

FODOR LÁSZLÓ

„A falu füstje”

**A települési önkormányzatok és a környezet védelme a
21. század eleji Magyarországon**

Doktori mű tézisei

Debrecen, 2019

Kutatási célok, feladatok

Környezetjogi kutatásaim csaknem 25 éve alatt számtalanszor találkoztam a települési önkormányzatok környezetvédelmi feladataival és hatásköreivel, amelyek mindig is érdekelték. Rengeteg problémával szembesültem a helyi rendeletalkotás és hatósági feladatellátás terén, amelyekre alkotmánybíróági határozatok és ombudsmani állásfoglalások tömege, valamint a környezetjog végrehajtási nehézségeivel foglalkozó szakirodalom egyaránt felhívták a figyelmemet. Ez a szféra különösen 2010 után keltette fel az érdeklődésemet, amikor a hazai önkormányzati rendszer koncepcionális átalakítása megkezdődött, s ennek jogi vetületeként a különféle, környezetvédelmi vonatkozású feladatok, hatáskörök egyre másra kerültek el az önkormányzatok szerveitől. Úgy láttam ugyanis, hogy a környezeti fenntarthatóság záloga – a természet (a teremtés) védelme, felértékelése mellett – az autonómia (önkormányzatiság); a helyi közösségek felélesztése, a helyi erőforrásokon való önellátásra törekvés, a közösség ügyeinek helyben való eldöntése (a „relokalizáció”) lehet.

Ennek fényében tűztem célul a hazai települési önkormányzatokban megvalósuló környezetvédelem állam- és jogtudományi szempontú, átfogó vizsgálatát. Óriási témakörről lévén szó, tartalmi és módszertani szempontból egyaránt korlátokat kellett szabnom, egyidejűleg kijelölve a jövőbeli kutatás lehetséges irányait. Így nem volt célom a jogösszehasonlítás illetve más országok modelljeinek feltárása; utóbbiakra csak esetenként, a példák szintjén hivatkozom. Arra sem volt mód, hogy a környezetvédelem érintett részterületeit (levegővédelem, vízvédelem, természetvédelem, földvédelem, az épített környezet védelme, településkép-védelem stb.) teljes részletességgel kidolgozzam. A kutatás különböző szempontjainak megfelelően ezek mindegyike megjelenik több helyen is a munkámban, de csupán egyetlen szakterület, a levegővédelem (beleértve a klímavédelem egyes eszközeit is) tárgyában kerülhetett sor önálló fejezetben is összefoglalható, részletesebb kutatásra. Ami a kutatási tárgykör idődimenzióját illeti, a mai helyi környezetpolitikára és jogra koncentrálok, azaz nem volt célom a történeti háttér részletes bemutatása. Az az időtáv, ameddig egy-egy kérdéskör kapcsán visszanyúlok, környezetvédelmi szakterületenként változó; általában néhány év. A levegővédelem szabályozása, vagy az önkormányzati testületek szerkezete terén, például a 2010-es év emelhető ki, de az önkormányzatok kapcsolatrendszerét vagy a hulladékgazdálkodást illetően már a 2012–2013-as év a lényegesebb. A legtöbb tendenciát, illetve a feltételrendszer változásait így is érzékeltetni

tudom. (Emellett – szakirodalmi adatokra támaszkodva – a hazai önkormányzati rendszer sajátosságait illetően kénytelen voltam ennél mélyebbre, a rendszerváltásig is visszanyúlni.) Abból indultam ki, hogy számos tényező, feltétel változott (már 2010–2012 előtt is), ami lényegileg befolyásolta az önkormányzatok környezetpolitikai attitűdjeit. Változtak a döntéshozatali mechanizmusok, tömegével jelentek meg új, uniós környezetvédelmi követelmények, környezetvédelmi és energetikai pályázatok stb. Gyökeresen változott meg az önkormányzatok forrásgyűjtő képessége, a pártokhoz, kormányzati vezetőkhez való viszonya is. A 2008-ban kezdődött gazdasági válság hatásai is meglátszanak mind a rendszeren, mind annak társadalmi-gazdasági környezetén. A központilag meghatározott (például jogszabályi) feltételek rendkívül gyorsan változnak, ami miatt egy ilyen kutatást akár néhány évenként érdemes lenne elvégezni, s az eredményeket összevetni a korábbiakkal.

Mivel a választott kutatási terület tudományos feldolgozásának alig vannak érdemi előzményei, számos kérdést kellett megfogalmazni. Melyek egyáltalán a települési önkormányzatok környezetvédelmi feladatai? Azokat hogyan látják el? Szükséges-e, lehetséges-e szerepük, önállóságuk megerősítése? Érvényesülnek-e helyi szinten a környezethez való jogok? Van-e eltérés a központi előírások és a gyakorlat között? Vannak-e a helyi sajátosságokat érvényesítő, a központinál szigorúbb helyi előírások? Érvényesítik-e az önkormányzatok a saját előírásaikat? Kihasználják-e a törvényi kereteket? Mivel jár egyes környezetvédelmi – államigazgatási – hatásköröknek a járási hivatalokra telepítése? Hogyan zajlik a helyi környezeti tárgyú rendeletek és más döntések előkészítése, elfogadása? Érvényesülnek-e a környezeti demokrácia játékszabályai helyi szinten? Képesek-e az önkormányzatok átlátni és komplexen kezelni a sokszor bonyolult környezeti kérdéseket? Megtervezik-e környezeti intézkedéseiket? Beépítik-e a környezeti szempontokat fejlesztési stratégiáikba, különböző előírásaikba? E kérdések a kutatás során továbbiakkal egészültek ki. Például milyen kapcsolatrendszer befolyásolja a helyi önkormányzatok környezetvédelmi teljesítményét? Abban milyen kötöttségek és lehetőségek jelennek meg? Mindezek mögött számos hipotézis húzódott meg, amelyek résztanulmányokban napvilágot is láttak. Munkám azonban hipotézisek igazolása vagy cáfolata helyett inkább jelenségek leírására és értékelésére törekszik a jelzett kérdéskörökben.

A kutatás során a meglehetősen széles tárgykör megragadására több, különböző kutatási módszer egymást kiegészítő alkalmazásával és bizonyos megszorításokkal tettem kísérletet. Egy általam vezetett kutatási projekt (2015 – 2019) keretei között kérdőíves felmérésre került sor, 2016 második felében – 2017 elején. Ebben többek közt arra kérdeztünk rá, hogy az önkormányzatok hogyan tudnak alkalmazkodni a gyakran változó központi szabályozáshoz,

milyen stratégiákkal rendelkeznek, milyen környezeti problémák, illetve konfliktusok merülnek fel náluk, milyen mintákat követnek azok megoldására, vannak-e ehhez megfelelő jogi-igazgatási eszközeik, szerveik. A számomra fontos kérdéseknek (terjedelmi okokból) csak egy része kerülhetett be a kérdőívbe. Meg kell ugyanakkor említenem, hogy a kutatás során – a valóság, a gyakorlat feltárása körében – számos korábbi és párhuzamos felmérés eredményeit is hasznosítani tudtam.

