

Magyarország az ezredfordulón  
MTA stratégiai kutatások

ZÖLD BELÉPŐ  
EU-csatlakozásunk környezeti  
szempontú vizsgálata

**Bándi Gyula – Bencze László – Elek Andrea**

**Az EU és a hazai környezeti jogi szabályozás  
intézményi rendje, szabályozási módszertani kérdései**

*Témavezető:*  
**Bándi Gyula és  
Szlávik János**

*Sorozatszerkesztő:*  
**Kerekes Sándor és  
Kiss Károly**

Budapest, 1997. november hó

# TARTALOM

<b>I. ALAPOZÁS.....</b>	<b>4</b>
1. Bevezetés .....	4
2. A kutatási koncepció .....	4
1. Az intézményi rend .....	5
2. A szabályozási módszertan .....	7
3. Az EU által alkalmazott jogintézmények összesített áttekintése .....	9
<b>II. AZ EGYES KÖRNYEZETVÉDELMI TÁRGYKÖRÖK SZABÁLYOZÁSA.....</b>	<b>13</b>
1. Általános környezetvédelmi szabályok .....	13
1.1. Bevezetés .....	13
1.2. Intézményi rend az EU-n belül .....	13
1.5. A hazai környezetjog jogintézményeinek listája .....	18
1.6. A szabályozási tárgykörök és az alkalmazott jogintézmények összevetése hazánkban .....	20
1.7. Az EU és a hazai jogintézményi rendszer összevetése .....	21
1.8. Szabályozási módszertan .....	22
2. Természetvédelem .....	23
2.1. Intézményi rend az EU-ban.....	23
2.2. A szabályozási tárgyak és az alkalmazott jogintézmények összevetése .....	24
2.3. A hazai környezetjog jogintézményeinek listája .....	25
2.4. A szabályozási tárgyak és az alkalmazott jogintézmények összevetése .....	25
2.5. Az EU és a hazai jogintézményi rendszer összevetése .....	26
2.6. Szabályozási módszertan .....	27
3. Levegőtisztaság-védelem .....	28
3.2. A táblázat rövid magyarázata – a jogintézmények .....	29
3.1. Jogintézmények az EU és a magyar levegőtisztaság-védelmi szabályozásban.....	30
3.3. Egyedi sajátosságok az EU-ban .....	32
3.4. Szabályozási tárgyak és a szabályozásukra hivatott jogintézmények összevetése .....	33
3.5. Szabályozási módszertan az EU-ban .....	35
3.6. Szabályozási módszerek hazánkban .....	36
4. Zajvédelem.....	37
4.1. A szabályozási intézmények az EU-ban .....	37
4.2. A szabályozási tárgyak és a szabályozásukra hivatott jogintézmények összevetése az EU és a magyar vonatkozásokban .....	39
5. Vegyi anyagok és készítmények, biotechnológia.....	41
5.1. A vegyi anyagokra és készítményekre vonatkozó EU szabályozás intézményi rendje .....	41
5.2. A vegyi anyagokra vonatkozó EU szabályozás módszertana .....	44
5.3. A vegyi anyagokra vonatkozó hazai szabályozás intézményei és módszere .....	44
5.4. Összehasonlítás .....	45
5.5. Biotechnológiai .....	45
6. Veszélyes ipari tevékenységek .....	46
6.1. A veszélyes ipari tevékenységek szabályozása az EU-n belül.....	46
6.2. A szabályozás módszertana .....	48
6.3. A veszélyes ipari tevékenységek szabályozása hazánkban.....	48
6.4. Összevetés .....	48
7. Hulladékgyűjtés .....	48
7.1. Az alkalmazott jogintézmények az EU-ban .....	48
7.2. A szabályozás módszere .....	50
7.3. A szabályozás intézményei és módszere hazánkban.....	51
7.4. Összevetés .....	51

8. Vízvédelem .....	52
8.1. A vízvédelem jogintézményei az EU-ban.....	52
8.2. A szabályozás módszertana az EU-ban.....	54
8.3. A hazai szabályozás intézményei és módszertana .....	54
8.4. Összevetés.....	54
9. Szervezeti és hatásköri megfontolások .....	55
10. Összegzés .....	56
<b>MELLÉKLET: A HAZAI SZERVEZETI RENDSZER ÁTTEKINTÉSE .....</b>	<b>61</b>

# I. Alapozás

## 1. Bevezetés

A Zöld Belépő 1997. évi, a jogi szabályozásra vonatkozó első két kutatási témája – a jelen kutatási terület, amelyik a jogintézményekre és szabályozási módszerekre, illetve a második kutatási terület, amelyik a jogi szabályozás által lefedett területekre vonatkozik – alapozó jellegű, nem bocsátkozik részterületek elemzésébe. Ez alól némileg kivételt jelent a második terület kiemelten vizsgálat vízvédelmi része, ami inkább a példa erejével igyekszik bemutatni a részkérdések elemzésének egyik lehetőségét.

Az alapozó kutatás célja elsősorban a vonatkozó szabályozási kérdések egységes értelmezésének biztosítása, mégpedig nem csupán a jogi szabályozás területén, hanem az egész kutatási program egyéb részterületei esetében is. Mind a jogintézmények és a módszertan, mind pedig a szabályozási területek, szabályozási egységek áttekintése általános alapozást jelent, ami nélkül a további témakörök sem értelmezhetők megfelelően.

Az EU környezetvédelmi harmonizáció formailag mindenképpen, tartalmilag azonban csak részben jogi feladat, így az alapkategóriák ismerete nélkülözhetetlen, ha nem is elsődleges kérdés. A jogi szabályozás és az abban alkalmazott jogintézmények megfelelő ismerete, értékelése adja meg azokat a kereteket, amelyek biztosítják a megfelelő játékszabályokat a környezettudatos vállalatirányítás, az organikus mezőgazdaság, a biztonságos hulladéklerakás, stb. számára. A kérdéses szabályozási területek tartalmát már távolról sem határozza meg a jog, ellenben a tartalom megvalósításához szükséges eljárási, intézményi, szervezeti garanciákat itt találhatjuk meg.

A környezetvédelmi jogharmonizáció – még pontosabban: jogközelítés – ilyen értelemben kell, hogy integrált és komplex rendszerré váljon.

## 2. A kutatási koncepció

A jelenlegi téma **két alapvető vizsgálati témakörre** osztható. A téma első felében az EU különböző szabályozási területein érvényesülő jogintézmények – a hatásvizsgálattól az engedélyezési kötelezettségen át a bejelentési kötelezettségig – kerülnek feltérképezésre, alkalmazásuk megfelelő listájával egyetemben. A csomag második felében, a rendszer fenti áttekintését követően felvázolhatók az EU által követett szabályozási módszerek, illetve elsősorban azok jellemzői. Mindezeket a hazai szabályozási intézményrendszeri és módszertani elemekkel összevetve kell feltárni, de az összevetésben az EU intézményi rendje kerül a fókuszba. A két vizsgálati témakör megléte azonban nem jelenti azt, hogy ezek elkülönítésére is törekszünk, hanem sokkal inkább indokolt a két kérdés együttes elemzése, mégpedig a legfontosabb szabályozási területeként.

Az EU környezetvédelmi joganyaga magától értetődően nem fogja át a környezetvédelem valamennyi szabályozási területét, hanem elsősorban azokat, amelyek az integráció szempontjából jelentősek. Egyébként a szabályozási területek lefedettsége a második jogharmonizációs tárgyú 1997. évi kutatási téma tárgya. Az EU saját igényeiből adódó tárgykörökhöz járulnak azon szabályozási tárgyak, amelyekre nemzetközi kötelezettségek vonatkoznak.

A hazai szabályozás fejlesztéséhez komoly tanulságokat nyerhetünk az **alkalmazott módszerek és eszközök** sorából. A hazai szabályozásnak mindenképpen túl kell terjednie az EU tárgykörökön – hiszen a hazai szabályozás egyben meg kell feleljen a belső jogfejlődés igényeinek is, melyek szélesebb körűek, mint az EU –, de a módszerek és eszközök tekintetében minimálisan az ott alkalmazott rendszert is figyelembe kell venni. Ez számunkra annál is inkább alapvető jelentőségű, mert az EU rendszertana európai szinten átlagosnak tekinthető, tehát nem a legfejlettebb, hanem a hozzánk alkalmazási szinten közelebb álló megoldásokat követi. Itt és most nem gazdasági, hanem jogalkotási és különösen jogalkalmazási fejlettségről van szó.

A **szabályozás módszere** arra ad választ, hogy milyen jogintézményeket, milyen eszközöket alkalmaz a jogrendszer, illetve mindezekben valóban megfigyelhető-e a rendszer, illetve a rendszer valamilyen irányú fejlesztése. Ez utóbbi kérdéshez már most hozzátehetjük, hogy az EU nyilvánvalóan nehezebben fejlesztheti az általa alkalmazott jogintézményeket, lévén egyszerre kell megfeleljen a környezetvédelmi szabályozás szempontjából legfejlettebb és a kevésbé fejlett országok igényeinek.

### 1. Az intézményi rend

A módszerek feltérképezésének szükségképpen kiindulási pontja az intézményi rend megismerése. Az intézményi rend magában foglalja legalább a következő kérdéseket:

- az alkalmazott jogintézmények listája;
- az egyes jogintézmények legjellemzőbb vonásai, formai és tartalmi kérdései (pl. engedélyezés esetében az engedély tartalmának meghatározása);
- az átlagostól eltérő esetleges sajátosságok megjelölése és annak indokai;
- a szabályozási tárgyak és az alkalmazott jogintézmények összevetése;
- az alkalmazott jogintézmények milyen szervezeti, hatásköri vonatkozásokat indukálnak;
- a hazai környezetjog jogintézményeinek listája;
- a hazai jogintézmények legjellemzőbb vonásai;
- a szabályozási tárgyak és az alkalmazott jogintézmények összevetése; az EU és a hazai jogintézményi rendszer összevetése,
- konklúziók a jogintézményi rendszer fejlesztése vonatkozásában,
- kezdeti javaslatok a hatásköri rendszer alakulására.

A fentiekre példaként állhat az EU hagyományosnak mondható módszertani felfogásának tükröződéseként az engedélyezési elvárások széleskörű alkalmazása. Ennek megfelelően az engedély feltétel és egyben tilalom – feltétele a tevékenység gyakorlásának és tilalma az engedély nélküli tevékenységek gyakorlásának. Az engedély nem nélkülözhető, legalább az olyan területeken tartósan szükséges, melyek a legközvetlenebb környezeti veszélyt jelentik – veszélyes anyagok, hulladék, stb. Az engedélyezés a társadalom számára is biztosítékot jelent, sőt a társadalmi részvétel megvalósulásához is közvetlen lehetőséget teremt.

<p>Az EU vonatkozó szabályozási területei közül már előljáróban felidézhetünk egy példát, mégpedig a hulladékkezelés körében. A hulladékok <b>kezeléséhez, ártalmatlanításához engedély szükséges</b>. Az engedély kapcsán legalább három lényegi kérdésben kell megállapodni:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• az engedélyköteles tevékenységek, illetve az engedélykötelezettség alóli kivételek,</li><li>• az engedélyező hatóság, valamint</li><li>• az engedélyezés eljárása és tartalmi kérdései.</li></ul>
--

**Az engedélyköteles tevékenységek** meghatározásával, illetve ezt kiegészítve, az engedélyezési kötelezettség alóli mentességek meghatározásával pontosan körülhatárolható a hulladékkal kapcsolatos tevékenységek elsőrendű feltételrendszere. Ez egyben alapot ad a későbbi esetleges felelősség megállapítására is, hiszen mindenkinek kötelezettségévé válik, hogy vizsgálja az engedély meglétét saját partnerei esetében is. A kivételekkel pedig valójában a hasznosítási tevékenységek, illetve a termelő saját hulladékával kapcsolatos kezelése támogatható.

**Az engedélyező hatóságra** az EU semmilyen utalást nem tartalmaz, tehát többféle lehetőségről beszélhetünk:

- általában önkormányzat,
- egyes önkormányzatok, pl. városi, fővárosi, megyei;
- környezetvédelmi hatóság; illetve
- a fentiek vegyesen.

Az engedélyező hatóság meghatározásakor a **hatásköröket pontosan tisztázni** kell, különösen a vegyes engedélyezési rendszer bevezetése esetén. Ugyancsak tisztázni kell a szakhatósági kapcsolatokat.

Az engedélyezés keretei között **a más engedélyekkel való viszonyt is rendezni kell, úgyszintén a hulladékkal kapcsolatos engedélyek esetleges rendszerét, egymásra épülését.**

**Az engedélyezés eljárása** a következő kérdés, ahol elsősorban a **társadalmi nyilvánosság biztosítása** merülhet fel sajátos eljárási kérdésként. A társadalmi nyilvánosság továbbra sem jelenti a társadalom döntéshozatalát, hanem csupán a döntéshozatalba történő bevonását. Ennek azonban megfelelő eljárási garanciáit meg kell teremteni. Természetesen az is előfordulhat, hogy a hatásvizsgálat általános közmeghallgatási szabályain kívül más esetekre a társadalmi nyilvánosságot nem terjesztjük ki.

**Az engedélynek tartalmaznia kell :**

- hulladék fajtáját, mennyiségét
- műszaki követelményeket,
- biztonsági intézkedéseket,
- az engedélyezett tevékenységi helyet és a tevékenység időtartamát,
- a tevékenység végzéséhez szükséges képzéseket,
- hulladékkezelés módszerét,
- a tevékenység végzéséhez szükséges garanciákat,
- és ezen kívül szükség esetén a helyi önkormányzat által meghatározott feltételek (pl. helykijelölés).

Az engedélyezés alkalmat ad arra is, hogy **a következő kérdésekre is kitérjen a törvény:**

- a hatásvizsgálathoz való viszony,
- a hulladék engedély nélküli kezelésének, illetve kidobásának tilalma,
- az engedély nélküli hulladék átvétel tilalma,
- a már említettek szerint az engedélyhez nem kötött tevékenységek, pl.
  - saját hulladék kezelése,
  - a hulladék hasznosításának egyes esetei, stb.

Az engedélyezéshez kapcsolódó lehetőség, az EU legújabb hulladékstratégiájában megjelenő **megállapodáson alapuló hatósági határozat**, amely közigazgatási szerződés formáját öltheti. Ez pótolhatja is az engedélyt, illetve más közigazgatási határozatokat helyettesíthet. Feltételeit, a megállapodással kapcsolatos hatásköröket, a megállapodás megsértésének következményeit, illetve ugyancsak a társadalom bevonását, illetve legalább a társadalmi nyilvánosságot azonban a jogszabályoknak kell rendezni.

A fenti szabályozási vázlat példája egyben utal egy olyan jogintézmény kezdeti lépéseire, amely az engedélyhez képest alapvetően más módszertani sajátosságokat képvisel – és ez a legutolsó kérdés, a megállapodáson alapuló határozat. Önmagában az a tény, hogy e forma megjelenési helye még nem az EU valamely jogforrása, hanem csupán politikai deklarációja, arra utal, hogy széleskörű elfogadására még várhatóan néhány évig nem kerül

sor. Ugyanakkor a hazai csatlakozási remények is néhány éves időtávban gondolkodnak, tehát aligha hagyható figyelmen kívül e jogintézmény sem.

Az intézményi rendszer nyilvánvalóan hasonló a hazai jogrendszerben, mégis számos érzékelhető különbséget fedezhetünk fel, pl. ami az engedélyezési kötelezettség kiterjedését, részleteinek megállapítását, stb. illeti.

## 2. A szabályozási módszertan

A módszertan tehát a jogintézményeket és az azok alkalmazásából eredő közös sajátosságokat vizsgálja, mégpedig a következő vonalak mentén:

- az EU által alkalmazott jogintézményekből következően milyen módszertani sajátosságok rajzolódnak ki és ezekben milyen következetesség érvényesül;
- az EU környezetpolitikai dokumentumaiból milyen módszertani következtetések vonhatók le;
- a módszertani sajátosságok révén a jövőben várhatóan milyen szabályozási rendszertani és intézményi alakulások várhatóak az EU-ban;
- a hazai jogintézményeken alapuló módszertan;
- a környezetvédelmi törvényben megjelenő módszertani változások;
- a megújuló szabályozási módszertan esélyei, kilátásai.

A módszertan elméleti alapozásánál **alapjában három metodológiai rendszerben** kell megfelelő választásra gondolni:

*A/ a szektorális szabályozás és az integrált szabályozás;*  
*B/ a hagyományos vagy a piaci módszereken alapuló szabályozás;*  
*C/ valamint a mennyiségileg is mérhető előírásokon vagy a technológiai követelményeken alapuló szabályozás*

módszerei között kell a kellő arányokat kialakítani.

### *1. A szektorális és az integrált szabályozás*

kérdéskörnek is három további részterületét lehet megkülönböztetni, annak megfelelően, hogy az integráció milyen szintjéről van szó. A három terület:

- a környezeti érdekek védelmének szektorkénti kezelése vagy integrálása a gazdasági-társadalmi élet más területeibe – tehát a külső integráció;
- az egyes környezeti elemek külön-külön vagy egységben kezelése – tehát a belső integráció; illetve
- az előzőhöz kapcsolódóan a környezetért felelős közigazgatás elkülönülése vagy beépülése a közigazgatás egységes rendszerébe – tehát a szervezeti, illetve hatásköri integráció.

### *2. A hagyományos vagy a piaci módszereken alapuló szabályozás*

A hagyományos közigazgatási eszközök alkalmazása során a jogi szabályozást többnyire valamely eseti közigazgatási határozat szabja méretre, meghatározva mindazon tevékenységek gyakorlásának körülményeit, melyek potenciálisan negatív környezeti hatással bírnak. A közvetlen, illetve hagyományos eszközök önmagukban is tartós eredményt érhetnek el a környezeti állapot javítása során, azonban ezen eszközök tartósan kívülállóak, a befolyásolni kívánt tevékenységeket külsőleg érintik.

A hagyományos eszközökön túlmenően, pontosabban azok hatásainak megfelelő kiegészítése érdekében ki kell tehát munkálni azokat a jogi szabályozási hátérrel a gazdasági folyamatokra ható eszközöket, melyek révén a külső értékek belsővé válhatnak. Úgyszintén ki

kell munkálni az önszabályozás eszközeit, amelynek révén a környezethasználók saját aktivitása lép a közigazgatási ráhatás mellé, esetleg később annak helyére.

### 3. A mértékrendelkezések és a technológiai előírások

A módszertani kérdések sorából harmadikként vizsgáljuk meg azt, hogyan határozható meg a szennyezés, illetve a környezethasználói magatartás engedélyezhető vagy elviselhető mértéke. Az egyik lehetőség, hogy valamilyen mértékrendelkezést (sztenderdet) alkalmazunk, míg a másik lehetőség, ha a mennyiségi előírásokra alapozott szabályozást a technológiára vonatkozó követelmények váltják fel.

A legismertebb a technológiai követelmények közül az **un. „elérhető legjobb megoldás” (best available technology – BAT)**, melyet egyebek között az Európai Unió is alkalmaz. Az EU a BAT követelményt BATNEEC követelményként pontosítja (best available technology not entailing excessive costs) – tehát az elérhető legjobb megoldás, amely egyben nem jár túlzottan nagy költségkihatással. Az egyes szabályokon belül azután e követelmény különböző, konkretizált formában érvényesül. A legújabb IPPC szabályok (I. alább) azonban már megújítják a BAT fogalmát, és a technológia helyett a **technika** kerül az elemzés középpontjába.

A szabályozás intézményeiben fellelhető módszertani sajátosságok alakulása jól követhető az EU rendszerében, bár az EU egyes fent jelzett területekre nehezebben reagál közvetlen jogi szabályozással. Így a külső integráció elérése sokkal inkább környezetpolitikai cél, amit az akcióprogram tükröz és jóval kisebb mértékben jogi elvárás. A belső integráció azonban az elmúlt évben követelménnyé vált.

Az Európai Unió Tanácsa ugyanis 1996. szeptember 24-én Tanácsi Direktíva formájában elfogadta és 96/61/EC szám alatt kihirdette az integrált szennyezésmegelőzés és -ellenőrzésről szóló normáját, az IPPC-t. Az elfogadott Direktíva általános követelményeit, így az egyes nemzeti jogrendszerek felé fennálló kívánalmakat az alábbiakkal foglalhatjuk össze:

1. Alapelv a szennyezés forrásánál történő beavatkozás, amely a szennyezés megelőzésében, illetve ennek kivitelezhetetlensége esetén annak a lehető legkisebbre való csökkentésében konkretizálódik.
2. Alapelv az engedélyezésben érvényesülő integrált szemlélet, amelyet egyrészt az egységes kibocsátási engedély, másrészt a hatósági eljárások koordinálása biztosít.
3. Alapelv továbbá a BAT (Legjobb Elérhető Technika !) alkalmazása a környezethasználatok során.
4. Alapvető szabály, hogy minden újonnan létesülő létesítmény, amelyet a jogszabály I. Melléklete felsorol, csak az itt meghatározott engedéllyel létesülhet; továbbá a már működő létesítményeket legfeljebb 8 éven belül szintén az itteni engedélyezésnek vetik alá.
5. Alapvető szabály, hogy a lakosságot megfelelően tájékoztatni kell, még az engedély megadása előtt.
6. Alapvető szabály, hogy a határon túlterjedő környezeti hatások esetén az érintett államnak konzultációt kell biztosítani.

Az IPPC tehát nem is csupán egyetlen értelemben jelent módszertani megújulást, hanem ehhez még legalább egy kérdésben tesz hozzá – a legjobb elérhető technológia kérdésében.

