaz a szabályozás jelentős mértékben támaszkodik a szakmai szervezetek véleményére. Ebben a mintában kiemelkedő a – Németországban alapvetően erős – ipari-szakmai kamarák szerepe. Az állami szabályozás nagymértékben támaszkodik ezeknek a szervezeteknek a véleményére, ennek azonban az adott térségben komoly hagyománya is van.

⁵⁶ Nagy, 2016, 40–41

⁵⁷ Best Available Techniques, azaz „az elérhető legjobb technika” összefoglalva azokat a technikákat, módszereket jelentik, melyek a lehető leghatásosabban előzik meg, vagy csökkentik a környezetterhelést.

4. ÁLLAMI SZABÁLYOZÁS ÉS VERSENY (AMERIKAI MODELL)

Ez is egy vegyes modellnek tekinthető, a francia és brit minták elemei keverednek benne. Az Egyesült Államok olyan szempontból különlegesnek számít, hogy egyszerre van jelen a piaci szabadság magas foka, a civil szerveződések és tudományos társaságok önkéntes vizsgálatainak keresztüli kontrollja, valamint a komoly és szigorú központi szabályozottság is, mely összességében azt eredményezi, hogy a valóságban a hatóságok által meghatározott keretfeltételeken belül piaci alapú verseny zajlik. Az amerikai modell a francia és az angol modell kombinációja, vagyis az állami szabályozás szigorúan meghatározza az érintettekkel egyeztetve kialakított feltételeket, amelynek keretében folyik a szabad verseny. A szigorú állami szabályozás és verseny egymás mellett megtalálható elem. A modell alapján jött létre a szennyezési jogok piaca.

+1. MAGYAR MODELL

A német példát követi annyiban, hogy inkább alkalmaz normákat. Ugyanakkor az együttműködés modellje, a megegyezések eszközök átvétele csak az európai uniós csatlakozásra való felkészüléssel párhuzamosan alakult ki. Továbbá, környezetvédelmi minisztérium híján az egységes környezetpolitika érdekérvényesítő képessége egyre elenyészőbbé válik napjainkra. A terület által generált feladatok szétaprózódva jelennek meg a közigazgatás különböző ágazatainál.

+2. UNIÓS KÖRNYEZETPOLITIKA

Az uniós környezetpolitika alapvetően befolyásolja az egyes tagállamok környezeti programját, sőt számos környezetvédelmi intézkedés nem valósulna meg a közösségi környezeti szabályozás nélkül⁵⁸. Az Európai Unió környezeti politikájának prioritásait, céljait meghatározó dokumentumok a környezeti cselekvési programok⁵⁹. Az alábbi prioritások, feladatok fogalmazódnak meg a környezeti cselekvési programokban⁶⁰:

- a környezeti követelmények érvényesülése más szakpolitikákban,
- a környezetvédelmi politikában az Európai Unió nemzetközi szerepének erősítése,
- a környezetjogi rendelkezések hatékony végrehajtása a tagállamokban,
- a fenntartható fejlődés elvének az érvényesítése,
- az éghajlatváltozással szembeni küzdelem,
- biológiai sokféleség megelőzése.

58 Horváth Zsuzsanna: Környezetpolitika. In: Az Európai Unió közös politikái (szerk.: Kengyel Ákos), Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010, 306.

59 Csák Csilla: Environment Policy. In: Public Policies of the European Union, Marosvásárhely, Editure Universitatii Petru Maior, 2008, 146-153.

60 Csák Csilla: Környezetjog. Novotni Alapítvány, Miskolc, 2008, 23–24.

11. A környezeti jogalkotás felhatalmazottsága az EU-ban

A közösségi környezeti politika kialakulása szerződési felhatalmazás nélkül történt. Ha jogalkotás vált szükségessé, a környezeti jogalkotás alkotmányos alapjaként a 115. (korábban EKSz 94. cikk)⁶¹ és 352. (korábban EKSz 308. cikk) cikk szolgált, vagy együttesen mindkettő⁶². Az Európai Bíróság nem ellenezte ezt a megoldást.

A 115. cikk a tagállamokra nézve kötelező irányelvek kibocsátását teszi lehetővé a közös piac megalósulása vagy működése érdekében.⁶³

A 352. cikk a Közösséget jogalkotó hatáskörrel ruházza fel azokra az esetekre is, ha a Szerződés valamely más rendelkezése nem biztosítja a jogalkotási felhatalmazottságot, illetve a rendelkezésben foglalt feladat a közös piac működése folyamán szükségesnek bizonyul.

Az Egységes Európai Okmány⁶⁴ (EEO) (1986) a Közösségi politikáról szóló részbe beillesztette a környezetről szóló VII. címet.⁶⁵ Az új fejezet megteremtette a Közösség környezeti jogalkotásának jogalapját⁶⁶ is, kifejezett felhatalmazást adott a környezeti jogszabályok kibocsátására. Az Egységes Európai Okmány beemelte a Közösség céljai közé a környezetvédelmet, így közvetlen jogalapot teremtett a közös környezetpolitikai intézkedések számára.

A Maastrichti Szerződés⁶⁷ preambuluma kiemelte a környezetvédelem integrációs szerepét, valamint a Közösség céljaként fogalmazta meg a fenntartható fejlődést. A 3. cikk l) pontja a Közösség tevékenységei és politikái közé beemelte a környezeti politikát.

Az Európai Közösséget létrehozó szerződés I. része tartalmazta a 6. cikkben (jelenleg EUMSZ⁶⁸ 11. cikk) az alapelvek között az ún. „integráció alapelvét”, mely szerint „A környezetvédelem követelményeit integrálni kell a 3. cikkben előírt közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába, valamint azok végrehajtásában, különösen annak érdekében, hogy a fenntartható fejlődést elősegítsék.”⁶⁹ Ez azt jelenti, hogy a környezeti követelményeket figyelembe kell venni a többi közösségi politika kialakításánál és végrehajtásánál.⁷⁰

Az Európai Közösség Környezeti Politikájának céljait és alapelveit az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 191. (korábban EKSz 174. cikk) cikke tartalmazza. E politika alapvető célja a magas szintű védelem. A 192. cikk⁷¹ tartalmazza a célok elérése

61 Horváth, 2006, 20–21.

62 Bándi, 2001.76–84.

63 Téglásy Péter: Mezőgazdaság és környezetvédelem a közösségi agrárjog tükrében: a Közös Agrárpolitika és a környezeti politika kapcsolatrendszere. Forrás: <http://jjesz.ajk.elte.hu/teglasy12.html> (2008. november 12-i állapot)

64 Az Egységes Európai Okmány (Single European Act) az európai integrációs intézményrendszert megalapozó, alkotmányos jelentőségű dokumentum. A dokumentum legfontosabb célkitűzése a Római Szerződésben foglalt célokhoz szükséges reformok végrehajtása. 1986. február 28-án, Brüsszelben fogadták el. Aláírás: Luxembourg (Luxemburg), 1986. február 17. és Hága (Hollandia), 1986. február 28. hatályba lépett 1987. január 1. 65 Ex VII. cím, 130r-130t cikkeket, EK-Szerződés XIX. cím 174-176. cikkeket, jelenleg EUMSZ XX. cím 191-193. cikkeket. Bándi, 2001, 87.

66 A környezeti jogalkotás jogalapját közvetlenül 192. (EKSz 175., ex 130s) cikk rendelkezései jelentik. Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió Joga. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest, 2004. 596.

67 A maastrichti szerződést (Maastricht Treaty) (hivatalosan Szerződés az Európai Unióról) 1992. február 7-én írták alá Maastrichtban az Európai Közösség tagjai és 1993. november 1-jén lépett hatályba. A Maastrichti Szerződés nyomán az Európai Gazdasági Közösség elnevezés „Európai Közösség”-re változott.

68 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés: az Európai Közösséget létrehozó szerződés új elnevezése. HL C 83/01., 30. 3. 2010.

69 Jelenleg az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 11. cikk szerint: „A környezetvédelmi követelményeket - különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel - be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.”

70 Krämer, Ludwig: EC Environmental Law. Sweet & Maxwell (6. edit), London, 2007, 21., Krämer, L. szerint az alapelv megfogalmazásának korábbi verziója („shall be a component”) közvetlenül alkalmazható volt, az új megfogalmazás („must be integrated into”), már nem közvetlen hatályos.

71 Bell, Stuart – McGillivray, Donald: Environmental Law. Oxford University Press, Oxford, 2008. 188. Az EUMSZ 192. cikke alapján az elsődleges cél nem a belső piac megalósítása, hanem a környezetvédelem fejlesztése.

érdekében meghozandó intézkedésekre irányuló eljárást, általánosságban lehetővé teszi az Unió számára, hogy környezetpolitikai intézkedéseket hozzon, a (2) bekezdés a döntéshozatali eljárásokat határozza meg. A 193. cikk (korábban EK Sz 176. cikk) értelmében a tagállamok a 192. cikk alapján elfogadott jogszabálynál szigorúbb rendelkezéseket vezethetnek be⁷² (szigorítási klauzula), illetve tarthatnak fenn, ha összeegyeztethetőek a Római Szerződéssel⁷³. A közösségi jognál alacsonyabb szintet azonban nem tartalmazhat a tagállami szabályozás.

Az Amszterdami Szerződés⁷⁴ kisebb változást eredményezett a környezeti szabályokat illetően. Az EUMSZ 114. cikke (korábban EK Sz 95. cikk) szerint a belső piac kiépítésére vagy működésére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítésére irányuló közösségi aktusokat illetően a környezetvédelemre, az egészségre, a biztonságra és a fogyasztóvédelemre vonatkozó védelem magas szintjét kell megvalósítani. A fenntartható fejlődés és a környezetvédelmi szempontok integrálásának alapelvei is a közös környezetpolitika alapjaivá váltak.

Az EUMSZ 296. cikke rendelkezik arról, hogy a jogi aktusoknak tartalmazniuk kell a jogalapra való hivatkozást. A környezetvédelmi jogi aktusok a 192. cikkre hivatkoznak. A közös piaci jellegű intézkedések pedig a 114. cikkre (korábbi EK Sz 95. cikk). A jogalap megválasztása nem minden esetben egyértelmű.

Míg korábban a Közösségi környezetpolitika jogalapját az EK-Szerződés 174–176. cikke tartalmazta, addig a jelenleg hatályos alapvető rendelkezéseket az Európai Unió működéséről szóló szerződés II. és XX. címe tartalmazza.

A közvetlen és elsődlegesen környezetvédelmi rendelkezéseket – ezek mellett természetesen számos más területen is felbukkannak olyan környezetvédelmi vonatkozások, amelyek figyelmet érdemelhetnek, mint pl. az energia, a mezőgazdaság, a halászat stb. – két helyen kereshetjük az Egységes Európai Okmány óta: 2017-ben a belső piachoz kapcsolódó jogharmonizációs rendelkezésként a 114. cikk, illetve a környezetvédelemről szóló XX. cím.⁷⁵

12. Az európai környezeti jogalkotás szereplői

A környezetvédelem összetett problematikájának kezelésének igénye, mára az EU szinte összes szervezetében jelentkezik, ezeket kusza intézményrendszerén keresztül a következőknek megfelelően próbálja kezelni:

- Európai Parlament
 - ▷ Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottság
- Az Európai Unió Tanácsa
 - ▷ Környezet tanácsa

⁷² Horváth Szilvia a 192. (korábban EK Sz 176.) cikket ún. védelmi záradék lehetőségeként rögzíti. Horváth, 2006, 11.

⁷³ Bándi, 2001, 100–102

⁷⁴ 1997. október 2-án írtak alá, 1999. május 1-jén lépett hatályba. Módosította és átszámozta az EU- és az EK-Szerződést.

⁷⁵ Bándi, 2018, 130. Az Európai Unióról szóló szerződés is tartalmaz fontos környezetvédelmi rendelkezéseket. Ilyen a 3. cikk, ami elvi alapokat biztosít, (3) bekezdésében a belső piachoz kapcsolva Európa fenntartható fejlődését, a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosulva. Fontos elem az 5. cikk, ami felhívja a figyelmet az uniós hatáskörök gyakorlása során a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazására; a 6. cikkel jogerőre emelt Alapjogi Charta.

- Európai Bizottság
 - ▷ Környezetvédelem
 - ▷ Éghajlatpolitika
- Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
 - ▷ Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció
- Régiók Bizottsága
- Európai Beruházási Bank
- Az EU ügynökségei
 - ▷ Európai Környezetvédelmi Ügynökség
 - ▷ Európai Vegyianyag Ügynökség

Kérdésbank

- 1) Sorolja fel a környezetpolitika nemzeti modelljeit!
- 2) Melyik modellt tartja hatékonynak?
- 3) A magyar modell melyik modellhez hasonlít leginkább és miért?
- 4) Melyik volt az az EU-s dokumentum, amelyik megteremtette a közösségi környezeti jogalkotás jogalapját?
- 5) Sorolja fel az EU jogalkotás szereplőit!
- 6) Csoportosítsa a környezetpolitika eszközeit!
- 7) Jellemezze a közvetlen, normatív szabályozási formát! Melyik négy normán alapul?
- 8) Mi jellemzi az imissziós normákat, és mi az emissziós normákat? Mi a kettő közötti eltérés?
- 9) Ismertesse a közvetett, vagy gazdasági szabályozás formáit!
- 10) Nevezzen meg adókat, díjakat!
- 11) Milyen egyéb környezetszabályozási eszközöket tudna felsorolni?

13. A környezet védelmének uniós eszközei: jogi dokumentumok (másodlagos jog)

A közösségi szabályok a környezetvédelem területén nem törekszenek a teljes harmonizáció megvalósítására. Még akkor sem, ha a Szerződés 130r. cikke bizonyos közösségi célok megvalósítására hivatkozik, mind az EK Szerződés 130t. cikke (jelenleg 176. EK cikke), mind a 91/689/EGK irányelv lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy szigorúbb védelmi intézkedéseket vezessenek be. A Szerződés 130r. cikke szerint a környezetvédelemre vonatkozó közösségi politika a védelem magas szintjét célozza meg. E védelmi szintnek, miközben összeegyeztethető az e rendelkezésben foglaltakkal, nem kell szükségképpen a technikailag lehetséges legmagasabbnak lennie, ugyanis a Szerződés 130t. cikke engedélyezi a tagállamok részére szigorúbb védő intézkedések fenntartását vagy bevezetését.