Munkám második meghatározó módszere az esettanulmány. (Esettanulmány alatt egyszerre értek módszert és műfajt, amennyiben az esettanulmány „mélyfúrás” jelent egy-egy település, illetve egy-egy jogintézmény gyakorlata kapcsán; illetve amennyiben a kutatási eredmények egy része egy-egy településről, jogintézményről szóló publikációkban jelent meg.) Ez a módszer a kérdőíves felméréshez képest mélyebb merítést tett lehetővé néhány kiválasztott településen (Miskolc, Szarvas, Bogács esetén átfogó tanulmányokat végeztem, míg több további esetben – Budapest és egyes kerületei, Tokaj, Kaposvár stb. – egyes problémákat, részterületeket vizsgáltam részletesebben). Ezeken a településeken áttekintettem a releváns helyi dokumentumokat (rendeleteket, stratégiákat, jegyzőkönyveket, szerződéseket stb.), a helyi problémákhoz kapcsolódó egyéb forrásokat (például alkotmánybírósági és kúriai döntéseket, állami számvevőszéki jelentéseket, ombudsmani állásfoglalásokat) és interjúkat is felvettem (civilszervezetekkel, az önkormányzat illetékeseivel). A települési esettanulmányok pozitív hozadéka az is, hogy az érintett önkormányzatok felülvizsgáltak számos, általam kifogásolt szabályozási megoldást. A jogintézményekre/részterületekre (például távhőszabályozás, a helyi rendeletek és a központi környezetvédelmi előírások viszonya), illetve az azok gyakorlatára vonatkozó esettanulmányok egy-egy hatás- vagy feladatkör, az intézményközi kapcsolatok jobb megértését, tipizálását tették lehetővé.

A kutatás során mintegy 20 (félleg strukturált) interjút vettem fel környezetpolitikával, illetve környezetjoggal foglalkozó szakemberekkel, társadalmi szervezetek képviselőivel, környezetvédelmi hatóság vezetőjével. Kiemelem az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában készült fókuszcsoporthoz tartozó interjút, amely több tekintetben is orientálta a későbbi kérdésfeltevéseimet. (Ezek mellett a kutatási projekt keretei közt, kutatótársaim által felvett, további interjúkra is építettem).

A szakirodalom-feldolgozás is meghatározóan volt jelen. (Megjegyzés: a doktori mű forrásjegyzékében csak a tudományos szakirodalmakat soroltam fel – 18 oldalon –, az egyéb forrásokat terjedelmi okokból nem szerepeltettem.) Ez a módszer már az empirikus kutatás kérdéseinek, hipotéziseinek a megfogalmazásában is segített, ugyanakkor voltak olyan

kapcsolódó témakörök – a helyi szint környezetpolitikai jelentősége, környezet-gazdaságtani háttér, hálózatoság, közigazgatási jogi keretek – amelyek esetében nélkülözhetetlenek is bizonyult.

Utóbbiból az is következik, hogy – bár e munka szerzője környezetjogász, s maga a téma is elsősorban környezetjogi, illetve állam- és jogtudományi – tudományközi megközelítésre volt szükség.

A doktori mű terjedelmi okokból a kutatási eredményeknek csupán egy részét tartalmazza (az interjúk, a kérdőíves kutatás válaszaiból létrehozott adatbázis feldolgozása, egyes részterületek feldolgozása, illetve további esettanulmányok elvégzése még évekig feladatot ad), ennek tükrében külön kutatási feladatként értelmezhető az elért eredmények összefoglalása, szerkezetének meghatározása. Elsőként a környezetvédelem illetve a környezeti fenntarthatóság helyi cselekvési szintjének a környezetpolitikai megközelítését tartottam szükségesnek áttekinteni (a szakirodalmi adatok mellett nagyszámú környezetpolitikai- és jogi dokumentum feldolgozása alapján), ami egyúttal a témaválasztás indokoltságát is alátámasztja. Ennek nyomán határoltam le a témát, s határoztam meg a kutatási feladatokat, módszereket, illetve írtam le ezek nehézségeit. Mivel a kutatás során azt tapasztaltam, hogy a környezetvédelem települési intézményrendszerének alakulása szempontjából meghatározó változót jelent az önkormányzatok (támogató/kényszerítő/akadályozó) kapcsolatrendszere, amelynek ismerete nélkül valójában nem is értelmezhetők a helyi intézkedések, önálló fejezetet szenteltem ennek a kérdéskörnek is. Csak ezután vettem sorra azon eszköz- illetve intézményrendszer elemeit (közhatalmi és tulajdonosi jogosítványokat, tervezési, szolgáltatási feladatokat stb.), amelyeknek a vizsgálata a kutatási tárgy „magját” képezi. Az eszközök megközelítéséhez, sorrendjének meghatározásához, rangsorolásához az empirikus kutatás eredményei mellett a környezetjog, a környezet-gazdaságtan és politika illetve a közigazgatási jog tudományának szempontjait is figyelembe vettem. Az említett jogterületeken túl az alkotmányjogot emelem még ki, mint amellyel kapcsolatban fejtegetéseim, eredményeim számottevőek.

Az önálló kutatási eredmények a doktori mű szerkezetében nem különíthetők el, hanem minden fejezetben megjelennek. Az utolsó fejezet ilyen értelemben nem ismétli meg a korábban, egy-egy sajátos kérdéskörben leírtakat, hanem az átfogó (részben környezetjogi, részben környezetpolitikai) megközelítés igényével épít azokra.

