

FODOR LÁSZLÓ*

Kommunális környezetvédelem német szemmel

A Trieri Egyetem Környezet- és Műszaki Jogi Intézete (*Institut für Umwelt- und Technikrecht der Universität Trier, Németország*) 2014. évi konferenciájának a címe Kommunaler Umweltschutz, azaz kommunális környezetvédelem volt.¹ A mérsékelt érdeklődés mellett zajló (az intézeti konferenciasorozat immár 30. elemeként sorozámozott) rendezvényen ugyan személyesen nem vehettem részt, azonban a szervezők jóvoltából megkaptam a 2015 júniusában megjelent kötetet, amely részletesebben, kidolgozottabban adja vissza az elhangzottakat.² Amint a levezetőelnök (Timo Hebler, Trier) megnyitójából is kiderül, az intézet 15 évvel ezelőtt már foglalkozott a kérdéskörrel, némileg más megvilágításban (Umweltschutz, Wirtschaft und kommunale Selbstverwaltung – azaz Környezetvédelem, gazdaság és helyi önkormányzás cím alatt), azonban a téma örökzöld, megéri leporolni. Ennek oka egyrészt, hogy különféle társadalmi és gazdasági körülmények nyomán a jogrend egyre nagyobb szerepet szán a környezetvédelem, illetve környezetgazdálkodás terén a helyi önkormányzatoknak, másrészt az ágazati szabályozás is számos újdonságot hoz, a klasszikus szerepkörök mellett (például hulladékgazdálkodás, településrendezés) újabb területeken is (mint az energiajog és a hálózatok fejlesztése). Ezek az aktualitások vezérelték a program összeállítását, illetőleg a kötet szerkesztését. És éppen ezek azok a gyorsan fejlődő szakterületek, amelyek – vagy legalábbis a mögöttes problémák, kihívások – hasonlósága miatt Magyarországon is aktuális az önkormányzati környezetvédelem témaköre, és amire tekintettel ez az ismertetés elkészült.

A hagyományosan kétnapos rendezvény előadói nemcsak kutatók, egyetemi tanárok voltak, hanem akadt köztük több olyan gyakorlati szakember is (jelen esetben

* Dr. Fodor László egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék, fodor.laszlo@law.unideb.hu. A recenzio a K 115530 ny. sz. OTKA kutatási projekt keretében, illetőleg az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

¹ Az intézet 2013. évi, az energiafordulat jogi kérdéseit taglaló konferenciájáról a Pro Futuro 2013/2. számában számoltam be. FODOR László: A németországi energiafordulatról. Pro Futuro 2013/2, 111–119.

² Hebler, Timo–Hendler, Reinhard–Proeß, Alexander–Reiff, Peter (Hrsg.): *Kommunaler Umweltschutz*. 30. *Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 4. bis 5. September 2014*. UTR Band 128, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2015, 218.

ügyvéd és önkormányzati referens), aki a praktikus megközelítést érvényesítette. A konferencia egyes blokkjait vita zárta, amit a kötet szerkezete is követ. A vitákról készült összefoglalókat, mint mindig, a házigazda-intézet doktoranduszai írták, szinte jegyzőkönyvi részletességgel, esetenként az egyes konferenciatickekéhez közelítő terjedelemben.

A nyitó előadás – *Thorsten Ingo Schmidt* (Potsdam) – igen vázlatos áttekintést nyújt a kérdéskör alkotmányjogi és Európa-jogi kereteiről. A korábbi szakirodalmi adatokkal egyezően arra a megállapításra jut, hogy a környezetvédelem nemcsak a szövetségi állam és a tartományok feladata (mint az az alkotmányjogi rendelkezésekből közvetlenül fakad), hanem az önkormányzatoké is, ugyanakkor ennek konkrét tartalma csak a szövetségi és tartományi előírásokból derülhet ki. A vizsgálat négy dimenziója közül (ti. az önkormányzatok viszonya a szövetségi államhoz, a tartományhoz, a polgáraihoz és egymáshoz) főleg a polgárokkal való viszonyt vizsgálja, megállapítva, hogy a lakosok a helyi önkormányzattal szemben csak kivételesen érvényesíthetnek környezeti igényeket (annak megfelelően, hogy *a német alkotmányjog nem ismeri el a környezethez való jogot*),³ ugyanakkor számos alapjog gyakorlása értelmezhető ennek inverzeként (a szerző némileg provokatív megfogalmazásával élve), a *környezet terheléséhez való jogként* (például a gyülekezési jog és a közterületek tisztasága, helyváltoztatás és közlekedési eredetű légszennyezettség).