A módszertani elemzésből tehát le kell vonni a magyar jog fejlesztésére vonatkozó olyan következtetéseket, amelyek nem szabályozási terület-specifikusak, hanem annál általánosabbak, a környezetjog egészére jellemzőek. Mindezek alapján lehet azután kialakítani a szükséges eljárási rendeket, a hatósági hatásköröket, az egyes jogi eszközök egymáshoz való viszonyát, illetve természetesen a környezetpolitika jövőbeni intézményi fejlesztésének területeit is.



### 3. Az EU által alkalmazott jogintézmények összesített áttekintése

Mielőtt a különböző szabályozási területek elemzésébe kezdenénk, átfogó képet kell kapnunk arról, melyek azok a jogintézmények – méghozzá minél szélesebb körben értelmezve a jogintézmény fogalmát –, amelyek általánosan használatosak az EU különböző jogszabályaiban. Természetesen a jogintézmények részletesebb ismertetésére az egyes szabályozási területek esetében külön-külön sort kerítünk. A jogintézmények ismertetése során a környezet-használati tevékenységgel kapcsolatos közigazgatási feladatokat, illetve magukra a környezet-használó tevékenységekre gyakorolt hatást tekintjük elsődleges minősítő körülménynek, tehát az értelmező rendelkezéseket követően előbb a megelőző intézkedésektől kezdve a megvalósítás és jogérvényesítés kérdéseig csoportosíthatjuk az egyes eszközöket. Az alább felsorolt jogintézmények nem jelennek meg mindahányan az egyes környezeti szabályok keretében, hiszen az alábbi lista inkább a lehetőségek teljes körét vázolja fel. Így példaként az is előfordul, hogy az egész szabály nem más, mint valamely környezetvédelmi stratégia megfogalmazása, konkrét intézkedések nélkül.

Az EU szabályozási intézmények összesített képe		
Értelmezést segítő eszközök		
Preambulum		
↓		
Fogalmak		
↓		
Elvek		
Általános szabályok	Igazgatási eljárások	Tartalmi követelmények
↗	↓	↘
Stratégiai és politikai megfontolások	Bejelentés	Sztenderd/határérték
↓	↓	↓
Tervek és programok	Regisztrálás/nyilvántartás	Technológiai előírások
↓	↓	↓
Magatartási kódex	Osztályozás	Információs követelmények
	↓	↓
	Engedélyezés	Címkézés
	↓	
	Termékminősítés	
	↓	
	Tilalmak/kötelezések	
	↓	
	Gazdasági eszközök	
↘	↓	↗
Hatóság		

## Értelmezést segítő eszközök

- Minden egyes EU jogszabály **preambulummal** kezdődik, amely rendkívül fontos szerepet játszik a megvalósítás és jogérvényesítés szempontjából, különösen a tagállami megvalósítást illetően. Így az egyes tagállamokkal szemben indított esetleges bírósági eljárások alapvető hivatkozási alapja lehet a preambulum. A preambulum tehát a következő három lényeges szerepet játssza a környezetvédelmi szabályozás keretében:
  - az EU Szerződés által biztosított jogi alapok bemutatása és – amennyiben ilyen létezik – a jogi előzmények felvezetése,
  - az adott környezetvédelmi szabály legfontosabb elemeinek összegzése,
  - azok az alapul szolgáló környezetvédelmi megfontolások körvonalazása, amelyek szükségessé tették, hogy az adott tárgykört szabályozták.
- A **fogalmak** minden EU környezetjogi szabály lényegi részét jelentik. A fogalmakat nem feltétlenül kell szó szerint áttenni az egyes tagországok nemzeti jogába, de az elkerülhetetlen, hogy az adott fogalom valamennyi eleme megjelenjen a hazai jogban, ellenkező esetben nem beszélhetnénk a harmonizációról. A bírói jogalkalmazás során számos esetben éppen a fogalmak nem megfelelő értelmezése jelenti a fő gondot.
- Egyes esetekben – ez különösen az átfogó, keretjellegű szabályok esetében igaz – a jogszabályok **elveket** tartalmaznak, de nem feltétlenül egyetlen önálló szakaszban vagy fejezetben. Az elvek ismét lényegi szerepet kapnak a végrehajtás és jogérvényesítés folyamatában.

## Általános szabályok

- Ismét nem általános, de alapvető kérdése lehet, hogy számos EU szabály tartalmaz **stratégiai és politikai** megfontolásokat. Erre általában a keretszabályozás esetében, illetve akkor kerül sor, amikor az adott szabály alapvető célja a stratégia kialakítása.
- A megelőzési eszközök keretében érdemes említést tenni a **tervek és programok** kialakításáról, illetve ennek jogi elvárásként való megjelenítéséről. Ezen elvárás kötelező, és vagy a hatáskörrel rendelkező hatóságra, vagy pedig a szabályozott közösségre vonatkozik. A tervek és programok minimális tartalma szintén megjelenik a szabályozásban.
- Ritkábban fordul elő, hogy a jogszabályok önmaguk nem tartalmaznak közvetlen előírásokat, hanem azokat az általuk létrehozni előírt **magatartási kódexek** tartalmára bízják. Az ilyen magatartási kódexek alapvető tartalmi követelményeit, előírásait a mellékletek tartalmazzák.

## Igazgatási eljárások

- Azon esetekben, amikor közvetlen engedélyezési kötelezettség az adott magatartásra nézve nem jelenik meg, de a hatóságoknak tudomással kell bírniuk a kérdéses környezet-használat, környezetterhelés mikéntjéről, akkor egy „engedély előtti” típusú jogintézményt alkalmaznak, a **notifikálást vagy bejelentést**. A notifikáció számos közvetlen kötelezettséget tartalmaz magára a bejelentési eljárásra vonatkozóan, de arra nincs szükség, hogy a kérdéses tevékenységet valamely hatóság engedélyezze. A bejelentés azonban mégis a tevékenység gyakorlásának feltétele, mert alapvető kötelezettségről van szó.

- A fentihez hasonló tartalmú szabályt jelent a **regisztrálás vagy nyilvántartásba vétel** követelménye, amely nem feltétlenül jelent önálló tárgykört, hiszen valójában a bejelentéshez kapcsolódik.
- A notifikálás vagy regisztráció következménye lehet, illetve egyben mindezen eljárások esetében viszonyítási alapként is megjelenik az egyes anyagok, termékek, tevékenységek **osztályozása**.
- A környezetvédelmi jog megelőzési oldalának legjobban alkalmazható jogintézménye az **engedélyezés**, illetve annak számos különféle fajtája. Az engedély valamely tevékenység folytatásának feltétele, termék forgalomba hozatalának feltétele, stb. Az engedélyezés kérdéskörének legfontosabb elemei közé tartozik az eljárási kérdések tisztázása, mindazon tevékenységek, létesítmények, stb. fogalmának és listájának tisztázása, amelyek engedélykötelesek, az engedélykérelem, illetve maga az engedély alapvető feltételeinek meghatározása. Sajátos engedélyezési követelményt jelent a **környezeti hatásvizsgálat** esetköre.
- A **termékminősítés** és annak változatai egyre több területen jelennek meg, összefüggésben a termékek életciklusának elemzésével, illetve a gazdaság és környezet érdekei közötti integráció biztosításának szükségességével.
- Legújabb fejleménye az igazgatási eljárások tárgyköre gazdagodási folyamatának a különféle **gazdasági eszközök** alkalmazása, amelyekre az EU jog legfeljebb utalást tartalmaz, de minden közvetlen előírás, konkrét szabály a tagállamok kompetenciájába tartozó kérdés.

#### Tartalmi követelmények

- A szabályozott tevékenység vagy más szabályozási tárgykör megvalósítási körülményeit legegyszerűbben a **sztenderdek vagy határértékek** rendszerével határozhatjuk meg. A sztenderdek vonatkozhatnak az adott létesítmény vagy tevékenység sajátos feltételrendszerére, tehát nem csupán a határértékekre.
- A feltételek, körülmények meghatározásának másik alapvető lehetőségét találhatjuk meg az un. **technológiai követelmények** előírásában. E körbe a már ismert „elérhető legjobb technológia vagy technika (best available technology or best available technics), illetve számos hasonló módszerrel meghatározott követelmény tartozik – mint pl. a hulladékégetés leghatékonyabb megoldása, stb.
- Azon esetekben, amikor közvetlen és gyors beavatkozás szükséges, a közösségi jog is lehetőséget lát arra, hogy a **tiltás vagy kötelezés** eszközével éljenek a hatóságok. Ezek alkalmazása jelenti a leggyorsabb jogérvényesítési folyamatot, hiszen közvetlen hatásmechanizmust jelentenek, de mindezek EU-szintű előírására ritkán kerül sor, hiszen ezzel a jogi előírások megvalósításában korlátozódik a tagállamok szabadsága.
- A **környezeti hatásokról szóló információ** minden további jogalkotás vagy határozathozatal elengedhetetlen feltétele. Ennek megfelelően a környezeti információk gyűjtése és közvetítése különböző szempontból is értelmezhető
  - a környezethasználót terheli az a kötelezettség, hogy vezesse a nyilvántartásokat,
  - ugyancsak a használó jelenti az adatokat a hatóságnak,
  - a hatóság összegyűjti mindeme információkat és
  - továbbítja azokat, egyebek között a Bizottság megfelelő főigazgatóságához.

- Az információs követelmények sajátos típusa a **címke**, amely kétféleképpen is elképzelhető: egyrészt az adott termék, anyag, stb. megfelelő használatról vagy kezeléséről ad tájékoztatást, annak érdekében, hogy az abból háruló veszélyeket megelőzni vagy csökkenteni lehessen, másrészt mint öko-címke a pozitív környezetvédelmi tulajdonságokról tájékoztat.
- Végezetül minden esetben része a jogi szabályozásnak a **hatáskörrel rendelkező hatóságra** utalás, amelynek tényleges meghatározása a tagállamok feladata.

## II. Az egyes környezetvédelmi tárgykörök szabályozása

### 1. Általános környezetvédelmi szabályok

#### 1.1. Bevezetés

A közösségi környezetvédelmi jogon belül az általános környezetvédelmi szabályozás területéhez az alábbi tárgykörök tartoznak:

- a „szennyező fizet” elv és a felelősségi szabályok,
- környezeti hatásvizsgálat,
- az információhoz való hozzájutás,
- környezetbarát termékjelzés,
- EMAS – környezeti management és auditálási rendszerek,
- IPPC – integrált szennyezés-megelőzés és ellenőrzés.

Jelen fejezet a fenti szabályozási tárgykörök által szabályozott tárgyakkal, az ezekhez kapcsolódó jogintézményekkel, valamint a szabályozás módszertani sajátosságaival foglalkozik.

#### 1.2. Intézményi rend az EU-n belül

Az általános környezetvédelmi szabályozáson belül az egyes tárgykörökhöz kapcsolódó jogintézmények a következők.

##### **1.2.1. A „szennyező fizet” elv és a felelősségi szabályok:**

**Az elv megjelenése** önmagában nem jelent garanciát a gazdasági eszközök vagy a felelősségi rendelkezések tényleges alkalmazására, ellenben arra utal, hogy az adott jogrendszer a tényleges szennyezőre kívánja helyezni a terhek nagyobb részét – hiszen teljesen a terhek nem háríthatók át. E tekintetben a magyar szabályozás erősen közelít az EU hasonló rendelkezéseihez, de mégsem azonos azokkal, részben mert maga az alapelv ilyen formában nem hangsúlyozott, részben pedig éppen az az ajánlási rész hiányzik, amelyet az EU erre vonatkozó Tanácsi Ajánlása tartalmaz.

**A másik tárgykör a felelősség, és azon belül is az objektív felelősség preferálása** az a terület, ahol az EU szándékai egy már régen meglévő magyar szabályozási gyakorlattal találkoznak. Az EU még nem jutott el odáig, hogy jogilag elfogadtassa a felróhatóság nélküli felelősséget a környezetvédelmi felelősség egyes eseteire. A magyar jog azonban nem jutott el odáig, hogy a felelősség alkalmazásának garanciáin gondolkodjon. Így a két szabálycsoport, illetve jogpolitikai célkitűzés azonosságát jogosan feltételezhetjük.

- **magatartási követelmények**, melyek értelmében a „szennyező fizet” elv lényege, hogy a környezetszennyezés okozta károk megelőzésének, következményei és maga a kár csökkentésének illetve elhárításának feladatai a környezethasználóra vagy szennyezőre hárulnak, és mindennek költségeit is a szennyezőnek kell megfizetni. Ennek megfelelően az ezen elvvel kapcsolatos jogintézmények ugyan elsősorban pénzügyi-gazdasági jellegűek, de nem kizárólag ez adja az elv egyetlen lényegét.

- **díjak**, melyek megfelelő értelmezése szerint a tényleges fizetési kötelezettségen belül a díjfizetés a környezet használatáért illetve terhelésért fennálló fizetési kötelezettség (a megengedett szennyezés jogának „megvásárlása”),
- **kártérítés**, mint a jogellenes magatartásokra reagáló magánjogi jellegű szankció, illetve a kártérítési felelősség alkalmazásának sajátos kereteit jelentő
- **objektív felelősség**, melynek tartalma az, hogy a környezetben okozott kárért a károkozó vétkesség nélkül helytállni tartozik, tehát kimentési lehetősége – a felelősség alóli mentesülés lehetősége – a hagyományos polgári jogi felelősségi körhöz képest jóval korlátozottabb.

A „szennyező fizet” elv tehát valójában nem önálló szabályozási eszköz, hanem a környezetvédelmi szabályozásra vonatkozó alapelv, amely különböző szabályozási tárgykörökhöz kapcsolódhat, és az azokhoz tartozó jogintézmények töltik meg tartalommal.

### 1.2.2. Környezeti hatásvizsgálat:

A környezeti hatásvizsgálat manapság különösebb magyarázatot nem igényel, tehát a következő intézményi rendszer felvázolásán túl nem törekszünk bővebb magyarázatra.

- hatásvizsgálati eljáráshoz kapcsolódó **engedélyezési rendszer**, hiszen a környezeti hatásvizsgálat alapvető jogintézményeit maga a környezeti hatásvizsgálati eljárás keretei közé rendezhetjük. Az eljárás tartalma a nagyobb környezeti hatásokkal járó tervezett beruházások környezeti szempontú vizsgálata. Az eljárás eredménye a benyújtott környezeti hatástanulmány alapján a beruházás elvégzésére vonatkozó környezeti engedély megadása, vagy az engedély megtagadása.
- **screening és scoping**, az eljárás fontos elemei, ahol a screening a hatásvizsgálat szükségességének elbírálása, és a scoping a hatásvizsgálat szükségessége esetén a vizsgálat terjedelmének meghatározása.
- **jogorvoslat** (az eljárás során a hatáskörrel rendelkező hatóság határozatával szemben jogorvoslatnak van helye),
- **információszoigáltatási kötelezettség** értelmében a hatóságnak információ-szoigáltatási kötelezettsége van olyan, főleg a környezeti alapállapotra vonatkozó információk tekintetében, amelyek a környezeti hatástanulmány elkészítéséhez lényegesek
- **közösségi részvétel**, melynek tartalma a társadalom részére információ szzoigáltatása, a véleménynyilvánítás lehetőségének biztosítása és az ügödöntő határozatról szóló értesítés;
- **az üzleti titok védelme**, mint kötelező garancia.

A környezeti hatásvizsgálat sajátossága, hogy átfogja a környezet minden elemét, továbbá hogy csak meghatározott típusú és volumenű tevékenységekhez kötődik.

### 1.2.3. Az információhoz való hozzájutás

Az információ a környezeti érdekérvényesítés elengedhetetlen feltétele, illetve ugyancsak feltétele a társadalmi részvétel megfelelő érvényesítésének. Az EU ezért e kérdést részben külön jogszabályban rendezi, részben pedig részévé teszi a további eljárásoknak, közvetlen vagy közvetett formában. Az információhoz való szabad hozzáférés lényege, hogy a hatóságok kötelesek a környezetre vonatkozó információkat bárkinek a rendelkezésére bocsátani, kivéve az ipari és kereskedelmi titoknak minősülő illetve a személyes adatokat

- a **fogalmak** jelentik az alapvető értelmezéseket, különösen a környezeti információra gondolva;
- **passzív információ-szolgáltatási kötelezettség**, melynek tartalma az információ megadása kérelemre;
- közigazgatási illetve bírósági **felülvizsgálat** szintén alapvető jogintézmény, hiszen az információ-szolgáltatás megtagadása esetén közigazgatási vagy bírósági felülvizsgálatnak van helye;
- **aktív információ-szolgáltatási kötelezettség** tartalma a lakosság rendszeres tájékoztatása a környezet állapotáról.

Az információhoz való hozzájutás szabályozási tárgya más szabályozási tárgykörökkel ellentétben nem a környezet állapota, hanem az arra vonatkozó adatok és tények. A környezet állapotára tehát nem közvetlenül, hanem közvetve, a társadalom környezeti tudatosságának növelésén keresztül hat.

### 1.2.4. Környezetbarát termékjelzés

A 880/92/EEC Tanácsi Szabály, amely egy egységes európai uniós öko-címke odaítélési rendszer felállítását teszi kötelezővé a Tagállamokban, a szabályozás céljának azt tekinti, hogy azon termékeknek a tervezését, gyártását, forgalmazását és használatát segítse elő, amelyek gyártásuktól felhasználásuk végéig (beleértve a hulladékként való megjelenést) kisebb veszélyt jelentenek a környezetre, valamint a fogyasztóknak a termékek környezetre való hatásáról alaposabb tájékoztatását biztosítsa. A környezetbarát termékjelzés (ökocímke) gazdasági ösztönző eszköz is egyben.

- a **termékjelzés feltételeinek meghatározása** jelenti a kiinduló pontot, melyen belül a termékjelzés odaítélési eljárás tartalma az egyes termékek életciklus-elemzésén alapul: termelés – terjesztés – használat – hulladékelhelyezés. Az odaítélés kritériumai egyes termékcsoportokra szólnak.
- a **környezetbarát termékjelzés odaítélésére irányuló eljárás**, melynek egyik fontos eleme az egyeztetés a különböző érdekcsoportokkal: ipar, kereskedelem, fogyasztóvédelmi és környezetvédelmi szervezetek. Ugyancsak része az eljárásnak
- a **szerezés**, hiszen a jelzés használatát a szakértői testülettel kötött szerződésben foglalt kötelezettségek és jogosultságok szabályozzák.

### 1.2.5. EMAS – környezeti management és auditálási rendszerek

Az EU-ban az EMAS egy vállalati management rendszer képlete, amely önkéntes elhatározáson alapul ugyan, de tartalmában számos feltételhez kötött. A jogintézményi rendszer lényege éppen ezen feltételek kimunkálása és érvényesítése. A környezeti management és audit rendszerek önszabályozó eszközök, amelyek a gazdasági szereplők önkéntes részvételén alapulnak. A környezeti management rendszerben való részvétel jelentősége a gazdasági presztízs.

- **környezeti nyilatkozat**, amelyet a vállalati managementre és az auditálásra vonatkozó feltételek sora előz meg,
- **jóváhagyás**, illetve verifikálás,
- melyet a felülvizsgálók **akkreditálása** előz meg,
- **bejegyzés**. A vállalatok környezeti auditálás útján, tehát környezeti nyilatkozat és annak az akkreditált felülvizsgáló általi jóváhagyása alapján nyernek bejegyzést a környezeti management rendszerbe.

A környezetbarát termékjelzés, valamint a környezeti management és auditálási rendszerek (EMAS) a hagyományos közigazgatási befolyásolás eszközeivel ellentétben az új szemléletet képviselő gazdasági ösztönzők körébe tartozó szabályozási eszközök. Alapvető sajátosságuk az önkéntesség.

### 1.2.6. IPPC – integrált szennyezés-megelőzés és ellenőrzés

Az IPPC új szemléletet tükröző szabályozási eszköz, amelynek lényege, hogy az ellenőrzés és engedélyezés nem egyes környezeti elemekkel foglalkozik, hanem a helyhez kötött létesítményekből a környezet egészébe történő kibocsátásokkal. Az integrált eljárás a különböző környezeti elemek szennyezését együtt vizsgálja. A hatáskörrel rendelkező hatóság lehet egységes hatóság, vagy lehetnek egységes eljárásban működő különböző hatóságok. Az engedélyezés az összes környezeti elemet érintő kibocsátásra vonatkozik. Az engedélyek határértékeket állapítanak meg, amelyeknek alapja a „legjobb elérhető technika” (BAT).

A következőkben a bevezetőben külön keretben hivatkozott jellemzőket ismételjük meg: Az Európai Unió Tanácsa ugyanis 1996. szeptember 24-én Tanácsi Direktíva formájában elfogadta és 96/61/EC szám alatt kihirdette az integrált szennyezésmegelőzés és -ellenőrzésről szóló normáját, az IPPC-t. Az elfogadott Direktíva általános követelményeit, így az egyes nemzeti jogrendszerek felé fennálló kívánalmakat az alábbiakkal foglalhatjuk össze:

1. Alapelv a szennyezés forrásánál történő beavatkozás, amely a szennyezés megelőzésében, illetve ennek kivitelezhetetlensége esetén annak a lehető legkisebbre való csökkentésében konkretizálódik.
2. Alapelv az engedélyezésben érvényesülő integrált szemlélet, amelyet egyrészt az egységes kibocsátási engedély, másrészt a hatósági eljárások koordinálása biztosít.
3. Alapelv továbbá a BAT (Legjobb Elérhető Technika!) alkalmazása a környezethasználatok során.



4. Alapvető szabály, hogy minden újonnan létesülő létesítmény, amelyet a jogszabály I. Melléklete felsorol, csak az itt meghatározott engedéllyel létesülhet; továbbá a már működő létesítményeket legfeljebb 8 éven belül szintén az itteni engedélyezésnek vetik alá.
5. Alapvető szabály, hogy a lakosságot megfelelően tájékoztatni kell, még az engedély megadása előtt.
6. Alapvető szabály, hogy a határon túlterjedő környezeti hatások esetén az érintett államnak konzultációt kell biztosítani.