A doktori mű főbb eredményei, tézisei

a) A *lokalizmus*, a regionalizmus (egyebek mellett a globalizáció negatív hatásaira, a parlamentáris demokráciák legitimációs problémáira, az európai integráció bizonyos kihívásaira adandó válaszként) a szubszidiaritás elvével együtt az előző évtizedekben, mondhatni népszerűvé vált, a környezeti ügyek pedig komoly bizonyítékait adják annak, hogy mindez (mint részletesen bemutattam) szakpolitikai érvekkel is alátámasztható. A lokális megközelítés elengedhetetlen, az eltérő helyi adottságok miatt (a településszerkezettől a domborzati viszonyokon át a vízbázis jellemzőiig). Ezek sokszor nem egyetlen településre jellemzőek, hanem nagyobb területre, illetve típushelyzetek is beazonosíthatók; ilyen esetekben a területi differenciálásnak a települési szinteket meghaladónak kell lennie (ugyanakkor elvben nem kizárt az sem, hogy az érintett települések együttműködése hozza azt létre). Például a levegővédelemben léteznek több településre kiterjedő légszennyezettségi zónák, amelyekre külön hatósági tervek készülnek, és irányozzák elő a szükséges beavatkozásokat – a központilag adott határértékek betartása érdekében. De ugyanez a szemlélet érvényesül más területeken is. A vízvédelmi szabályozásban a felszín alatti vizek érzékenységehez vagy a felszíni vizek minőségéhez és funkcióihoz igazodóan differenciált (központi) előírások érvényesülnek. A természetvédelemben a területek kiemelt oltalma ugyancsak területi differenciálást jelent (más kérdés, hogy itt települési hatáskörben is lehet differenciálni). Az ország földhasználati zónarendszere (a terület-, illetve településrendezési tervekben jelölt övezeti kategóriák követelményrendszere) is szerephez jut számos környezetvédelmi kérdésben (különösen a föld- és a természetvédelemben). A környezetvédelmi hatóságok az általuk kiadott engedélyekben az adott környezet sajátosságait is figyelembe véve határozzák meg a szükséges intézkedéseket (például a védelmi övezet kiterjedését), technológiákat, határértékeket a környezethasználó számára. A központi előírásoktól való bizonyos fokú eltérések is megengedettek számukra (illetve, például a védelmi övezet területmértékét, a központi előírás ennek érdekében rugalmasan állapítja meg).

Mindezek fontosak, de nem elegendőek, hiszen hiányzik belőlük a helyi közösség kezdeményezése, hiányzanak belőlük a jövőre vonatkozó, helyi fejlesztési elképzelések, s mivel jobbra nem helyben (azaz nem települési szinten, a lakosság vagy választott testületek által) hozott döntések, pontosságuk és legitimitásuk is csekély. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a helyi szinten, a helyi közösségek bevonásával hozott döntések nemcsak megalapozottabbak, hanem sikeresebbek is lehetnek. Indokolt, hogy a települési

önkormányzatok a környezetpolitika terén különféle eszközöket kapjanak a központi szabályozás kiegészítésére, konkretizálására, saját környezetpolitikájuk meghatározására és érvényesítésére (amelyek e munka tárgyai között is szerepelnek).

Mindenekelőtt az alulról jövő, helyi kezdeményezések (lehetséges) szerepét szükséges itt kiemelni. Helyi kezdeményezések alatt a (helyi) közakarat- és közvélemény-formálást, eseti megmozdulásokat (akciókat) és mozgalmakat, társadalmi hálózatok/közösségek létrejöttét, helyileg kidolgozott magatartási minták és szabályok elfogadását egyaránt értem, amely utóbbiak szerepét a központi/univerzális szabályokhoz képest (azokkal szemben) is hangsúlyoznom kell, lévén ezek egy fenntartható ökológiai-társadalmi rendszer nélkülözhetetlen építőkövei.

Különösen a környezet védelmére (azon belül aktuálisan, például a klíma védelmére) irányuló nemzetközi kezdeményezések sorozatos kudarca, elégtelensége felhívja a figyelmet arra, hogy a települések nem számíthatnak arra, hogy a magasabb szerveződési szinteken sikerülne elkerülni a globális léptékű környezeti változásokat. Az államok egymással való (gazdasági) vetélkedése megnehezíti az érdemi kötelezettségvállalásokat. Amíg a nemzetközi közösség minden tagja nem jut megegyezésre, addig helyi szinten – ha az ökológiai fenntarthatóság nem is valósítható meg – érhetők el sikerek. Vagyis a helyi közösségeknek maguknak is kezükbe kell venniük a környezetvédelem ügyét – ha úgy tetszik, „vissza kell szerezniük hatalmukat” erőforrásaik felett, amelynek segítségével meg is kell védeniük azokat, s ugyanakkor fel kell készülniük a környezetváltozáshoz való alkalmazkodásra is.

b) *A települési önkormányzatok kapcsolatrendszere* rendkívül összetett, és abban nagyszámú olyan elem található, amelyik környezeti – környezetvédelmi szempontból releváns. Ez magától értetődően összefüggésben áll az önkormányzatok feladataival és az azok ellátásához tartozó eszközeikkel is. A kapcsolatrendszer alakulása sok változótól függ, s ennek megfelelően településenként eltérően is alakulhat. Vannak olyan elemek, amelyek – például a közjogi szabályozásból, a kötelező feladatok köréből adódóan – szükségszerűek (tipikus: kormányhivatal – önkormányzat kapcsolat), és nem is feltétlenül viselnek magukon környezetvédelmi sajátosságokat. Emellett vannak olyanok is (mint az önkormányzati szövetségekben való tagság), amelyek fakultatívak, önként vállalt feladatokhoz kötődnek, netán a településvezetés személyes attitűdjeivel magyarázhatók.

A településméret, illetve településtípus meghatározó (mint látni fogjuk, nem csak ezen a téren), amennyiben például a megyei jogú városok általában több, a környezetvédelemmel foglalkozó, valódi hálózatnak tagjai, mint a kistelepülések. E jelenség összefügghet azzal,

hogy a megyei jogú városok több feladatot vállalnak, s a forrásaik is nagyobb mozgásteret biztosítanak nekik. Az általuk az utóbbi években megélt, a centralizációval járó pozícióvesztés miatt felértékelődnek bizonyos (hálózatos) kapcsolatok, amelyek növelik az önkormányzatok presztízsét. Időközben egyre-másra alakulnak szakmai (például klímavédelmi) szövetségek szerte a világon, ami az oldalirányú kapcsolatépítést segíti elő.

Lényeges lehet a földrajzi elhelyezkedés (például vízközelség) is. Az empirikus kutatások arra mutatnak, hogy a gyakorlatban az önkormányzatok szervezetén belül (képviselőtestületben/közgyűlésben, polgármesteri hivatalban) sokféle szervezeti megoldás alakult ki (léteznek-e vagy sem elkülönülő környezetvédelmi reszortok), és ez is befolyásolhatja a külső kapcsolatrendszer (a szervezeti megoldásokra külön részben tértem ki).