Ugyanezt a gondolatsort viszi, mélyíti tovább *Florian Becker* (Kiel), aki az EU hetedik környezetvédelmi akcióprogramjának célkitűzéseit véve alapul a helyi önkormányzatokat mind az uniós, mind a nemzetközi környezetpolitika egyik legfontosabb megvalósítóinak tekinti (megjegyzendő, hogy az uniós program maga is utal az ENSZ égisze alatt kidolgozott Local Agenda 21 folytatására). A „*Think global – act local*” (gondolkodj globálisan, cselekedj lokálisan) közismert tételét megvalósítva a német helyi önkormányzatok az 1980-as évek vége óta egyre több hatáskört és feladatot kapnak (a településrendezés, a közszolgáltatások szervezése, a saját szolgáltatásaik és beszerzéseik terén, s ezzel együtt) a környezetvédelem területén, ami mögött részben az alaptörvény 28. cikkében deklarált önkormányzatiság áll. A helyi cselekvési szinttel szembeni bizalmatlanság, elégedetlenség a szerző szerint nem jelenthet jogalapot az önkormányzati hatáskörök csorbítására, illetőleg centralizálására, hiszen magára a központi államra is ugyanúgy hatékonysági problémák jellemzők. Nem szabad megfélemednünk emellett a polgárokhoz (ügyekhez) közeli közigazgatás és a (vertikális) hatalommegosztás előnyeiről sem. Külön indoklásra méltónak tartotta a klímavédelmi hatásköröket, aminek elsősorban természettudományos okai vannak (a klímaváltozás globális probléma). A szerző okfejtése tulajdonképpen azt (a későbbi tanulmányok némelyikében szintén felmerülő problémát) mutatja be, hogy a klímavédelmi ügyek helyi sajátosságai (mint az önkormányzati fellépést megalapozó körülmények) nem mindig ismerhetők fel, de ennek ellenére minden önkormányzatnak meg lehet és kell is tennie a megfelelő lépéseket. (A szerzői gondolatmenetet továbbfűzve: bízva abban, hogy a többi önkormányzat is hasonlóan jár el, azok intézkedései összességükben hozzák meg a kívánt eredményt.) Az energiaügy (településrendezés, monitoring, közszolgáltatások), a víz- és hulladék-

³ Fodor László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Gondolat–DE ÁJK, Budapest, 2006, 71–101.

gazdálkodás feladatai (vízellátás, szennyvízkezelés, hulladékkezelés) a közlekedés (forgalomszervezés, közösségi közlekedés szervezése), a helyi adók (környezetterhelési és igénybevételi adók) területén végzett rövid állapotfelmérés tükrében arra a következtetésre jut a szerző, hogy az önkormányzatok környezetügyi kompetenciái körében nem várható és nem is indokolt áttörés, hiszen máris rengeteg feladatuk és hatáskörük van az önkormányzatoknak. Ahol növelhető az önkormányzatok szerepe, az a megrendelői és szolgáltatói szerepkörben való példamutatás (amit az uniós környezetpolitika vagy a német szövetségi energetikai jogszabályok is hangsúlyoznak), és ezzel a helyi közösségek környezeti tudatosságának javítása.