A jogintézményi rend eddig alkalmazott fogalmaira lefordítva a következő három intézményt kell alapvetőnek tekinteni:

- az **integrált engedélyezési rendszer**, melynek sajátossága, hogy a környezeti elemek elkülönült szabályozása helyett a környezet, mint összefüggő rendszer védelmét célozza;
- a **határértékek**, melyek az engedélyezésben segítenek, méghozzá a
- **legjobb elérhető technika (BAT)** fogalmi körével egyetemben.

### 1.3. A szabályozási tárgykörök, tárgyak és az alkalmazott jogintézmények összegzése

Az alábbi táblázatban áttekintjük, hogy egyes szabályozási tárgykörökhöz illetve tárgyakhoz milyen jogintézményeket rendel a közösségi jog.

Szabályozási tárgykör	Szabályozási tárgy	Alkalmazott jogintézmény
szennyező fizet elv	környezeti kár	- magatartási követelmények – díjak – kártérítés – objektív felelősség
környezeti hatásvizsgálat	környezetet károsító beruházások	- eljárás és engedélyezés – screening és scoping – jogorvoslat – információszolgáltatási kötelezettség – közösségi részvétel – az üzleti titok védelme
információhoz való hozzájutás	környezeti információ	- fogalmak – passzív információ-szolgáltatási kötelezettség – közigazgatási illetve bírósági felülvizsgálat – aktív információ-szolgáltatási kötelezettség
környezetbarát termékjelzés	termékek	- a termékjelzés odaítélési feltételeinek meghatározása, – termékjelzés odaítélésére irányuló eljárás, – szerződés
EMAS	vállalatok működése	- környezeti nyilatkozat – jóváhagyás – a jóváhagyók akkreditálása – bejegyzés
IPPC	környezeti elemek	- integrált engedélyezési rendszer – határértékek – legjobb elérhető technika (BAT)

#### **1.4. Az alkalmazott jogintézmények milyen szervezeti, hatásköri vonatkozásokat indukálnak**

A fentebb elemzett jogintézmények közül közigazgatási hatáskörök megállapítását és hatáskörrel rendelkező hatóság kijelölését igényli a hagyományos közigazgatási befolyásoláson alapuló környezeti hatásvizsgálat és az IPPC. Az információhoz való hozzájutás tárgykörén belül a felülvizsgálat jogintézményéhez szükséges a megfelelő közigazgatási illetve bírósági hatáskörök megállapítása, egyébiránt a meglévő hatósági szervezethez igazodva kell meghatározni, hogy mely információk kezelése és az arról való tájékoztatás mely szervek feladata.

Az önkéntességen alapuló gazdasági ösztönzők, a környezetbarát termékjelzés és az EMAS alkalmazásához részben állami, de főképp nem állami összetételű, testületi jellegű hatáskörök megállapítása szükséges.

A „szennyező fizet” elv önálló hatáskörök megállapítását nem igényli, hiszen különböző jogintézményeken, illetve az ott szabályozott hatáskörökön keresztül valósul meg.

#### 1.5. A hazai környezetjog jogintézményeinek listája

Az alábbiakban a közösségi szabályozás szerkezetét követve megvizsgáljuk, hogy a hazai környezetvédelmi szabályozásban mely tárgykörök jelennek meg, és azokhoz milyen jogintézmények kapcsolódnak.

##### **1.5.1. A „szennyező fizet” elv és a felelősségi szabályok**

A hazai jogban e téren alkalmazott intézmények a következők:

- **díjak,**
- **bírságok,**
- **kártérítés,**
- **objektív felelősség.**

A környezetvédelmi törvény meghatározza a „szennyező fizet” elvet. Az elv a környezetterhelési díj és környezetvédelmi termékdíjak rendszerén keresztül valósul meg. A hazai szabályozásban azonban még mindig a bírságoknak van elsődleges szerepe, amely igazából nem a „szennyező fizet” elv megvalósulását jelenti. A környezetvédelmi jog és a polgári jog a környezetet veszélyeztető vagy károsító tevékenységeket a veszélyes üzemi felelősség alá sorolja, amely objektív felelősséget jelent. A környezetet károsító tevékenységekért kártérítési kötelezettség áll fenn, de csak a tulajdonossal szemben. A természetvédelem szabályozási területén belül a természetben okozott kárért a társadalom életminőségének romlása miatt kártérítési felelősség áll fenn; ennek érvényesítésére az ügyész indíthat keresetet.

Amint látható, az egyetlen eltérést a bírság megjelenése jelenti, de ez sem valódi eltérés, hanem a hazai helyzethez való igazítás lehetőségére utal.

##### **1.5.2. Környezeti hatásvizsgálat**

Intézményi rendjében megkülönböztethető sajátos elemek:

- **hatásvizsgálati eljárás és engedélyezés,**
- **előzetes és részletes hatástanulmány,**
- **jogorvoslat,**
- **közösségi részvétel.**

A környezeti hatásvizsgálat a hazai szabályozásnak is része. A hatásvizsgálati eljárás célja egyes meghatározott beruházás fajták körén belül a tervezett beruházások környezeti hatásainak előzetes felmérése, és ennek eredményeként a környezeti engedély megadása vagy a kérelem elutasítása. Az eljárás két részre oszlik: előzetes környezeti hatástanulmány elkészítése és elbírálása, illetve részletes környezeti hatástanulmány elkészítése és elbírálása. A második szakasz nem minden esetben kötelező, ez a hatóság döntésétől függ. A hatóság határozata ellen az államigazgatási eljárás általános szabályai szerint jogorvoslatnak van helye. A hatóságnak nincs kifejezett információ-szolgáltatási kötelezettsége, viszont az államigazgatási eljárás általános szabályai szerint a közigazgatási szerv nem hívhatja fel az ügyfelet olyan adat közlésére, amelyet a közigazgatási szerv jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell. A közösségi részvétel keretében az érintettek számára közmeghallgatást kell tartani, továbbá a környezetvédő társadalmi szervezetek ügyféli joggal vesznek részt az eljárásban. Az üzleti titok védelméről nincs kifejezett rendelkezés.

### **1.5.3. Az információhoz való hozzájutás**

A magyar jogban az információ kérdésére két ponton is találhatunk eligazodási alapot. A magyar környezetvédelmi törvény 12. §-ában az alapelvek között fekteti le a tájékozódás, tájékoztatás és nyilvánosság szabadságát. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény szintén törvényi szinten biztosítja a környezetvédelmi adatok, mint közérdekű adatok hozzáférhetőségét. A hazai jogintézményi rend szintén megkülönbözteti a következőket:

- **passzív információ-szolgáltatási kötelezettség,**
- **bírósági felülvizsgálat,**
- **aktív információ-szolgáltatási kötelezettség.**

A hatóságok passzív információ-szolgáltatási kötelezettsége a közérdekű adatok nyilvánosságának szabályozási tárgykörében áll fenn. Az adatszolgáltatási kötelezettség kiterjed minden hatóságra, így a környezetvédelmi hatóságokra is. Az adatszolgáltatás megtagadása esetén bírósági felülvizsgálatnak van helye. Aktív információ-szolgáltatási kötelezettséget állapít meg a környezetvédelmi törvény, amely szerint mind a központi kormányzat, mind a helyi önkormányzatok kötelesek a lakosságot rendszeresen tájékoztatni a környezet állapotáról.

### **1.5.4. Környezetbarát termékjelzés**

A környezetbarát termékjelzés odaítélésére irányuló eljárást a Környezetbarát Termék Kht. és a Minősítő Bizottság folytatja le. A védjegy odaítéléséről a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter dönt. A bizottságban részt vesznek kormányzati szervek, gazdasági érdekképviselők és környezetvédő társadalmi szervezetek. Az alkalmazott jogintézmények:

- **a termékjelzés odaítélési feltételeinek kimunkálása,**
- **környezetbarát termékjelzés odaítélésére irányuló eljárás.**

### 1.5.5. EMAS – környezeti management és auditálási rendszerek:

A környezeti management rendszer az EU-ban és a hasonló szabályok a magyar jogban azonos elvi elgondolás talaján teljesen más megoldásra jutnak. Amíg az EU-ban az EMAS egy vállalati management rendszer képlete, amely önkéntes elhatározáson alapul ugyan, de tartalmában számos feltételhez kötött, addig a magyar jogalkotás az EMAS helyett a környezeti hatásvizsgálathoz hasonló felülvizsgálati rendszert vezet be, amely azonban esetleg önkéntesen is követhető. Ugyancsak megjelenik a vállalati management rendszer egy másik elgondolása, ismét kötelező módon – a környezetvédelmi megbízott alkalmazása. Tehát a jogintézmények:

- **környezetvédelmi teljesítményértékelés,**
- **környezetvédelmi felülvizsgálat,**
- **környezetvédelmi megbízott alkalmazása.**

A hazai szabályozásban tehát nem jelenik meg kifejezetten az EMAS tárgyköre, bár a környezetvédelmi teljesítményértékelés (audit) szabályozott. Ehhez hasonló jogintézmény a környezetvédelmi felülvizsgálat is, amelynek sajátossága, hogy nem önkéntes alapon indítható, hanem a hatóság rendelheti el, és eredményeként, amennyiben a hatóság környezetszennyezést észlel, a vállalat tevékenysége korlátozható vagy megtiltható.

### 1.5.6. IPPC – integrált szennyezés-megelőzés és ellenőrzés

A magyar jog válasza erre egyszerű, hiszen az IPPC tárgyköre ilyenként a hazai szabályozásban nem jelenik meg. Bevezetéséhez elvileg eljárásjogi keretet biztosíthatna a szakhatósági eljárás rendszere.

## 1.6. A szabályozási tárgykörök és az alkalmazott jogintézmények összevetése hazánkban

Az alábbiakban áttekintjük, hogy az egyes szabályozási tárgykörökhöz milyen jogintézményeket rendel a hazai környezetvédelmi szabályozás.

<b>Szabályozási tárgykör</b>	<b>Alkalmazott jogintézmény</b>
„szennyező fizet” elv	- díjak – bírságok – kártérítés – objektív felelősség
környezeti hatásvizsgálat	- hatásvizsgálati eljárás és engedélyezés – előzetes és részletes hatástanulmány – jogorvoslat – közösségi részvétel
információhoz való hozzájutás	- passzív információ-szolgáltatási kötelezettség – bírósági felülvizsgálat – aktív információ-szolgáltatási kötelezettség
környezetbarát termékjelzés	- az odaítélési feltételek kialakítása – védjegy odaítélésére irányuló eljárás
EMAS	- környezetvédelmi teljesítményértékelés – környezetvédelmi felülvizsgálat – környezetvédelmi megbízott
IPPC	

## 1.7. Az EU és a hazai jogintézményi rendszer összevetése

Az alábbiakban áttekintjük, mennyiben hasonlít illetve tér el a közösségi és a magyar szabályozás rendszere.

Szabályozási tárgykör	Jogintézmény	
	közösségi jog	hazai jog
szennyező fizet elv	- magatartási követelmények – díjak – kártérítés – objektív felelősség	- díjak – bírságok – kártérítés – objektív felelősség
környezeti hatásvizsgálat	- eljárás és engedélyezés – screening és scoping – jogorvoslat – információ-szolgáltatási kötelezettség – közösségi részvétel – az üzleti titok védelme	- hatásvizsgálati eljárás és engedélyezés – előzetes és részletes hatástanulmány – jogorvoslat – közösségi részvétel
információhoz való hozzájutás	- passzív információ-szolgáltatási kötelezettség – közigazgatási illetve bírósági felülvizsgálat – aktív információszolgáltatási kötelezettség	- passzív információ-szolgáltatási kötelezettség – bírósági felülvizsgálat – aktív információ-szolgáltatási kötelezettség
környezetbarát termékjelzés	- az odaítélési feltételek kimunkálása – termékjelzés odaítélésére irányuló eljárás – szerződés	- az odaítélési feltételek kimunkálása, – védjegy odaítélésére irányuló eljárás
EMAS	- környezeti nyilatkozat – jóváhagyás – akkreditálás – bejegyzés	- környezetvédelmi teljesítményértékelés – környezetvédelmi felülvizsgálat – környezetvédelmi megbízott
IPPC	- integrált engedélyezési rendszer – határértékek – legjobb elérhető technika (BAT)	

A fenti táblázatból az alábbi következtetéseket vonhatjuk le.

A hazai jogban a közösségi joghoz hasonlóan szabályozott:

- a „szennyező fizet” elv,
- a környezeti hatásvizsgálat,
- az információhoz való hozzájutás,
- a környezetbarát termékjelzés.

A környezeti hatásvizsgálat szabályozása eltér annyiban, hogy nem jelenik meg egyértelműen a screening és scoping jogintézménye, tehát ez fejlesztésre szorul.

Az EMAS rendszeréből csak a környezeti audit jogintézménye található meg a magyar jogban. Az EMAS rendszer átvételéhez fontos a nyilvántartás rendszerének létrehozása, és ehhez kapcsolódva a bejegyzés jogintézményének bevezetése

Az IPPC, amely az EU-ban is új szabályozás, ilyen módon egyáltalán nem jelenik meg a magyar jogban. Az IPPC rendszere teljes átvételre vár. A szakhatósági eljáráson belül megteremthetők e jogintézmény kezdeti feltételei.

## 1.8. Szabályozási módszertan

### **1.8.1. Módszertani ismérvek az EU-ban**

#### *Szektorális és integrált szabályozás*

A közösségi szabályozásban az általános környezetvédelmi szabályok terén külső integrációról azzal az általános környezetpolitikai elvvel kapcsolatban beszélhetünk, miszerint a környezeti érdekeket a közösségi politika más szektoraiba integrálni kell. Mivel az általános környezetvédelmi szabályok sokrétű tárgyköröket fognak át, belső integrációról és hatásköri integrációról kevésbé lehet szó.

#### *Hagyományos vagy piaci módszereken alapuló szabályozás*

Az általános környezetvédelmi szabályokon belül hagyományos közigazgatási módszereken alapul a környezeti hatásvizsgálat, az információhoz való hozzájutás és az IPPC szabályozási tárgyköre. Piaci módszereken alapul a „szennyező fizet” elv, az EMAS és a környezetbarát termékjelzés szabályozása.

#### *Mértékrendelkezések és technológiai előírások*

Mértékrendelkezések és technológiai előírások a környezeti hatásvizsgálaton belül a környezeti engedély tartalmaként, valamint az IPPC eljárásban jelennek meg. Ez utóbbiban nagyon fontos az elérhető legjobb technika (BAT) alkalmazásának követelménye.

Az általános környezetvédelmi szabályozást tekintve megállapítható, hogy a közösségi jogban egyre inkább előtérbe kerülnek a piaci eszközök a hagyományos közigazgatási eszközökkel szemben, továbbá a technológiai előírások a mértékrendelkezésekkel szemben.

### **1.8.2. A hazai jogintézményeken alapuló módszertan**

A hazai jogintézményeken alapuló módszertan egyik sajátossága, hogy a piaci eszközök még nem jelennek meg elég nagy súllyal. A másik sajátosság, hogy a szektorális szabályozással szemben még kevésbé fejlett az integrált szabályozás.

A környezetvédelmi törvényben az általános környezetvédelmi szabályok terén az egyik fontos módszertani változás a gazdasági eszközök alkalmazásához az alapvető keretek meghatározása. Ide tartozik különösen a „szennyező fizet” elv és a környezethasználati díjak bevezetése. A másik fontos módszertani változás az integrált megközelítés alkalmazása, konkrétan a környezeti elemek egységes védelmének szabályozása alapvető szinten.

A szabályozási módszertan fejlesztésének fő feladata a környezetvédelmi törvény által megalapozott módszerek, tehát a piaci szabályozó eszközök, az integrált szabályozás továbbfejlesztése. További fontos feladat a technológiai előírások minél szélesebb körű alkalmazása.

A hagyományos közigazgatási eszközök alkalmazása és a szektorális megközelítés erősen rögzült a szabályozásban és a végrehajtásban, ezért ezen a téren jelentős szemléletváltásra van szükség.

## 2. Természetvédelem

### 2.1. Intézményi rend az EU-ban

A közösségi jogban alkalmazott jogintézmények két nagy csoportra oszthatók:

- védetté nyilvánítás, valamint a
- védett értékek megőrzését szolgáló jogintézmények

#### **Védetté nyilvánítás**

A közösségi jog természetvédelmi joganyagának alapvető jogintézménye a védetté nyilvánítás. A védetté nyilvánítás célja a természeti értékek megőrzéséhez jogi keretet biztosítani. A védetté nyilvánítás tárgya a természeti értékek két fő típusa:

- az élőhelyek, illetve
- a vadon élő állat- és növényfajok.

Élőhelyek védetté nyilvánítása: a közösségi szabályozás előírja egy összefüggő európai ökológiai hálózat létrehozását, Natura 2000 elnevezéssel. A hálózat kialakításához minden tagállamnak kiemelten védetté kell nyilvánítani a legértékesebb természetes élőhelyeket, továbbá a legértékesebb fajok élőhelyeit.

Állat- és növényfajok védetté nyilvánítása: fokozott védelemben kell részesíteni a közösségi szabályozás alapján a vadon élő veszélyeztetett, sérülékeny, ritka, valamint a különösen fontos endemikus állatfajokat, továbbá egyes meghatározott növényfajokat.

#### **Védett értékek megőrzését szolgáló jogintézmények**

A védetté nyilvánított természeti értékek megőrzését speciális jogintézmények biztosítják. Ezeknek a jogintézményeknek a jellege igazodik a védettség tárgyának, a természeti értékeknek a sajátosságaihoz. A védett területek megőrzését szolgáló jogintézmények a következők:

- jogszabályalkotás,
- közigazgatási eszközök, ezen belül pl. A fokozottan védett állat- és növényfajok megőrzését szolgáló jogintézmények a következők:
  - tilalmak,
  - korlátozások,
  - felmentések és engedélyek (kivételek a tilalmak és korlátozások alól).
- szerződéses eszközök,
- állapotfelmérés.

E jogintézmények tartalmát a közösségi jog tovább nem részletezi, így azok konkrét tartalmának megállapítása, alkalmazásuk a tagállamok egyedi megítélésére tartozik. A fenti három jogintézményen túl külön nevesítve van az állapotfelmérés jogintézménye, amely főleg közigazgatási jellemzőkkel rendelkezik.

A fentiekből kiemelten szemlélhető a **fokozottan védett állat- és növényfajok megőrzését szolgáló jogintézmények** rendszere:

- **Tilalmak:** A vadon élő állat- és növényfajok védelme érdekében a közösségi szabályozás megtiltja a fokozottan védett fajokat károsító tevékenységeket. Állatfajokat károsító tevékenységek tilalma kiterjed a példányok befogására vagy elpusztítására, zavarására,

illetve a fajok élőhelyének károsítására. A növényfajokat károsító tevékenységek tilalma ezzel összhangban a példányok gyűjtésére illetve elpusztítására vonatkoznak.

- **Korlátozások:** A vadászható és fogságban tartható állatfajokkal kapcsolatban a közösségi szabályozás megtiltja azon diszkriminatív eszközök és módok használatát, amelyek egyes fajok meghatározott területről való eltűnését okozhatják, vagy azokat súlyosan zavarhatják. Idegen fajok betelepítésekor a közösségi szabályozás szerint figyelemmel kell lenni arra, hogy a betelepítés ne károsítsa a helyi élővilágot.
- **Felmentések és engedélyek** (kivételek a tilalmak és korlátozások alól): A vadon élő állat- és növényfajok védelmével kapcsolatos közösségi szabályoktól el lehet térni egyes esetekben, így:
  - a fajok és az élőhelyek védelme érdekében,
  - kármegeelőzés, elsősorban termést, háziállat-állományt, erdőket, halállományt, vizeket, és egyéb tulajdont érintő kár megelőzése érdekében,
  - közegészség, közbiztonság és más nyomós közérdek védelme érdekében, beleértve a társadalmi és gazdasági, valamint környezetvédelmi érdekeket,
  - kutatás és oktatás céljából,
  - egyes fajok esetében – korlátozott mértékű – befogás és birtokban tartás céljából.

E kivételek alkalmazásának formáját a közösségi jog részletesen nem határozza meg. A kivételek alkalmazásának két formája képzelhető el:

- a jogalkotásban, mint felmentés, illetve
- a közigazgatási eszközök között, mint engedély.

A közösségi környezetvédelmi jogon belül a természetvédelmi szektor szabályozásának fő sajátossága a határértékek és technológiai előírások alkalmazhatóságának a hiánya. Az alkalmazott jogintézmények alapjául szolgáló szempontok az élőhelyek tekintetében a területek ökológiai jellemzői, a védendő állat- és növényfajokat pedig konkrét lista tartalmazza.

További jellegzetessége a természetvédelem jogintézményeinek, hogy a gazdasági szabályozók kevésbé alkalmazhatók, ehelyett a közigazgatási eszközök súlya nagyobb.

## 2.2. A szabályozási tárgyak és az alkalmazott jogintézmények összevetése

Ahogy arról a jogintézményekkel kapcsolatban már szó volt, a természetvédelem területén alkalmazott jogintézmények tartalma a terület sajátos szabályozási tárgyaihoz igazodik. Az alábbiakban áttekintjük, mely szabályozási tárgyakhoz milyen jogintézményeket rendel a közösségi jog:

<b>Szabályozási tárgy</b>	<b>Alkalmazott jogintézmény</b>
Élőhelyek	védetté nyilvánítás jogszabály-alkotás közigazgatási eszközök szerződéses eszközök állapotfelmérés
Állat- és növényfajok	védetté nyilvánítás tilalmak korlátozások jogszabályi felmentések hatósági engedélyek



### 2.3. A hazai környezetjog jogintézményeinek listája

A természetvédelem magyar jogi szabályozásának tárgyai a közösségi szabályozáshoz hasonlóan:

- a természeti területek (amely alapján véve megfelel a közösségi jog „természetes élőhely” fogalmának),
- az állat- és növényfajok, továbbá a gombák és mikroorganizmusok, valamint ezek élőhelyei.