Nyilvánvaló, hogy ha az önkormányzatok működését jogi szempontból vizsgáljuk, akkor az intézményi kapcsolataik bemutatása ehhez nélkülözhetetlen. A széles értelemben vett környezetvédelmi feladatok ellátása azonban ezen is túlmutató együttműködési hálózatokat igényel, és nem lehet elvonatkoztatni a politikai, ismeretségi, tulajdonosi, közösségi és egyéb hálózatoktól sem. Mindezeket a pontokat (szereplőket) és kapcsolatokat egyetlen hálózatba foglalni (s netán egyetlen ábrán szemléltetni) lehetetlen volna. Ehelyett csupán arra törekedtem, hogy mintegy közös nevezőként a települési környezetvédelmet tartsam szem előtt, s az együttműködések tartalmát jogi szempontból közelítsem meg.

A hálózatként való megközelítéssel szándékaim szerint nem egyébre, mint csak a települési környezetvédelem szempontjából fontos, részben szükségszerű, részben fakultatív kapcsolatokra, együttműködésekre igyekeztem rávilágítani. Ez a megközelítés sok más lehetőséget kínált volna még, amelyekkel például az államtudomány és egyéb társadalomtudományok foglalkoznak, de kívül esnek kutatási területemen. A hálózattudomány egyik eredménye kapcsán – miszerint a centrálisan irányított és tökéletesen összeillesztett rendszerek túlságosan merevek ahhoz, hogy jól alkalmazkodjanak a kihívásokhoz, s a horizontális, hálózatos struktúra jobban segíti az alkalmazkodást – mégis megkockáztattam néhány, a szűkebb témámon túlmutató, de ahhoz kapcsolódó véleményt.

Növekvő és dinamikus változó környezeti (társadalmi, gazdasági) kihívásokkal teli világunkban egy olyan tendencia, amelyik a centrális (nemzeti) erőter túlzott növekedésével jár a helyi-települési szint rovására, s amelyben az állam más szereplőket (például civileket) kiszorít a környezetpolitikai szereplők közül, rövidtávon és állandó (monoton) feladatok mellett talán erőteljesebbnek tűnő, de új kihívások esetén bizonyosan kevésbé sikeres, hosszú távon nem fenntartható államot eredményez. Az állam szerepét illetően úgy vélem, hogy a

környezet jó állapotban tartásához erős államra van szükség, legalábbis abban az értelemben, hogy a gazdaság és a társadalom nem fenntartható cselekvési mintáival szemben környezetvédelmi beavatkozásokra, tudni illik korlátokra és újraelosztásra is szükség van. Addig biztosan, amíg nem valósul meg a fenntartható fejlődés ideája (utópiája), amíg nem alakulnak ki (illetve bizonyos értelemben vissza) a valódi közösségek, s nem válik általános társadalmi igénnyé a fenntartható életmód és a közös ügyekben való (közvetlen) részvétel. Abban az értelemben is erős államra van szükség, hogy a kihívásokra fel kell készülni, és a változások (például a klímaváltozás) ellenére a társadalmi, gazdasági rendszerek funkcióit meg kell őrizni. Önmagában az erős központ (erős állam) azonban nem feltétlenül jelent egyúttal olyan államot is, amelyik alkalmas e funkciók megtartására. Különösen akkor nem, ha az állami struktúrákból hiányzanak a reziliencia, a rugalmasság, az alkalmazkodóképesség feltételei, mint amilyen a valódi decentralizáció. Az állam fellépése egyidejűleg lehet erős és gyenge is: a fenntartható közösségekkel szemben gyengébb, elsősorban támogató, és kevésbé korlátozó, míg a nem fenntartható (gazdasági, társadalmi, településfejlődési) mintákkal szemben erősebb lehetne. Más szóval az állam erős vagy gyenge volta a funkcióihoz mérten viszonylagos, változó is lehet.

Az erős állam napjainkban érvényesülő hazai modelljében (re)centralizáció és államosítás tapasztalható ugyan, de ez nem párosul erőteljesebb környezetvédelmi korlátokkal (épp ellenkezőleg, lépten-nyomon a korlátok visszaszorulását tapasztaljuk), illetve újraelosztással sem (például azért nem, mert a környezeti terhek jelentős része nincs beárazva, illetve a környezetvédelmi bevételeknek csak csekély részét fordítják vissza a környezetvédelemre). Az erős állam helyett indokoltnak tűnik a jó kormányzás eszméjének felkarolása, amelynek az értékrendje szerint az állam nem attól lesz jó, ha onnipotens, hanem attól, ha helyzetbe hozza, alkalmassá teszi a helyi szereplőket és a civil autonómiákat.

A képviselőtestületi jegyzőkönyvek tanulmányozása, az interjúk és a kérdőívünkre adott válaszok kiértékelése arra is módot adott, hogy a kapcsolati háló általam kiválasztott elemeinek a napjainkban megfigyelhető szerepváltozására irányítsam a figyelmemet. A központi állam szerepének a növekedésével (a centralizációval), illetve kormányzati szinten a partneri kapcsolatok szűkítő értelmezésével párhuzamosan a települési önkormányzatok (különösen a kormánypárti vezetésűek) gyakran a központihoz hasonló döntéshozatali attitűdöket követnek, ami a helyi politikák sokszínűségének, lokalitásának csökkenése mellett – a helyi elitnek az országoshoz hasonló megosztottságával párosulva – sajnálatos módon az eltérő vélemények és egyes potenciális környezetpolitikai szereplők háttérbe szorításával jár együtt. A civilszervezetek képviselői (több interjúalanyom is) arra panaszkodtak, hogy míg a

korábbi, a rendszerváltást követő időszakban az önkormányzatok a közösséget érintő döntésekbe is bevonták őket, a helyi stratégiák elkészítésében is számítottak javaslataikra, illetve szakértelmükre, ma elsősorban az ismeretterjesztésre, közösségi programok szervezésére szorítkozik a szerepük, vagyis egyre távolabb kerülnek az érdekképviselestől, a közügyekbe való beleszólás lehetőségétől. Előfordul, hogy az önkormányzatok szelektálnak, s egyes civileket támogatnak, míg másokról nem vesznek tudomást. Ehhez járul, hogy főleg kistélepüléseken a megvitatásra váró tervezetek nehezen érhetők el, és szinte mindenütt túl kevés az idő az álláspontok, vélemények kialakítására. A településvezetők hajlamosak megfedkezni arról, hogy bár a társadalmi részvétel időigényes és a problémákkal való szembenézéssel jár, ugyanakkor legitimál, és hosszabb távon gondolkodva, emiatt nem rontja a döntéshozatal hatékonyságát – épp ellenkezőleg.