A környezetvédelem uniós eszközeit három csoportra oszthatjuk:

- jogi eszközök,
- a bíróság döntései,
- közösségpolitikai dokumentumok.

13.1. Jogi eszközök

A Közösség környezetvédelmi jogi szabályozása több száz jogszabályt és egyéb jogi eszközt (főként irányelvet) foglal magában. Az Európai Közösség Alapszerződésének 249. cikke (korábbi 189. cikk) kimondja: feladatai ellátása érdekében, és e szerződés rendelkezéseinek megfelelően a Tanács és az Európai Parlament közösen eljárva, a Tanács, illetve a Bizottság rendeleteket alkot és irányelveket bocsát ki, határozatokat hoz, ajánlásokat tesz vagy véleményt ad.

A *rendelet* általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban anélkül, hogy belső jogrendszerükben erre külön törvényt kellene alkotniuk. A gyakorlatban a rendelet olyan elemeket is tartalmazhat, amelyek nem alkalmazhatók közvetlenül, hanem az államok kötelessége azokat közigazgatási eszközeikkel végrehajtani. Ennek oka az, hogy az EK Bizottságnak nincs a tagállamokon belül kiépített saját közigazgatási rendszere, így ahol a rendelet arra kötelez, hogy engedélyt kell kiadni, vagy felügyeletet, ellenőrzést kell biztosítani, akkor ez azt jelenti, hogy a rendeletek nem hajthatók végre közvetlenül, hanem a tagállamoknak kell a végrehajtásról gondoskodni.

Az *irányelv* az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. Az irányelvek az általuk meghatározott időben lépnek hatályba, illetve, ha nem szerepel dátum az irányelvben, a hatályba lépés a megjelenés után 20. nap. Legtöbb esetben az irányelv tagállami átvétele 24 hónap, de a gyakorlatban ez az időtartam elhúzódhat akár több évig is főként akkor, amikor már üzemelő ipari létesítményeknek kell szigorúbb környezetvédelmi szabályokat bevezetniük.

Sok esetben a Közösség az ún. részletezett irányelvet alkalmazza, mely nemcsak a célt határozza meg, hanem kötelező erejű rendelkezésben a megvalósításra felhasználandó eszközöket is felsorolja.

A környezetvédelem területén is léteznek ún. keret-irányelvek, melyek csak egy bizonyos környezetvédelmi célt körvonalaznak. Ezeket a keret-irányelveket követik a részleteket is meghatározó irányelvek, melyek már egy-egy specifikus aspektussal foglalkoznak. Ilyen keret-irányelvek léteznek a vízügy területén, például a vízszennyezésre, ezen kívül a hulladék-gazdálkodásra, továbbá vegyi anyagok korlátozott használatára vagy a légszennyezésre vonatkozóan.

A *határozat* teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl. A határozat a Közösség legáltalánosabb eszköze arra, hogy a Bizottság megfelelő szabályozásait betartsa, és környezetvédelmi célokra szánt, kiemelkedő fontosságú pénzeszközöket elkülönítsen.

Az *ajánlások* és a vélemények nem kötelezőek. Ez az eszköz viszonylag ritkán kerül alkalmazásra a környezetvédelmi szektor vonatkozásában. Ennek legfőbb oka, hogy az ajánlás jogilag nem kötelező erejű. Erre példa a papír újrahasznosításáról szóló ajánlás, mely szinte teljesen ismeretlen maradt, és egyáltalán nem került bevezetésre.

13.2. A Bíróság döntései

Az Európai Közösség Bírósága a környezetvédelem területén jelentős jogfejlesztő szerepet tölt be. Ez a szerep akkor volt igazán jelentős, amikor 1971 és 1987 között (az Egységes Okmány hatálybalépéséig) még de jure nem létezett közös környezetvédelmi politika. Az EU Bíróság kiemelkedő szerepét a környezetvédelem terén évtizedek óta hangsúlyozzák a szakértők. „Bizton állíthatjuk, hogy az Európai Bíróság meghatározó szerepet játszik az európai környezetjog gyakorlati hatékonyságának megteremtésében.”⁷⁶

A hulladék esetében már a szabályozás kezdetétől a legizgalmasabb jogi kérdés a fogalmak tisztázása. A hulladék fogalmát az 1975-ben elfogadott első hulladékös keretirányelv már tartalmazta. A hulladékkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat egyik meghatározó eleme volt az összevont Vessoso–Zanetti-eset⁷⁷. Az ügy büntetőeljárás alapult, ahol a vádlottak hulladékot gyűjtöttek, szállítottak és tároltak az olasz jogszabály által megkívánt engedély nélkül. Ez az olasz jog szerint bűncselekmény. A vádlottak azzal védekeztek, hogy az általuk gyűjtött, kezelt anyagok nem hulladékok, mert azok további gazdasági hasznosításra alkalmasak. A vádlottak szerint, ha valamire még szükség lehet, akkor az nem hulladék. A Bíróság nem fogadta el ezt az érvet. A hulladék fogalma sokáig kihívást jelentett, mígnem a Palin Granit ügy az első meghatározó állomássá vált⁷⁸. A kérdés lényege a gránitbányából kikerülő, a helyszínen további hasznosításra váró maradék kövek, kőzúzalék sorsa, illetve annak jogi megítélése volt. A Bíróság szerint, amikor a hulladékká minősítésről van szó, arra

76 Luc Lavrysen: The European Court of Justice and the Implementation of Environmental Law. In: Richard Macrory (szerk.): 30 Reflections on 30 Years of EU Environmental Law. Groningen, Europa Law Publishing, 2006. 447., Lásd még Bándi, 2018, 133

77 A C-206/88 és C-207/88. számú ügy, előzetes döntéshozatali eljárás G. Vessoso és G. Zanetti hulladékgyűjtők büntetőügyében, 1990. március 28. (ECR 1990, I-014)

78 C-9/00. sz. előzetes döntéshozatali eljárás a Palin Granit Oy kontra Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus ügyben, 2002. április 18. [ECLI:EU:C:2002:232]

is gondolni kell, hogy mekkora az anyag hasznosításának valószínűsége, mégpedig további kezelés nélkül. Ha ehhez a lehetőséghez az is járul, hogy a birtokosnak az ilyen hasznosításból anyagi előnye származik, a hasznosítás valószínűsége magas szintű. Ilyen körülmények között a kérdéses anyag nem lehet olyan, amelytől meg kívánnak válni, hanem termékké válik.

Másik példa a természetvédelem területéről való. A Bizottság 1979-ben elfogadta a 79/409/EGK irányelvet a vadon élő madarak védelméről⁷⁹. Ennek az irányelvnek a végrehajtásával kapcsolatban a bíróság többször kimondta, hogy a vadon élő madarakat a világ közös örökségének részeként kell tekinteni. A bíróság jogfejlesztése során megállapította, hogy az irányelv nemzeti jogba történő átültetésekor nem feltétlenül szükséges az irányelv rendelkezéseinek pontos, szó szerinti átvétele a speciális jogi rendelkezés szövegében; az általános jogi megfogalmazás elegendő lehet abban az esetben, ha ténylegesen biztosítja az irányelv teljes körű alkalmazását kellően egyértelmű és precíz módon. Ugyanakkor a pontos átültetésnek kiemelkedő jelentősége van olyan esetekben, mint a vadon élő madarak védelméről szóló 79/409 irányelv átültetésénél, ahol a közös örökség kezelése saját területükön belül a tagállamok feladata. (236/85 számú ügy) Az Irányelv 3. és 4. cikkei megköveteli a Tagállamoktól, hogy az említett madarak élőhelyének védelmét, fenntartását és helyreállítását azok ökológiai értéke alapján végezzék el. Az említett cikkek alapján a Tagállamokra vonatkozó kötelezettségek akkor is fennállnak, ha még nem figyeltek meg semmilyen csökkenést a madarak számában, vagy mielőtt ismertté válna annak veszélye, hogy a védett faj kihal.

14. A környezet védelmének uniós eszközei. Közösségpolitikai dokumentumok

A közösségpolitikai dokumentumok közül kiemelkedő fontosságúak a Környezetvédelmi Akcióprogramok.

14.1. Akcióprogramok

Az akcióprogram egy politikai deklaráció, a környezetvédelmi politika kereteit alapozza meg egy meghatározott időszakra vonatkozóan. Legfontosabb szerepük, hogy útmutatást adjanak az EK jogi eszközeinek kidolgozásában. Az általános gyakorlat szerint megállapítják az elérni kívánt célokat, a módot és az időintervallumot, valamint az elveket, melyeket az akcióprogramoknak teljesíteni kell, és kijelölik a cél elérésére szánt eszközöket is. Az első környezeti akcióprogramot a Tanács és a tagállamok kormányfői Nyilatkozattal, a további akcióprogramokat Határozattal fogadták el. A nyilatkozat és a határozat a puha jog (soft law) kategóriájába tartozik. Megegyezést tükröznek, és jogilag nem kötelezőek, de politikai kötőerejükön túl jogi következményeik lehetnek.

Nyolc akcióprogramot fogadtak el ez ideig (a tananyag lezárásakor a nyolcadik még csak javaslati formában volt elérhető). A nyolcadik akcióprogram 2021–2030 közötti időszakra

⁷⁹ A Natura 2000 részét képezik a különleges természetvédelmi területek, amelyek a madárvédelmi irányelv (2009/147/EK irányelv) alapján kerülnek minősítésre. A madárvédelmi irányelv 2009-ben módosult, ami az 1979-es irányelvet hatályon kívül helyezte.

mutat iránymutatást. Intézkedéseket kell hozni a biológiai sokféleség védelme és helyreállítása céljából, valamint haladéktalanul hozzá kell kezdeni a klímasemleges, zöld, méltányos Európa megvalósításához.

14.1.1. ELSŐ KÖRNYEZETI AKCIÓPROGRAM (1973–1976)

Az első környezeti akcióprogramot a Tanács és a tagállamok kormányfői az 1972-ben Párizsban megtartott csúcstalálkozón úgynevezett nyilatkozattal fogadták el. Az első akcióprogram lerakta az Európai Közösség környezeti politikájának alapjait. A dokumentum két fő részből áll, az első a célokat és alapelveket, továbbá a közösségi szintű tevékenység általános területeit határozza meg, a második a környezet védelme és fejlesztése érdekében az egyes területeken szükséges konkrét közösségi tevékenységeket részletezi.

A környezeti politika céljai: „Az Európai Közösség környezeti politikájának célja a Közösség polgárai életkörülményeinek, életminőségének, környezetének és életfeltételeinek javítása. E politikának a legjobb életfeltételeket nyújtó környezet megteremtésével kell segítenie az embert szolgáló növekedést, és e növekedést össze kell egyeztetnie a természetes környezet megőrzésének egyre növekvő, parancsoló szükségességével.”

Az elfogadott alapelvek:

- a) a szennyezés, illetve a környezeti ártalmak forrásánál történő fellépés,
- b) a környezeti hatások figyelembevétele,
- c) a természeti erőforrások ésszerű hasznosítása,
- d) a tudomány és a technika környezetvédelmi célú fejlesztése,
- e) a szennyező fizet alapelve,
- f) egyik állam sem okozhat környezeti kárt a másik államnak,
- g) a fejlődő országok érdekeinek figyelembevétele,
- h) az Európai Közösség és a tagállamok regionális és nemzetközi együttműködése,
- i) a környezetvédelem a Közösségben mindenki ügye, melyet minden szinten oktatni kell,
- j) a környezeti cselekvés megfelelő szintjének meghatározása,
- k) a tagállamok környezeti politikáinak összehangolása és harmonizálása a Közösségben.

Az akcióprogram I. része a célok és alapelvek meghatározását követően a program keretében végrehajtandó tevékenységekről általános áttekintést nyújt, majd a II. rész e tevékenységek részletes kifejtésével, az egyes ágazati környezeti területeken végrehajtandó feladatokat határozza meg konkrét határidőket megjelölve az elkövetkezendő két évre.

14.1.2. MÁSODIK KÖRNYEZETI AKCIÓPROGRAM (1977–1981)

A második környezeti akcióprogramot, melynek címe: „Az EK Környezeti Politikájának és az I. Akcióprogramnak a folytatásáról és végrehajtásáról”, határozattal fogadták el és a korábbi projektek végrehajtásán kívül, új feladatokat is előír. A program gyakorlatilag ugyanazokat a területeket fogja át, amelyekre az első akcióprogram is kiterjedt. Elsőbbséget

biztosít a víz-, a levegő- és a zajvédelem számára, s különös figyelmet szentel a terület, a környezet és a természeti erőforrások ésszerű hasznosításának. Kiemelt hangsúlyt fektet a szennyezés, a hulladékok keletkezése és a földhasznosítás terén a megelőzést szolgáló eszközökre és mechanizmusokra.

14.1.3. HARMADIK KÖRNYEZETI AKCIÓPROGRAM (1982–1986)

A harmadik környezeti akcióprogram nagy hangsúlyt fektet a megelőzés alapelvére⁸⁰, valamint kiemeli a környezeti politika gazdasági-társadalmi szerepét. Nem csak az emberi egészség, a természet és a környezet megóvását célozza, hanem annak biztosítását is, hogy a természeti erőforrások hasznosítása megfelelő legyen.⁸¹ Utal az agrárgazdálkodás pozitív hatásai fokozásának szükségességére, illetve a negatív hatások megszüntetésére, csökkentésére. A program újdonsága a környezetvédelmi szempontok egyes gazdasági tevékenységek tervezésébe, fejlesztésébe való integrálásának követelménye. Elsőként jelenik meg az a kérdés, hogy a tagállamok hogyan hajtják végre a környezetjogszabályokat, illetve azt hogyan kell ellenőrizni.