Ralf Brinktrine (Würzburg) nem általában a környezetügy, hanem kifejezetten az energiaszektor területén vizsgálódik. A kommunális energiajog jelentőségének megvilágítására olyan tényadatokat hoz fel, mint az önkormányzati szerepvállalás arányszámai (57%-os piaci részesedés a lakossági áramellátásban, 700-nál is több kommunális gáz- és áramszolgáltatóval, illetve 850-nél is több kommunális elosztói hálózatüzemeltetővel). Ahogy fogalmaz, *az önkormányzati szerepvállalás – párhuzamosan a megújuló energiák térhódításával – egyre csak nő*, ami kívánatos és elvárt egyben, ugyanakkor *számos jogi problémát vet fel*. Kötelesek-e az önkormányzatok maguk szolgáltatni az energiát s ehhez a hálózatot üzemeltetni? Elvárható-e tőlük a megújuló energiaforrások használata? Részesedhetnek-e energetikai vállalkozásokban? Nyújthatnak-e szolgáltatást közigazgatási határaikon kívül? Előírhatnak-e szerződéskötési kötelezettséget, illetve csatlakozási kötelezettséget a hálózatukhoz? Mennyiben kötelesek példát mutatni a középületek energiahatékonysági tulajdonságainak javításával? Az önkormányzatok legkülönfélébb szerepköreit felvillantó, problémaorientált megközelítésben utal a szerző a szabályozás alkotmányjogi hátterére, nemcsak az önkormányzatiság garanciáit (a központi állammal szemben is védett önkormányzatiságot, a helyi közügyek vitelére való jogosultságokat), hanem a szövetségi alaptörvény környezeti rendelkezését (például az energiahatékonysági intézkedéseknek jogalapot szolgáltató, 20a cikket) is felhíva. Külön érdekessége a tanulmánynak, hogy a *tartományi alkotmányokat is áttekinti*, amelyek közül négy is kifejezett rendelkezéseket tartalmaz az önkormányzatoknak az energiaszektorra vonatkozó feladataira (mint például a közvilágítás, a gáz- és áramellátás). Az egyes önkormányzati szerepkörökhöz kapcsolódóan – a hazaitól igen eltérő szerkezetű – törvényi szintű rendelkezések lényegét is összefoglalja a szerző.

Axel Kafka (Köln) a kommunális energiajog fejlődésének motorjaként a *rekommunalizációt* tekinti, mint ami szervesen illeszkedik az energiarendszer átalakulásának – a hagyományos, nagyterületekre épülő, centralizált rendszerrel a helyi hálózatokból álló, decentralizált szerkezetre való átállásnak – a folyamatába. Nem csupán a rekommunalizáció formáit (az elosztói hálózat önkormányzati tulajdonba vétele/visszavétele, a hálózatüzemeltető cégben való részesedés visszavásárlása, különböző együttműködési formák az önkormányzat és a vállalatok között), hanem annak okait is számba veszi. Utóbbiak közül számunkra is figyelemre méltó lehet a nagyobb önkormányzati befolyás a szolgáltatások minőségére és árára, a többi közszolgáltatással (különösen a vízellátással) megvalósítható koordináció, nagyobb társadalmi elfogadottság (az önkormányzati vállalatokkal szembeni bizalom a gazdasági válság hatására nőtt, ugyanakkor az önkormányzatok nagyobb mértékben

tudják bevonni projektjeikbe a helyi közösségeket). A rekommunalizációval szembeni, gyakran hivatalos álláspontokban is megjelenő szkepszist a *gyakorlati tapasztalatokkal* osztatja el a szerző, ugyanakkor arra is rávilágít, hogy – különösen a napjainkban lejáró koncessziók, és az új szerződések megkötése körében – számos jogi probléma merül fel, amelyeket a bírói gyakorlat csak korlátozottan képes megoldani. Alkalmos-e a koncesszió az önkormányzat és a koncesszióevő közötti együttműködés elmélyítésére? (Például kiköthető-e mellékszolgáltatásként, hogy a társaság segít az önkormányzatnak települési energia-, illetve klímaprogramot készíteni?) Mely (ki által használt) hálózatokra terjedhet ki a koncesszió? Alkalmazható-e a koncesszióra az EU Bírósága által a közbeszerzésekre kidolgozott követelményrendszer? E kérdésekre keresve a választ, a szerző – a törvényi szabályozást hiányolva – egyelőre csak a bírói fórumok választát hívhatta fel.