Arra jutottam, hogy az állami hatás erősödésével csökkent a potenciális helyi környezetpolitikai szereplők szerepe, s különösen a civilszervezetek, az ellenzék és a média szerepe áll távol az ideálistól, s ezt voltaképpen maguk az önkormányzatok is elismerik. Ennek a jelenségnek az oka lehet az önkormányzati mozgástér beszűkülése és a rossz minta terjedése mellett az intézkedésekre nyitva hagyott határidők szűkössége, a szűken vett gazdasági (vállalati) érdekek előtérbe kerülése, és sajnos az együttműködési készség hiánya, illetve az általános bizalmatlanság is.

A kapcsolatrendszer tekintve úgy vélem, hogy a jövő útja a valódi hálózatok szerepének az erősödése, az oldalirányú kapcsolatok elmélyülése lehet, nemcsak egymással, hazai és nemzetközi szövetségeken belül, civilszervezetekkel, szakemberekkel stb., hanem az államszervezeten belül, a közigazgatási kapcsolatokban is. Ebben az esetben a centralizáció és a decentralizáció ingájának a kilengései sem járnak akkora károkkal. Az ideális természetesen az lenne, ha az ingát sikerülne valahol középen megállítani, és azt elérni, hogy a képességfejlesztés váljon hangsúlyossá, amelynek része a kapcsolatrendszer, a jogi szabályozás, az önkormányzati eszköztár, illetve a stabil és önállóságot biztosító finanszírozási rendszer is.

c) *A környezetpolitikai eszköztárat* általában a szabályozó (állam) és a szabályozottak (környezethasználó gazdálkodó szervezetek, fogyasztók, tulajdonosok stb.) viszonyában szokták értelmezni. Itt azonban a környezetpolitikai eszköztár ennél tágabb, a megszokottól eltérő keretekben való felfogására volt szükség. Ennek oka az, hogy nem általában a szakpolitikát, illetve általában az önkormányzat közhatalmi funkcióit állítottam középpontba ezen a téren, hanem a települési önkormányzatok révén megvalósuló környezetvédelmet.

Márpedig az önkormányzatok nemcsak közhatalmi szerepekben lépnek fel, hanem egyúttal különféle közszolgáltatásokat szerveznek, gazdálkodnak, és a környezeti szempontok, érdekek mindezen tevékenységeik során szerepet kell, hogy játszanak. Egyszerre szabályozók és szabályozottak. Innen nézve a különféle feladatok ellátása és hatáskörök gyakorlása is értelmezhető eszközként.

Az önkormányzatok környezetvédelmi tevékenysége számos területet érint, és sokféle eszközt is alkalmazhatnak hozzá. Ráadásul elmondható, hogy – bár a központilag meghatározott mozgástér azonos, s bizonyos minták követése megfigyelhető – a helyi környezetpolitika településről településre más és más. Ez egyfelől öröndetes, amennyiben a helyi kihívásoknak való megfelelést tükrözi, illetve közvetíti a sokféleségből fakadó előnyöket. Másfelől viszont a gyakorlatban a változatosság sokszor csak az önkormányzatok eltérő mértékű elkötelezettségére vezethető vissza. Ahol például a polgármester, a képviselőtestület odafigyel a környezetvédelemre, illetve lakossági, idegenforgalmi vagy más érdek is fűződik hozzá, ott a környezetállapotnak megfelelő, erőteljesebb intézkedések születnek. Másutt ugyanerre kevesebb erőforrás, figyelem jut.

A helyi környezetpolitika hatóköre ugyanakkor természetesen szűkebb az országosénál. Vannak olyan életviszonyok, amelyek az önkormányzatok mozgásterén (közigazgatási területén, hatáskörén) kívül esnek, amelyeket szabályozni, egyéb módon befolyásolni nem tudnak. Másfelől viszont komplex, előrelátó (integratív) gondolkodással, a lakosság támogatásával, a hálózatoságban rejlő lehetőségek kiaknázásával megsokszorozhatják intézkedéseik eredményességét.

A jogi eszközök megítélése szempontjából fontos változóként rajzolódott ki a feladat- és hatáskörök szabályozása. Látható, hogy a központi szabályozás (és azzal karöltve az alkotmánybírósági gyakorlat) a rendszerváltást követő években az önkormányzatoknak nagyobb mozgásteret biztosított, mint napjainkban. A rendszerváltás a helyi önkormányzat autonómiáját, a demokrácia alkotmányjogi kereteit teremtette meg, majd az ország EU- és OECD-tagságra való jelentkezése a nemzeti környezetpolitika megerősítését, s azon belül az önkormányzatok szerepének kiemelését is megkövetelte. Az 1990-es években még egyre gyarapodott az önkormányzati feladatok köre (amivel egyébként a finanszírozás nem tartott lépést), később azonban már a központi szabályozás és programozás került előtérbe (ami például a nemzeti környezetvédelmi programok tartalmában markánsan kirajzolódik), s az utóbbi években pedig már tudatos központosítás és államosítás zajlik (az „inga” tehát a másik irányba lendült).

Ha csak a rendeletalkotást nézzük, mint emlékezetes, az Alkotmánybíróság működése első éveiben számos alkalommal megvédte a központiál szigorúbb, környezetvédelmi szempontokkal alátámasztott helyi előírásokat. 1995-től [a környezet védelmének általános szabályairól szóló, 1995:LIII. törvény, a Kvt. 48. § (2) bekezdése alapján] már csak a központi jogszabály kifejezett felhatalmazása alapján írhatnak elő szigorúbb környezetvédelmi követelményeket az önkormányzatok (enyhébbeket addig sem határozhattak meg az Alkotmánybíróság döntései szerint), miközben folyamatosan szűkül a központiilag nem szabályozott életviszonyok köre. Egyre több törvény szabályoz helyi közügyeket (például az önkormányzatok által szervezett közszolgáltatásokat, mint amilyen a távhőszolgáltatás vagy a hulladékgazdálkodás) a korábbiaknál részletesebben, s mivel az önkormányzatok a helyi ügyeket csak „a törvénnyel összhangban” szabályozhatják, így csökken a szabályozási autonómia. Megjelentek olyan életviszonyok is (például ilyen a haszonállatok tartása), amelyek helyi szabályozását a törvény kifejezetten megtiltja.