Ez a szabályozási tárgykör kiegészül még a tájvédelem tárgykörével.

A jogi szabályozás az alábbi jogintézményeket tartalmazza:

- **védetté nyilvánítás** (jogszabályalkotás). A természeti területek és természeti értékek – vadon élő állat- és növényfajok, földtani értékek – kiemelt oltalma a hazai szabályozás egyik fő része. A védett természeti területek típusai; nemzeti park, tájvédelmi körzet, természetvédelmi terület, természeti emlék. Ezek közül a természetvédelmi terület és természeti emlék jelentősége szerint lehet országos vagy helyi jelentőségű. A védettség foka szerint megkülönböztethetünk védett és fokozottan védett területeket. A természetvédelmi oltalom védetté nyilvánító jogszabály (rendelet) alkotásával jön létre. Védetté nyilvánító jogszabály kiadására országos jelentőségű védett terület, továbbá állat- és növényfaj esetében a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter, helyi jelentőségű védett terület esetében pedig a helyi önkormányzat képviselőtestülete jogosult.
- **hatósági eszközök** (tilalmak, korlátozások, engedélyek). A védett területek valamint a védett fajok megőrzésére vonatkozó szabályok rendszere gyakorlatilag teljes egészében közigazgatási intézkedésekre – tilalmakra, korlátozásokra, engedélyezésre, hatósági ellenőrzésre és szankciókra (bírságolásra) – épül. Egyáltalán nem utal a szabályozás a természetvédelmi feladatok szerződéses megoldására. Az államháztartás szabályai és a polgári jog keretei között persze ez lehetséges, sőt bizonyos gyakorlata is kialakult már.
- **polgári jogi jogintézmények** (kártérítés, kártalanítás). Az új magyar természetvédelmi jogi szabályozás alkalmazza a polgári jog eszközeit is. A legfontosabb polgári jogi intézmény a természeti értékekben okozott kárért járó kártérítés
- bírság, illetve büntetőjogi és szabálysértési jogintézmények (**szankciók**). A természetvédelem szankciórendszerének alapját a természetvédelmi bírság, mint objektív alapú államigazgatási szankció képezi. A szankciórendszer kiegészül a természetvédelmi szabálysértésre és a természetkárosítás büncselekményére vonatkozó rendelkezésekkel.
- **pénzügyi eszközök** (kártalanítás). Nyugat-európai államokban az állami természetvédelmi intézkedések között fontos szerepet kap a természetvédelmi érdekből elrendelt korlátozásokért fizetett kártalanítás. Ennek jogszabályi kereteit a hazai természetvédelmi szabályozás is megállapítja.

### 2.4. A szabályozási tárgyak és az alkalmazott jogintézmények összevetése

A közösségi joghoz hasonlóan a magyar szabályozásban is a természetvédelem területén alkalmazott jogintézmények tartalma a terület sajátos szabályozási tárgyaihoz igazodik.

Az alábbiakban áttekintjük, mely szabályozási tárgyakhoz milyen jogintézményeket rendel a hazai jog:

<b>Szabályozási tárgy</b>	<b>Alkalmazott jogintézmény</b>
Természeti területek	védetté nyilvánítás (jogszabály-alkotás) tilalmak korlátozások hatósági engedélyek állapotfelmérés kártalanítás, kártérítés szankciók
Állat- és növényfajok, mikroorganizmusok, gombák	védetté nyilvánítás (jogszabály-alkotás) tilalmak korlátozások hatósági engedélyek kártalanítás, kártérítés szankciók

## 2.5. Az EU és a hazai jogintézményi rendszer összevetése

Az alábbi táblázat a közösségi jog és a hazai jog természetvédelemmel kapcsolatos jogintézményeinek összehasonlítását adja.

<b>Közösségi jog</b>		<b>Magyar jog</b>	
<i>Szabályozási tárgy</i>	<i>Jogintézmény</i>	<i>Szabályozási tárgy</i>	<i>Jogintézmény</i>
Élőhelyek	védetté nyilvánítás jogszabály-alkotás közigazgatási eszközök szerződéses eszközök állapotfelmérés	Természeti területek	védetté nyilvánítás (jogszabály-alkotás) tilalmak korlátozások hatósági engedélyek állapotfelmérés kártalanítás, kártérítés szankciók
Állat- és növényfajok	védetté nyilvánítás tilalmak korlátozások jogszabályi felmentések hatósági engedélyek	Állat-és növényfajok, mikroorganizmusok, gombák	védetté nyilvánítás (jogszabály-alkotás) tilalmak korlátozások hatósági engedélyek kártalanítás, kártérítés szankciók

Amint a táblázatból látható, a közösségi és a hazai természetvédelmi szabályozás tárgyai, jogintézményi rendszere majdnem teljes mértékben megegyeznek.

A természetvédelem hazai jogintézményi rendszerének fejlesztése tekintetében elsődleges célnak a hatósági eszközök érvényesíthetősége tekinthető.

Magyarországon a természetvédelemért felelős hatáskörrel rendelkező hatósági szervezet a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium irányításával működő nemzeti park igazgatóságok szervezetrendszere. A hatósági szervezet további fejlesztése tekintetében a közösségi jog nem ad iránymutatást, így az a hazai viszonyok függvénye.

## 2.6. Szabályozási módszertan

Az EU által alkalmazott jogintézményekből a következő módszertani sajátosságok és az ezekből levonható módszertani következtetések:

A külső integráció tekintetében megállapítható, hogy a természetvédelem jogi szabályozása elsősorban a mezőgazdaság, az erdőgazdálkodás és a vadgazdálkodás területeihez kapcsolódik. Az ezeken a területeken megjelenő gazdasági érdekek sok ponton kapcsolódnak a természetvédelemhez, illetve gyakran konfliktusba kerülnek a természetvédelem érdekeivel. Különösen fontosak ezek a szempontok azért is, mert az EU gazdaságpolitikájának egyik legfontosabb területe a mezőgazdaság. Éppen ezért a gazdaságpolitikának és a környezetpolitikának lényeges feladata ezen érdekek összehangolása. A szabályozásban megtalálhatók a közös pontok is, így az erdők levegőszennyezés elleni védelme, illetve tűz elleni védelme. Egy másik fontos kapcsolódó gazdasági ág az idegenforgalom. Ennek a természetvédelemmel való kapcsolatában sok a kiaknázható lehetőség. Nem elhanyagolható az ipar jelentősége sem, hiszen az ipari tevékenység számos veszélyt jelent a természetvédelem számára.

A belső integráció tekintetében a természetvédelem szabályozása más területektől sajátosságaiban eltér. Az integráció itt elsősorban az általános környezetpolitikai célkitűzések egységességében nyilvánul meg.

A hatásköri integráció tekintetében számos megoldás elképzelhető, amelyekre a közösségi szabályozás nem ad iránymutatást. A természetvédelmi szabályozás végrehajtása érdekében a közösségi jog csak a hatáskörrel rendelkező hatóság kijelölését írja elő. Ez lehet az általános környezetvédelmi igazgatási szervezetbe integrálódó, vagy attól elkülönülő szervezet is.

A természetvédelem szabályozási területén viszonylag kevés szerephez jutnak a piaci módszerek. A direktívák által nevesített eszköz a szerződéses intézkedések alkalmazása, amelynek tartalmát azonban a szabályozás nem adja meg. A szabályozás azonban elsősorban a hagyományos közigazgatási eszközökön alapul.

A természetvédelem területén sem mértékrendelkezések, sem technológiai előírások nem jelennek meg. A szabályozás tevékenységorientált, tehát elsősorban a természeti értékeket veszélyeztető tevékenységek tilalmát illetve korlátozásait tartalmazza.

A közösségi jog szabályozási módszertana elsősorban a hagyományos közigazgatási eszközökön alapul. A természetvédelmi szabályozás fejlődését vizsgálva kitűnik, hogy az új szabályozás sem változtat lényegesen ezen a felfogáson. A természetvédelem területén a következő években nem várható alapvető új szabályozás, így a jelenlegi szabályozási rendszer hosszú ideig változatlan marad. Az ipari tevékenységek fokozott figyelembe vételére utal a beruházásokhoz végzendő hatásvizsgálat természetvédelmi vonatkozásainak részletes szabályozása. Az intézményi rend tekintetében ugyancsak a hagyományos hatósági szervezet jelentőségének fennmaradása várható.

A természetvédelem hazai jogintézményeiben ugyancsak a hatósági eszközök túlsúlya nyilvánul meg. A szabályozási területek közül a természetvédelem elsősorban az erdőgazdálkodás és a vadgazdálkodás ágazati szabályaihoz kapcsolódik. Ugyancsak jelentős a mezőgazdaság szabályozásához, így például a termőföldre vonatkozó szabályokhoz való

kapcsolódás. Az ipari tevékenységek közül a bányászat szabályozása kapcsolódik főleg a természetvédelemhez.

A piaci eszközök alkalmazása a természetvédelem terén a közösségi szabályozáshoz hasonlóan csekély.

A környezetvédelmi törvény a természet védelméről szóló törvényhez képest háttérjogszabály szerepét tölti be. Az utóbbi jogszabály a természetvédelem kérdéseit átfogóan szabályozza. Ez a törvény alapján véve a hatósági eszközök megerősítését célozza. Új elemként jelenik meg a természetvédelmi korlátozásokért járó kártalanításoknak a korábbi szabályozáshoz képest kiterjedtebb rendszere.

A jogi szabályozásban az utóbbi időben nagy hangsúlyt kapott a tulajdonjogi viszonyok rendezése, nevezetesen a védett természeti területeken az állami tulajdon növelése.

A szabályozási módszertan fejlődése a hatósági eszközök fejlesztése irányába mutat. A hatósági döntések megalapozásában egyre nagyobb hangsúlyt kap az információ-gyűjtés, adatbázisok létrehozása. Ezek fejlesztése a jövőben nagyban hozzájárulhat a közigazgatási eszközök hatékony alkalmazásához. Kiaknázatlan lehetőség még az adókedvezmények alkalmazása a természeti értékeket kímélő gazdasági tevékenységekkel kapcsolatban.

### **3. Levegőtisztaság-védelem**

Vizsgálatunk célja annak felvázolása, hogy az Európai Unió környezeti jogi szabályozásán belül a levegőtisztaság-védelem milyen jogintézményi rendet, milyen szabályozási módszert követ. Ennek a kérdésnek a megválaszolása elsősorban a levegőtisztaság-védelmi jogintézmények feltérképezésén keresztül lehetséges, majd erre alapozva állapítható meg, hogy milyen módon szabályoz az EU és alkalmazott módszere hogyan jellemezhető.

Miért van szükség erre az elemzésre? A környezetvédelmi szabályozás és igazgatás EU konformmá tétele összetett feladat. A kialakult hagyományokkal rendelkező magyar jogszabályi és jogintézményi rendszert teljes mértékben az *acquis communautaire* képére formálni lehetetlen feladat volna, de nem is szükséges. A konformitás nem jelentheti a teljes azonosságot, csupán az EU jogszabályi rendszerének szellemében való jogalkotást és végrehajtást. Ez csak úgy végezhető el, ha mindenki számára világosan látszik, hogy mit akar elérni az EU környezeti szabályozás, és azt milyen eszközökön keresztül próbálja megvalósítani. Amennyiben ezekkel a célokkal és a hozzájuk vezető módszerekkel azonosul a magyar jogalkotási és jogalkalmazási rend, akkor tesz eleget a megfelelési elvárásoknak.

A különbségek és hasonlóságok felderítése összevetésen alapul: az uniós és a magyar rendszer összehasonlításán. Az összehasonlítás gyakorlati és elméleti is egyben, hiszen a konkrét jogszabályok elemzésén keresztül tesz elméleti szintű megállapításokat. Célunk tehát nem a részletes elemzés, hanem a jelenségek szintjén való vizsgálódás, és annak tisztázása, hogy az a két jogrendszerben alkalmazott módszerek és eszközök mennyiben felelnek meg egymásnak. Feladatunk a hasonlóságra és az eltérésre való rámutatás.

### 3.2. A táblázat rövid magyarázata – a jogintézmények

A táblázatban tömören összefoglaltuk, hogy melyek a két jogrendszer alapvető jogintézményei. A hasonlóságok és eltérések jelzésével azt kívántuk megállapítani, hogy mennyire követi a magyar levegőtisztaság-védelmi szabályozás azt a rendet, amely az Unió sajátja. A jogintézmények szintjén ez a követés nem teljes ugyan, de megfelelő alap arra, hogy olyan szabályrendszer és végrehajtási szerkezet alakulhasson ki, amely eleget tud tenni az uniós elvárásoknak.

- A **fogalmak és definíciók** terén elsőrendű szempont a teljes azonosság, mind lefedettség, mind tartalom terén. Egy jogszabály csakis úgy értelmezhető maradéktalan pontossággal, ha azok a fogalmak, amelyekkel operál, minden esetben ugyanazt a tárgyat, tevékenységet, módszert, stb. fedik le.
- A **határértékeknek** mind formai, mind tartalmi szempontból hasonlóaknak kell lenniük. A határértékek kötelező betartásának elrendelése azonos jogszabályi szinten történjen, és a mérési mód/eljárás tekintetében is hasonló módszert kell követniük.
- A **tervezést**, mint jogi eszközt az EU a konkrét irányelvek szintjén csak mint végső megoldást adja, hiszen nem kötelez egységes levegőtisztaság-védelmi tervek készítésére. Ugyanakkor a levegőszennyezés természetét figyelembe véve ilyen terveket szükséges készíteni és az egész jogi szabályozást úgy kell alakítani, hogy ezek a tervek végrehajthatók legyenek. A hatóságok és a szennyezők tevékenységének összehangolása jelenleg nem éri el azt a szintet, amely biztosíthatná a hatékony cselekvést, ezért a megfelelő szinten és megfelelő távra szóló levegőtisztaság-védelmi programokat kell készíteni. Ennek végrehajtási hátterét természetesen ki kell munkálni.
- A **hatósági rendszer** kialakítása, a hatóságok feladatainak és hatáskörének meghatározása az egyes tagállamokra hárul. Az irányelvek legtöbbje adottnak veszi a levegőtisztaság-védelem feladatait ellátó nemzeti hatósági rendszer meglétét, ezért csupán azon feladatokra, kötelezettségekre, jogokra és lehetőségekre utal, amelyekkel ezek a hatóságokra rendelkeznek. Természetesen azt sem szabják meg az irányelvek, hogy a hatóságok mely szintjén kell végrehajtani az egyes specifikus szabályokat – ez minden esetben a tagállam feladata meghatározni.
- Az **engedélyek**, az engedélyezési eljárás jelen pillanatban igen tarka képet mutat mind az EU-ban, mind Magyarországon. A hatályos szabályozás szerint számos és sokféle engedély létezik a levegőtisztaság-védelem terén. Az EU által engedélykötelesnek meghatározott tevékenységek a magyar szabályozásban is engedélyhez vannak kötve. Természetesen az engedély tartalmának meghatározása esetében a magyar engedélynek is ennek a tartalomnak kell megfelelnie.

### 3.1. Jogintézmények az EU és a magyar levegőtisztaság-védelmi szabályozásban

Jogintézmények	Európai Unió	Magyarország	Hasonlóság / különbség
<b>Fogalmak</b>	Jelentős mennyiségű és pontos definiálása a szabályozandó tárgyakkal.	Rendszerint értelmező rendelkezésként definiál, vagy jogszabály-értelmezéssel kapunk definíciót, esetlegesen más jogszabályban lelhető fel a definíció.	Az alapvető definíciók jelen vannak a magyar szabályozásban, de sok esetben hiányos, nem egyértelmű, pontos a definíció. Ez félreértésre adhat okot.
<b>Határértékek: – levegőtisztasági – kibocsátási</b>	Az egész szabályozás a határértékek köré csoportosul. Egyes anyagokra és tevékenység-fajtákkal kapcsolatban ad meg határértékeket – az ezeknek való megfelelés kötelezettségén alapul a szabályozás.	Mind emissziós, mind imissziós határértékek előírásával szabályoz.	<u>Hasonlóság:</u> magának a határértékeknek az alkalmazása. Az egyes határértékfajták megegyeznek. <u>Különbség:</u> a határérték mértékének megszabása különböző jogszabályi szinten történik.
<b>Védettségi övezetek</b>	Az EU irányelvek lehetőséget adnak eltérő védettségi területek kijelölésére.	Az ország területe különböző védettségi fokú övezetekre van felosztva.	Nagymértékben hasonló.
<b>Tervezés</b>	A határértékeknek való meg nem felelés esetére akciótervek készítése és végrehajtása.	A levegőtisztaság-védelmi követelmények érvényre juttatása a területrendezési, fejlesztési, vállalati tervezés során. Levegőtisztaság-védelmi Ágazatközi Intézkedési Program.	Nehezen összehasonlítható, de a feltételek adottak a megfelelő tervezéshez. Konkrét jogszabályi kötelezés nincs.
<b>Hatóságok</b>	Az irányelvekben megszabott feladatok végrehajtását a nemzeti illetékes hatóságok végzik.	Az illetékes hatósági rendszer jogszabályi rögzítése megtörtént, a feladatok és hatáskör telepítésével egyetemben.	A jogi szabályozás tartalma és a végrehajtás hatékonysága vizsgálata dönti el, hogy megfelelő-e a jelenlegi hatósági szervezeti rendszer.
<b>Engedélyezés</b>	Az engedély szerves része a szabályozásnak. Az engedély tartalmát, a kibocsátó hatóság jogait és kötelezettségeit rendszerint meghatározzák az egyes irányelvek.	Számos tevékenység engedélyhez kötött. Az engedély tartalma jogszabályban meghatározott.	A szabályozás hasonló; annak biztosítása a cél, hogy az egyes engedélyfajták jelen legyenek a magyar szabályozásban, és azok tartalma azonos legyen az uniós-béliekével.

<b>Ellenőrzés mérésekkel, monitoring</b>	A határértékeknek való megfelelést, ill. az eltérést, a levegő szennyezettségének mértékét mérésekkel rendszeresen ellenőrizni kell. A mérések módjának pontos meghatározása az irányelvek mellékleteiben található.	Egyes légszennyező anyagok és tevékenységek ellenőrzése mérésekkel vagy a hatóság vagy a szennyező feladata.	A jogintézmény jelen van a szabályozásban, a tartalmi és módszerbeli eltérés azonban jelentős lehet.
<b>Szankciók</b>	Az uniós szabályozásban egyedi szankciók nem találhatók, viszont a tagállamok az egyes irányelvek nem megfelelő alkalmazása miatt szankcionálhatók.	Az alkalmazott leggyakoribb szankció a légszennyezési bírság. Sajátossága: reaktív, nem proaktív.	<i>(Nem összehasonlítható.)</i>
<b>Derogáció</b>	Az EU szabályozás sajátossága; az irányelvek alkalmazási kötelezettségének időleges halasztása.	Egyes jogszabályokban fellelhető, „türelmi idő” formájában.	Hasonló, funkciójában és formájában is.

- **Ellenőrzés mérésekkel.** A jogszabályi vagy az egyedi engedélyben foglalt kötelezettségeknek való megfelelés ellenőrzése többféle módon történhet. Mivel a levegőtisztaságvédelem fő eszköze jelen pillanatban is a határértékekkel való szabályozás, ezért az ellenőrzés is főképpen a határértékek mérésével történik. A mérés történhet egyedi, területi vagy országos szinten a határérték és a szennyezés természetétől függően. Az EU irányelvi az egyes szennyező anyagokra konkrét mérési módszert adnak meg mellékleteikben. A magyar szabályozás jogszabályi szinten csupán azt határozza meg, hogy ki, hol és mit mér – magát a mérési módszert szabvány szintjén adja közre. Ez a szabvány egyes esetekben kötelező érvényű, más esetben nem. Nem egységes tehát a módszer, de nem egységes a mérési hálózat sem. Sokféle hatóság sokféle mérést végez, amelynek eredményei nem futnak össze egy olyan egységes adatbázisban, amely lehetővé tenné egyrészt a tervezést, másrészt a végrehajtás eredményességét. Jogszabályban kell rögzíteni az egységes, és az európai mérő és monitoring hálózatba beilleszthető mérőhálózat létrehozását, annak pontos leírásával és az illetékes hatóságok megnevezésével, az adatok egységes adatbázisban való kezelésének kötelezettségével egyetemben.
- A **szankcionálás** mikéntjét nem határozza meg az Unió. Ez a tagállamok környezeti igazgatásának és jogszabályrendszeri fejlettségének függvénye. Ugyanakkor az általános alapelvekből következik, hogy a szankcionálás nem cél és nem megoldás, csupán egy olyan végső eszköz, amely minden más eszköz megghiúsulása esetén vethető be. Itt csupán utalunk a megelőzés elvének érvényesítésére, valamint a közvetett hatásmechanizmusra alapozó, direkt módon ható eszközök és az egyéb szabályozó (gazdasági, együttműködési, önszabályozó típusú) eszközök vegyítésének szükségességére. Arra is rá kell mutatunk, hogy bár konkrét levegőtisztaság-védelmi szankciókat nem találunk az egyes irányelvekben/jogszabályokban, ugyanakkor fennáll a tagállamoknak a jogi szabályozó bevezetési kötelezettsége. Amennyiben ezt elmulasztja, vagy a Bizottság megítélése szerint nem megfelelő módon végzi el egy tagállam, úgy bírósági útra terelhető az ügy, és végső szankcióként bírságható a szóban forgó tagállam.
- Az időszakos **derogáció**, mint azt már említettük, az EU jogának sajátja. Célja, hogy a kötelezettségeknek való megfelelés szempontjából különböző fejlettségi szinten levők állók szintjüknek megfelelő ütemben legyenek képesek végrehajtani a szabályokat. Ez a fajta szabályozás megtalálható már a legújabb magyar levegőtisztaság-védelmi jogszabályokban is.