Klaus Ritgen (Berlin) az egyik legizgalmasabb (a közhatalmi intézkedések legitimitációja szempontjából klasszikusnak számító) kérdést állította célkeresztbe, amennyiben a *hálózatfejlesztési projektek társadalmi elfogadottságának a feltételeit vizsgálta*. Ilyen beruházások nélkül az energiarendszer átalakítása nem képzelhető el, s mint a tanulmányból kiderül, az átviteli hálózatok tervezése során 2013-tól új szabályok szerint kell biztosítani a nyilvánosság részvételét (ezek egyébként az elosztó hálózatoknál nem érvényesülnek). Még alig áll rendelkezésre tapasztalat az új előírások érvényesüléséről, ugyanakkor az már biztos, hogy túl korai fázisban kerül sor a nyilvánosság biztosítására, amikor (például a konkrétan érintett ingatlanok ismeretének hiányában) a konfliktusok még alig körvonalazódnak. Ráadásul az ilyen eljárásokban keletkező iratok (például hálózatfejlesztési tervek, környezeti értékelés, hatósági állásfoglalások) rendkívül terjedelmesek, és a megismerésük aligha realitás a lakosok részéről. A szerző a különféle érdekek latolgatása (NIMBY-jelenség, egyéni és közérdekek gyakran nehezen felismerhető viszonya, szűkebb és tágabb környezet eltérő érintettsége) alapján arra jut, hogy igen nehéz növelni az ilyen beruházások elfogadottságát, s ezt követően tér rá arra a kérdésre, hogy mit is jelent jogi szempontból ez az elfogadottság. Világos, hogy az nem érvényességi kellék (például egy engedély esetén), mint ahogyan az is, hogy a demokratikus legitimitációnak sem feltétele (ugyanakkor arra is rávilágít a szerző, hogy ha egy döntésnek érvényességi kelléke lenne a közvetlenül érintettek egyetértése, az egyenesen antidemokratikus megoldás lenne, hiszen a legitimitáció forrása egyedül maga a nép – egésze – lehet). Ugyanakkor mégis célja kell hogy legyen ez az eljárásoknak, hiszen az elfogadottság a döntés helyességét is mutatja, és a végrehajtás (jogkövetés) terén is többletértéket ad a döntésnek.

A tanulmány utolsó része foglalkozik azzal, hogy *milyen módon javítható helyi szinten az elfogadottság*, például az elosztó hálózatok tervezésénél, engedélyezésénél. Felveti a közvetlen demokrácia erősítését (ügydöntő népszavazások – amelyek szabályozása tartományonként eltérő képet mutat), a lakossági tájékoztatás nem kötelező formáinak szorgalmazását (nyílt napok, workshopok, projektirodák létrehozása stb.), a pénzügyi részvétel (részesedés) lehetőségének a biztosítását (ami lakossági szélparkok esetén már működik), s végül a „kompenzációt” is, amit a német jogrend az állampolgárok vonatkozásában nem ismer (természetesen kártalanítás létezik, ha valakinek az ingatlanát közvetlenül érinti egy beruházás), ugyan-

akkor az önkormányzatok kapnak ilyen (a településen átmenő vezeték hosszától függő mértékben). Azt a kérdést, hogy célszerű lenne-e ilyesfajta (magyar szemmel nézve kissé bizonytalan jogi megítélésű) pénzügyi eszköznek az alkalmazása a lakosok esetében is, a szerző már nyitva hagyja. Számos felvetése közül ez volt az egyik, amely parázs vitát váltott ki a konferencián: a beruházásoknak ugyanis vannak közvetett hatásai, peres úton nem érvényesíthető hátrányai (mint amilyen az ingatlanok forgalmi értékének csökkenése, ami szélparkok esetén a zajterhelés miatt még az előírt védőtávolságon kívüli területeken is megfigyelhető), amelyeknek a kompenzálása sokak szerint érdemben javítaná az elfogadottságot.