A harmadik akcióprogram állította a környezeti dimenzió integrálásának követelményét az Európai Közösség többi politikája elé.

14.1.4. NEGYEDIK KÖRNYEZETI AKCIÓPROGRAM (1987–1992)

A negyedik akcióprogram elkészítésének időszakában két nagy változás következett be: egyik, hogy a Római Szerződés kiegészült a Környezetre vonatkozó címmel, amely ezzel a Közösség Környezeti Politikáját alkotmányos rangra emelte; másik változás, hogy az Egységes Európai Okmány (EEO) (1986) alapvető célja lett egy ún. egységes belső piac létrehozása.

Jelentősége éppen abban áll, hogy tekintettel az Egységes Európai Okmány rendelkezéseire, a Közösség környezeti politikájának új szakaszába lépett. Az okmány révén ugyanis a Római Szerződés kiegészült a környezetre vonatkozó címmel, amely a Közösség környezeti politikáját alkotmányos rangra emeli. Fontos változás még az egységes belső piac létrehozásának célként való megfogalmazása, amelyhez egységes jogharmonizációra van szükség a tagállamokban. A negyedik akcióprogram továbbra is érvényesnek ismeri el az első akcióprogram által lefektetett és a továbbiakban megerősített környezeti politikai célokat és alapelveket.

14.1.5. ÖTÖDIK KÖRNYEZETI AKCIÓPROGRAM (1993–2000)

Az ötödik akcióprogramot elfogadó határozat utal a kidolgozásának körülményeire. Egyrészt az Európai Unió létrehozására, és a Maastrichti Szerződésben megfogalmazott rendelkezésekre, másrészt az ENSZ által 1992-ban Rio de Janeiróban megrendezett második környezetvédelmi világkonferenciára⁸², mely keretében elfogadtak egy Nyilatkozatot, az

⁸⁰ 80 Horváth, 2006, 15–16.

⁸¹ Lásd: HL L 46, 17. 2. 1983, 3.

⁸² Környezet és Fejlődés Konferencia. Az ENSZ 1992-ben Rio de Janeiróban megrendezett Környezet és Fejlődés Világkonferenciája (UNCED) előkészítésekor a Közös Jövők jelentés megállapításait vették alapul. A riói konferencián a fenntartható fejlődésre vonatkozó fontos dokumentumokat fogadtak el, mint a „Feladatok a XXI. századra” (Agenda 21) dokumentumot, mely a fenntartható fejlődés átfogó programja, a fenntarthatóság elveit tartalmazó Riói Nyilatkozatot, valamint a tartamos erdőgazdálkodás elveit. Megnyitották aláírásra a Biológiai Sokféleségről szóló Egyezményt és az Éghajlatváltozási Keretegyezményt, melyeket „riói egyezmények”-nek is neveznek

„Agenda 21”-et⁸³, a globális környezeti problémák megoldását célzó, az éghajlatváltozásról és a biológiai sokféleségről szóló nemzetközi egyezményeket. Az ún. fenntartható fejlődés alapelve nyomán dolgozták ki „A Fenntarthatóság Felé” című ötödik akcióprogramot⁸⁴. E program egyben az „Agenda 21” végrehajtásának része. A bevezetőben meghatározza a fenntartható fejlődés alapelvét, mely az erőforrások egyenlő elosztását és használatát követeli meg az egész világon nemzetek és régiók között⁸⁵. A fenntartható fejlődésnek feltétele az életminőség és a természeti erőforrásokhoz való hozzáférés biztosítása, valamint a tartós környezeti károsodások megelőzése. Az akcióprogram az együttműködést hangsúlyozza, részletezi a mezőgazdaság, az energiaipar, a turizmus stb. környezeti feladatait. A jogalkotás számára elsődleges feladatként határozza meg a társadalom bevonását, és az információs háttér fejlesztését.

Az akcióprogramot meghatározza az Európai Unió létrehozása, az 1992-es Maastrichti Szerződés. Az uniós szerződés mellett jelentős hatása volt a program elfogadására az ENSZ által 1992 júniusában Rio de Janeiróban megrendezett, környezet és fejlődés konferencia és az ott elfogadott dokumentumok. Mindezek tudatában érthető, miért kapta az ötödik akcióprogram, mint az „*Európai Közösségnek a környezetre és a fenntartható fejlődésre vonatkozó politikai és cselekvési programja*” a Fenntarthatóság felé címet. E program egyben a riói Agenda 21 végrehajtásának része.

Három fő részből áll:

- az első rész az Európai Közösségnek a környezetre és a fenntartható fejlődésre vonatkozó politikáját és stratégiáját részletezi;
- a második rész a Közösségeknek a szélesebb nemzetközi szinten betöltött szerepét jelöli ki;
- a harmadik rész pedig a program prioritásaival, a környezeti költségek megállapításával, valamint a program előrelátható felülvizsgálatával foglalkozik.

A program új szemléletet képvisel:

- a) azokra az anyagokra és tevékenységekre összpontosít, amelyek pusztítják a természeti erőforrásokat, vagy egyébként károsítják a környezetet,
- b) a környezetre hátrányos jelenlegi irányokban változást kezdeményez, annak érdekében, hogy optimális feltételeket biztosítson a jelen és a jövő generációk társadalmi-gazdasági jóléte és növekedése számára,
- c) arra törekszik, hogy változás következzen be a társadalom magatartásában a megosztott felelősség alapján.

A program környezetvédelmi prioritásai a következők:

- a) éghajlatváltozás,

⁸³ Az „Agenda 21” a jelen sürgető problémáival foglalkozik, és megkísérli felkészíteni a világot a jövő század kihívásaira. Ajánlások és javaslatok gyűjteménye a fenntartható fejlődés megvalósítása érdekében.

⁸⁴ „Európai Közösségnek a környezetre és a fenntartható fejlődésre vonatkozó politikai és cselekvési programja”

⁸⁵ A jelentésben szerepel a fogyasztás aránytalansága. A világ fejlett országai az energia, a vas és más fémek, valamint a papír fogyasztásának 80 %-ából, az élelmiszerek fogyasztásának 40 %-ából részesednek. L. Our Common Future, i.m. 33.

- b) savasodás és levegőszennyezés,
- c) a természeti erőforrások és a biológiai sokféleség pusztulása,
- d) a vízkészletek csökkenése és szennyezése,
- e) a települési környezet romlása,
- f) a tengerpartok pusztulása,
- g) a hulladék.

A program kimondja: „Állandó szükség van jogalkotási intézkedésekre a Közösség szintjén, így különösen a környezetről való gondoskodás és a környezetvédelem alapvető elveinek meghatározására, a nemzetközi egyezményekhez való közösségi csatlakozásra, továbbá az egységes szabványokra és/vagy ellenőrző rendszerekre, amelyek szükségesek vagy alkalmasak lehetnek a közös piac integritásának megőrzése érdekében.”

Az intézkedéseknek a *szubszidiaritás* elvén kell alapulniuk, vagyis a Közösség csak akkor tesz intézkedést, ha az adott célokat a tagállamok nem tudják megfelelően elérni.

Az ötödik akcióprogram felülvizsgálatára 1998-ban került sor, a Parlament és a Tanács döntés formájában fogadta el. Prioritást kapott a fenntartható mezőgazdaság jegyében az új farmgazdálkodási technológiák ösztönzése, a kemikáliák használatának csökkentése, korlátozása, a biodiverzitás megőrzése, a mezőgazdaság környezetre, vízminőségre és földhasznosításra gyakorolt hatásainak ellenőrzése, értékelése.

14.1.6. HATODIK KÖRNYEZETI AKCIÓPROGRAM (2002–2010)

A hatodik akcióprogram az ötödiken alapszik, melynek alcíme „Környezet 2010: a jövőnk a kezünkben van”⁸⁶. A korábbi akcióprogramban megfogalmazott eredmények folytatását hangsúlyozza. Négy nagy környezetvédelmi prioritást határozott meg. Különös figyelmet érdemel az éghajlatváltozás, a természet és biodiverzitás védelme, a környezet és egészség, valamint életminőség, és a természeti erőforrások és a hulladékok⁸⁷.

A *fenntartható fejlődés tényleges megvalósítása* áll a hatodik akcióprogram középpontjában. A program meghatározza a környezetvédelmi politika céljait a következő 10 évre, illetve a szükséges intézkedéseket 5-10 éves távlatban, oly módon, hogy nem csupán a közösségi, hanem a nemzeti, a regionális és a helyi feladatokat is érinti, illetve emellett a gazdasági ágazatokat is.

A program négy prioritást élvező környezetvédelmi területet emel ki:

- a) *az éghajlatváltozás kérdését*,
e prioritási terület célja, hogy az üvegházhatást okozó gázok légköri koncentrációját olyan szinten tartsa, amely nem okoz a természetes állapotnak nem megfelelő változásokat a Föld légkörében,

⁸⁶ Hatodik Akcióprogram: Environment 2010: Our future, Our choice' COM (2001) 31 final. 1600/2002/EK tanácsi és parlamenti határozat (2002. július 22.) a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapításáról. HL L 242, 10. 09. 2002. HORVÁTH Szilvia: A megújuló energiaforrások támogatása szabályozásának kialakulása az Európai Unióban. In: Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Tomus LXVI. Fasciculus 11. 2004. 16–17. A hatodik akcióprogram jelentőségének egyéb aspektusairól lásd BÁNDI Gyula: A fogalmak szerepe a környezetjogban. In: BOBVOS Pál (szerk.): Reformator iuris cooperandi. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009. 55-56. Fodor László: A 6. környezetvédelmi akcióprogram. Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXI. Miskolc University Press, Miskolc, 2003. 405-419. Fodor László: Kezünkben a jövőnk – az Európai Közösség 6. környezetvédelmi akcióprogramja. In: Európai Jog 2001/4, 12-21

⁸⁷ Bándi, 2001, 30-71.

- b) *a természetvédelem és biodiverzitás kérdését,*
olyan kérdéskörök kerülhetnek szóba, mint a földhasználat, az erdők fenntartható használata, a talaj védelme vagy a genetikailag módosított szervezetekkel kapcsolatos ellenőrzési mechanizmusok kérdése,
- c) *a környezetvédelem egészségügyi vonatkozásait,*
e területen belül azonosítani kell az emberi egészséget érintő kockázatokat, meghatározni azt a módot, ahogyan a szennyezések az emberi testre hatnak, illetve mindennek következtében sajátos prioritásokat és programokat kell kialakítani,
- d) *a természeti erőforrásokkal és a hulladékkal való fenntartható gazdálkodás kérdését,*
az alapvető cél e téren, hogy a megújuló és nem megújuló erőforrások fogyasztása ne lépje túl a környezet eltartó képességét.

A hatodik akcióprogram megkövetelte, hogy a Bizottság fogadjon el tematikus stratégiákat a következő 7 területen: levegőtisztaság, hulladék-megelőzés és hasznosítás, a tengeri környezet megőrzése, a talaj, a növényvédő szerek fenntartható használata, az erőforrások fenntartható használata, városi környezet.

14.1.7. HETEDIK KÖRNYEZETI AKCIÓPROGRAM (2012–2020)

A hetedik akcióprogram 2020-ig határozza meg az Unió környezet- és éghajlatpolitikájának főbb célkitűzéseit. „Jólét bolygónk felélése nélkül” címet viseli, kilenc kiemelt célkitűzés köré épül⁸⁸. 2011-ben az uniós miniszterek kiálltak amellett, hogy mielőbb szülessen meg az Európai Unió új, sorrendben hetedik környezetvédelmi akcióprogramja. Az eddigi akcióprogramok ugyanis nagy előrelépést jelentettek az emberek egészségének védelmében és a környezet állapotának javításában.

2020-ig határozza meg az Unió környezet- és éghajlatpolitikájának főbb célkitűzéseit. Az első három célkitűzésben a prioritások az uniós természeti tőke védelme, megőrzése és fejlesztése; az erőforrás-hatékony, zöld és versenyképes uniós gazdaság kialakítása; illetve az uniós polgárok megóvása a környezettel kapcsolatos terhelésektől, valamint az egészségüket és jólétüket fenyegető kockázatoktól. További négy célkitűzés a prioritások elérését segítő támogató keretrendszerrel vázolja fel. Ezek a környezeti uniós szabályozás előnyeinek legteljesebb kihasználása a végrehajtás javításával; az uniós környezetpolitika ismeret- és tudományos alapjának bővítése; a környezet- és éghajlat-politikával összefüggő beruházások feltételeinek biztosítása és a környezeti externáliák kezelése; illetve a környezetvédelem integrálása a szakpolitikákba. Az utolsó két célkitűzés az uniós városok fenntarthatóságának javítása; valamint a nemzetközi környezettel és éghajlattal kapcsolatos kihívások hatékonyabb uniós kezelése.

14.1.8. NYOLCADIK KÖRNYEZETI CSELEKVÉSI PROGRAM (2021–2030)

Iránymutatást ad arra vonatkozóan, hogy az EU milyen környezetvédelmi és éghajlat-politikát folytasson a 2021–2030 közötti időszakban. 2020. október 14-én az Európai Bizottság

⁸⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozata (2013. november 20.) a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról, EGT vonatkozású szöveg, Hivatalos Lap L 354, 28/12/2013, 0171–0200.

javaslatot tett közzé, a nyolcadik környezetvédelmi cselekvési program (8th EAP)⁸⁹ -ot. A javaslat támogatja az Európai Zöld Megállapodás környezetvédelmi és éghajlat-politikai célkitűzéseit. Lehetőséget nyújt az EU egészének, hogy megismételje elkötelezettségét a hetedik környezetvédelmi cselekvési program 2050-es jövőképe iránt. A 8th EAP-javaslat célja, hogy felgyorsítsa az átmenetet egy klíma semleges, erőforrás-hatékony és regeneráló gazdaság felé annak alapján, hogy az emberi jólét kulcsa az egészség és az ökoszisztémák működése.