### 3.3. Egyedi sajátosságok az EU-ban

Természetesen vizsgálatunk során főképpen az általánost, a mindenhol előforduló elemeket emeljük ki és ennek alapján próbálunk következtetésekre jutni. Ugyanakkor az általánostól eltérőt, az egyedi sajátosságokat is szükségesnek tartjuk kiemelni, hiszen ezek tovább árnyalhatják a kialakított képet.

Itt csupán példálódzó jelleggel kívánjuk felsorolni és értékelni a sajátosan uniós szabályozási elemeket, egyes irányelvekből konkrét példákat kiragadva.

- Az irányelvek legtöbbször említésre kerülnek az ún. adaptációs bizottságok. Ezen bizottságok feladata a tudományos és technológiai fejlődésre figyelve az irányelvek által felállított követelmények adaptációját elvégezni.



- Az NO<sub>2</sub> és az SO<sub>2</sub> határértékekről rendelkező irányelvek előírják, hogy ezeknek a határértékeknek a WHO kutatási eredményein kell alapulniuk.
- Az irányelvek jelentős részében találunk az adatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezést (pl. az NO<sub>2</sub> irányelv 7§ (3) bek., vagy az engedély iránti kérelem és a hatóság döntése hozzáférhetősége kimondása).
- A tagállamok egymás közötti, illetve az EU Bizottsága felé irányuló információcserére nagy hangsúlyt fektetnek az irányelvek.
- A fokozatosság elve visszaköszön az egyedi rendelkezésekben (pl. a már működő létesítményekre vonatkozó követelmények fokozatos bevezetése).

Itt tartjuk fontosnak néhány szót szólni arról, hogy milyen sajátos vonásai vannak az EU és ennek kapcsán a magyar levegőtisztaság-védelmi szabályozásnak. Elsősorban arra koncentrálnak, hogy mint rendszer, milyen sajátosságokat mutat az egyik és a másik. Az EU-ban a szabályozás legnagyobb részben irányelvekkel történik, amelyek egy elérendő célállapotot tűznek a tagállamok elé. A minden tagállamra egységesen kötelező és automatikusan a jogrendszerük részévé váló rendeletek jóval kisebb számban fordulnak elő. Ez a szabályozás tárgyspecifikus, hiszen elsősorban a szabályozandó tárgyak külön-külön kerültek kodifikálásra. Értjük ezalatt azt, hogy egyes levegőszennyező forrásokat tárgykörönként azonos vagy hasonló jogi eszközökkel, de egyenként, külön irányelvben szabályozza az unió.

A magyar szabályozás egy olyan koherens rendszert alakított ki, amelynek gerincét a nemzeti környezetvédelmi jogalkotásban bevett hagyományos jogintézmények képezik. A rendszer vertikálisan felépített, és alapvetően két-három alapjogszabályban (rendeletben) adja meg azokat a jogi eszközöket, amelyeket később, az alsóbbrendű jogszabályokban valamennyi szennyező forrásra alkalmaz.

### 3.4. Szabályozási tárgyak és a szabályozásukra hivatott jogintézmények összevetése

A szabályozási tárgyak felsorolását mellőzve csupán arra koncentrálnak, hogy melyek azok a nagyobb, összefoglaló tárgykörök, amelyekben az EU levegőtisztaság-védelmi szabályokat alkotott. Ezek a következők:

#### 1) Levegőminőség

- kén-dioxid
- nitrogén-dioxid
- szálló por
- ólom
- ózon
- klórozott szénhidrogének (CFC-k)
- szén-dioxid és egyéb üvegházhatású gázok
- a légszennyezést mérő állomások és hálózatok adatainak és információinak kölcsönös átadása

#### 2) Légszennyezés-kibocsátás csökkentése:

- üzemanyagok
- járművek légszennyező-anyag kibocsátása

- 3) Ipari létesítmények légszennyező-anyag kibocsátása:
  - nagy teljesítményű tüzelőberendezések
  - hulladékégetők
- 4) Ózonréteget károsító anyagok kibocsátásának korlátozása
- 5) Az országhatárokon áttérjedő légszennyezés csökkentése

Egységes jellemzője a szabályozásnak, hogy az egyes tárgykörökben azonos vagy hasonló jogi eszközöket alkalmaz. Ez a hasonlóság olyannyira szembetűnő, hogy az egyes csoportokba tartozó irányelvek mintha tükörképei volnának egymásnak. Az egyes kategóriákban jellegzetes jogintézményeket találunk, amelyek a következő módon foglalhatók össze:

#### 1) **Levegőminőség:**

- az egyes légszennyező anyagokra határértékek megadása,
- a határértékektől való eltérést lehetővé tevő zónák kialakításának lehetősége,
- a levegőtisztaság mérése (mérési módszer),
- jelentési kötelezettség az EU Bizottságának,
- időszakos derogáció engedélyezése

#### 2) **Légszennyezés-kibocsátás csökkentése:**

- határértékek megadása (ólomtartalom, kéntartalom)
- környezetvédelmi követelmények érvényesítése a járművek típusengedélyezése és forgalomba helyezése esetében – a gépjárművek motorjainak emissziójára épülő rendszer
- gázolajtároló és szállító berendezések műszaki követelményeinek meghatározása
- referenciamódszer megadása a mellékletben
- adaptációs bizottság felállítása
- a magas oktánszámú ólmozott benzin forgalmazásának megtiltási lehetősége
- időszakos derogáció engedélyezése

#### 3) **Ipari létesítmények légszennyező-anyag kibocsátása:**

- az ipari létesítmények/üzemek üzembe helyezési és üzemeltetési technikai előírásainak meghatározása
- a működés engedélyhez kötése
- kibocsátási határértékek meghatározása
- az engedélyezési rendszer és eljárás részletes szabályozását a tagállamok hatáskörébe utalja, de az engedélyezés alapkritériumait felsorolja a vonatkozó irányelv
- a hatóságok jogai és kötelességei az engedélyezés során
- a szigorúbb felé való eltérés megengedett
- az előírt határértékek folyamatos monitoringja
- az illetékes hatóságok derogációt engedélyezhetnek – diszkrecionalitás megjelenése

#### 4) **Ózonréteget károsító anyagok kibocsátásának korlátozása**

- egységes monitoring-rendszer felállítása
- nemzeti akcióprogramok megalkotása és végrehajtása nemzeti szinten
- az adatgyűjtés, a megfelelő eljárások és adatelemzési módszerek kialakításának biztosítása a Bizottsággal szoros együttműködésben (CO2 katalógus, a rendelkezésre álló legjobb technológia meghatározása)

### 5) Az országhatárokon áterjedő légszennyezés csökkentése

- az 1979-es Genfi Egyezmény és jegyzőkönyveinek átvétele, az azokban foglaltak EU-ra kötelezőként való elismerése
- főleg a nitrogén-oxidok országhatárokon való áterjedésének ellenőrzése, megakadályozása

### 3.5. Szabályozási módszertan az EU-ban

Ebben a pontban arra keressük a választ, hogy a felvázolt jogintézményi jellemzőkre alapozva milyen módszertani sajátosságokat állapíthatunk meg az EU és a magyar levegőtisztaság-védelmi szabályozásban.

Elsőként az EU szabályozásról kell szólnunk. Az EU szabályozás a levegőtisztaság-védelem terén közel áll egy nemzeti jogrendszer számára megfelelő szabályozáshoz, nagyjából azonos rendszerben és elvek alapján építkezik. Megjelennek a levegőminőségi értékek, a kibocsátások szabályozása, méghozzá helyhez kötött forrásokra, mozgó forrásokra és termékekre egyaránt. Ami még a rendszer egészéből pillanatnyilag hiányzik, az az integrált szemlélet.

Amennyiben három metodológiai kategóriában gondolkodunk, akkor a következő megállapításokat tehetjük.

#### *a) Szektorális versus integrált szabályozás*

Az alapgondolat az, hogy vajon a levegőtisztaság-védelmi megfontolások megjelennek-e a gazdasági élet más szabályozási területein. Ismerve az EU környezetpolitikáját, valamint a területre vonatkozó szabályozókat, azt kell mondanunk, hogy aligha. Nem szabad elfelejtenünk arról, hogy az EU elsősorban gazdasági, piaci integráció céljából jött létre, a környezetvédelem csak mint szükséges velejáró jelent meg. Ezt a szereposztást látszik igazolni a gazdasági szabályok dominanciája, valamint az a tény, hogy a csatlakozásra való felkészülést maga a magyar környezetvédelmi közigazgatás is a Fehér Könyvre koncentrálni kezdte meg.

Az integráció második szintje az ún. belső integráció, amelynek során az egyes környezeti elemek egységes szemlélet szerint kerülnek szabályozásra. Ebben az esetben is azt kell mondanunk, hogy az EU külön, jól elhatárolható csomagban adja közre a levegőtisztaság-védelmi joganyagot. Ahol kapcsolódási pontok adódnak vagy adódhatnak, mint például az erdők légszennyezettsége vagy a hulladékégetés, sem használja ki igazán az integrálásból származó előnyöket. A belső integráció, mint követelmény csupán 1996-ban, az IPPC irányelv deklarálásával jelent meg, ezért ennek hatásai nem igazán látszanak a levegőtisztaság-védelemben.

Itt kell szólnunk a legutóbbi változásról, amely a levegőtisztasági szabályozást érinti. A levegőminőségi irányelveket a Bizottság felülvizsgálta, és új irányelvet alkotott. A régi irányelvek esetében sok probléma merült fel az elmúlt években; többek között, hogy nagyban különböztek a megkövetelt mérési és jelentéstételi módszerek, valamint a tagállamok eltérő módon interpretálták ez egyes rendelkezéseket. Ezeket a problémákat a Bizottság úgy próbálta megoldani, hogy megalkotott egy keret-direktívát, amelynek célja egy egységes kritériumokon és módszereken alapuló levegőminőségi mérési módszer létrehozása. A keretdirektívát követni fogják az egyes szennyező anyagokra vonatkozó határértékeket meghatározó társ-direktívák.

### *b) Hagyományos vagy piaci módszereken alapuló szabályozás*

Nem mondhatjuk ki egyértelműen, hogy az EU levegőtisztasági szabályozása a hagyományos eszközökre épül. Magának az irányelvnek, mint szabályozó eszköznek a természetete olyan, hogy teret enged a kitűzött cél eléréséhez leginkább megfelelő megoldás kiválasztásának. Igaz, hogy az esetek legnagyobb részében egyértelműen engedélyhez köti az egyes légszennyező tevékenységeket, de azt nem határozza meg például, hogy a levegőminőségi határértékeket milyen módszerrel kell tartani. Azt kell tehát mondanunk, hogy olyan területeken, ahol a hagyományos módszerek – hatósági kötelezés, engedélyezés, ellenőrzés – megfelelően biztosítani tudják a környezet állapotának fenntartását vagy javítását, ott az EU ezekkel operál. Nem köti meg azonban az egyes tagállamok kezét a gazdasági és önkéntes alapú eszközök alkalmazásában sem. Hangsúlyozzuk, hogy ez az adott tagállamon múlik.

### *c) Mértékrendelkezések és technológiai előírások*

Az első módszert sűrűn alkalmazza az EU levegővédelmi szabályozásában. Korábban már említettük, hogy az egyes légszennyező anyagokra, az üzemanyagok szennyezőanyag-tartalmára, a hulladékégetők szennyezőanyag kibocsátására, stb. határértékeket adnak meg a vonatkozó irányelvek mellékleteikben. Ezeket a mennyiségi előírásokat nem váltották fel eddig a technológiára vonatkozó követelmények. A legismertebb ilyen követelmény, a BAT vagy BATNEEC, amely konkretizált formában érvényesül egy-egy jogszabályban. A BATNEEC, mint elv megjelenik a hulladékégetőkre vonatkozó direktívákban, de csupán ajánlás szintjén, nem konkrét követelményekre lefordítva.

## 3.6. Szabályozási módszerek hazánkban

A szabályozás módszere nagyban függ az adott jogrendszer történeti kialakulásától, fejlődésétől, társadalmi szokásaitól, jogi kultúrájától. A magyar szabályozás hagyományos felépülése: törvény – rendelet – egyéb szabályok, az általánostól a speciálisig terjedő szabályozási mód, a nem elemenkénti, hanem átfogó rendelkezéseket tartalmazó jogszabályok alkalmazása, és a jogintézmények megvalósulását elősegítő speciális intézkedések (szankciók, jogi garanciák, stb.) tartozik ebbe a kérdéskörbe. Az alkalmazott módszerek legtöbbször a közigazgatási befolyás hagyományos eszközeihez kötött.

### *a) Szektorális versus integrált szabályozás*

A magyar környezetvédelmi jog egészére, így a levegőtisztaság-védelmi részre is a szektorális, elkülönülő szabályozás jellemző. Nem csupán a külső, de a belső integráció sem valósul meg. A levegőtisztaság-védelem szoros összefüggésben áll az energiapolitikával és szabályozással, de ugyanígy a közlekedéssel vagy a mezőgazdasággal. Az ágazati politikák és megvalósulásukat segítő jogi szabályozás még mindig erősen szektorális, elkülönülő szemléletben születnek, bár közeledés tapasztalható a környezeti politika szintjén.

### *b) Hagyományos vagy piaci módszereken alapuló szabályozás*

A hazai levegővédelmi szabályozás fő eszköze az egyes légszennyező anyagokra határértékek – döntően kibocsátási – megszabása. Emellé társul a hatósági engedélyezési, ellenőrzési, szankcionálási tevékenység, amely szintén arra utal, hogy jelenleg is a hagyományos, közvetlen szabályozás érvényesül. Nem találkozunk olyan gazdasági, vagy az önkéntes jogkövetést elősegítő szabályokkal, amelyek érdekeltté tennék a szennyezés okozóit annak csökkentésére.

### *c) Mértékrendelkezések és technológiai előírások*

Részben rendeleti szinten található határértékek, részben pedig a hatóság egyedi határozatban állapít meg határértékek a szennyező forrásra. A légszennyező források vizsgálatának módszereit rendelettel kötelezővé nyilvánított nemzeti szabványok adják meg.

Annak ellenére, hogy a magyar környezetvédelmi szabályozás egészére a szektorális megközelítés a jellemző, az egyes környezeti elemekre vonatkozó rendelkezések harmonizációja során figyelembe kell venni, hogy ezek a környezeti elemek nem önmagukban állnak. Amikor a vízminőség-védelmi vagy a veszélyes kémiai anyagokra vonatkozó szabályok harmonizációjára kerül sor, a szektorális megközelítés eddigi merev szemléletét félretéve kell egymással összecsengő és összefüggő szabályozási rendszert alkotó jogszabályokat hozni. Be kell látnunk, hogy a levegőtisztaság-védelmi szabályozás fokozatos harmonizációja csak úgy valósítható meg, ha a levegőszennyezéssel összefüggő más jogszabályok módosítása / bevezetése ezzel szinkronban történik. A következő területeken látjuk elkerülhetetlennek a jogszabályok és rendelkezések összehangolását:

- a veszélyes hulladékok égetéséről szóló direktíva levegőszennyezésre vonatkozó rendelkezéseinek bevezetésére csakis a veszélyes hulladékok kezelésének szabályozásával való összhangban kerülhet sor;
- az erdők légszennyezéséről rendelkező direktíva szabályainak adaptálása a hazai erdővédelmi rendelkezésekkel összhangban kell történjen.

Mivel a környezetvédelmi problémák a társadalmi-gazdasági élet más területeivel szintén szoros összefüggésben állnak, a környezetvédelmi – és azon belül a levegőminőség-védelmi – jogszabályoknak az egész magyar jogrendszerbe szervesen kell illeszkedniük. Ennek az igénynek a felerősödésével számolhatunk és számolnunk kell a közösségi rendelkezésekhez való igazodás folyamatában.

## **4. Zajvédelem**

Ebben a fejezetben az Európai Unió zajszabályozási rendjének alaposabb kiértékelésén keresztül próbálunk meg tanácsot adni arra nézve, hogy a magyar zajvédelmi jogszabályi rend milyen irányba kell, hogy fejlődjön, amennyiben meg kíván felelni az uniós elvárásoknak.

Az elemzés módszere megegyezik a korábbi fejezetekben alkalmazottal, vagyis egy összehasonlító táblázat lesz segítségünkre abban, hogy megállapíthassuk a két jogintézményrendszer és módszerbéli azonosságokat vagy különbségeket.

A táblázathoz kívánkozik néhány megjegyzés, néhány pont részletesebb magyarázatra szorul.

### 4.1. A szabályozási intézmények az EU-ban

#### ***Fogalmak***

Meglátásunk szerint a két rendszerben fellelhető fogalmak és definíciók eltérőek, elsősorban tárgyukat tekintve. Itt elég csak arra utalnunk, hogy amelye fogalom az egyik szabályozásban megvan, az a másiktól hiányzik. Mivel a definíciók a tárgyi hatályra utalnak, szükségesnek tartjuk, hogy amennyiben a szabályozási tárgykör lefedettsége teljessé válik, a definíciók szintén megegyezzenek a két szabályozási rendszerben.

### ***Szabályozási elvek***

Két alapelvet emeltünk ki az EU zajszabályozásából. Az első, a (jogsabályi) követelményeknek megfelelő termékek szabad kereskedelme. Ezt szinte mindegyik irányelv tartalmazza. A második elv a tanúsítási kötelezettség elve, amely azt fejezi ki, hogy a hatóság köteles kiadni a tanúsítványt, amennyiben a gép megfelel az előírt követelményeknek. A két alapelvvel kapcsolatban bővebben kell szólnunk arról, hogy az EU zajszabályozása erősen kötődik – sőt, szinte innen eredeztethető – az egységes európai piac létrehozásának filozófiájához. A cél a kereskedelmi korlátok eltörlése és ehhez olyan egységes szabályok megalkotása, amelyek elősegítik – többek között – a termékek szabad áramlását.

A magyar szabályozás ennél bonyolultabb, ugyanis nem mondja ki alapelvi szinten a megfelelő termékek szabad kereskedelmét, sem a második elvek. Ugyanakkor az egyes jogszabályi rendelkezésekből levezethetők ezen elvek, legalábbis elvi szinten.

### ***Határértékek, típusjóvá hagyások, zajtanúsítványok, termékjelzések***

Ebben a csoportban a legtipikusabb szabályozási eszközöket foglaltuk össze. Csupán a legfőbb hasonlóságokra és különbségekre szeretnénk rámutatni. A határértékeknél ki kell emelnünk, hogy az EU kizárólag emissziós, vagyis zajkibocsátási határértékekre építi a szabályozást. A határérték meghatározása – néhány kivételtől eltekintve – az irányelvekben történik. A magyar emissziós határértékek szintén jogszabályban rögzítettek. A magyar szabályozás két megközelítést alkalmaz: az előbb említett ún. emissziós, kibocsátási típusú megközelítést, és az ún. emissziós megközelítést, amely egy adott területhez kötött, annak zajszennyezettségét tükrözi. Ez utóbbi tulajdonképpen minőségi határértékeken alapuló szabályozást jelent.

A **típusjóvá hagyások**, mint sajátos jogi eszközök explicite csak az EU szabályozásában vannak jelen. A magyar megfelelője egyes termékek esetében a minőség tanúsítás és a vásárlói tájékoztató, míg gépjárművek esetében a típusbizonyítvány. Ez utóbbi nem más, mint általános forgalomba hozatali engedély.

**Zajtanúsítványokkal** az építési gépek által kibocsátott zaj szabályozásánál találkozunk. Magyarországon ezekre a gépekre nem vonatkozik zajtanúsítási kötelezettség, ugyanakkor az egyéb ipari termékeknél a minőség tanúsítási rendszeren, a gépjárművek csoportjánál az egyes járművel egyedi engedélyezésen belül érvényesülnek ezek a követelmények.

A **termékjelzésekkel** kapcsolatban azt mondtuk, hogy a két rendszer hasonló mégis különböző. Míg az uniós szabályozás arra irányul, hogy egységes követelményrendszert alkalmazzon egyes termékekre, addig a magyar jogban a termék zaj- és rezgésjellemzőit a terméken magán vagy annak kísérő iratain kell feltüntetni. A szembeötlő különbség abban rejlik, hogy a magyar nem ad egységesen szabályozott jelzés-rendszert.

### ***Zajmérési eljárás***

Elvi hasonlóság ott mutatható ki, hogy maga a mérés szabályozva van mindkét rendszerben. A szabályozás módja és szintje azonban eltér: az EU-ban mellékletek határozzák meg és írják le a zajkibocsátási határértékek mérésének követendő módszerét, a magyar jog azonban nem emeli jogszabályi szintre ezt. Vannak ugyan jogszabály által kötelezővé nyilvánított mérési módszert tartalmazó szabványok, kérdéses azonban, hogy ezt megfelelő implementációs formaként elfogadja-e az EU Bizottsága.

### ***Egyéb szempontok***

A táblázat utolsó három sorában olyan szempontokat vizsgáltunk, amelyek sajátosan uniós követelmények.

Az EU felhatalmazza a tagállamokat olyan **érzékeny területek** kijelölésére, amelyekre környezetminőségi, imissziós szabályokat alkothatnak a zajvédelem előmozdítása érdekében. A határértékeknél már említett, hogy a magyar zajvédelmi szabályozás nagy része ilyen jellegű.

A motorkerékpárok zajkibocsátásáról szóló irányelv a **jövő szabályozási irányát meghatározó** – egyébként máshol is felbukkanó – koncepciót ad. Kimondja, hogy ezen berendezések zajszintjének emelése tilos a jövőben. Magyarországon ilyen elv deklarálásával sem ennyire konkrét, sem általánosabb formában nem találkozunk.