Ez a tendencia nem meglepő a 2010-től új alapokra épülő közjogi berendezkedés ismeretében, amely ugyan – elvben – fenntartja a hatalommegosztás elvét, de a kormányzat pozícióját erősíti az önkormányzatokkal szemben. Az önkormányzatok autonómiáját, tulajdonának védelmét (az állammal szemben) már nem is rögzíti (illetve leszűkíti), s az önkormányzatokra az egységes állam részeként tekint. A helyzet nem különbözik az Európában jellemző megoldásoktól, amennyiben a központi jogszabályokkal hierarchikus viszonyban álló, helyi rendeletek szabályozó ereje a gyakorlatban máshol is viszonylag csekély, mivel a központi jogalkotás alig hagy mozgásteret a helyi sajátosságok érvényesítésére, illetve a válság következtében másutt is lezajlottak bizonyos centralizációs folyamatok. A környezetpolitikai/fenntarthatósági megfontolások ezeket ugyanakkor nem támasztják alá. Ami a hazai reformokat illeti, szakértői elemzések szerint valójában az önkormányzatok eladósodottságának a mértéke sem támasztotta alá autonómiájuk ilyen mérvű csökkentését, hiszen az önkormányzatok túlnyomó többsége a rossz finanszírozás és a válság ellenére is megőrizte működőképességét; különféle, alternatív megoldásokat keresett, mondhatni, életképesnek, reziliensnek mutatkozott.

Igaz, a környezetvédelem területén is, ahogyan számos más téren, az önkormányzatok feladatellátása során már korábban (2010 előtt) jelentkeztek, s jelentkeznek ma is problémák. Például településtípustól, gazdasági helyzettől függetlenül is csaknem mindenütt találhatunk szakmailag gyenge színvonalú, semmitmondó helyi előírásokat, és arra is rámutattam, hogy a hatósági jogkörök gyakorlásában, a tervezésben, a tulajdonosi jogok gyakorlásában stb. milyen hiányosságok mutatkoznak. Elmondható tehát, hogy az önkormányzatok sokszor a

rendelkezésükre álló eszközökkel sem éltek/élnek megfelelően. (Kevés a helyi jelentőségű védett természeti terület, nem emelik a parkolási díjat szmogriadó idején, nincsenek alacsony kibocsátású zónák stb.)

Ennek okaiként olyan tényezőket jelöltem meg, mint az önkormányzati rendszer ellentmondásai, az aránytalanságok, a hatalmi ágak szétválasztásának a problémái, a hatáskörök nehezen áttekinthető szabályozása. Kistelepüléseken a személyi és tárgyi feltételek hiánya, nem egyszer érdektelenség, illetve ellenérdekeltség fennállása (például az iparüzési adóból vagy az ingatlanértékesítésből fakadó bevételek vagy egyéb gazdasági érdekeltség miatt sokszor a rövid távú beruházói érdekek jutottak inkább érvényre a közösség hosszú távú – nem csak környezeti – érdekeivel szemben). Ezek mellett régi probléma az elaprózottság (ami mintegy 3180 települési önkormányzatot jelent, szemben, például a Magyarországnál jóval nagyobb területű és lakosságszámú Románia mintegy 1800 önkormányzatával), a középszint gyengesége és a feladatellátás finanszírozásának az egyenlőtlensége, elégtelensége is.

Ezeket valóban orvosolni volt szükséges, de egészen biztosan nem a megvalósult központosítással, amely egyfelől eltúlzottnak tűnik, másfelől pedig inadekvátnak is, mivel egyformán érintette a jól teljesítő és a gyengébben szereplő önkormányzatokat. Hiszen számos kistelepülésen a minimális szolgáltatás teljesítése valóban nehézségekbe ütközött ugyan, de közben más önkormányzatok nemzetközi színvonalú megoldásokat alkalmaztak, például a közszolgáltatások szervezésében is. Mint munkám bevezetőjében arra utaltam, a (környezeti, társadalmi, gazdasági) fenntarthatóság és a helyi (környezeti) demokrácia érvényesülése szempontjából a központosítás erősítése nem éppen ideális megoldás, hiszen rontja a társadalom alkalmazkodóképességét, a helyi közösségek érdekeltségét, degradálja a helyi hálózatokat, csökkenti a rezilienciát. Ráadásul, mint arra empirikus kutatásunk világosan rámutat, a reform pozitív hatásai a környezetügy terén nem láthatók, ehelyett inkább több részterületen (mint a hulladékgazdálkodás, a levegővédelem) is romlott a környezetpolitika hatékonysága és a szolgáltatás minősége egyaránt. Ehhez hozzájárul, hogy a központi környezetvédelmi szabályozás hatékonysága gyengül, és az államigazgatási szervek képességei is romlanak.

Ami a közüzemi szektor centralizációját illeti, a méretgazdaságossági megfontolások szempontjából is kérdések merülnek fel, hiszen egy bizonyos méret fölött már nem a hatékonyság javul, hanem azok a hátrányok kerülnek előtérbe, amelyek a nehezebben ellátható felügyelettel, a speciális igények elhanyagolásával, a sérülékenységgel függenek össze. Ennek tükrében, például a vízgazdálkodás vagy a hulladékgazdálkodás terén az utóbbi

években végrehajtott és ma is zajló integrációs intézkedések racionalitása megkérdőjelezhető; a valós problémákra adott, de eltúlzott válaszként értelmezhetők.

Ahelyett, hogy az önkormányzatokat tettük volna még jobb gazdáivá a környezeti ügyeknek, a központi intézkedések (különösen a közszolgáltatások államosítása) még az ebben való érdekeltségüket is csökkentik, és egyre több a gazdátlan helyi érdek, érték. A centralizációval, illetve a decentralizáció helyett a dekoncentráció (tehát a területi önkormányzatok helyett a területi államigazgatás) erősítésével szemben a jogi-szakpolitikai érvek mellett tehát a hatékonysági érv is felhozható.

A 2010–2013 közt végrehajtott reformmal kapcsolatos másik probléma, hogy az elaprózottság kérdését nem oldotta meg, a középszint megerősítéséről pedig teljesen letett. Ez sajnálatos, hiszen amennyiben a környezeti (s arra épülően a gazdasági és társadalmi) fenntarthatóság kiindulópontja az eltartó képesség (vagyis, hogy az erőforrásokkal való gazdálkodásnak igazodnia kell a helyi ökológiai potenciálhoz, illetve a közösségek igényeit elsősorban helyi erőforrások hasznosítása útján kell kielégíteni), bizonyosan elmondható, hogy a jelenlegi területi szerkezet nem igazodik az ökológiai adottságokhoz.

Erre a komplex problémára (lehet-e úgy javítani a közigazgatás térszerkezetét, hogy jobban segítse a környezeti fenntarthatóságot?) elvben többféle – gazdasági, technológiai, infrastruktúra-fejlesztési, az életmód megváltozására irányuló és ugyanakkor jogi-politikai – válasz is adható. Ami a jogi-politikai megoldásokat illeti, én azt tekinteném ideálisnak, amelyik erős, autonóm, egymással szorosabban együttműködő, de a mostaninál kisebb számú önkormányzatot eredményezne, vagyis ha a természeti adottságokhoz igazodó területi kiterjedésű, területi önkormányzatok jönnének létre. Ugyanakkor be kell látni, hogy egy ilyen irányú államreform véghezvitele belátható időn belül nem realitás.