Az európai zöldmegállapodásra építve a következő hat kiemelt célkitűzéssel rendelkezik:

- az üvegházhatásúgáz-kibocsátás 2030-ra vonatkozó céljának és az éghajlat-semlegesség 2050-ig történő elérése,
- az alkalmazkodóképesség növelése, az ellenállóképesség erősítése és az éghajlatváltozással szembeni sérülékenység csökkentése,
- előrelépés a regeneratív növekedési modell felé, a gazdasági növekedés elválasztása az erőforrások felhasználásától és a környezet pusztulásától, valamint a körforgásos gazdaságra való áttérés felgyorsítása,
- a szennyezésmentességre való törekvés megvalósítása, ideértve a levegőt, a vizet és a talajt is, valamint az európaiak egészségének és jólétének védelme,
- a biológiai sokféleség védelme, megőrzése és helyreállítása, valamint a természeti tőke (nevezetesen a levegő, a víz, a talaj és az erdő, az édesvíz, a vizes élőhelyek és a tengeri ökoszisztémák) fejlesztése,
- a termeléssel és a fogyasztással kapcsolatos környezeti és éghajlati nyomás csökkentése (különösen az energia, az ipari fejlesztés, az épületek és az infrastruktúra, a mobilitás és az élelmiszer-ellátás területén)⁹⁰.

14.2. A Stratégiák

Az EU környezetpolitikájának másik meghatározó dokumentuma a környezeti akcióprogramok mellett, a Fenntartható Fejlődési Stratégiája. Az ún. Stratégiák politikai dokumentumok, melyek egy meghatározott szektor stratégiáját határozzák meg. E dokumentumok között több említésre méltó stratégia is szerepel: Közösségi Stratégia a gépjárművek széndioxid kibocsátásának csökkentésére, Csatlakozási Stratégiák a Környezetvédelemért, Az Európai Unió Biológiai Sokféleség Stratégiája, EU Stratégia a savasodás kezelésére, Stratégiai Könyv a metánkibocsátás csökkentéséről, Európai Hidrogénstratégia stb.

14.3. A Zöld könyvek

A Zöld könyvek a Bizottság által kiadott anyagok, melyek egy-egy speciális területre vonatkoznak. Ezek elsősorban az érdekelt felekhez szólnak: szervezetekhez, egyénekhez, akik meghívást kapnak, hogy részt vegyenek a témával kapcsolatos tanácskozásokon és vitákon.

A környezetvédelmi szektoron belül a következő Zöld Könyvet kell megemlíteni: Zöld Könyv az Integrált Termékpolitikáról, Zöld Könyv a PVC környezetvédelmi aspektusairól,

⁸⁹ <https://ec.europa.eu/environment/pdf/8EAP/2020/10/8EAP-draft.pdf> (Letöltés dátuma: 2021. 03.24.)

⁹⁰ Forrás:https://ec.europa.eu/environment/strategy/environment-action-programme2030_en?fbclid=IwAR2LQR2XzLhrlZ_B2ZZzDou4YX_OBv5ZzJ2CvVawosclZp34Um8gVE6fNyQ (Letöltés dátuma: 2021. 03.24.)

Zöld Könyv az Üvegházhatású Gázok Kibocsátásáról az Európai Unión belül, Zöld Könyv a jövő zaj-politikájáról stb.

14.4. A Fehér könyv

A Fehér könyv olyan dokumentum, mely javaslatokat tartalmaz a Közösség számára egy-egy meghatározott területre vonatkozóan. Sok esetben egy Fehér Könyv egy Zöld Könyv megjelenését követi, hogy európai szintű tanácskozási, egyeztetési folyamatot indítson. Amíg a Zöld Könyv gondolatokat vet fel nyilvános viták és megbeszélések ösztönzése céljából, addig a Fehér Könyv már hivatalos javaslatokat tartalmaz az adott szabályozási területen, és azok továbbfejlesztését szolgálja: Fehér Könyv a Jövő Kémiai Politikájának Stratégiájáról, Fehér Könyv a Környezetvédelmi Felelősségről stb.

Megjelent a Bizottság Fehér Könyve Európa jövőjéről⁹¹, amiben sajnálatos módon a környezet szinte meg sem jelenik.

14.5. Az Ágazati akciótervek

Az Ágazati akcióterv viszonylag új dokumentum a környezetvédelmi politikában: a Biológiai Sokféleség Akcióterv, Akcióterv a természeti erőforrások megőrzéséről, körforgásos gazdaságra vonatkozó akcióterv stb.

14.6. Közlemények

Közleménynek nevezzük az összes olyan dokumentumot, mely az előző kategóriák egyikébe sem tartozik. Például a környezet védelme a büntetőjog által; jelentés a Közösség üvegházhatású gázok kibocsátásának ellenőrző mechanizmusáról; környezeti zajok becslése és kezelése; a környezettel kapcsolatos információkhoz való nyilvános hozzáférés stb.

Kérdésbank

1. Mi a keretirányelvek jellemzője? Melyik környezeti elemekre, illetve területekre találhatunk ilyen keretirányelvet?
2. Melyek az uniós jogi eszközök?
3. Melyek az EU környezetpolitikájának meghatározó dokumentumai?
4. Mennyi környezetvédelmi akcióprogramot fogadtak el ezidáig?
5. Milyen dokumentumok az akcióprogramok? Kötelező erővel rendelkeznek-e?
6. Válasszon ki egy akcióprogramot és ismertesse főbb intézkedéseit!
7. Melyik akcióprogram fő célkitűzése a klímaváltozás elleni küzdelem?
8. Foglalja össze a napjainkra vonatkozó akcióprogram lényegét, célkitűzéseit!
9. Mit tartalmaznak a Zöld könyvek?
10. Melyik akcióprogramot fogadták el Nyilatkozattal?
11. Milyen Stratégiákat tud felsorolni az EU környezetvédelmi szabályozásában?
12. Miről szól az Európai Zöld Megállapodás átfogó javaslatcsomag?
13. Milyen tárgyú ügyeket tud megemlíteni, amelyeknél az EU Bíróság meghatározó szerepet játszott? Ismertesse az ügy lényegi kérdését!

91 Commission: White Paper on the Future of Europe, COM(2017) 2025.

15. A környezetpolitika hazai szabályozása

Magyarország környezetpolitikai céljainak és intézkedéseinek átfogó keretét az 1997 óta készülő Nemzeti Környezetvédelmi Programok (NKP) jelentik. A hazai környezetpolitika mindenkori alapküldetése a hatévente megújítandó Nemzeti Környezetvédelmi Program. A Program Magyarország középtávú környezetpolitikájának átfogó stratégiája, amelyet az Országgyűlésnek szükséges elfogadnia.

A Programban foglaltakat a gazdaságpolitikai döntések kialakítása, a terület- és településfejlesztés, a regionális tervezés, továbbá a nemzetgazdaság bármely ágában megvalósuló állami tervezési és végrehajtási tevékenység során érvényre kell juttatni.

Az 1997–2002 közötti időszakra szóló első Program küldetése az volt, hogy felmérje a környezet állapotát, meghatározza a szükséges cselekvési irányokat. A 2003–2008 között megvalósított második Program főként az EU-csatlakozás környezetvédelmi feltételeinek teljesítését segítette elő (jogharmonizáció, intézményfejlesztés, természeti értékek védelme, környezeti infrastruktúra ütemezett kiépítése). A harmadik Nemzeti Környezetvédelmi Program a 2009–2014 közötti időszakra szól, de ennél hosszabb távra is kitekint. 2015-ben indult a 4. Nemzeti Környezetvédelmi Program (2015–2020), amelynek célja a fenntartható fejlődéshez szükséges környezeti feltételek biztosítása. A Kormány a Programra vonatkozó javaslatot hatévente jóváhagyásra az Országgyűlés elé terjeszti, kétévente összefoglaló jelentést nyújt be a Program végrehajtásának helyzetéről valamint a környezet állapotának alakulásáról. Jelenleg az 5. Program elfogadása zajlik.

A nemzeti környezetpolitika kialakítása alapvetően kormányzati feladat. A mindenkori kormány reflektál a környezet állapotára, programokat alkot a környezetvédelem területén. Ezekben kijelöli cselekvési irányait, meghatározza célkitűzéseit és az azok végrehajtásához szükséges utat, majd pedig következik a végrehajtás. Vagyis a környezetpolitika alakítása döntően az államtól és annak szerveitől függ. 2010-ben az önálló környezetvédelmi minisztérium megszűnt, és a környezetvédelem betagozódott a Vidékfejlesztési Minisztérium, (mai elnevezése Agrárminisztérium) alá⁹². A klímavédelem és vízügy leválasztásra került. A klíma és energetika az akkori Nemzeti Fejlesztési Minisztériumban (jelenleg Innovációs és Technológiai Minisztérium), utóbbi a Belügyminisztériumban kapott helyet.

A nemzeti környezetpolitikának kiemelkedő szerepe van az adott társadalom környezetvédelemhez történő hozzáállásának kialakításában.

Magyarország 2011-ben elfogadott Alaptörvénye kimondja (XX–XXI. cikk), hogy „mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez és Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

A hazai gyakorlatban a hosszú távú környezetpolitikai célrendszer megfogalmazására az eddig (a hazai környezetpolitika főbb irányait a környezetvédelem általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény által előírt, és az Országgyűlés által) elfogadott Nemzeti Környezetvédelmi Programokban került sor, melynek főbb stratégiái alapelvei a következők:

- Környezettudatosság növelése akcióprogram.
- Éghajlatváltozási akcióprogram.

⁹² 2010. évi XLII. törvény

- Környezet-egészségügyi és élelmiszerbiztonsági akcióprogram.
- Városi környezetminőség akcióprogram.
- Biológiai sokféleség védelme és tájvédelem akcióprogram.
- Vidéki környezetminőség, terület- és földhasználat akcióprogram.
- Vizeink védelme és fenntartható használata akcióprogram.
- Hulladékgazdálkodási akcióprogram.
- Környezetbiztonság akcióprogram.

Magyarország környezetpolitikája az utóbbi évtizedben változó tendenciát mutat a különböző vállalások és célok tekintetében.

16. Magyarország környezeti állapotáról

Az NKP-k célja, hogy felmérje a környezet állapotát. A környezetállapot tágabb értelemben a bioszféra tetszőleges kiterjedésű részét alkotó természetes alkotók és emberi létesítmények fizikai, kémiai és biológiai paramétereinek, valamint ezek kölcsönhatásainak összessége. Szűkebb értelemben egy kiválasztott térség adott természetes és mesterséges elemcsoportjai egymásra hatásának rendszere. Ebben a gyakorlati megközelítésben beszélhetünk például földtani környezetállapotról, ahol a vizsgált környezet a litoszféra emberi tevékenység által érintett része.

A környezetállapot értékelése a környezet elemeinek (föld, víz, levegő, élővilág, települések, táj) és egészének elemzésére szolgáló paraméterek meghatározását és összehasonlítását jelenti, a kívánatos és/vagy szabványokba (határértékekbe) foglalt állapotjellemzőkkel.⁹³

Nemzetközi összehasonlításban viszonylag kedvezőnek tekinthető Magyarország környezeti állapota. Az előző évtizedekben kevésbé volt hangsúlyos a környezetet súlyosan terhelő iparágak erőltetett fejlesztése, illetve a rendszerváltás során ezen iparágak visszaesésével, a termelési struktúra átalakulásával és a fogyasztás átmeneti csökkenésével a környezet állapota javult. A 90-es évek első felében számottevően csökkent az ország energiafogyasztása is. Csökkent továbbá a mezőgazdaságban alkalmazott vegyi anyagok mennyisége.

A 2017.évi „Magyarország és a környezetvédelmi politikák végrehajtásának felülvizsgálata (EIR)”⁹⁴ című dokumentum az uniós környezetvédelmi politika és jogszabályok Magyarország által történő végrehajtása terén a következő főbb kihívásokat állapította meg:

- az uniós hulladékgazdálkodási célok teljesítésének felgyorsítása;
- az uniós levegőminőségi határértékeknek való megfelelés, különösen ami a porrézszeceket illeti;
- a Natura 2000 hálózat területspecifikus természetvédelmi intézkedésekkel történő kiegészítése, valamint annak biztosítása, hogy a területek megfelelő erőforrásokkal rendelkezzenek.

Magyarország rendelkezik egy külön országos környezetvédelmi információs rendszerrel (OKIR), amely gyakorlatilag az összes értékelt környezetvédelmi területre kiterjed. A környezetvédelmi törvény alapján a környezet állapotának és használatának figyelemmel kísérésére,

⁹³ Láng István (szerk.): Környezet- és Természetvédelmi Lexikon I-II. Akadémiai Kiadó, Budapest 2002.

⁹⁴ https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_hu_hu.pdf (Letöltés dátuma:2020. 11.05.)

igénybevételi és terhelési adatainak mérésére, gyűjtésére, feldolgozására és nyilvántartására mérő-, észlelő-, ellenőrző (monitoring) hálózatot, Országos Környezetvédelmi Információs Rendszert kell létesíteni és működtetni.

Magyarország legfontosabb környezetvédelmi teendői 4 fő területre koncentrálnak. Ezek: a levegőminőség-védelem, a vízminőség-védelem, energiagazdálkodás (klímavédelem) és a hulladékgazdálkodás⁹⁵.

16.1. Levegőtisztaság-védelem

A légszennyezettség Magyarországon egyes komponensek tekintetében sokat javult az elmúlt évtizedekben, de vannak olyan szennyezőanyagok, amelyek még mindig magasabb koncentrációban vannak jelen a légkörben. Az emberi tevékenységekhez köthető légszennyezésnél az elmúlt évtizedekben az ipari kibocsátások szerepe háttérbe szorult, ma már a lakossági tevékenység (fosszilis tüzelőanyagok használata), a közlekedés és a mezőgazdaság a fő forrása a levegőbe kerülő szennyezőanyagoknak. Napjainkban a fő szennyező anyagok közé sorolhatjuk a kisméretű szálló por részecskéket (PM₁₀–10 mikrométernél kisebb átmérőjű részecskék és PM_{2,5}–2,5 mikrométernél kisebb átmérőjű részecskék), a nitrogén-oxidokat, az ammóniaszennyezést a mezőgazdasági területeken és a talajközeli ózont. Hazánkban az Országos Légszennyezettségi MÉRŐHálózat végzi a levegőminőség vizsgálatát. A mérési adatok közül két szennyezőanyag koncentrációja emelhető ki, mint legnagyobb egészségi és szabályozási kihívás: a nitrogén-dioxid és a kisméretű szálló por (PM₁₀). A nitrogén-oxidok fő forrása a közlekedés.