A EU tagállamaiban a háztartási eszközök megengedett zajkibocsátásáról szóló információért, a termékjelzésért a termék gyártója vagy importőre a felelős. A magyar termékfelelősségi szabályok szerint csak akkor felelősek ezek a személyek, ha a jelzést nem a hatóság bocsátotta ki, valamint a felelősség a törvényben felsorolt károk esetében áll csak fenn.

### **4.2. A szabályozási tárgyak és a szabályozásukra hivatott jogintézmények összevetése az EU és a magyar vonatkozásokban**

Csupán nagy vonalakban kívánjuk felvázolni a közösségi és a magyar szabályozási tárgyak és az azok szabályozásánál használt jogintézményeket.

#### ***Fogalmak, definíciók***

Ellentétben a közösségi joggal, a magyar nem definiálja a termékeket, legalábbis nem jogszabályi szinten. A tárgyi hatályt is érintő definíciók közül a zaj fogalmát emeljük ki; míg a kibocsátott zaj esetében a magyar jog azonos módon jár el, addig a (gép) kezelő felé kibocsátott zaj tekintetében hiányos a szabályozás. A meglévő egyéb definíciók különbözősége is eltérő interpretációra adhat okot, ezért szükséges ezek teljes megegyezése. Jelenleg ez nem így van.

### Jogintézmények az EU és a magyar zajvédelmi szabályozásban

Jogintézmények	Európai Unió	Magyarország	Hasonlóság / különbség
<b>Fogalmak</b>	A vonatkozó direktívákban számos definíciót találunk, de magát a zaj fogalmát nem határozza meg egyik sem.	A magyar jog definiálja a veszélyes mértékű zajt, és implicite az egyéb zajt is, de a többi fogalom terén vannak hiányosságok.	A két rendszerben használt fogalmak eltérőek, mind tárgyukat tekintve, mind tartalmukban.
<b>Szabályozási elvek</b>	A (jogsabályi) követelményeknek megfelelő termékek szabad kereskedelme, valamint a követelményeknek megfelelő termékek tanúsítási kötelezettsége elve jelenik meg.	A magyar zajvédelmi jogban áttételesen, az elv konkrét megfogalmazása nélkül megtalálhatók hasonló klauzulák.	A szó szerinti azonosság nem állítható, de elviekben hasonló.
<b>Határértékek</b>	A szabályozási eszközök egyike. Az irányelvek meghatározzák a betartandó határértéket.	A határértékek jogszabályok által rögzítettek.	A két szabályozás valójában azonos, bár különbség van abból a szempontból, hogy az EU nem használ imissziós határértékeket.
<b>Típusjövahagyások</b>	A legjellemzőbb jogi eszköz.	Nem található meg egy az egyben, de léteznek hasonló eszközök.	Az elvi hasonlóság kimondható.
<b>Zajtanúsítványok</b>	Leginkább az építési gépek esetében alkalmazott eszköz.	Nem a gépek, hanem az egyéb ipari termékek és a gépjárművek körére alkalmazandó.	Itt is csak az elvi hasonlóság mondható ki.
<b>Termékjelzések</b>	Részletes és egységes követelményrendszer.	Magyarországon nincs egységes és konzekvens szabályozás, bár vannak bizonyos kötelezettségek.	Hasonló, mégis különböző.
<b>Zajmérési eljárás</b>	Az irányelvek mellékleteikben megszabják a követendő mérési módszert.	A magyar zajvédelmi szabályozásban nem jogszabályi szintű a mérési módszer meghatározása.	Csak elvi hasonlóság mutatható ki.
<b>Érzékeny területek</b>	Az EU szabályozása teret enged a tagállami szabályozásnak e tárgyban.	Kidolgozott, részletes imissziós szabályok.	A konformitás magas foka érhető tetten.
<b>Szabályozási koncepció a jövőre nézve</b>	A jövő szabályozási irányát meghatározó klauzula.	Nem található ilyen.	Teljesen eltérő.
<b>Felelősség a termékjelzésért</b>	A háztartási eszközök esetében fennálló felelősségi szabály.	Csupán áttételesen rendelkezik erről, és a felelősség köre szűkebb.	Eltérő a szabályozás.



### *Határértékek*

A tárgyi hatály eltéréséből adódóan a határértékek sem esnek egybe (ezalatt nem a számszerű megegyezést értjük). A szabályozási tárgyak/körök lefedettségének megteremtésével együtt kell a hozzájuk szorosan kötődő határértékeket megalkotni a magyar jogban. A jelenleg főképpen szabványi szinten meglévő határértékeket jogszabályi szintre kellene emelni, a számszerű egyeztetés elvégzésével egyetemben.

### *Engedélyek*

Az engedélyek a termékjelzések és a határértékek között helyezkednek el. A két rendszer között nagyfokú a hasonlóság ezen a téren, ezért csupán apróbb változtatások szükségesek.

### *Megfelelőségi tanúsítvány*

Az EU-ban az építőipari gépek esetében alkalmazott jogi eszköz. Rendeltetése, hogy a gyártó/forgalmazó révén igazolja a típusengedélyezett termékfajta egyes egyedeinek megfelelőségét zajkibocsátás szempontjából. Ez a magyar rendszerben még nem használ eszközt, de átvétele feltétlenül szükséges.

### *Termékjelzések*

Az EU-ban a leghangsúlyosabban szabályozott háztartási gépek esetében csak a termékjelzések rendszer működik, tanúsítás helyett. Sok esetben a termékjelzés az EU-ban nem csupán vásárlói tájékoztató, de zajkibocsátási megfelelőségi tanúsítás is (pl. építőipari gépek). Ez a magyar jogban is megtaláljuk, annak hangsúlyosabban és részletesebb kifejtése azonban hiányzik. Szükséges megoldás lenne, ha magukon a termékeken, valamint azok kísérő iratain tüntetik fel a zajjellemzőket.

### *Zajmérés*

Az EU irányelvei mellékleteikben rendezik a zajkibocsátási határértékek mérési módszereit. A jelenlegi magyar rendszerben egyedi szabványok határozzák meg a követendő mérési módszereket. Ezeknek szakági rendeleti szinten való egységesítése szükséges.

## **5. Vegyi anyagok és készítmények, biotechnológia**

### 5.1. A vegyi anyagokra és készítményekre vonatkozó EU szabályozás intézményi rendje

A szabályozási terület jogintézményi rendje megfelel a kérdéskörből származó környezeti kockázat súlyának, tehát számos közvetlen kötelezettséget tartalmaz. Ez egyben előre vetíti a szabályozási módszer várható jellemzőit is.

A jogintézmények tehát:

<i>A jogintézmények csoportosítása</i>	<i>Az egyes alkalmazott intézmények</i>
<u>a) általános kérdések:</u>	– fogalmi rendszer, meghatározások; – általános elvek és követelmények;
<u>b) a felhasználást megelőzően teljesítendő feltételek:</u>	– a bejelentés szabályai; – a nyilvántartás szabályai; – az anyagok és termékek minősítésének szabályai, illetve – ehhez kapcsolódóan a megfelelő laboratóriumi gyakorlat (GLP) és – a kockázatelemzés problémaköre;

<u>c) a felhasználáshoz kapcsolódó feltételek:</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– csomagolási követelmények,</li> <li>– jelölési követelmények,</li> <li>– felhasználási előírások.</li> </ul>
--	---

Az egyes intézmények EU-n belüli rendszerét a következőkben néhány szóval részletesebben tekintjük át:

#### A) Általános kérdések

Azon szabályozási intézmények tartoznak ide, amelyek a következő két témakörben azonosak, sőt, az adott szabályozási területen belül az alapt Direktívák egy azonos általános rendelkezési kört ölelnek fel, melyeket a részterületi direktívák csak hivatkoznak és nem ismételenek.

#### **Fogalmak**

A fogalmak rendszere valamennyi EU szabályozási területen kiindulási alapot jelent. A fogalmak meghatározásának egyik útja a mellékletekkel „dúsított” szabályozás, amikor tehát a fogalom tényleges tartalmát a mellékletben foglalt jellemzők vagy listák adják. Ez a helyzet a veszélyes anyagok és készítmények esetében, ahol a jellemzők jelentik a fogalom tényleges tartalmát.

A veszélyes anyagok esetében a fogalmaktól való eltérés nem megengedhető, hiszen azok szigorú szabályozási rendet valósítanak meg.

#### **Általános elvek és követelmények**

A szabályozás célkitűzései jelennek meg az általános követelményi rendben, azonban ezeknek közvetlen alkalmazási jelentőségük is van az EU rendszerén belül, tekintettel arra, hogy az EU szabályozása nem éri – nem is érheti – el a részletes rendezés olyan szintjét, amelyet egy nemzeti szabályozás megtehet. Az általános elvárások ennek megfelelően gyakrabban válnak további szabályozás, esetleg jogi eljárás alapjává, mint ami egy nemzeti jogrendszer esetében szokásos.

#### B) A felhasználást megelőzően teljesítendő feltételek:

A felhasználás engedélyezése csak akkor történhet, ha megfelelő formai és tartalmi követelményeket teljesítenek az anyagok és készítmények termelői, illetve bejelentői. A következő sorból egyetlen feltételt külön ki kell emelni, és ez a kockázatelemzés kérdése, hiszen e kötelezettség nem csupán a felhasználás előtt, hanem folyamatosan érvényesül, visszahatva egyben a felhasználás területére.

#### **A bejelentés szabályai**

A bejelentés szabályozása révén szerezhető meg a kérdéses anyagról vagy készítményről a szükséges információ. A bejelentés megfelelő formai követelményekhez kötött. A bejelentés magában foglalja a módosítások kötelezettségét is, illetve a információ másik oldalának, az adatszolgáltatási kötelezettségnek érvényesítését is.

#### **A nyilvántartás szabályai**

A bejelentések révén jön létre az állami nyilvántartási rendszer, amelynek belső jogi és EU szempontjai is vannak – ez utóbbiak az egységes nyilvántartási rendszerek megteremtése érdekében. Ennek következtében a nyilvántartási rendszer is csak EU szinten egységesen képzelhető el.

### **Az anyagok és termékek minősítésének szabályai:**

A szabályozás kulcsfontosságú kérdése, hogy a kérdéses bejelentett anyag vagy készítmény milyen veszélyes tulajdonságokkal rendelkezik. A minősítéshez kapcsolódóan jelenik meg két további tisztázandó kérdés, mégpedig

- a megfelelő laboratóriumi gyakorlat (Good Laboratory Practice – GLP) és
- a kockázatelemzés problémaköre.

Az előbbi a minősítésben résztvevő laboratóriumokra állapít meg feltételeket, melyek révén nagyon hasonlatossá válik a BAT – legjobb elérhető technika (legalábbis az új IPPC szabályozás értelmében) – követelményeihez, amennyiben nem konkrét feltételeket, hanem inkább teljesítendő célokat határoz meg.

A kockázatelemzés a GLP-től eltérően nem egy feltételrendszer, hanem folyamatosan érvényesítendő követelmény, amely részben a meglévő anyagokra és készítményekre, részben pedig általában a veszélyes anyagokra és készítményekre alkalmazandó.

### C) A felhasználáshoz kapcsolódó feltételek:

Az anyagok és készítmények felhasználásához, illetve forgalmához kapcsolódó feltételek meghatározása, valamint a felhasználás esetleges korlátozása jelenti a szabályozás alapvető lehetőségeit, tehát az alapelv nem a tiltás, hanem a lehetséges legjobb feltételek megteremtése révén a mozgástér korlátozása.

### **Csomagolási követelmények**

A csomagolás követelményi rendszere két célt szolgál:

- a környezet védelme az esetleges káros következményektől, illetve
- a kérdéses vegyi anyag/készítmény használhatóságának védelme.

Mindkét fenti szempont indokolttá teszi, hogy a csomagolási elvárások részletesen kerüljenek kimunkálásra, és EU szinten egységesen jelenjenek meg.

### **Jelölési követelmények**

A jelölési követelmények a sajátos információs rendszer részeként jelennek meg, mégpedig elsősorban azzal a céllal, hogy

- a kérdéses csomag tartalma, illetve ezen belül az anyag vagy készítmény jellemzőinek legfontosabbjai ismertek legyenek, illetve
- bármilyen nem várt következmény esetében a megfelelő intézkedésekhez rendelkezésre álljon a kellő viszonyítási alap.

Akárcsak a csomagolás esetében, e téren is a jelölési követelmények pontos meghatározása jelenti a legalapvetőbb megoldást.

### **Felhasználási előírások**

E kérdések jobbjára a forgalom és felhasználás ellenőrzését tekintik feladatnak, illetve ennek szükséges korlátozását. Mindkét esetben a részletek meghatározása a közigazgatás feladata.

## 5.2. A vegyi anyagokra vonatkozó EU szabályozás módszertana

A szektorális és integrált szabályozás kérdése önmagában a vegyi anyagokra és készítményekre vonatkozó szabályozáson belül nem értelmezhető.

A jogintézményekről szólva is világossá vált, hogy a szabályozás módszertana a vegyi anyagok és készítmények terén ma és várhatóan a jövőben is tartósan a **hagyományos köz-igazgatási eszközök** szinte kizárólagos alkalmazásán alapul. Az alapszabályokat kiegészítő egyéb, a következőkben áttekintésre kerülő területek lesznek azok, melyekben ennél kevésbé kötött szabályozási módszerek is alkalmazhatóak lesznek – gondolunk itt a megfelelő laboratóriumi gyakorlat kérdésére, amely önszabályozási elemeket is hord magában.

Ugyancsak a megfelelő laboratóriumi gyakorlat (GLP) és a kockázatelemzés kérdései egyben egy újabb szabályozási módszerre utalnak, mégpedig az un. technológiai követelmények alkalmazására. Különösen a GLP elvárásai hasonlítanak rendszerükben a BAT általános előírásaihoz, azzal a különbséggel, hogy a GLP több pontosítást tartalmaz, az értelmezés megkönnyítése érdekében. A szabályozási területen azonban a mértékrendelkezések közvetlen előírásai erőteljesebben érvényesülnek, hiszen a jelölési, csomagolási, címkézési követelmények pontos listája tételesen meghatározza az alkalmazandó eszközöket.

## 5.3. A vegyi anyagokra vonatkozó hazai szabályozás intézményei és módszere

A veszélyes anyagok és készítmények tárgykörében az elmúlt év jelentős előrelépést hozott, hiszen elfogadásra kerül az e témáról rendelkező 233/1996-os kormányrendelet. A rendelet saját bevallása szerint is arra készült, hogy megfeleljen az EU elvárásoknak, amit igazol a rendelet végén található utalás az általa végrehajtott EU szabályokra. Ugyancsak kialakította saját szervezetrendszerét a szükséges hatáskörökkel. A rendeletet alkotói átmeneti szabályozásnak szánták, amennyiben azt hamarosan felváltja a kémiai biztonságról szóló törvény.

A rendelet rendszerében a legtöbb feladat a **gyártó/importáló** kezében van, akire a következő jogintézményi követelmények hárulnak:

- **bejelentést** tesz az új anyagra, a régi anyagra, a veszélyes készítményre, de csak bizonyos körben, valamint a régi készítményekre;
- törzskönyvezést kezdeményez az új anyagokra, illetve azok **minősítésére**, méghozzá a GLP rendszer felhasználásával,
- **osztályba sorolja** az anyagot és
- **címkével jelöli**,
- gondoskodik a megfelelő **csomagolásról**,
- valamint **nyilvántartást** vezet.

A hatóságnak szintén számos feladata van mindezekkel kapcsolatban, mégpedig a következő jogintézmények alkalmazásával:

- fogadja a bejelentést, és ennek nyomán **törzskönyvez**, illetve **jegyzékbe vesz**,
- előírást alakít ki a csomagolásra,
- **engedélyezi a tevékenységet**, mégpedig
  - vagy országos
  - vagy megyei szinten, illetve
  - vagy általánosan, minden anyagra
  - vagy korlátozottan, egyes anyagokra;

valamint természetesen szükség esetén engedélyt visszavon,

- szükség esetén **közvetlenül beavatkozik**, tehát korlátoz, megtilt,
- illetve **szankcionálást**, mégpedig szabálysértési vagy büntetőeljárást kezdeményez;
- **az információs feladatkörben** adatot gyűjt, azt feldolgozza és rendszerezi, közreadja a nyilvántartásában szereplő információkat, az üzleti titokra is tekintettel, felvilágosítást ad, illetve ugyanezen körben maradva az EU-t és OECD-t tájékoztatja.

A **szabályozás módszertana** sem különbözik az EU módszereknél elmondottaktól, tehát részben a közvetlen és hagyományos igazgatási eszközök érvényesítésének lehetünk tanúi, melyek mellett gazdasági eszközökről nem esik szó, illetve megjelennek a technológiai elvárások a szélesebb körben érvényesülő, pontos követelményeket feltüntető mértékrendelkezés típusú eszközök mellett.

#### 5.4. Összehasonlítás

A két rendszer összevetése nem igényel sem táblázatos, sem szöveges értékelést, hiszen a magyar szabályozás kapcsán elmondottaknak megfelelően a legújabb rendelet kifejezetten az EU megfelelés jegyében készült. Ugyanez vonatkozik a szabályozás módszereire.

#### 5.5. Biotechnológiai

Az EU szabályozásban a biotechnológia **két alapvető jogintézményi csoporton** építkezik:

- az önszabályozás körébe tartozó megfelelő alkalmazási biztonság és higiénia,
- a hatóság felé tett bejelentés, melyet a hatóság ellenőriz.

A legfontosabb jogintézmények e körben:

- a **fogalmak**, mint amilyen a **genetikailag módosított mikroorganizmus** „magában foglal minden olyan sejtműködésű vagy nem sejtműködésű mikrobiológiai egységet, amely alkalmas maga újratermelésére illetve genetikai anyagok (ez a mikro-organizmus maga) átadására, melyben a kérdéses genetikai anyag olyan módosításon ment keresztül, amely a természetben egyesülés és/vagy természetes kombinációk révén nem fordul elő.” Hasonlóan fontos a **genetikailag módosított organizmus**, amely bármely biológiai egység, amely újratermelődesre, illetve genetikai anyag átadására alkalmas (ez a szervezet), melyben a genetikai anyag olyan módon került megváltoztatásra, amely a természetben egyesülés és/vagy természetes kombinációk révén nem fordul elő.
- **minősítés** jelenti a következő lépcsőt, amely a kockázatok felbecsülése és ezen értékelés alapján történik;
- az alkalmazáshoz, ha nem piaci célú alkalmazásról van szó, elegendő a **bejelentés** a hatáskörrel rendelkező hatóságnál;
- illetve a hatóságok **hozzájárulását** is be kell szerezni kereskedelmi forgalomba hozatal esetében (ez csak a nagyobb fokú kockázat esetében szükséges a GMM-ek esetében, általában szükséges a GMO-k esetében);
- veszélyhelyzetre vonatkozó baleseti **intézkedési terveket** kell készíteni;

- ki kell alakítani a **tájékoztatás és információ** megfelelő rendszerét, amely egyebek között a kérdéses termékek listájának elkészítését, illetve balesetek esetén az azonnali tájékoztatás követelményét jelenti;
- végezetül szükség lehet **hatósági intézkedésekre**, melyek lehetnek:
  - az alkalmazás feltételeinek módosítása,
  - az alkalmazás felfüggesztése vagy
  - az alkalmazás lehetőségének megszüntetése.

Mindkét termékre vonatkozóan a **megfelelő gyakorlat alkalmazásának technológiai követelményei** jelennek meg. A GMM-ek esetében különleges műszaki-technikai követelményrendszert kíván meg a rendszer, melyet úgy tekintenek, mint a megfelelő mikrobiológiai gyakorlat, illetve a megfelelő alkalmazási biztonság és higiénia elveit. Egyebekben számos hasonló szabályt találhatunk, mint amilyenek a veszélyes vegyi anyagok és készítmények esetében megjelentek. Így a **szabályozás módszerei** között a közvetlen eszközök a technológiai követelmények és az önszabályozás eszközeivel keverednek, mégpedig nagyobb az utóbbiak aránya, figyelemmel a kérdéses szabályozási tárgykör sajátosságaira.

A módszerek között **elsődleges a pontos kötelezettségeket előíró hagyományos közigazgatási eszközök szerepe**, ezen belül is az un. mértékrendelkezések súlya. E feladatok számos esetben a bejelentéssel kapcsolatosak. Egyébként azonban legalább ilyen jelentős a **különböző értelmű technológiai előírások** szerepe, melyek a tevékenységek pontosan meg nem határozható veszélyessége miatt nélkülözhetetlenek. Ugyancsak **erős az önszabályozás indukálása**, a kockázatelemzések, a veszélyhelyzetre vonatkozó tervek körében. A **gazdasági eszközök beavatkozása kevésbé reális**, figyelemmel a kockázat nagyságára.

Hazai szabályozás pillanatnyilag e téren nincs, így összehasonlítást sem tehetünk.