Anja Hentschel (Kassel) a *településrendezés környezetvédelmi kérdései* közül vett szemügyre néhányat. A településrendezés általános környezeti összefüggéseiben túl, a leginkább időszerű klímavédelemnek, illetve a megújuló energiatermelés feltételeinek szentelte a legtöbb figyelmet. Kiindulópontként a területrendezés és a környezetvédelem egyre szorosabbá váló kapcsolatát érzékelteti, egy kis szabályozástörténeti vázlattal. A jelenlegi szabályozási helyzetképet a szövetségi építési törvény rendelkezései alapján mutatja be, kezdve a településrendezés törvényi céljaitól, amelyek közt az emberhez méltó környezet biztosítása, az élet természeti alapjainak védelme, illetőleg a klímavédelem és a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás egyaránt szerepel. Az önkormányzatok által a tervezés során figyelembe veendő szempontokat példálózó felsorolás formájában rögzíti a törvény, s ebből a felsorolásból látszik legjobban az, hogy az *önkormányzatok környezetvédelmi feladatai nem szűkülnek le a szaktörvényekben rögzítettekre* vagy a kötetben kifejtettekre (amelyek még szűkebb kört jelentenek), hanem a kulturális és épített örökség, a növények és az állatok, vagy a klíma védelmétől a természet-, föld-, levegő- és tájvédelmen keresztül a hulladékok és szennyvizek megfelelő kezelésére, az energiatakarékosságra és a megújuló energiaforrások használatára is kiterjed. A konkrét rendelkezések, illetőleg az önkormányzati tervezési gyakorlat alapján a szerző különösen pozitívnak értékeli, hogy a klímaváltozással kapcsolatos intézkedések mindkét oldala megjelenik.

Kapcsolódó jogintézményként ismerteti és méltatja a tervek elfogadása előtt – hazánkhoz hasonlóan – *kötelezően lefolytatandó környezeti vizsgálat* jelentőségét. Míg nálunk ezt az eszközt sokszor formalitásnak tekintik, vagy épp el is marad az alkalmazása, mind a szerző, mind vitapartnerei (különösen Reinhard Hendler, Trier) véleménye szerint Németországban már a pusztá bevezetése is érdemi javulást hozott a települési környezetvédelemben. Tekintve, hogy a jogintézmény hazai szabályozása és gyakorlata igen sok hiányosságban szenved, *néhány innovatív megoldás különösen figyelemre méltó*. Ilyen például, hogy a vizsgálatok szempontjainak meghatározásában az önkormányzatok maguk is szerepet kapnak (standardizálva csak a vizsgálati módszerek vannak, amin túl a jogszabályok a mindenkori tudományos ismeretek alkalmazását és a megfelelő részletességet írják elő). Az is hasznos, hogy a környezeti értékeléssel nem ér véget a hatásvizsgálat, ugyanis az önkormányzatoknak utólagos nyomon követési kötelezettségük is van, amelynek az eredményétől függően a nem várt, negatív környezeti hatások kiküszöbölésére is intézkedéseket kell hozniuk.