A PM_{2,5} kibocsátásnál nincs csökkenő trend, és forrásszerkezete is eltér a PM₁₀ kibocsátásától, 2018-ban 81%-a lakossági fűtésből származott. Az uniós levegőminőségi keretirányelv tartalmazza a PM₁₀-re vonatkozó egészségügyi határértékeket (éves: 40 µg/m³, napi: 50 µg/m³ – egy évben maximum 35-ször léphető túl). Az alábbi határértékeket Magyarországon több településen is meghaladták a mért értékek. A határértéktúllépések miatt hazánk ellen kötelezettségszegési eljárást indított az Európai Bizottság. A legnagyobb probléma a lakossági kibocsátás, ezen belül is a lakossági tüzelés. A szénrel és hulladékkal történő tüzelés visszaszorítása és betiltása, valamint a helyes fatüzelés ismerete fontos lenne a levegőminőség javulása szempontjából.

16.2. Vízminőség-védelem

A 90-es évektől tapasztalható általános javuló tendencia a felszíni vizek minőségének javulásában is érezhető volt, ez igaz a Balaton vizének minőségére is. Magyarország első vízgyűjtő-gazdálkodási terve (VGT1) a 2010-2015 közötti időszakra tartalmazott intézkedési terveket. A 2016-ban közzétett második vízgyűjtő-gazdálkodási terv (VGT2) áttekintette ezek végrehajtásának eredményeit, és megfogalmazta a következő, 2021-ig tartó ciklusra vonatkozó intézkedési terveket⁹⁶. Jelenleg folyik a 2022–2027 közötti időszakra vonatkozó VGT3 előkészítése, amelynek 2021. december 22-ig kell elkészülnie.

⁹⁵ http://www.hermanottointezet.hu/sites/default/files/mka_2020_digi_hu_jav_0308.pdf (2021.04.15.)

⁹⁶ Magyarország környezeti állapota 2017. Hermann Ottó Intézet Nonprofit Kft, Budapest, 2018. 29.

A vízfolyások esetében kb. 7% mutatott jó ökológiai potenciált. A víztestek jelentős része mérsékelt állapotban volt. A VGT2 megállapításai alapján a felszíni vizek állapota az előző időszakhoz képest nem, vagy csak igen kis mértékben javult. Az értékelt felszíni vizeink (511 vízfolyás és 66 állóvíz) 85,4%-a jó, 14,6%-a rossz kémiai állapotot tükrözött⁹⁷. 185 felszín alatti víztest több mint 50%-a jó állapotú, harmada gyenge állapotú.

A felszín alatti vizeket érintő hatások közé tartoznak a települési szilárd hulladéklerakókból eredő szennyeződések (melyek az ország egész területét érinthetik), a kármentesítés alatt álló, vagy arra váró szennyezett területek (főként az ivóvízbázisokat veszélyeztetik), valamint a mezőgazdasági eredetű terhelések. A felszín alatti vizek mennyiségét erősen befolyásolják a különböző vízkivételek, elsősorban a kommunális vízkivétel, hiszen az ország ivóvízellátása 95%-ban felszín alatti vízből történik. Fontos még a mezőgazdasági, a bányászati és a geotermikus energiahasznosítási célú vízkivétel is, illetve továbbra is problémát jelent az engedély nélküli vízkivétel⁹⁸. A szennyezések számos terjedési útvonala közül a legjelentősebbek a mezőgazdasági művelésű területekről, állattartó telepekről származó bemosódások (szerves trágya, műtrágya, növényvédőszer stb.), a csatornázatlan településeken a nem megfelelő szennyvízelhelyezésből, a csapadékvizекből, illetve belvízből származó szennyeződések, valamint a légköri szennyezőanyagok kiülepedése.

A természeti értékek miatt védett élőhelyek esetében a VGT2 megállapította, hogy azok legjellemzőbb problémája a vízhiány, mely elsősorban a homokhátságok azon élőhelyeit érinti, melyek nagyban függenek a felszín alatti víztől.

A 2017-ben elfogadott Nemzeti Vízstratégia (Kvassay Jenő Terv, a továbbiakban KJT) megfogalmazta a hazai vízgazdálkodás 2020-ig terjedő középtávú intézkedési tervét, valamint a 2030-ig terjedő időszakra vonatkozó keretstratégiáját. Célja a fenyegető vízválság elkerülése és a víz jövő nemzedékek számára való megőrzése úgy, hogy közben éljünk annak gazdaságot támogató előnyeivel, de egyúttal biztonságban legyünk a potenciális károktól.

16.3. Energiagazdálkodás

Az energiagazdálkodás feladata az energetikai folyamatok és beruházások optimalizálása, az energiaszükséglet csökkentése, az energiával, mint természeti erőforrással való gazdálkodás.

- A hazai klímapolitika alapjait az országgyűlés által 2018 októberében elfogadott, 2018–2030-as időszakra vonatkozó 2050-ig tartó időszakra is kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (a továbbiakban: NÉS–2) tartalmazza. 2020 elején 5 újabb klímapolitikai dokumentumot fogadtak el Magyarországon:
- A Nemzeti Energiastratégia 2030, kitekintéssel 2040-ig c. dokumentumot az elmúlt évek technológiai és piaci strukturális változásai miatt újjátöltötték meg az uniós joggal összhangban álló kereteknek, célkitűzéseknek megfelelően.
- Az EU-s kötelezettségnek megfelelően létrejövő Nemzeti Energia- és Klímaterv (továbbiakban: NEKT) szoros összefüggésben áll az új Energiastratégiával, mely dokumentumok legfőbb célja az energiaszuverenitás és az energiabiztonság erősítése,

⁹⁷ Adatok forrása: Magyarország környezeti állapota 2020. http://www.herमतointezetet.hu/sites/default/files/mka_2020_digi_hu_jav_0308.pdf (2021.04.20.)

⁹⁸ Negyedik NKP 21.

illetve az energiatermelés dekarbonizálása, a megújuló erőforrásokra alapozott fűtési/hűtési megoldások, a Zöld Távhő Program végrehajtása, az elektromobilitás és a Zöld Busz Program megvalósítása, az okos mérők elterjesztésének támogatása.

- A 2020 végéig tartó Első Éghajlatváltozási Cselekvési Terv elsődleges funkciója a NÉS-2-ben foglalt célok tényleges intézkedéssé alakítása, vagyis a stratégia céljainak átültetése a gyakorlatba.
- A Jelentés az éghajlatváltozás Kárpát-medencére gyakorolt esetleges hatásainak tudományos értékeléséről c. dokumentum átfogó képet ad a klímaváltozás okozta lehetséges hatásokról.
- A Nemzeti Tiszta Fejlődési Stratégia egy hosszú távú, átfogó, a 2050-re tervezett klímasemlegesség eléréséhez kapcsolódó stratégia.

A 2018–2030 közötti időszakra vonatkozó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiát (NÉS-2)⁹⁹ az Országgyűlés 2018 októberében fogadta el. A NÉS-2 a 2050-ig tartó időszakra nyújt kitekintést, figyelembe véve a Párizsi Megállapodás célkitűzéseit, és három pilléren alapul: az ÜHG-kibocsátásának mérséklése valamennyi gazdasági ágazatban; alkalmazkodás az éghajlatváltozáshoz; valamint a stratégiának az éghajlatváltozással kapcsolatos szemléletformálás segítségével történő végrehajtása. A főbb intézkedési területek a következők: épületek energiahatékonysága, megújuló energia használata, közlekedés és környezetvédelem, valamint erdőtelepítés.

2030-ig került meghatározásra Magyarország energetikai forгатatókönyve, mely legfontosabb célkitűzése a versenyképes, fenntartható és biztonságos ellátás:

- energiatakarékosság javítása,
- megújuló energia arányának növelése és alacsony szén-dioxid kibocsátású energia-termelés növelése,
- a közösségi távfűtés és egyéni hőenergia-előállítás korszerűsítése,
- erőmű-korszerűsítés,
- a közlekedés energiahatékonyságának növelése és CO₂ intenzitásának csökkentése,
- energetikai célú hulladékhasznosítás,
- zöld ipar, megújuló mezőgazdaság,
- állami szerepvállalás erősítése.

A 2020. évi XLIV. törvény a klímavédelemről szól, 2020 júniusában lépett hatályba, amelyben – igazodva az EU klíma- és energiacsomagjához – konkrét célszámokat rögzítettek. A célok megegyeznek a NEKT-ben előjegyzett célokkal:

- ÜHG-kibocsátás legalább 40 százalékkal történő csökkentése 2030-ig (az 1990-es szinthez képest);
- bruttó végső energiafogyasztásban 21 százalékos megújuló energiaforrás részarány elérése 2030-ig. Ennek középpontjában a napelemes kapacitások bővítése áll;
- 2030 után a végső energiafelhasználás 2005. évi szintet meghaladó növekedése esetén a növekményt csak karbonsemleges energiaforrásból biztosítja hazánk;

⁹⁹ Az uniós környezetvédelmi politikák végrehajtásának 2019. évi felülvizsgálata. Országjelentés – Magyarország. Forrás: https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_hu_hu.pdf (Letöltés dátuma: 2021.03.31.)

— 2050-re teljes nettó klímasemlegesség elérése.

A jövő energiapolitikáját részben a legfontosabb hazai és globális kihívásokra adandó válaszok, részben pedig az uniós energiapolitikai törekvések mentén, geopolitikai sajátosságainkat figyelembe véve kell kialakítani. Fontos feladat az energiahatékonyság javítása a gazdaság minden területén. Magyarország fosszilis energiahordozók tekintetében importra szorul, a hazai energiatermelésből származó energia legnagyobb hányada a paksi atomerőműben kerül előállításra. A megtermelt villamos energia termelésében legnagyobb részesedéssel a nukleáris energiaforrásból megtermelt villamos energia szerepel. Ezt követi 40 százalékos részesedéssel a fosszilis energiahordozókból, majd kb. 14 százalékkal a megújuló energiaforrásokból származó villamos energia.

A fenntartható energiaellátás érdekében a megújuló energia aránya a primerenergia-felhasználásban 20 százalék közelébe emelkedik 2030-ig. A 2020-ig megvalósult növekedési pályát – 14,65 százalékos részarány elérése a bruttó végső energiafelhasználásban volt a kitűzött cél, amit sikerült is elérni – ezt a Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Terv mutatja be részletesen.

16.4. Hulladékgazdálkodás

Az uniós környezetpolitikák a korábbiakban kiemelten a hulladékok hasznosítására fókuszáltak, a megelőzés, a környezeti szempontú tervezés, a tartósság, a javíthatóság, a bővíthetőség ez idáig a hasznosítás-újrafeldolgozás mögé szorultak. Jelenleg törekedni kell a hulladékhiérarchia magasabb fokán álló kezelésekre, megelőzésre, újrahasználatra

A hulladékokról szóló törvény 2021. márciustól hatályba lépő módosításával egy fenntartható hulladékgazdálkodási rendszer felállítása volt a cél, amely a megelőzést, újrahasonosítást és az illegális hulladéklerakás visszaszorítását tartja szem előtt. Lényeges cél a körforgásos gazdaság alapelvének alkalmazása, vagyis az, hogy a hulladék nyersanyagként, másodnyersanyagként kerüljön vissza a gazdaságba. A körforgásos gazdaságra történő átállás céljából került átalakításra a hulladékgazdálkodás piaca.

A már korábbiakban létrehozott hulladékhiérarchia elvét következetesen be kell tartani a teljes hulladékgazdálkodási rendszerben. Ennek megfelelően elsősorban a hulladék képződését kell megakadályozni, melyre a legalkalmasabb módszer - ha már létrejött egy hulladékká váló termék - az újrahasználat. Ezen túl az új rendszerben a hulladékhasznosítás alapvetően elvárt célja az újrafeldolgozásra előkészítés és újrafeldolgozás megteremtése annak érdekében, hogy a hulladékká vált termékek anyagában kerülhessenek hasznosításra. Lényeges, hogy minden más ennél alacsonyabb szinten álló hasznosítási forma (pl. energetikai hasznosítás) az újrafeldolgozáshoz képest csak másodlagosan valósulhat meg.

A hulladéklerakás visszaszorítása a körforgásos gazdasági átmenet fontos célkitűzése. A hazai hulladékgazdálkodást nagy feladat elé állítja a lerakás kedvezőtlenül magas, kb. 38 százalékos arányának előírt mértékű jövőbeli csökkentése, és emellett a hasznosítás 60 százalékos értékeinek további növelése.

A körforgásos anyaggazdálkodásban az energetikai hatékonyság a másodnyersanyagok alkalmazásában is megjelenik. A gyártási folyamatok energiafelhasználásának csökkentésének további lehetősége, hogy a termeléshez szükséges alapanyagokat nem elsődleges, hanem másodlagosan előállított, illetve már egyszer (fel)használt anyagokból, úgynevezett másodlagos alapanyagokból vegyüik. Egyrészt így nem kell a Földünk nem megújuló ásványi nyersanyag készleteit kiaknázni, másrészt a másodlagos alapanyagokból előállított fémtermékek gyártásának energiaigénye is jóval csekélyebb¹⁰⁰.

A 94/62/EK irányelv szerint a települési papír, műanyag, fém és üveg hulladékok hasznosítását 2020-ra 50 százalékra kellett növelni. Ezzel összefüggésben a Bizottság 2018-as országjelentésében megállapította, hogy „Magyarország számottevő lemaradásban van a csomagolóanyagok újrafeldolgozására és hasznosítására vonatkozó célok tekintetében.”