Mivel jelenleg nincsenek valódi, autonóm helyi kisközösségek, és hiányzik a települések szoros, kistérségi illetve regionális szintű integrációja, önkormányzata is, csak a fenntartható településfejlődés megalapozásában érdekeltek – a társadalmi szereplők, civil mozgalmak, a nemzetközi illetve nemzeti és helyi szakmacsoportok és az önkormányzatok megerősödése, illetve ezeknek a jelenleginél sokkal megalapozottabb együttműködése és egy támogató kormányzat mellett lehet érvelni.

Álláspontom szerint mindemellett különösen a nagyobb városoknak a jelenleginél nagyobb mozgásteret lehetne és kellene is hagyni, biztosítva, hogy azzal tudjanak is megfelelően élni, mindig számba véve döntéseik környezeti következményeit, s azok továbbgördülő társadalmi és gazdasági hatásait is. Ez igényli a demokratikus döntéshozatalt (a részvételi demokráciát), a szakmai megalapozást (szakemberek igénybe vételét, hatásvizsgálatokat), a

(szakértelemmel, erőforrásokkal és bizonyos fokú kontroll/kényszer révén is) támogató kormányzatot, a körütekintő városfejlesztést stb.

Látható, hogy az önkormányzati környezetvédelmi eszköztár sokféle – jogi és nem jogi – lehetőséget biztosít a környezet védelmére. Azt, hogy melyik eszközt tartják legjobbnak az önkormányzatok, nagymértékben befolyásolják gazdasági, földrajzi adottságaik, lakosaik igényei stb. Például a tulajdonjog gyakorlása kevésbé fontos eszköz, ha az önkormányzatnak nincs jelentős vagyona. A parkolási rend szabályozása és a közparkolók kialakítása nem bír környezetvédelmi jelentőséggel, ha csekély a település gépjárműforgalma. A hátrányos helyzetű térségekben az önkormányzatoknak kevés esélye van megválogatni, hogy milyen vállalatok telepedjenek le náluk, vagyis a gazdaságfejlesztés és a környezetvédelem nehezen kapcsolható össze úgy, hogy a gazdasági szerkezet kedvező irányú változását eredményezze (más kérdés, hogy a hátrányos helyzetű településeken is van egy pont, amin túl a káros hatásoktól való félelem miatt a környezetvédelem kerül a gazdasági hasznok elébe).

Úgy látszik egyébként, hogy minél nagyobb egy település, minél összetettebb (és sűrűbb) a helyi településszerkezet, gazdaság és társadalom, annál többféle környezeti konfliktus kialakulására van esély. Emiatt jellemzően a nagyobb, netán ipari múlttal (ebből fakadó tapasztalatokkal) is bíró települések több eszközzel élnek a gyakorlatban a kicsikhez képest. Sok múlik azon is, hogy a polgármester hogyan viszonyul a környezet védelméhez: kihasznál-e minden lehetőséget, milyen időtávban lehet gondolkodni, össze lehet-e kapcsolni a fenntarthatóság környezeti szempontjait gazdasági, szociális problémák kezelésével (alkalmazzák-e az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célokban megjelenő, új szemléletet)?

A helyi adottságokhoz való alkalmazkodás és az önállóság szempontjából egyaránt probléma, és gazdaságilag is káros, hogy a beruházások finanszírozása olyan pályázati rendszerben történik, amely lehetővé teszi, hogy kevésbé indokolt, netán felesleges projektek valósuljanak meg, miközben azok, amelyekre helyben valóban szükség volna, elmaradhatnak. A probléma összefügg az önkormányzatok finanszírozási nehézségeivel is, vagyis hogy a megpályázott források segítségével igyekeznek kipótolni működési forrásaikat, illetve másik oldalról azzal, hogy jelentősen megváltozott a forráshoz jutás szerkezete is. Saját bevételi forrásaikat a központi szabályozás jelentősen visszavágta (például 2013-ban, egyszerre több ilyen forrás elvonásával is), és a helyi fejlesztésekről való döntés a korábbiaknál is nagyobb mértékben a kormányzat szintjére került. A valós helyi igényeknek való megfelelésben (a témakörök kilétének központi meghatározottsága terén), a hozzáférés nehézségein és aránytalanságain egészen biztosan lehet és szükséges is javítani.

Úgy látom, hogy az eszközhasználat, különösen a rendeletalkotás terén sok a bizonytalanság, aminek az egyik oka biztosan az, hogy az önkormányzati és az állami kompetenciák, feladatok viszonya nem egy koherens szempontrendszer, hanem évtizedek toldozgató-foltozgató intézkedései nyomán alakult ki, s így formálódik ma is. A magyarországi települési önkormányzatok az utóbbi években szabályozási és hatósági hatásköröket veszítettek el, közszolgáltatásokat és azok ellátásához szükséges vagyont is vett át tőlük az állam. Véleményem szerint a hatáskörök, feladatok csökkenése a környezetpolitika terén nehezen értékelhető akként, hogy miatta több energia maradhat a helyi közügyekre.

A környezetvédelem hosszú évek óta egyre csak veszít súlyából Magyarországon, amit jól mutatnak a fenntarthatósági szempontokat figyelmen kívül hagyó gazdaságpolitikai döntések, a támogatási rendszer prioritásainak a változásai, az igazgatási szervezet leépülése, a környezet- és természetvédelmi államigazgatásban zajló drasztikus létszámléépítések, s nem utolsósorban a szaporodó környezeti problémák, konfliktusok. Mindezek az önkormányzatoknál is lecsapódnak. Környezetvédelmi intézkedéseik a mainál erőteljesebben támogató közeget igényelnének (a kapcsolatrendszeréről szóló elemzésem erre is kitér). Mindemellett komoly probléma, hogy a központi szabályozási, illetve szakpolitikai környezet gyakori változásához nehéz alkalmazkodni. Nem csak a jogszabályok követése okoz gondot, különösen a kisebb önkormányzatoknak. Nem lehet hosszú távra tervezni, miközben a környezetpolitikával szemben – talán más szakpolitikákhoz képest is komolyabb – alapvető elvárás.