## 6. Veszélyes ipari tevékenységek

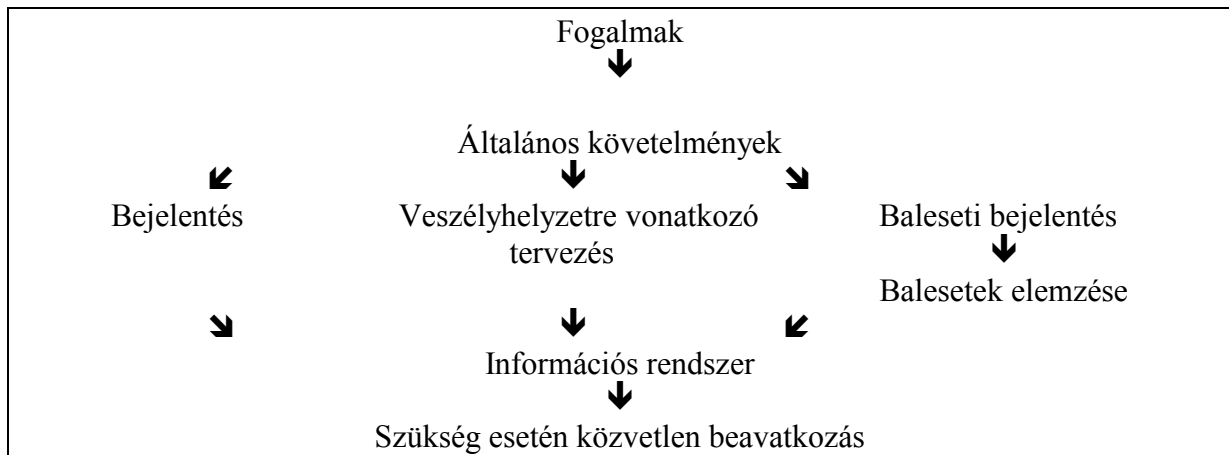
### 6.1. A veszélyes ipari tevékenységek szabályozása az EU-n belül

Az e témát szabályozó un. Seveso direktíva a közelmúltban teljesen megújult. **A veszélyes ipari tevékenységekre a jövőben már a 96/82/EC direktíva** vonatkozik, így annak ellenére az újabb szabályozásra koncentrálunk, hogy a megelőző – a 82/501. sz. – direktíva nem egyik napról a másikra, hanem 2 év alatt adja át teljesen a helyét az újnak, azonban számunkra nyilvánvaló, hogy nem egy eltűnőben lévő, hanem a kialakuló követelményekhez kell igazodnunk.

Az új direktíva három alapvető célt törekszik megvalósítani:

- megelőzés,
- az esetleges következmények korlátozása, illetve
- a védelem magas foka.

E tevékenységek jogintézményi rendszere valamivel egyszerűbb sémát követ, mint a veszélyes anyagok esetében:



- A **fogalmak** mint minden téren, itt is behatárolják, mely tevékenységek tartoznak a szabályozás hatálya alá, illetve mely balesetekre vonatkozóan kell bejelentést tenni és elemzést végezni.
- Az **általános követelményeknek** e téren nagyon kevés jelentősége van, mert talán túlzottan is általánosak. Ide tartozik egyebek között- általános elvárás, hogy az esetleges következményeket előzze meg, illetve korlátozza azok hatását; illetve bizonyítania kell, hogy mindent megtett a szabályozási követelmények érvényesítése érdekében;
- A **bejelentések** első területe magára a veszélyes ipari tevékenységre vonatkozik, elsősorban annak érdekében, hogy a baleseti veszélyhelyzetek megfelelően felmérhetők legyenek. A tevékenység folytatójának az érintett tevékenységeket megfelelő formában és mellékletekkel be kell jelentenie, mégpedig külön a régi, már folyó tevékenységet, az új tevékenységet, illetve a bekövetkező változásokat;
- Azon tevékenységek, melyek bejelentés kötelesek, arra is kötelezettek, hogy **veszélyhelyzetre vonatkozó intézkedési tervet** dolgozzanak ki, és azt a hatóságoknak megküldjék. Az üzemeltető alapkötelezettsége, hogy a baleset-megelőzésre tervet, illetve politikát alakítson ki; emellett un. biztonsági jelentést készít, melynek minimális tartalmi kellékeit a direktíva melléklete tartalmazza. A hatóság maga is elkészíti az un. külső vészhelyzeti tervet, amely hasonló feladatokat tartalmaz mint a létesítményi, azzal a különbséggel, hogy hatóköre szélesebb.
- A már bekövetkezett **balesetekről azonnal bejelentést** kell tenni, annak érdekében, hogy a megfelelő ellenlépéseket mindenki megtegyje. A bejelentés mellett a balesetek körülményeit a tapasztalatok generálása érdekében **elemezni kell**, mely **újabb információs rendszer** részét képezi.
- A különböző bejelentésen alapul a későbbi **információ szolgáltatás**, a lakossági tájékoztatás.
- A megfelelő **beavatkozási intézkedések** erőteljesen érvényesülnek, hiszen a veszély nagysága indokolja a hatóság megfelelő közvetlen intézkedési jogköreinek alkalmazását. A hatóság általában jogosult tilalmakat és kötelezéseket alkalmazni, mégpedig kötelező módon, ha érdemi hibát talál, illetve nem kötelezően, ha formai hibát talál. Emellett a balesetek esetében is rendelkezik beavatkozási jogkörökkel.

## 6.2. A szabályozás módszertana

A módszerek között **elsődleges a pontos kötelezettségeket előíró hagyományos közigazgatási eszközök szerepe**, ezen belül is az ún, mértékrendelkezések súlya. E feladatok számos esetben a bejelentéssel kapcsolatosak.

Egyébként azonban legalább ilyen jelentős a **különböző értelmű technológiai előírások** szerepe, melyek a tevékenységek pontosan meg nem határozható veszélyessége miatt nélkülözhetetlenek. Ugyancsak **erős az önszabályozás indukálása**, a kockázatelemzések, a veszélyhelyzetre vonatkozó tervek körében. A **gazdasági eszközök beavatkozása kevésbé reális**, figyelemmel a kockázat nagyságára.

## 6.3. A veszélyes ipari tevékenységek szabályozása hazánkban

A balesetek veszélyével járó, illetve veszélyes anyagokat felhasználó ipari tevékenységek átfogó szabályozása szinte teljes mértékben hiányzik, különösen ami a vonatkozó nyilvántartások, információáramlás, biztonsági követelmények és tervek kialakítását illeti. Még a bekövetkező balesetek bejelentése sincs rendezve. Általános vonatkozásban a szabályok között egyet lehet megemlíteni, mégpedig az 1996. évi XXXVII. törvényt a polgári védelemről, ami azonban inkább általában a katasztrófa-helyzetekre vonatkozik.

A jogintézmények ennek megfelelően csupán egyetlen körre szorítkoznak, mégpedig a balesetei bekövetkezése esetében **szükséges elhárító intézkedések** kérdésével.

A fentiekre tekintettel a szabályozás módszertani kérdéseiről nem szükséges külön szólni.

## 6.4. Összevetés

Az EU és a hazai szabályozás sem intézményi rendjében, sem módszereiben nem összevethető, mert a hazai szabályozás oly mértékben nem felel meg az EU ismertett rendszerének, hogy ennek megfelelően teljes rendezése szükséges.

## **7. Hulladékgazdálkodás**

### 7.1. Az alkalmazott jogintézmények az EU-ban

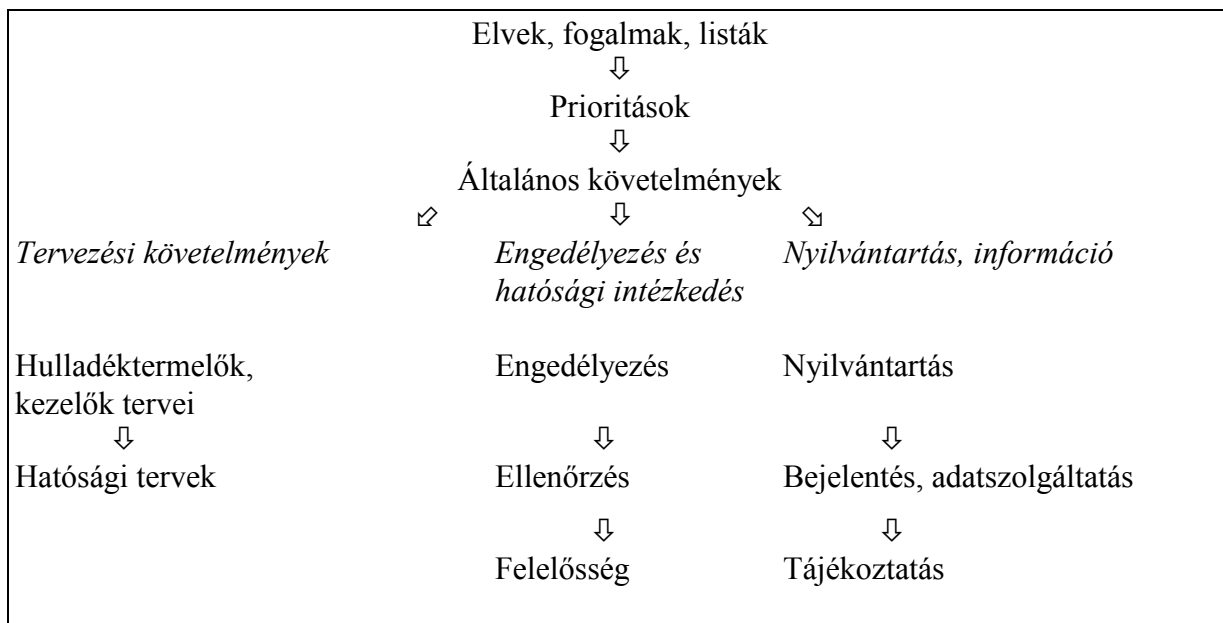
A hulladékok témakörében három csomópontot alakíthatunk ki, még hozzá kifejezetten a magyar jogrendszeri helyzetre tekintettel. Így a hármas csoportosítás az EU-n belül nem értelmezhető igazán. A három csoport:

- a hulladékgazdálkodás általános kérdései,
- a veszélyes hulladékokra vonatkozó különös szabályok,
- illetve a termékekre és hulladékokra együttesen vonatkozó rendelkezések (ez utóbbi körbe tartoznak a következők: azbeszt, PCB, olaj, akkumulátor és csomagolóanyag – csomagolóeszköz).

Az EU intézményi rendszerében a fenti csoportosításnak nem tulajdonítunk jelentőséget, míg a hazai szabályozást ennek megfelelően tekintjük át.



Az EU jogintézményi képlete szerint:



- Az **elvek és fogalmak** szerepe a hulladékgazdálkodáson belül különösen nagy szerephez jut, mert el kell határolni a hulladékot a másodlagosan használható termékektől. A **hulladéklisták** szerepe a veszélyes hulladékok és általában a hulladékgazdálkodás körében különböző módon érvényesül – ez előbbiben kötelező erővel, a második esetben azonban csak tájékoztató jelleggel, így szoros összefüggést mutat e téren a tájékoztatás jogintézményével. Mindkét esetben azonban a listák célja egyértelműen a fogalmi tisztázás elősegítése.
- A **prioritások és általános érvényű elvárások** együttesen teszik ki a hulladékgazdálkodási és hulladékkezelési rendszer **általános részét**. E jogintézményi körből közvetlen kötelezettségek ugyan nem erednek, mégis a későbbi elemek mindegyikét az általános részhez kell viszonyítani, illetve a jogi követelmények megvalósítását is az általános elvárások mércéjéhez kell arányosítani. Itt található a technológiai követelmények jelentős részét.
- A **hulladékgazdálkodás, illetve -kezelés tervezése** jelenti a következő lépcsőt, amely meghatározza a hatóságok által általánosan követendő irányt. A terveknek megfelelően lehet a későbbiekben a hulladékkal kapcsolatos tevékenységeket engedélyezni, azokat elvégezni. A tervkészítő hatósági szint meghatározását az EU az egyes országokra hagyja, tehát ezt történhet akár országosan egységesen, területi és helyi szintekre bontottan, illetve mindezen szempontok vegyítésével egyaránt.
- A tervezés mellett alapkérdés az egyes **tevékenységek engedélyezésére**. Az engedély a hulladékra vonatkozó tevékenységek alapvető feltétele, amely alól csak kevés kivétel engedhető meg. Az engedély meghatározza a tevékenység végzésének legfontosabb feltételeit, és egyben arra is lehetőséget ad, hogy a hatóságok folyamatosan ellenőrzésük alatt tarthassák az egyes tevékenységeket.

- A **bejelentés, nyilvántartás és tájékoztatás** kötelezettségei azonos tőltől fakadnak, egy kötelezettség különböző vetületeit jelentik. Az engedélyezett tevékenységekről mindenképpen nyilvántartást kell vezetni, illetve azok egyben bejelentésre is kötelezettek. Azon tevékenységek, melyek egyébként nem engedélykötelesek, szintén nyilvántartás kötelezettek, és általában legalább bejelentésre is kötelezettek. A tájékoztatás pedig az így generált nyilvántartási adatok alapján valósulhat meg.
- A **hatósági ellenőrzés** az engedélyes által adott feltételek megvalósulására, illetve a bejelentett adatok valóságára vonatkozik. Az ellenőrzés tehát arra szolgál, hogy a kérdéses hulladékgazdálkodási, – kezelési területért felelős hatóság megfelelő információkat szerezzon a kérdéses tevékenységről, melynek alapján szükség szerint további lépéseket tehet.
- A további lépéseknek abban a körében, melyek az ellenőrzés negatív eredményéhez kapcsolódnak, a **felelősség** alkalmazásának lehetősége jelenti a legközvetlenebb reakciót.

Az eddigiekhez járul a fenti hármasszabályozási csoportosításban jelzett harmadik kérdéskörön belül egy-két további kvázi jogintézmény, amelyek nem csupán a hulladékhoz, hanem annak keletkezése megelőzését szolgáló intézkedésekhez kapcsolódnak, annak érdekében, hogy még a termék fázisban érdemi lépések történjenek. Két intézményt kell kiemelni e téren, melyeknek csak egyike igazán jogintézmény, ezek:

- **társadalmi felvilágosítás és kampányok** szervezése, termékek és hulladékanyagok gyűjtési rendszerének ösztönzése, illetve ennek feltételeként
- **jelölési kötelezettség** egyrészt a veszélyekre figyelmeztető módon, másrészt pedig a gyűjtés, regenerálás érdekében.

## 7.2. A szabályozás módszere

A hulladékgazdálkodás, -kezelés területén **keveredik a mértékrendelkezések és a technológiai előírások** alkalmazása. A mértékrendelkezések legtöbbje nem más, mint biztonsági, illetve alkalmazási – mégpedig bizonyos technológia alkalmazását, illetve szakemberek alkalmazását egyaránt értve ezalatt – követelmények megvalósulása. Ugyanakkor nem szabad arról sem megfeledkezni, hogy az ún. technológiai követelmények, tehát a meg nem határozható, de a technológia, illetve a tevékenység alapvető minőségére vonatkozó elvárások szintén a szabályozási módszer szerves részét képezik. Ezekre jó példákat találhatunk egyebek között az általános rendelkezések körében – pl. a legközelebbi megfelelő létesítmény alkalmazásának elvárása a hulladékkezelés esetében.

Egyébként az integrált szemlélet követelményét a hulladékok környezeti hatásai terén nem lehet megkérdőjelezni, az feltétlen szükséglet.

A módszertani variációk harmadik területe, tehát a hagyományos, illetve a gazdasági, valamint az önszabályozási eszközök alkalmazása kérdéskörében mindhárom szabályozási lehetőségnek egyaránt tere van, ezekről azonban az EU szabályok alig nyilatkoznak. Ez utóbbi körbe tartozik az intézmények között említett kampányok szervezése, felvilágosítás.

### 7.3. A szabályozás intézményei és módszere hazánkban

Az EU jogintézmények tárgyalásának bevezetőjében említett hármas felosztás különösen fontossá válik a magyar hulladékgazdálkodási jogintézmények ismertetése során. Jelentős eltérés mutatkozik ugyanis a veszélyes hulladékra vonatkozó szabályozás, illetve az egyéb hulladékgazdálkodási szabályok között.

#### A veszélyes hulladékra vonatkozó szabályozás

nagyjában-egészében az EU rendszernek megfelelően épül fel, így hasonló intézményeket alkalmaz. A jogintézmények tehát:

- fogalmak, elvek és lista,
- általános követelmények,
- a hulladéktermelő tervezése,
- engedélyezés,
- bejelentés, adatszolgáltatás,
- nyilvántartás, tájékoztatás,
- ellenőrzés,
- közvetlen beavatkozás,
- felelősség alkalmazása.

#### A nem veszélyes hulladékra vonatkozó szabályozás

azonban szinte nem rendelkezik sajátos intézményi körrel, amennyiben még a fogalmak rendszere sem tisztázott, hanem csupán a következő intézményeket említhetjük meg

- általános követelmények,
- kisebb mértékben, csak a hatásvizsgálathoz kötött esetekben engedélyezés,
- ellenőrzés,
- közvetlen beavatkozás,
- felelősség alkalmazása.

A **szabályozás módszereit** illetően inkább csak a hagyományos, közigazgatási befolyásoláson alapuló eszközökről számolhatunk be, mert az általános rendelkezések önszabályozásra nem ösztönöznek. A termékdíjas szabályozás bevezetésével megjelent a gazdasági eszközök alkalmazásának lehetősége is. Integrált szabályozásról azonban nem beszélhetünk, ahogyan általában hiányoznak a mértékrendelkezések és a technológiai előírások is. Ez utóbbi alól a mértékrendelkezések esetében kivételt jelentenek a veszélyes hulladékra vonatkozó szabályok, ahol a mellékletek tételes előírásaival a mértékrendelkezések jelenlétét érzékelhetjük.

### 7.4. Összevetés

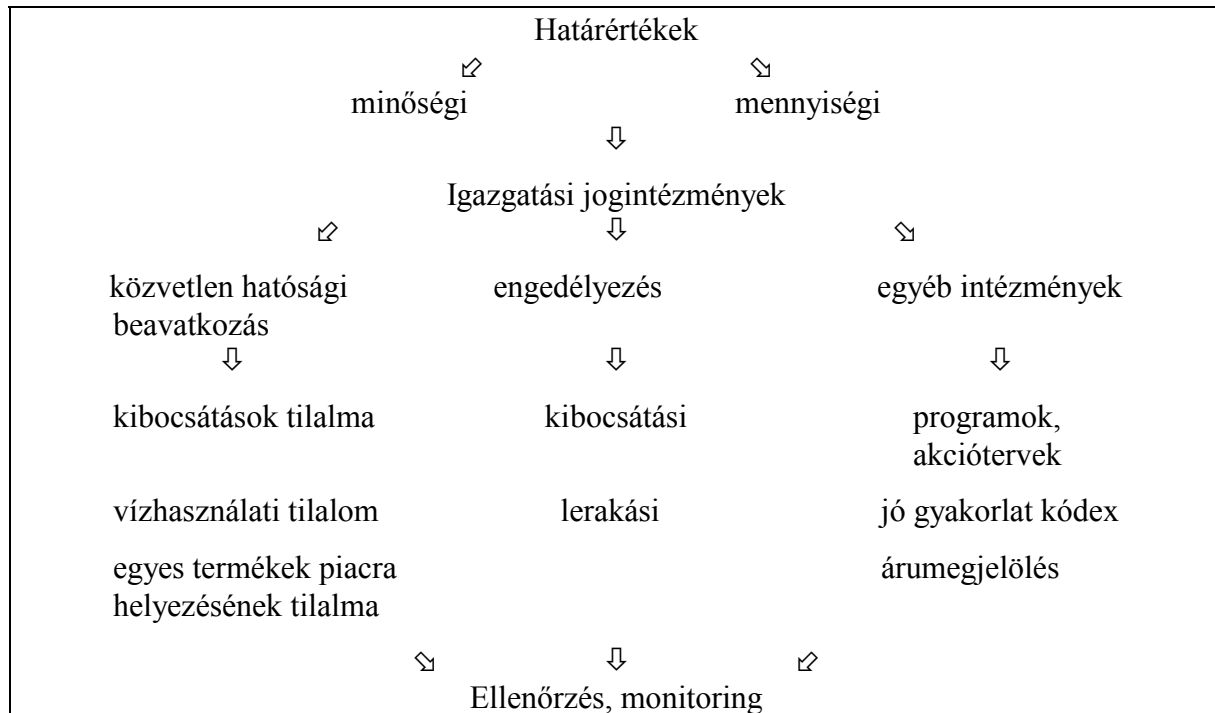
A két szabályozási intézményi és módszertani rend számos különbséget rejt magában, mégpedig elsődlegesen a szabályozás eltérő tárgyi körében, illetve eltérő részletezettségében rejlő okok miatt. A **legalapvetőbb különbségekre** hívjuk csak fel a figyelmet:

- a prioritások meghatározása a magyar jogban hiányzik, ezzel pedig hiányzik a szabályozás egyik elvi magja;
- a kifejezetten hulladékgazdálkodással kapcsolatos engedélyezés rendszere hiányzik, illetve csupán a veszélyes hulladékok esetében található meg;
- nem jelenik meg a hatóságok hulladékgazdálkodási terv készítésére vonatkozó alapvető kötelezettsége, aminek következtében az információs és a tájékoztatási rendszer nem alakulhatott ki.

A szabályozási módszerek tekintetében az integrációnak jóval kevesebb nyoma fedezhető fel a magyar jogban, mint amire az EU jog utal, illetve ugyancsak jelentéktelenné válnak a technológiai előírások, valamint a mértékrendelkezések is – amennyiben ezeket a pontosan meghatározható követelményekkel azonosítjuk e téren.

## 8. Vízvédelem

### 8.1. A vízvédelem jogintézményei az EU-ban



- **Környezetminőségi határértékek** jogi-szakmai szempontú prioritását elemezve azt találtuk, hogy a határértékek egyrészt széleskörű, a környezetvédelmi jog kereteit messze meghaladó jelentőségük, másrészt a többi vízvédelmi jogintézmény számára megalapozó jellegük miatt általánosságban véve elvileg prioritást élveznek. Az EU vízminőségre irányuló legfontosabb jogintézménye természetesen éppen a vízminőségi határértékek meghatározása. Vagy magában az egyes Direktívák szövegében vagy a mellékletekben a minőségi határértékek mérésének gyakoriságát, helyét, módszerét, a minták tárolását, szállítását és kiértékelését szabályozó részletes rendelkezéseket is találunk.
- **Kibocsátási határértékek** révén értelmezhetőek a minőségi követelmények a mindennapokban. Az EU szabályok szerint az egyedi kibocsátási engedélyezési eljárások egyik leglényegesebb tartalmi eleme az, hogy a hatóságoknak meg kell győződniük arról, vajon a kérelmező meg tud-e felelni majd a rögzített kibocsátási határértékeknek, vagy sem. Amennyiben előre látszik, hogy a határértékeknek a kérelmező nem fog tudni megfelelni, nem lehet szó az engedély kiadásáról. Ugyanakkor az engedélyben a határérték egyként tartalmazza a kibocsátott anyag maximális koncentrációját, tehát egy hígítási arányszámot, és tartalmazza a kibocsátott tiszta mennyiségét is.