A Hulladék Keretirányelv¹⁰¹ közelmúltban elvégzett felülvizsgálata¹⁰² nyomán új, ambiciózusabb célértékeket fogadtak el a települési hulladékokra vonatkozóan: 2025-ig 55%-os, 2030-ig 60 %-os és 2035-ig 65 %-os arányt kell elérni. 2025-ig az újrahasználatra előkészített és újrafeldolgozott települési hulladék mennyiségét minimum 55 tömegszázalékra kell növelni, 2030-ig minimum 60 tömegszázalékra, 2035-ig pedig minimum 65 tömegszázalékra kell növelni.

Magyarország a közelmúltban néhány jelentős reformot vezetett be a hulladékgazdaságban. A 2020 utáni célok elérése még ennél is nagyobb erőfeszítéseket igényel. Magyarországnak különösen a hatékony gazdasági eszközök alkalmazását kellene megfontolnia.

16.5. Közlekedés

A közlekedés terén a levegő minőségét jótékonyan befolyásolta az üzemanyagok minőségének javulása, ugyanakkor az egyre nagyobb fokú motorizáció és a tömegközlekedés háttérbe szorulása növekvő környezeti terhelést eredményez. Az Európai Unió közlekedéspolitikájának kulcsfontosságú eleme a közlekedés által okozott károsanyag-kibocsátások mérséklése, hiszen az éghajlatváltozás hatásainak csökkentésére irányuló célkitűzések megvalósításához az EU-nak szükséges a közlekedésből eredő CO₂-kibocsátás redukálása, mely az Unió üvegházhatású gáz (ÜHG) kibocsátásának több mint 20 százalékát teszi ki. Az elektromos és a hibrid meghajtású autók száma emelkedő tendenciát mutat.

A hazai közlekedéspolitika egyik meghatározó dokumentuma a Nemzeti Közlekedési Infrastruktúra-fejlesztési Stratégia 2014–2050. A stratégia célul tűzi ki a természeti és humán értékek, erőforrások megőrzését, a fenntartható növekedés feltételeinek biztosítását, az egyéni és közösségi közlekedés harmonikus fejlődését a környezeti és gazdasági, nemzeti és uniós célkitűzések összehangolásával párhuzamosan. A dokumentum társadalmi céljai között szerepel többek között a klímavédelmi szempontok érvényesülése, a környezetre gyakorolt negatív hatások csökkentése. A társadalmi célok elérése érdekében konkrét közlekedési célkitűzésként az erőforrás-hatékony közlekedési módok erősítését (nem motorizált közlekedési módok fejlesztése, népszerűsítése, vasúti és vízi szállítás térnyerésének elősegítése),

100 Molnár Szabolcs: Az energetikai hulladékhasznosítás szerepe a városok energiaellátásában Energiagazdálkodás 62. évf. 2021. 1-2. szám 7-8.

101 A 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Hulladék Keretirányelv)

102 Az Európai Parlament és a Tanács 2018/851 EU irányelve a hulladékkeretirányelv módosításáról

a személyszállításban a közösségi közlekedés előnyben részesítését, fejlesztését, a szállítási szolgáltatások javítását (közlekedési szolgáltatások összehangolása) és a fizikai rendszerelemek javítását tűzi ki a dokumentum.

17. Az önkormányzatok környezetpolitikában betöltött szerepe

A szakpolitikai tervezés a fejlesztéspolitikai döntéshozatal egyik legfontosabb irányává vált. Települési szinten mindez magában foglalja az infrastruktúrát, a természeti és épített környezetet, energiaellátást és közlekedést érintő területeket. Mivel eltérő mértékben, de minden fejlesztés érinti a környezetet, a fejlesztéspolitikai tervezést nem lehet és nem is szabad különválasztani a környezetpolitikai döntésektől¹⁰³.

A környezetpolitika nem csupán a szűken vett környezetvédelmi kérdéseket érinti, hanem bekapcsolható minden olyan döntéshozatali folyamatba és szakpolitikai tervezésbe, ahol környezeti-környezetvédelmi kérdésekről szó van, legyenek azok a megelőzést segítő, életszínvonalat, életminőséget emelő, vagy az alkalmazkodást elősegítő intézkedések.

A környezetpolitika a településfejlesztés kapcsán is folyamatosan megjelenő szakpolitikai eszközrendszer, amely nemzeti, önkormányzati, civil és vállalati szinten egyaránt jelen van, hatása manapság már minden szegmensben érzékelhető¹⁰⁴.

A helyi szintű fellépés indokolt. A helyi környezetpolitika megfogalmazására egy szakirodalom ad iránymutatást: Olyan politika, amelyik „a helyi környezeti, gazdasági és társadalmi viszonyokhoz igazítva határozza meg a környezetpolitika tartalmát, jogi és igazgatási rendszerét, megalkotásának és végrehajtásának eljárási és szervezeti rendjét úgy, hogy közben megteremtí az egyensúlyt a környezeti teherviselők és környezeti terhelők között.”¹⁰⁵ Beleértendő az országos környezetpolitika helyi szintre irányuló szegmense is, az országos jogszabályok köre is. A politika érvényesítésének egyik meghatározó eszköze a szabályozás. Önálló helyi környezetpolitika az, ha az önkormányzatok rendeletekkel szabályozhatják a környezettel összefüggő helyi viszonyokat, függetlenül attól, hogy országos szabályok léteznek vagy sem. A környezetpolitikának a helyi stratégiákban is meg kell jelennie.

A szubszidiaritás környezetjogi elve alapján a helyi problémákat hatékonyabb kezelni a helyi adottságok ismeretében, a szabályozottakhoz legközelebbi, legalacsonyabb szinten. A környezeti problémák globálisak, például a klímaváltozást, vagy a biodiverzitás csökkenését az egyéntől a globális szintig együttműködést igényel.

Mivel a környezetpolitika egyik alapeleme a szubszidiaritás, ennek fényében, ideális esetben minden környezetvédelmi kérdés-feladat a legalacsonyabb szinten kerül kezelésre, ami a közigazgatásban a helyi önkormányzatok szintjét jelenti. Ennek kapcsán a környezetpolitika végrehajtásában alapvetően kétféle feladata van az önkormányzatoknak:

Az egyik a „jó gazda szerepe”. Az önkormányzatoknak a környezeti ügyek felkarolásával, napirenden tartásával folyamatosan érzékeltetniük kell a helyi lakossággal ezeknek az ügyeknek a fontosságát. Mindezek elősegítésére az önkormányzat környezetvédelmi

103 Nagy, 2016, 64-65.

104 Antal Attila: Környezetpolitika a kormányprogramokban (1990-2010). In. Glied Viktor – Nagy Roland: Függésben – Kényszerpályán a jövő? Publikon Kiadó, Pécs, 2010a.

105 Fodor László: A falu füstje. Gondolat Kiadó, Budapest, 2019. 199.

terveket készít, melyek elsősorban a vízgazdálkodás, energia, zöldfelületek, levegőtisztaság, életminőség területeit érintik.

Az önkormányzatok által a környezetpolitikában betöltött másik szerep a *hatósági szabályok betartása, betartatása*. Ezeket a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi törvény, valamint a természet védelméről szóló 1996. évi törvény, illetve a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi törvény részletezi.

Bándi Gyula a fentiekén kívül a következő önkormányzati feladattípusokat különböztette meg¹⁰⁶:

- A települési önkormányzatok számára opcionálisan előírt, környezetvédelemmel összefüggő feladatok (településfejlesztés, környezetvédelmi koncepciók, programok elkészítése, vízrendezés, csapadékvíz-elvezetés, köztisztaság, tömegközlekedés, egészséges életmód elősegítése stb.).
- A települési önkormányzatok számára kötelezően előírt, környezetvédelemmel összefüggő feladatok (egészséges ivóvíz biztosítása, köztisztasági feladatok).

A helyi környezetvédelmi programok települési jellegzetességek szerint változnak, azonban átfogó keretet, támpontot a Nemzeti Környezetvédelmi Program jelent. Jelenleg a negyedik programnak lett vége, ez határozta meg a 2014-2020 közötti időszak feladatait, az ötödik jelenleg kidolgozás alatt és elfogadás előtt áll.

A környezetpolitikának a lehető legrugalmasabb politikai ágazatnak kell lennie és nincsen ez másképpen a helyi politikai döntéshozatal szintjén sem. A fenntarthatóság elvének egyik fontos eszköze a lokalitás fogalma, azaz a helyi szintekre, helyi közösségekre, helyi gazdasági lehetőségekre, helyi üzleti szereplőkre való támaszkodás, a döntések helyi szinten való kezelése, a lokális erőforrásokra történő támaszkodás, a termelés és fogyasztás lokális szabályozása.¹⁰⁷

Magyarország 4. Nemzeti Környezetvédelmi Programja az egyén és a közösségek környezethez, természethez való viszonyának alapvető tényezőjeként nevesíti a társadalmi értékrendet, az életmódot, a szokásokat, a tudást, a szemléletet és az ennek megfelelő viselkedést. Az elmúlt években folyamatos növekedést mutat a lakosság környezeti ügyekben való tájékozottsága, ismeretszintje, ami a környezeti ismeretek fejlesztése érdekében állami és egyéb szervezetek – egyre inkább összehangolt – együttműködésének eredménye.

A környezetpolitika feladatai között megjelenik a természeti és kulturális örökség megőrzése, életminőség javítása is.¹⁰⁸

106 Bándi Gyula: Környezetjog. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.

107 Nagy, 2016, 66.

108 Fodor, 2019, 202.

18. Paks város környezetvédelmi programja 2017–2022¹⁰⁹, tekintettel az atomerőműre

Az előbbiekben kitértem rá, hogy a helyi környezetvédelmi programok települési jellegzetességek szerint változnak. A tananyag célzottan Paks város környezetpolitikájának néhány elemét kívánja itt megemlíteni, mivel az ország egyetlen atomerőműve itt található ebben a városban, így ennek komoly hatása van az önkormányzati rendeletalkotásra is. Ebből a szempontból lehet izgalmas Pakson a környezetpolitikai megoldások és környezetvédelmi szabályozások kérdése.

Az atomerőmű státuszát az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény és a 190/2011. (IX.19.) Kormányrendelet szabályozza. Éppen ezért a paksi városvezetés nagyon különleges szakmai-politikai helyzetben van az erőmű létrehozása óta. Gyakorlatilag a helyi vezetésnek nincsen túl sok befolyása az atomerőmű mindennapjaiba.

Paks várossá válásának folyamatára természetesen nagy hatással volt az atomerőmű idetelepítése. Az 1979-ben történt várossá válás döntő tényezője az Atomerőmű felépítése volt¹¹⁰. Az atomerőmű Paksra telepítését megelőzően a település „alvó” nagyközségként funkcionált, mintegy közel 10 ezer lakosnak otthont adva.

Az atomerőmű telephelyének kiválasztása jelentős befolyással bírt, mind a település, mind pedig a tágabb értelemben vett környezet és a régió szempontjából. Az első mérőföldkövet az 1966. december 28-i egyezmény jelentette, amellyel Magyarország és a Szovjetunió aláírta az egy atomerőmű magyarországi létesítéséről szóló megállapodást. A szerződés aláírását követően, hamarosan megkezdődött a lehetséges magyarországi helyszínek vizsgálata. Előírásnak számított, hogy a telephely környezete síkvidéki jellegű legyen, így az alapozási munkák könnyen elvégezhetőek legyenek. A magyarországi szabályozás szerint az atomerőműveket olyan földrengésre kell tervezni, amely tízezer évben egyszer fordulhat elő az országban. A történelmi feljegyzésekből ismert magyarországi földrengések magnitúdója 6,6-nál kisebb volt.

A döntésben végül mindezek mellett fontos szerepet játszott az is, hogy az erőmű 30 km-es körzetében a népsűrűség az országos átlagnál kisebb volt. Paks a természeti és infrastrukturális adottságai miatt megfelelő helyet biztosított az üzemeltetők elhelyezésére és persze jól megközelíthető volt a közlekedés által használt útvonalakon (víz – Duna, vasút, közút). 1967 őszére született meg a végső döntés: a legalkalmasabbnak ítélt terület a Duna jobb partján, Pakstól déli irányban található. 1968-ban elkészültek az építési tervek és a következő évben már a földmunkák folytak.

A város különleges/kiemelt státuszban van az erőmű miatt, ugyanakkor az állandó (egyszerre szubjektív és objektív) veszélyforrásból eredően a környezetvédelem mindig fontos és érdekes téma a város számára¹¹¹. Paks Város Önkormányzatának Képviselő-testülete 21/2017. (III.13.) sz. határozatával fogadta el Környezetvédelmi Fenntarthatósági Programját a 2017-2022 közötti időszakra vonatkozóan. A környezetvédelmi program mélységében ismerteti a város természeti, környezeti, társadalmi, gazdasági, demográfiai jellemzőit, ezeket

109 Forrás: <https://paks.hu/downloads/1640/> (Letöltés dátuma 2021.03.24.)

110 Forrás: www.paks.hu (2021.04.15.)

111 Nagy Roland: Környezetpolitika és környezettudatosság az „atomvárosban”, Doktori értekezés, Pécs-Paks, 2016.

hosszasan taglalja, és alaposan tárja fel. Külön fejezetben foglalkozik azzal, hogy a lakosság és a helyi civil szervezetek kifejezetten fogékonyak a környezeti témák iránt, de az írás szerint Paks városa is sokat tesz az egészséges környezet kialakításáért.

Jelentős környezetterhelő hatású légszennyezőanyag-kibocsátó – az atomerőmű meghatározó, de nem káros terhelése kivételével – nincs a térségben. A levegőminőségi állapotot jellemzően a közlekedési eredetű légszennyező-anyag kibocsátás határozza meg.

Az atomerőmű alatti mintavételi helyeken (Fajsz, Baja, Mohács, Hercegszántó) általában nem rosszabb a víz minősége, mint a felette lévőnél (Dunaföldvár). Külön foglalkozik a program az atomerőmű hűtővizének hatásával a Dunára nézve. A közeljövőben tervezett atomerőmű fejlesztés sem változtatja meg számottevően a folyó vízminőségét. Az árvízvédelmi feladatokat az Atomerőmű üzemi területeinek környékén az Atomerőmű látja el.