Anette Guckelberger (Saarbrücken) a településeknek a hulladékgazdálkodásban betöltött szerepéről írt tanulmányt, amely jól illusztrálja, hogy a hulladékkezelési közszolgáltatók – illetve maguk az önkormányzatok – és a hulladékkezeléssel foglalkozó magánvállalkozások közötti, az értékes hulladékokért folyó küzdelem hogyan csapódik le a jogszabályok értelmezése körüli vitákban. A bemutatott helyzetképet talán úgy lehetne összefoglalni, hogy a tételes jog nehezen értelmezhető, de a szövetségi közigazgatási bíróság útmutatásai révén biztosított az egységes alkalmazás és az uniós jognak való megfelelés is. *A bírói gyakorlatra nagymértékben támaszkodó írás* néhol elszakad a címében jelzett témától, és olyan eljárásjogi kérdésekre is kitér, mint a hulladékkezelési tevékenység bejelentési kötelezettsége (a vállalkozás által benyújtandó dokumentumok részletezése mellett), és az ahhoz kapcsolódó (egyéb-ként általában inkább az engedélyköteles tevékenységeknél megjelenő), széles körű ellenőrzés koherenciázavara. Megjelennek ezenkívül anyagi jogi problémák is, mint például a hulladék átadásának a kötelezettsége, az ezzel kapcsolatos normák értelmezési zavara, ami azonban már szorosabban kapcsolódik ide, hiszen e szabályok értelmezésén múlik a közszolgáltató és a piaci vállalkozások közötti választás (amit a nem háztartási eredetű kommunális hulladékoknál, illetve a szelektíven gyűjtött háztartási hulladékok esetén enged meg a szabályozás, bizonyos feltételekkel). Bár e normák tartalma több tekintetben is hasonló a mienkhez, számunkra inkább az önkormányzatok helyzetének a taglalása az érdekesebb, ahol már egészen más a helyzet. A német önkormányzati rendszer ugyanis más (többszintű), és árnyalja a képet a föderális berendezkedés is (tartományonként eltérő a szabályozás, illetve más és más szintű önkormányzat a felelős a kommunális hulladékok kezeléséért). Egyes tartományokban egyébként a hulladékkezelésért felelős önkormányzat hulladékgazdálkodási hatósága látja el a kommunális hulladékok felügyeletét is, ami felvet bizonyos kételyeket a jogállamiság követelményeinek érvényesülését illetően (lehet-e a saját gazdasági érdekeket félretenni?), amelyeket az érintettek a két funkció szervezeti elkülönítésével igyekeznek eloszlatni.

Az egyes tanulmányok részletes áttekintése, illetőleg a viták összefoglalóinak a szemlézése alapján összességében elmondható, hogy a kötet némileg szűkebb körben tartalmaz elemzéseket annál, mint amit meglehetősen általános címe takar. Sok részletkérdés, ágazati szempont (földvédelem, természetvédelem, vízvédelem stb.) tekintetében más forrást kell keresnie a német helyi önkormányzatok környezetvédelmi feladatairól és jogositványairól tájékozódni kívánó olvasónak. Első ránézésre az is kritikának lehet alapja, hogy a bevezetőnek szánt egy-két tanulmányból alig tudhatunk meg újat, ugyanakkor az általános és speciális problémakörök, okfejtések egymásra épülése révén ez mégsem okoz hiányérzetet. A részleteiben is kidolgozottabb témák (energia, hulladék, településrendezés) esetében a kötet kétségkívül hasznos segítség, jól fókuszált pillanatkép mind a felmerülő problémákról, mind a hatályos szabályozásról. A német önkormányzati rendszer vagy a közszolgáltatások iránt érdeklődőknek is számos adalékkal szolgál. A viták összefoglalása pedig azt is remekül mutatja, hogy milyen sokféle elméleti és gyakorlati megközelítésben lehet mindezekről gondolkodni.

Ha egyetlen általános, hazánkban is megszívlelendő tanulságot kellene levonni a bő kétszáz oldal elolvasása alapján, akkor leginkább azt emelném ki, hogy a

helyi önkormányzatokat a német jogrend nagykorúként kezeli. Ha kétely merül fel valamely feladat önkormányzati szintű ellátásának a hatékonysága felől, akkor nem feltétlenül az a megoldás, hogy elvonjuk tőlük a feladatot – talán többre megyünk, ha megadjuk hozzá a megfelelő eszközöket.