- **Kibocsátási engedély**, amely valójában egy önálló, kifejezetten vízvédelmi jellegű engedélyezési eljárás. A felszíni vizekbe meghatározott anyagfajtákat tartalmazó vizek kibocsátása önmagában is előzetes engedélyhez kötött. Ezen engedélyekben a hatóságok az előírások teljesítésére meghatározott határidőket szabnak, illetőleg maga az engedély is csak meghatározott időre szólhat, bár megújítható.
- **Lerakási engedély**, amely az EU jogban a talajvíz védelmére szolgáló jogintézmény. Az EU un. I. listán szereplő anyagok bármilyen, üzemen kívüli, végleges vagy időleges elhelyezése a földfelszínen, amely a talajvízbe való közvetett kibocsátást, azaz bemosódást, beszivárgást eredményezhet, a talajvízvédelmi normák szerint engedélyköteles.
- **A közvetlen kibocsátás megtiltása** körében a talajvízre vonatkozóan a szennyezőanyagokat tartalmazó vizek közvetlen bevezetése általános tilalom alá esik.
- **Vizek használatának megtiltása** A tilalmazás jogintézményével, bár kevésbé jellemzően, a vízminőséget szabályozó EU normák is élnek. Az A3-as vízminőségi kategóriánál is rosszabb felszíni vizek használatát a jogalkotó megtiltotta.
- **Bizonyos termékek piacra helyezésének megtiltása.** Az EU speciális emissziós szabályokon belül is speciális a közülük időrendben elsőként megjelent, tisztítószerre vonatkozó direktíva. Specialitása abban áll, hogy nem egyes anyagokat céloz a szabályozás, hanem egy bizonyos termékfajtát, a tisztítószerket.
- **Az akciótervek, programok** eszközeivel az EU vízjog már régóta, legalábbis az 1976/464/EEC Direktíva meghozatala óta él. Ez a Direktíva szennyezéscsökkentő programokat ír elő a II. listában szereplő anyagokra, míg a mezőgazdasági nitrátforrásokról rendelkező direktíva a nemzeti akcióprogramot rugalmasan ajánlja a speciális és érzékeny zónák kijelölésével kapcsolatos intézkedések alternatívájaként. A vízminőségre irányuló szabályozásokban az akciótervek meghatározása még az előzőeknél is nagyobb szerephez jut. Szisztematikus, folyamatos vízminőségjavítási terveket kell a Tagállamoknak bevezetniük, meghatározott vízminőségi értékek elérése érdekében meghatározott időszakokra.
- **Árumegjelölés.** Bár az árumegjelölés elsősorban a jellegzetes tartalmú és a vizekre káros hatású termékekkel kapcsolatosan gyakorlati és ezért szerepel a tisztítószerrel kapcsolatos szabályozásban, kisebb súllyal a vízminőségi szabályok között is találkozunk vele, az emberi fogyasztásra szánt vizekre vonatkozó szabályok között, az azon belül is speciális, csecsemők által fogyasztott vízre vonatkozó szabályként.
- **A jó gyakorlat kódex** keretében a mezőgazdasági szennyezőforrások nitrát-kibocsátásával kapcsolatos EU szabályozás előírja, hogy a Tagállamok a mezőgazdasági kistermelők számára önkéntesen követhető magatartási szabályokat fogalmazzanak meg, amelyek a környezetbarát gazdálkodás alapjait tartalmazzák.
- **Monitoring eljárás címszó alatt** a monitoring jogintézmény kétféle alkalmazásával találkozunk: egyfelől a hatósági intézkedések betartásának ellenőrzése másfelől a környezet állapotában végbemenő változások folyamatos figyelemmel kísérése állt e fogalom mögött.

## 8.2. A szabályozás módszertana az EU-ban

Az EU vízvédelmi szabályozását több szempontból is értelmezhetjük. Elsősorban a mértékrendelkezések nagy száma jellemzi a szabályozás módszerét, hiszen a vízvédelem tipikusan az a tárgykör, ahol a határértékek, illetve más, közvetlen formában, konkrétan meghatározott követelmények indokoltak. A mértékrendelkezések mellett azonban megjelennek a technológiai követelmények is, mégpedig egy kissé sajátos megoldással – a mezőgazdaság jó gyakorlati kódexére gondolunk most. Hasonló megfontolásokat jelentenek az akcióprogramok, szennyezéscsökkentési tervek, amelyek arra mutatnak, hogy a jogi szabályozás a környezetpolitika eszközeit is megfelelően alkalmazza.

Ugyanakkor a vízvédelem egyre inkább foglalkozik az integráció megteremtésével, legalábbis saját területén és a más szabályozási tárgyakhoz viszonyítottan. Különösen jó példa erre a felszín alatti vizek védelme és a hulladékelhelyezés együttes kezelése, de ugyancsak megemlíthető a vizes élőhelyek természetvédelmi és vízvédelmi vonatkozásainak egységes kezelése.

A harmadik módszertani kérdéskör, a hagyományos vagy gazdasági, illetve önszabályozási eszközök kapcsán elmondhatjuk, hogy a hagyományos eszközök túlsúlya mellett az árumegjelölések, a termékek piacra juttatásának szabályozása már a gazdasági befolyás területére utalnak.

## 8.3. A hazai szabályozás intézményei és módszertana

A hazai szabályozás jogintézményeinek köre nem annyira komplex, mint az az EU szabályokban tapasztalható. Rövid felsorolásunk eszet példázza:

- **kibocsátási határértékek**, amelyek minőségi jellemzőket csak annyiban hordoznak, amennyiben eltérő határértékek érvényesülnek az ország hat vízminőségvédelmi területén;
- megjelennek a **programok**, egyes kiemelt területek vízvédelmi helyzetének javítása érdekében;
- **közvetlen igazgatási beavatkozási eszközök** alkalmazását a vízvédelem is lehetővé teszi, így egyebek között vízhasználati tilalom elrendelésére is sor kerülhet;
- a **monitoring**, ellenőrzés a magyar vízvédlemben is feltétele a hatékony hatósági munkának;
- központi jogintézmény a **bírság**, valójában a határértékek jelentősége is ehhez viszonyítandó.
- külön kell szólni az **engedélyezés** kérdéséről, hiszen nem lenne igaz azt állítani, hogy hazánkban nincs vízvédelmi engedélyezéshez hasonló intézmény – a szakhatósági hozzájárulásokra kell gondolni. Az engedélyezés azonban nem közvetlenül a vízvédelemhez kötődik, hanem a vízgazdálkodási szempontú engedélyezés része, így a vízvédelem jobbra szakhatósági szerepet kap. Tehát az engedélyezés jogintézménye megjelenik, ha nem is olyan markánsan, mint az EU-ban.

## 8.4. Összevetés

A konzervatívabb, nagyobb múlttal rendelkező jogintézmények, mint a különböző engedélytípusok, határértékek, tilalmak vonatkozásában a magyar vízvédelmi jog eltérése a hasonló EU normáktól nem túl nagy. Ezzel szemben a nem hagyományosnak nevezhető, kreatív, új jogintézmények vonatkozásában, mint a bizonyos termékek piacrahelyezésének

megtiltása, az árumejelölés, a szennyezéscsökkentő programok általánossága, a magyar jog némi lemaradást mutat.

Azt is figyelembe kell venni, hogy az EU joggal való összevetés során a magyar vízvédelmi jognak egy meghatározó sajátossága tárul fel: jogintézményei nem teljesen választhatók el a vízgazdálkodási jog hasonló formájú, ám gyakran teljesen eltérő szabályozási célt szolgáló jogintézményeitől. Ilyen körülmények között, bár a jogalkotó nemegyszer kifejezetten felhívja a vízgazdálkodási szervek figyelmét a környezetvédelmi szempontok szem előtt tartására, sőt a környezetvédelmi hatóságok szakhatósági részvételét is rendre lehetővé teszi, kérdésessé tehető, hogy az alapján véve vízgazdálkodási jogintézmények milyen mértékben „számolhatók el” a vízvédelem területén.

## 9. Szervezeti és hatásköri megfontolások

Az egyes EU szabályok és szabályozási területek intézményrendszere és szabályozási módszertani kérdéseinek áttekintése során nem szóltunk a szervezeti és hatásköri vonatkozásokról. Az EU környezetvédelmi jog szabálytömege számos feladat- és hatáskört említ, még hozzá oly módon, hogy azok esetleg az egyes direktívák esetében egymásra épülnek, máskor pedig megismétlődnek. Mindenesetre az EU nem jelöli meg kifejezetten, hogy mely feladat megvalósítása milyen hatáskört jelent, az magától értetődően az egyes vonatkozó hazai közigazgatási szakterületről is függ.

**A feladat- és hatáskörökhöz az EU soha nem fűz szervezeti következményt**, hiszen az ellentétes lenne a tagállamok önállóságával. Csupán két előírást találhatunk:

- legyen a végrehajtásért felelős szervezet (competent authority), akinek a feladata és megjelölés jobbra az EU irányában fontos, adván az EU megfelelő szakterületi partnerét;
- illetve ehhez kapcsolódóan érvényesüljön a feladat- és hatáskörök tényleges megvalósítására irányuló általános elvárás, amely azonosítható az EU jog végrehajtásáról szóló elvárásokkal.

A szervezeti és hatásköri kérdések részletes elemzése, a hazai jogban történő megvalósíthatóságának értékelése azonban messze meghaladná jelent tanulmány kereteit, egyébként sem alapozó munkát jelenten, hanem a most lefektetett alapokra építkező következményi rendszer kialakítását, amely a kutatás jelenlegi állásában, sőt a hasonló tárcaszintű munkát is ismerve, időelőtti lenne.

A jogintézmények megvalósítási rendszerében azonban, a későbbi szabályozási, illetve a szabályozáshoz kapcsolódó bármely más tanulmányok alapozása érdekében szükséges a **jelenlegi hazai szervezeti és hatásköri rendszert áttekinteni**. A rendszer felvázolását kommentár nélkül a **Melléklet** tartalmazza.

## 10. Összegzés

Az EU csatlakozás környezeti szempontú vizsgálata az MTA kutatásokon belül komplex, integrált rendszert jelent, amely az átfogó és a részkérdések egyaránt széles skáláját érinti. Valamennyi kutatás egy cél felé irányul – az EU követelményeknek való megfelelés hazai feltételrendszerének kidolgozása a cél, melynek révén az ország az EU felé világos tárgyalási pozícióval, hazai szinten pedig áttekinthető stratégiával rendelkezhet.

Az EU csatlakozás minden gazdasági, politikai, társadalmi és egyéb feltételek mellett azonban ugyancsak jogi feladatként is megjelenik, hiszen a csatlakozás folyamán, illetve azt követően még érzékelhetőbben a jogi szabályozás, valamint az azt előkészítő és azt végrehajtani is hivatott közigazgatási feladatok biztosítják az érvényesülés megfelelő kereteit. A jog és igazgatás tehát nem a csatlakozás tartalmi kérdéseinek megvalósítója, hanem a tartalmi kérdések szükségképpen megvalósításának eljárási, szervezeti, intézményi kereteit biztosítja. Mindezek miatt nem feledkezhetünk meg arról, hogy mindezen keretek mennyiben adottak, illetve azokat mennyiben és milyen módon kell megteremteni.

A jogi szabályozásról szóló 1997. évi két tanulmány mindezen keretek áttekintésére vállalkozik, tehát nem programalkotó, nem is stratégiai szerepeket tisztázó, vagyis nem látványos eredményeket produkáló tanulmányok készültek, hanem a hétköznapi aprólékos munkájához kell adalékokkal szolgálni. A két tanulmány szerves kiegészítője egymásnak, célszerűbb azokat együttesen értelmezni.

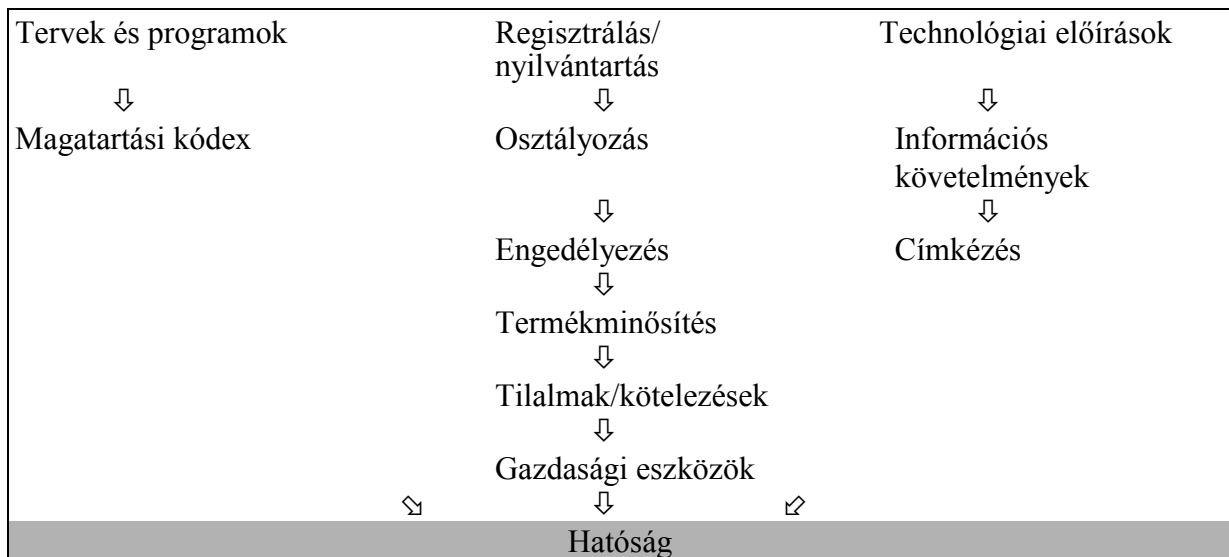
Jelen tanulmány két érdemi szabályozási kérdést vizsgál:

- a szabályozás során alkalmazott jogintézmények kérdését, amely elsősorban összegzi azon lényegi jogi és igazgatási eszközöket, amelyeket az EU alkalmaz, illetve ezekhez viszonyítottan, már kisebb részletességgel vázolja az ugyanazon szabályozási területeken megjelenő hazai jogintézményeket;
- a másik kérdés a szabályozási módszerek kérdése, amely e tanulmányban inkább emlékeztetőül szolgál ahhoz, hogy a módszerek határozzák meg az alkalmazandó intézmények körét és alkalmazási módját.

A szabályozás EU intézményeit a következő táblázat szemlélteti, ahogyan az a tanulmány elején is megjelent:

Az EU szabályozási intézmények összesített képe		
Értelmezést segítő eszközök		
Preambulum		
↓		
Fogalmak		
↓		
Elvek		
Általános szabályok	Igazgatási eljárások	Tartalmi követelmények
↗	↓	↘
Stratégiai és politikai megfontolások	Bejelentés	Sztenderd/határérték
↓	↓	↓





A hazai szabályozás jogintézményi köre szinte minden elemet tartalmaz, bár távolról sem olyan komplex rendszerben, ahogyan azt az EU alkalmazza. Sőt, egyes kérdések tartósan hiányoznak, mint

- a preambulum és a fogalmak, tehát az értelmező rendelkezések kiemelkedő szerepe;
- a stratégiai és politikai megfontolások kimunkálása;
- általában a tervek és programok készítése;
- a magatartási kódexek;
- a termékminősítés környezetvédelmi szempontból;
- a technológiai követelmények, valamint
- az információ és tájékoztatás rendszerei, illetve
- jóval kisebb jelentősége van a bejelentési rendszereknek, mint általános engedélyezési szerepben is megjelenő intézményeknek.

A fenti hiányjegyzék mellett azonban a két jogrendszer intézményei látszólagos hasonlósága sem bizonyít egyértelmű megfelelést, ha a részleteket tekintjük át. Az engedélyezés EU rendje már az integrált eljárások irányában alakul, számos közvetlenül megjelenő környezetvédelmi engedélyt tartalmazva, míg nálunk éppen azokon a területeken jelentkeznek a hiányosságok, amelyek a legnagyobb környezeti veszélyeket hordják magukban – így a hulladék, a felszín alatti víz vagy a veszélyes ipari tevékenységek szabályozására, és az ott megjelenő engedélyezésre gondolva.

A jogintézményi rendszert tehát egyértelműen közelebb kell hozni az EU jelenlegi rendszeréhez, sőt nem szabad megfélemlíteni olyan új intézmények kialakulásáról sem, mint a mostanában egyre nagyobb hangsúlyt kapó, bár az eddigi intézményi rendben nem szereplő önkéntes megállapodások kérdése.

Annak ellenére, hogy nem lehetett része a meglévő jogintézményeket elemző résznek mégis érdemes megemlíteni, hogy a Közösség környezetpolitikájának egyik legújabb intézménye az önszabályozás eszközei sorába tartozik – a környezetvédelmi egyezmények fejlesztése. A Bizottság 1996. november 27-én elfogadta a környezetvédelmi hatóságok és az ipar közötti környezetvédelmi egyezményekről, illetve az egyoldalú ipari kötelezettségvállalásokról szóló kommunikét. A Kommuniké ezen típusú intézmény alkalmazásának erősítésére törekszik. Alapvető követelmény, hogy a megegyezés minél specifikusabb legyen – így, pl. pontos mennyiségi célkitűzések meghatározása.

A Kommuniké irányelveket vázol fel a hatóságok és az ipar között a környezetvédelem terén készülő megegyezésekhez. A kezdeményezés mögött a Közösség Ötödik Környezetvédelmi Akcióprogramja húzódik meg, amelyik egyebek között aláhúzza a megosztott felelősség elvét és annak szükségességét, hogy az alkalmazott eszközök választékának bővülésével a jogintézmények szélesebb variációs köre alakuljon ki. A környezetvédelmi megállapodások mindkét fél részére jogilag kötelezőek lehetnek, de lehetnek nem kötelezőek is, a környezethasználó egyoldalú kötelezettségvállalásával, melyet a hatóság elismer. Hatékony eszközöket jelenthetnek ezek, melyek megelőzik a jogalkotást és ezzel csökkentik a szabályozó és közigazgatási eszközök mennyiségét.

Az előző intézmények, de különösen a fenti önkéntes megállapodások kérdésével pedig már a tanulmány újabb vizsgálati köréhez érkeztünk, ez pedig a szabályozási módszerek kérdése. A tanulmány a módszerek alapos bemutatásával nem foglalkozik, mert az más forrásokban bőségesen olvasható (pl. Bándi Gyula: Környezetvédelmi kézikönyv, Bp., KJK 1995.), ehelyett csak a megfelelő érzékelhetőség érdekében említjük, hogy a módszereket három nagy körben csoportosítva vizsgáltuk:

- szektorális és integrált szabályozás;
- hagyományos eszközök és a gazdasági, valamint önszabályozási eszközök alkalmazása;
- mértékrendelkezések, illetve technológiai követelmények.

A módszertan a szabályozás belső stratégiáját vázolja fel. A hazai módszertanban ismét megtalálhatóak mindazon lehetőségek, amelyeket az EU is alkalmaz, de más rendszerben és más súlypontokkal. Általános következtetésként azt mondhatjuk, hogy a korszerűnek számító módszerek, illetve a hagyományos módszerek teljesebb körű, kidolgozottabb alkalmazása tekintetében jelentős feladatok várnak a hazai jogalkotásra. Gondolhatunk itt különösen a következőkre:

- az integrált szabályozásnak – és nem csupán az IPPC direktívájára kell gondolni – csak a kezdeti lépéseit tettük meg, mind a környezetvédelmi szektorok, mind a környezetvédelem mint szektor, és mind a hatósági integráció terén;
- a hagyományos vagy közigazgatási eszközök alkalmazása körében a változatok lehetősége jóval kisebb, mint az EU-ban, különösen a gazdaság befolyásolását szolgáló, de nem gazdasági, hanem hagyományos igazgatási eszközök esetében;
- a gazdasági eszközökre maga az EU is csak érintőlegesen tér ki;
- az önszabályozás módszerét az EU egyre szélesebb körben alkalmazza, jobbára ajánlásként és nem kötelező szabályként. A fent említett önkéntes megállapodásról szóló Kommuniké e téren már egy újabb szemléletmódot tükröz;
- a mértékrendelkezések szintén a nálunk ismertekhez képest sokkal szélesebb körben jelennek meg, értve ezalatt valamennyi, pontosan meghatározható előírást, pl. létesítési, alkalmazási követelményeket;
- végezetül a technológiai előírások módszere hazánkban még csak éppen megjelent s jogi szabályozásban, alkalmazásra sem került. Ha ehhez hozzá tesszük e módszer széleskörű alkalmazását az EU-ban, akkor eltérésünk – nyugodtan kijelenthetjük: elmaradásunk – még érzékletesebbé válik.

A módszerek hazai szegényessége nem csupán azt jelenti, hogy nem gondolkodunk azonos módon, mint az EU és annak tagállamai. A módszerek szűk alkalmazási köre sokkal inkább utal arra, hogy a környezeti érdekek védelme nem jelenik meg a szükséges komplexitásban, hanem egyszerűsített és így kevésbé hatékony rendszert alakított ki.

A tanulmány végezetül áttekintést ad a jelenlegi hazai szervezeti- és hatásköri rendszerről, értékelés és minősítés nélkül, a későbbi tanulmányok megalapozása érdekében.

# Melléklet: A hazai szervezeti rendszer áttekintése