Paks mai településszerkezetét az atomerőműhöz kapcsolódó infrastruktúrafejlesztések, valamint a domborzati viszonyok alakították. A város és az erőmű fejlődése az évek során összefonódott, a városfejlesztési programok közül sok az atomerőmű beruházásaként vagy a vállalat támogatásával valósulhatott meg. A paksi atomerőmű a helyi és regionális gazdasági fejlődésben is jelentős húzóerőt jelent. Az atomerőmű elsősorban munkalehetőséget jelent a város számára. A paksi lakosság jelentős része az atomerőműnek, vagy annak leányvállalatának alkalmazottja.

„Az interaktív tájékoztató kamion” mobil látogatóközpontként megismerteti Magyarország lakosságával az atomenergiát, annak fontosságát, biztonságos és környezetkímélő felhasználását, a hazai energiatermelésben betöltött kiemelt szerepét. A kamion 2009 óta járja az ország különböző településeit.

Kérdésbank

- 1) Melyik dokumentum tartalmazza a hazai környezetpolitika szabályozását? Melyik szerv fogadja el? Milyen időközönként?
- 2) Mit jelent a környezetjogban a szubszidiaritás elve?
- 3) Milyen környezetvédelemmel összefüggő önkormányzati feladattípusokat lehet megkülönböztetni?
- 4) Határozza meg az önkormányzatok környezetpolitikában betöltött szerepét, feladatát!
- 5) Minek a rövidítése az OKIR? Mit tartalmaz?
- 6) Milyen környezetpolitikai célrendszer, stratégiai alapelvek kerülnek megfogalmazásra a Nemzeti Környezetvédelmi Programokban?
- 7) Mi jellemzi Paks város környezetvédelmi programját?
- 8) Mennyiben befolyásolja az atomerőmű Paks város mindennapjait? Válaszát környezetvédelmi szempontból közelítse meg!
- 9) Fejtse ki, hogy milyen Magyarország környezeti állapota a hulladékgazdálkodás területén!
- 10) Milyen stratégiai irányok (dokumentumok) kerültek elfogadásra Magyarországon a klímavédelem, energiagazdálkodás területén?
- 11) Milyen tervek, dokumentumok határozzák meg Magyarország intézkedéseit a fenntartható energiagazdálkodás célkitűzéseinek elérésében?

19. Az atomenergia globális kilátásai, hazai szerepe és megítélése

A 21. században is az energiához, energiahordozókhoz való hozzájutás központi szerepet játszik a társadalmak mindennapjaiban. Az atomenergia fontos a globális felmelegedés, klímaváltozás vizsgálata során. Mint minden energia-előállítás, az atomenergia termelés is hatással van a környezetre.

Az atomenergia politikai jelentősége nyilvánvaló. Az atomenergiával kapcsolatos döntéseknek az elővigyázatosság, tervszerűség követelményeit is érvényesíteniük kell, s a döntések tartalmát olyan konkrétan kell meghatározni, hogy később – a végrehajtás egyre alacsonyabb szintjein az egyre kevesebb kontroll mellett – azokat ne lehessen tágan értelmezni, esetleg rövidtávú érdekekhez igazítani.¹¹²

A világon számos atomerőmű épült, és épül, 1954-ben helyezték üzembe az első atomreaktorokat, ezeket gyors ütemben követték a többiek. Az atomenergia hasznosítása környezeti szempontból a kibocsátott sugárzások veszélyessége, térbeli és időbeli kiterjedtsége, valamint a keletkező nukleáris hulladékok miatt fokozottan kockázatos tevékenység. Nem lehet elfelejteni a hirosimai és nagaszaki eseményeket, a két japán várost, amelyekre atombombát dobtak. Ezek olyan példák, amikor a nukleáris technológiát kifejezetten fegyverként használták fel.

Balesetek ellenőrzött, „biztonságos” körülmények között is történhetnek. Gondoljunk az egyik legnagyobb atomkatasztrófa okozta következményekre: 1986. áprilisában a mai Ukrajna területén lévő Csernobili atomerőmű kigyulladására, robbanására, amelynek következtében radioaktív szennyezés került a légkörbe. A Csernobilban történtek után újabb sorsfordító esemény történt, amely komoly kihatással volt a világ jövőbeli atomerőműveinek sorsára. 2011-ben Fukusimában földrengés következtében meghibásodott az atomerőmű, és radioaktív szivárgás történt. A fukusimai atomerőműben történt katasztrófát követően jelentette be atomenergia-felhasználás csökkentésének tervét Németország. A szerencsétlenség hatására a német kormány három hónapra leállította az ország hét legrégebbi atomlétesítményét, hogy biztonsági felülvizsgálatokat végezzenek az erőművekben. A német kormány 2011. évi döntése nyomán 2021-ig 17 atomerőművet zárnak be Németországban, 2022-ben pedig a maradék három atomerőművet is bezárják (atomstop).

Sok érv szól az atomenergia alkalmazása mellett és ellen egyaránt, hiszen a technológia előnyei és hátrányai – ahogyan azt az alábbiakban felsorolom – jól ismertek.

Az Ember és az Agora Energiewende által közzétett jelentés¹¹³ szerint a megújuló energiaforrások 2020-ban az EU villamos energia termelésének 38 százalékát adták. Ezzel szűken, de már felülmúlták a fosszilis tüzelőanyaggal termelt villamos energiát, ami Európa villamos energiájának 37 százalékát tette ki. A fennmaradó 25 százalék az atomenergiából származik. Az atomenergiából származó energiatermelés drámai csökkenést szenvedett 2020-ban. Az iparág rekordnak számító, 10 százalékos visszaesést könyvelhetett el, a svédországi és németországi reaktorok végleges bezárását követően. A jelentés szerint az atomenergia részaránya folyamatosan csökken, mivel több ország is fokozatosan leépíti és megszünteti a létesítményeit.

112 Fodor László: A németországi atomstop alkotmányjogi kérdései. *Iustum Aequum Salutare* IX. 2013. 4. 95.

113 Adatok forrása a jelentés: EU Power Sector 2020, <https://ember-climate.org/project/eu-power-sector-2020/> (Letöltés dátuma: 2021. 03.30.)

Az atomenergia környezeti kérdéseit nem elsősorban a környezetjog, hanem az energijog, ezen belül az atomenergia külön normái szabályozzák. Az atomenergia nem számít megújuló energiaforrásnak, mivel a fűtőanyag készletek végesek, mint a fosszilis energiaforrások esetében is. A nukleáris energia mára jelentős energiaforrássá vált, amely egyben megoldást is jelenthet az emberiség számára. Az atomenergia használata mellett és ellen számos támogató és ellenző érv felsorakoztatható. Mint alaperőmű hosszútávon a legköltség-hatékonyabb és talán a legtisztább energiaforrás, de jövőjét egyszerre több tényező együttesen is befolyásolhatja¹¹⁴:

Előnyei:

- A fosszilis üzemanyagot felhasználó erőművekhez képest jelentősen kisebb környezetterhelés.
- Nincsen üvegházhatású gáz kibocsátás.
- Relatív olcsó kiindulási anyagok.
- Hosszú távú üzemelés.
- A megújulókkal szemben folyamatosabb villamosenergia-ellátás.
- A megújulókkal szemben lényegesen nagyobb kapacitás.
- Minden hátránya ellenére hosszú távon a legolcsóbb villamosenergia-termelő egység.
- A hasadóanyagot a tüzelőanyagnál könnyebben lehet tárolni és szállítani is (nagyságrendekkel kisebb mennyiség kell egységnyi energia előállításához).

Hátrányai:

- Karbantartás során a személyzet esetleges dózis terhelése.
- Kis- és közepes és nagy radioaktivitású hulladék tárolása.
- Kiegyezett üzemanyagok kezelése, újrahaznosítása, vagy tárolása.
- Az atomerőművek leszerelését követően, a nagy szennyezettsgű berendezések, alkatrészek, csővezetékek bekontaminálása, tárolása, újrahaznosításának lehetőségei.
- Az atomerőművek leszerelését követően a telephelyek biztonságának szavatolása.
- Magas beruházási költség.
- Társadalmi elfogadottság kérdései.
- Biztonsági kérdések és történelmi események, balesetek emlékezete.

Minden előnyük ellenére az atomerőművek technológiájukból adódóan, vagy egy esetleges baleset bekövetkezésekor, komoly kockázatokat jelentenek mind az emberekre, mind pedig a természeti környezetre¹¹⁵. Ugyanakkor az atomerőművekről megállapítható, hogy normál üzemük során nincs káros hatásuk, és nem okozzák a környezet károsodását, de egyben potenciális veszélyforrások is, mivel többszörös meghibásodások esetén akut veszélyhelyzetet idézhetnek elő¹¹⁶. Éppen ezért, tervezésük és üzemeltetésük során alapvető szempont a magas fokú biztonság elérése és fenntartása. Ezek biztosításának eszköze részben

114 Nagy, 2016, 102.

115 Nagy, 2016, 107.

116 Holló Előd: Atomerőművek kockázatának értékelése. In Magyar Tudomány, 2007/01

a technológiai rendszerek fizikai felépítésének megfelelő kialakítása, korszerű műszaki megoldások alkalmazása, másrészt az üzemeltetés, a szervezeti felépítés és munkaszervezés magas színvonalú megvalósítása¹¹⁷.

Az „atomhulladék” kezelése is – jogosan – komoly aggályokat vet fel a lakosságban. Nemzetközi szinten egyetértés mutatkozik, abban, hogy minden erőnkel törekedni kell a biztonságra, a nukleáris hulladékok biztonságos kezelésére, tárolására és elhelyezésére, valamint arra, hogy elkerülje a világ további atomkatasztrófák bekövetkezését.

Hazánkban a paksi atomerőmű sajátos energiapolitikai szerepet is betölt. Segítségével megvalósul és fenntartható a villamosenergia-termelés több lábon állása (szén, szénhidrogén, nukleáris, alternatív energiák).

20. A Paksi Atomerőmű környezetpolitikája

A hazánkban termelt villamos energia jelentős hányadát a jelenleg működő Paksi atomerőmű biztosítja. Ennek üzemideje azonban 2032-2037 között lejár. A két új paksi blokk a későbbiekben leállítandó erőmű pótlására hivatott. Az atomerőmű ma a 100 százalékban állami tulajdonú MVM Zrt. tulajdonában áll, így nemzeti tulajdonban lévő domináns közüzemi termelőként a piacsabályozás és a gazdaságpolitikai beavatkozások lehetséges eszköze, és az üzemidő-hosszabbításnak köszönhetően, hosszú távon is az maradhat.

Az MVM Paksi Atomerőmű Zrt. működésére vonatkozó követelmények alapját az atomtörvény (1996. évi CXVI. törvény), és annak végrehajtásáról szóló 118/2011. (VII. 11.) Kormányrendelet, valamint e rendelet mellékleteként kiadott Nukleáris Biztonsági Szabályzatok (NBSZ) tartalmazzák.

Az MVM Paksi Atomerőmű Zrt. környezetpolitikájának vizsgálatát érdemes egy lépéssel korábbról kezdeni. Az MVM Csoport a hazai villamosenergia-ipar meghatározó, egyetlen nemzeti kézben lévő szereplője, melynek tevékenysége kiterjed a villamosenergia-termelés, az átvitel, a rendszerirányítás, illetve az áramkereskedelem területére is. Ennek az óriási csoportnak a tagja a paksi atomerőmű.

Az MVM Csoport¹¹⁸ elismeri, hogy a csoport tevékenysége során mindenképpen befolyásolja az épített és természetes környezetet, ugyanakkor az ökológiai rendszerekre gyakorolt hatások minimalizálására törekszik. Az MVM Csoport a környezetbarát működést versenyelőnyként, a versenyképességet és piaci pozíciót erősítő tényezőként tartja számon.

„Az MVM Csoport kötelezettséget vállal arra, hogy

- a villamos energia termelése során elősegíti az EU elvárásoknak megfelelően kitűzött nemzeti klímapolitikai célok elérését, valamint a Nemzeti Energiastratégiában foglaltak megvalósítását;
- folyamatosan megfelel a tevékenységeire vonatkozó (hazai és EU) jogszabályoknak, szabványoknak, hatósági és belső előírásoknak és ezt partnereitől is elvárja;
- tevékenységeinek környezetre gyakorolt hatásait folyamatosan figyelemmel kíséri, részt vesz az Elérhető Legjobb Technika (BAT) kialakításában és annak alkalmazásával

117 Holló, 2007.

118 Forrás: <http://mvm.hu/kozerdekuadatok/szakmai-informaciok/kornyezetvedelem/> (Letöltés dátuma: 2021.03.31.)

törekszik a negatív hatások megelőzésére és a kockázatok ésszerű, elfogadható szintre való csökkentésére;

- feltárja, szabályozza és folyamatosan megfigyeli azokat a kritikus tevékenységeket, amelyek jelentős mértékű tényleges vagy potenciális hatást fejtenek/fejthetnek ki a környezetre;
- környezetvédelmi teljesítményének folyamatos fejlesztésével az energiatakarékosságot, valamint a természeti erőforrások felhasználásának ésszerűsítését célozza meg;
- fokozza a munkatársak szakmai felkészültségét, gondoskodik a fenntartható fejlődés és a környezet védelme iránti elkötelezettségük, környezettudatosságuk fejlesztéséről;
- tevékenységeinek környezeti hatásait illetve, az elért eredményeket tartalmazó fenntarthatósági jelentés kiadásával rendszeresen tájékoztatja az érdekelt feleket;
- részt vesz, és lehetőség szerint támogatja a környezetvédelmi/fenntarthatósági célú társadalmi kezdeményezéseket;
- folyamatos párbeszédet folytat az érdekelt felekkel, együttműködik a közigazgatási szervekkel és valamennyi hatósággal a környezetszennyezés, valamint a veszélyhelyzetek megelőzése és elhárítása érdekében;
- Magyarország energiaiparának meghatározó szereplőjeként partnerei és a többi piaci szereplő előtt példát mutat minden, a környezetvédelmet érintő, tevékenységi körébe eső területen.¹¹⁹”

Szintén érdemes vizsgálni az MVM Csoport által évente kiadott *Integrált Jelentéseit* is.¹²⁰ A jelentések a széleskörű helyzetértékelés, a cég gazdasági teljesítménye, és a pénzügyi lehetőségek mellett többek között környezetvédelemmel is foglalkoznak. Számunkra most a nukleáris környezetvédelemmel foglalkozó rész¹²¹ fontos. Itt kerül kimondásra, hogy a nukleáris környezetvédelem célja kettős:

- egyrészt fontos a radioaktív anyagok kibocsátásának kontrollálása,
- másrészt pedig a radioaktív anyagok közvetlen környezeti megjelenésének vizsgálata.

Az MVM Paksi Atomerőmű Zrt. mint az MVM Magyar Villamos Művek Zrt. által irányított társaságcsoporthoz (MVM Csoport) meghatározó villamosenergia-termelő tagja, a csoport szintű környezeti célkitűzésekkel összehangoltan követelményként kezeli a környezetbiztonsági elvárásokat és azok következetes érvényesítését tevékenységének minden területén.

A Paksi Atomerőmű Részvénytársaság környezetpolitikájából kiderül, hogy a vállalat legfontosabb célja: a termelés legyen környezetkímélő, biztonságos, és versenyképes. Az atomerőmű célja természetesen, hogy hosszútávon és nagyobb teljesítménnyel tudja a villamos energiát termelni, ennek a környezetvédelmi feltételeit pedig biztosítani szándékozik.

¹¹⁹ Uo.

¹²⁰ Forrás: a legutolsó jelentés 2019. évi: http://mvm.hu/download/Integraltjelentes-2019_V10_2.pdf (Letöltés dátuma: 2021.03.31.)

¹²¹ Forrás: a legutolsó jelentés 2019. évi: http://mvm.hu/download/Integraltjelentes-2019_V10_2.pdf (Letöltés dátuma: 2021.03.31.) 120. o. A 2019. évi jelentésben szerepelnek például az alábbi adatok is: Az MVM Paksi Atomerőmű Zrt. 16 287,7 GWh villamos energiát állított elő 2019-ben. Ebből a termelési értékből az 1. blokk 4431,4; a 2. blokk 4090,9; a 3. blokk 4125,0; a 4. blokk 3640,4 GWh-val vette ki a részét. A Duna-víz-felhasználásunk 2755,0 millió m³ volt 2019-ben, ami 0,169 m³/kWh-s fajlagos hűtővíz-felhasználást jelent.

Alapvető feladatának tekinti az atomerőmű környezetbiztonságának fenntartását és folyamatos növelését. Tevékenysége során eleget tesz a jogszabályokban, hatósági határozatokban, szabályozásokban rögzített környezetvédelmi követelményeknek, melyeket a partnerektől is elvár.

A dokumentum leszögezi, hogy a környezeti kockázatokat és fenyegetéseket ki kell értékelni, fel kell mérni, és a veszélyeket a lehető legkisebbre kell csökkenteni. Az írás felsorolja a környezetvédelem négy alapelvét (elővigyázatosság, megelőzés, helyreállítás; környezet-használatért való felelősség; együttműködés; nyílt tájékoztatás).

A dokumentum szintén kiemeli, hogy az atomerőmű gondoskodik valamennyi munkatársának folyamatos oktatásáról és a környezettudatos szemlélet-, és gondolkodásmód kialakításáról, ápolásáról, fejlesztéséről.

Az MVM Paksi Atomerőmű Zrt. vízi létesítményeinek fenntartását és üzemeltetését az egységes vízjogi üzemeltetési engedélyében foglaltak alapján végzi. Az erőmű vízfelhasználásának egyik csoportja például a hűtésre használt vizek, amelyek maradéktalanul visszajutnak a befogadó Dunába.

Az atomerőműnek technológiájából adódóan igen kicsi a légköri emissziója, a nukleáris alapú villamosenergia-termelés nem bocsát ki üvegházhatást okozó gázokat, port, pernyét, sem légszennyező anyagokat.

A nukleáris környezet-ellenőrzés 2019. évi mérési eredményeit megfigyelve kijelenthető, hogy az atomerőmű hatása a környezetre sugárvédelmi szempontból elhanyagolható.

Az atomerőműben a termelés során keletkező ipari hulladékot, beleértve a radioaktív hulladékot is, szigorú technológiai előírások szerint gyűjtik, osztályozzák, kezelik és tárolják, amelyhez rendelkezésre állnak a megfelelő technikai eszközök. A kiégett üzemanyag 50 éves átmeneti tárolása a paksi telephelyen történik, amely folyamatosan bővül. Az üzemelése során keletkezett radioaktív hulladékok egy részének elhelyezése érdekében 2008-ban helyezték üzembe Bátaapátiban a kis- és közepes aktivitású radioaktív hulladéktárolót, a nagy aktivitású – jelenleg az erőmű területén átmenetileg tárolt – radioaktív hulladék elhelyezésére pedig kutatási program folyik a Mecsekben, illetve Oroszországgal előrehaladott tárgyalások folynak annak reprocessálásáról és átmeneti elhelyezéséről, majd Magyarországra történő visszaszállításáról.

Összességében elmondható, hogy a dokumentumok átfogó és markáns vállalást tesznek az intézmény környezetvédelmi gondolkodásával és cselekvésével kapcsolatban. A társaság rövid-, közép-, és hosszú távú célokat fogalmaz meg, melyek teljesüléséről minden évben a jelentés vonatkozó fejezetében jól áttekinthető formában tájékoztat.

A Paksi Atomerőmű komolyan kezeli a környezetközpontú fejlesztéseit. Konkrét célokat tűz ki maga elé, melyeket meg is valósít. Kijelenthető, hogy a felelősen dolgozó, képzett szakemberek által működtetett atomerőművek más erőmű-fajtákhoz képest tiszta és környezetbarát létesítmények. Nem fogyasztanak oxigént, nem bocsátanak ki szén-dioxidot, kén-dioxidot, nitrogén-oxidokat, port, pernyét és salakot. Kibocsátás tekintetében nem járulnak hozzá tehát a globális felmelegedést okozó üvegházhatás fokozásához, részben ennek köszönhetően a klímavédelmi törekvések rávilágítanak az atomenergia előnyeire.

A paksi telephelyen építendő Paks2 Atomerőmű létesítésével a Paks2 Atomerőmű Zárt-körűen Működő Részvénytársaság (továbbiakban: Paks2 Zrt.) célja, hogy egy olyan, a kor legszigorúbb elvárásainak megfelelő, kiváló műszaki színvonalú, biztonságosan működő erőmű épüljön fel, amely évtizedekig hozzá tud járulni Magyarország klímabarát villamos-energia-ellátásához, lendületet adva a magyar ipar, kereskedelem és oktatás fejlődésének.

A Paksi Atomerőmű és Paks2 egymástól teljesen független létesítmények lesznek. Más jogszabályi előírások és a biztonságtechnikai követelmények vonatkoznak majd a két létesítményre.

21. Paks2 környezeti hatástanulmánya¹²²: környezeti, társadalmi és gazdasági hatások jellemzői

A paksi telephelyen építendő Paks2 Atomerőmű létesítését megelőzően lefolytatandó környezeti hatásvizsgálat (továbbiakban: KHV) célja a tervezett atomerőművi technológia által a környezet egyes elemeire és rendszereire gyakorolt környezeti hatások azonosítása és értékelése a tervezési terület alapállapotának, terhelhetőségének függvényében.

A Paks2 környezeti hatástanulmánya az egyes környezeti elemek, illetve rendszerek szempontjából vizsgálja meg, hogy a beruházás különböző időszakaiban jelentkező hatótényezők, munkafolyamatok milyen hatásfolyamatokat, hatásokat okoznak az egyes környezeti elemek és rendszerek szempontjából, milyen azoknak a területi kiterjedése, azaz a hatásterülete.

A környezet jelenlegi állapotának felmérése és ez alapján az alapállapot jellemzése, értékelése céljából, a tervezett atomerőművi blokkok telepítési területén, valamint az előzetesen becsült hatásterületek alapján kijelölt vizsgálati területeken az alábbi témakörökre vonatkozóan történtek vizsgálatok és elemzések:

- I. Telephely jellemzése
- II. Időjárási jellemzők
 - a. meteorológia,
 - b. mikro- és mezoklíma a telephely környezetében.
- III. Földtani közeg, felszín alatti és felszíni vízi környezet jellemzése
 - a. földtani közeg bemutatása és jellemzése,
 - b. felszín alatti vízi környezet bemutatása és jellemzése,
 - c. telephely hidrológiai jellemzése,
 - d. Duna és egyéb felszíni vizek állapota,
 - e. Duna medrének és partfalának állapota.
- IV. Környezeti radioaktivitás általános jellemzése
- V. Zaj- és rezgésterhelés felmérése
- VI. Levegőtisztaság felmérése
- VII. Élővilág állapotának jellemzése
 - a. élővilág sugárterhelésének jellemzése (kivéve a humán sugárterhelést),
 - b. minta értékű biomonitoring vizsgálatok végrehajtása.

122 <https://www.paks2.hu/documents/20124/60046/K%C3%B6rnyezeti+hat%C3%A1stanulm%C3%A1ny+-+K%C3%B6z%C3%A9rt-het%C5%91+%C3%B6sszefoglal%C3%B3.pdf/5ea368ee-fa34-f276-0c78-ef7f369f2ef> (Letöltés dátuma: 2021. 03.01.)

VIII. Lakosság állapotának jellemzése

- a. lakosság sugárterhelésének meghatározása,
- b. a telephely környezetében élők egészségügyi állapotának meghatározása.

Az alapállapot vizsgálatok során az új blokkok telepítési helyének meghatározott terület középpontjától mért 30 km-es sugarú körrel lehatárolt területet vettek fel a telephely környezetének általános vizsgálati területéül. Az egyes szakterületi vizsgálatok többsége e területrészen belül folyt. Ettől alapvetően a Duna vizsgálati területei tértek el, az egyes témakörök különböző mértékben, egyes esetekben a teljes magyarországi Duna-szakasz is vizsgálat alá került.

A feltételezett hatásterület a 10 km sugarú körön belül várható, a részletesebb vizsgálatok is e területen belül folytak. E megfontolás alapján, a Dunán kívüli Natura 2000 területek alapállapotának vizsgálata is e területrészen történt meg.

A légszennyezettségi alapállapot egy évig tartó felmérése is a várható közvetlen hatásterületen zajlott, a védendő pontok elhelyezkedéséhez igazodottan. A zaj- és rezgésmérések is e területeken történtek. A tervezett telepítési területen és közvetlen környezetében folytak a terület jellemzőinek meghatározását célzó terepi vizsgálatok, a földtani közeg és a felszín alatti víz jellemzése.

A környezeti hatástanulmány tartalmi felépítéséhez a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 6. számú, valamint 7. számú mellékleteiben lévő általános leírások adnak alapot. A 6. számú a környezeti hatástanulmány általános tartalmi követelményeit tartalmazza, a 7. számú a hatásterület meghatározását a környezeti hatástanulmány készítésekor.

A KHV elvégzése és az eredmények alapján a környezeti hatástanulmány összeállítása az egyes környezeti elemek, illetve rendszerek számára a legnagyobb környezeti terhelést jelentő paraméterekre vonatkozóan történt - a paksi telephely adott környezeti alapállapotának figyelembevételével. Paks2 környezeti hatástanulmánya¹²³ bemutatja, illetve vizsgálja az alábbi témaköröket:

- a tervezett atomerőművi beruházás részletes ismertetése, a technológiai alapadatok bemutatása,
- a kiválasztott telepítési terület, valamint közvetlen és tágabb környezetének bemutatása, a tevékenység helye és területigénye, a telepítési helyszínrajz bemutatása
- a korábban vizsgált, számításba vett változatok ismertetése
- a környezet egyes elemeire és rendszereire az erőművi technológia által gyakorolt környezeti hatások megadása, kiszámítása,
- a tervezett beruházás hatásterületeinek lehatárolása,
- országhatáron áterjedő hatások bemutatása.

A Paks2 Atomerőmű Zrt. 2020 októberében létesítési engedély iránti kérelmet nyújtott be a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalhoz (MEKH). A Hivatal a hatályos

¹²³ A hatástanulmány teljes anyaga az alábbi linken érhető el: <https://www.paks2.hu/documents/20124/60046/K%C3%B6rnyezeti%20hat%C3%A1stanul%C3%A1ny%20K%C3%B6z%C3%A9rthez%20C5%91%20C3%B6sszefoglal%C3%B3.pdf/5ea368ee-fa34-f276-0c78-ef7f369f2e> (Letöltés dátuma: 2021.03.01.)

jogszabályok alapján megvizsgálta a kérelmében foglaltakat, és megállapította, hogy jogosult a 2×1262 (2524) megawatt névleges teljesítőképességű atomerőmű létesítésére. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló törvény alapján soron kívül bírálták el a kérelmet. Az Országos Atomenergia Hivatalhoz új atomerőművi blokkok létesítésére vonatkozó kérelem is benyújtásra került, amiről hamarosan döntés várható. A létesítendő atomerőművi blokkok kivitelezéséhez több mint száz építményre lesz szükség, így az engedélyek száma is több százra tehető.

Kérdésbank

- 1) Melyek az atomenergia alkalmazásának előnyei, illetve hátrányai?
- 2) Foglalja össze röviden a Paksi Atomerőmű környezetpolitikáját!
- 3) Milyen területeket vizsgál Paks2 környezeti hatástanulmánya?
- 4) Mely témakörökben történtek vizsgálatok Paks2 létesítését megelőzően?
- 5) Térjen ki az atomenergia alkalmazásának veszélyeire! Mondjon példát!
- 6) Mit tartalmaznak az MVM Csoport által évente kiadott Integrált Jelentések?