d) *A hazai önkormányzatok helyzete, környezetpolitikai attitűdjei*, lehetőségei korántsem egyformák. A különbségek főként a településméret függvényében rajzolódnak ki. A kisebb (1000-5000 fős) települések előnye, hogy a településvezetők és polgármesteri hivatalok dolgozói számára még átláthatóak a helyi viszonyok, a nagyobb városok pedig már a gazdaságfejlesztési lehetőséget látják a fenntarthatóságban. Ami a többieket illeti, az aprófalvas települések nem rendelkeznek sem anyagi sem humán erőforrással, a közepes településeknél pedig felemésztik az erőforrásokat a létfenntartási problémák. De még ezen az alapon sem lehet az önkormányzatok környezetpolitikai teljesítményét egyértelműen kategorizálni, hiszen – egyebek mellett – a helyi környezeti adottságokon, egy karizmatikus és elkötelezett vezető személyén, a helyi lakosok környezettudatosságán, az önkormányzat befolyásán kívül eső (esetleg a település területén kívülről érkező) környezetterhelésen, az önkormányzat és vezetői kapcsolatrendszerén is sok múlik. Néhány évvel ezelőtti felmérések azt mutatták, hogy a környezeti kérdések általában nem szerepelnek az önkormányzatok

prioritásai között (s ha mégis, akkor az inkább gazdasági érdekeknek vagy támogatásoknak köszönhető). Ez a helyzetkép sommás, elfedi a települések közt különbségeket, s emellett változóban is van, amennyiben az utóbbi években – a károk, veszélyek növekedésével, illetve a pályázati források révén – a klímavédelem előtérbe kerülni látszik. Volnának ugyanakkor más részterületek is, amelyek miatt a környezetvédelemnek elől lenne a helye, hiszen az utóbbi években a levegőminőség – elsősorban a szennyező fűtési technológiák, a hulladékégetés és az elöregedő autópark miatt – számos településen romlott, s jelentős egészségügyi károk forrása. Már korábban (például 2010-ben) is számos településen okoztak komoly gondot a heves esőzések utáni áradások, amelyek egyik oka a környék vízviszatarító kapacitásának a csökkenése, összefüggésben a rossz területhasználattal (például a nem megfelelő területek beépítésével). A növekvő zajterhelés egészségügyi hatásai alattomosabbak, ahogyan a vízhiány sem egyszerre jelentkezik, és intő jeleket tapasztalhatunk ezeken a területeken is.

Úgy látom, hogy a fenntarthatóság (értve ez alatt annak környezeti, gazdasági és társadalmi megközelítéseit egyaránt) nem luxus, hanem a települések versenyképességének is az egyik feltétele. Ezt azonban (a fenntarthatóság környezeti pillérét tekintve) a hazai önkormányzatoknak csak egy része ismeri fel és érvényesíti. Hozzáteszem, hogy a fenntarthatóság gondolata kormányzati szinten sem fogant meg. Sem a szándék nincs meg, sem pedig a megfelelő tudás (pl. a szabályozási hatásvizsgálatok útmutatói a fenntarthatóságot azonosnak tekintik a környezet- és természetvédelemmel, de az EU-s források irányító hatósága sem tudja, hogy a fenntarthatóság nem azonos a környezet- és klímavédelemmel).

A hazai településvezetők többsége elsősorban nem a saját háza táján látja a problémákat, ami összefügg azzal, hogy nem is ott keresik a megoldást. E kedvezőtlen jelenség mögött az sejthető, hogy – különösen a túlnyomó többséget alkotó, kistelepülési vezetők – elégtelennek érzik a rendelkezésükre álló eszközöket. Az önkormányzati szektorral foglalkozó, egyes szakértők arra is rámutatnak, hogy az államosítások hatására a polgármester szerepe egyre inkább leértékelődik, s ez csökkenti az esélyét annak, hogy a településéért valóban tenni kívánó személyek megpályázzák a posztot, ami kihat a település fejlődési esélyeire.

Hazánkban is számos, helyi fenntarthatósági kezdeményezés létezik (ahol a helyi közösségek környezettudatos energiafelhasználásra, önellátásra, ökológikus életmódra törekednek). Azt feltételeztem, hogy az érintett településeken a jó gyakorlatoknak megfelelően a helyi rendeletek is érvényesítik a koncepciót, és megjelennek bennük például a természeti erőforrásokkal való tudatos, hosszú távú gazdálkodás helyi követelményei.

Ehelyett azonban az ilyen települések helyi rendeletei érdemben nem különböznek más önkormányzatok szabályozási megoldásaitól, s az érintettek gyakran még stratégiai dokumentumokba sem foglalták bele elképzeléseiket. A szabályok rögzítése tehát nem feltétlenül tartozik hozzá a fenntarthatósági törekvések megvalósításához. Ennek a magyarázata az lehet, hogy a fenntarthatóság követelményének leginkább megfelelő helyi szabályozás meghaladná az önkormányzatok törvényes mozgásterét. Ehhez hozzátartozik ugyanakkor, hogy a lakosok tudatosságát nem a jogszabályokkal lehet elkötelezettséggé formálni, és az is, hogy a legkisebb településeken a tervezési és szabályozási feladatok jelentős költségvonzata aránytalan, visszatartó tényező.

Számos helyi dokumentum tanulmányozása, a kérdőíves felmérés és az interjúk során egyaránt azt találtam, hogy az önkormányzatok elégedetlenek a központi előírásokkal, amelyek nem biztosítanak megfelelő védelmet a környezet, illetve azon keresztül a polgárok számára. Vannak, akik túllépnék az előttük álló jogszabályi korlátokat, hogy szigorúbban léphessenek fel, és vannak, akik nem tudják kihasználni még azt a mozgásteret sem, ami jogilag biztosított a számunkra. Emellett vannak szakterületek, amelyeket jobban, s olyanok is, amelyeket kevésbé tartanak szem előtt.

A hazai tapasztalatok alapján valós tehát a környezetpolitikai szakirodalomban említett probléma, miszerint a szabályozás centralizációja sokszor jár veszteségekkel helyi szinten. A járdák szózásától az állattartáson és a kunhalmok védelmén át az árszabályozásig több, időszerű példát hoztam erre.

Néhány esetben arra is sikerült rámutatnom, hogy a törvényesség követelményének az értelmezései háttérbe szorítják az alapjogi megközelítéseket, az állam és az önkormányzat Alaptörvényből fakadó kötelezettségeit. Vannak tehát olyan megoldások, amelyek az Alaptörvény környezeti rendelkezéseiből egyenesen következnének, de a törvényi előírások megakadályozzák az alkalmazásukat. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a törvényességi szempontok esetenként felülírják a szakpolitikai megközelítéseket, s elmarad a környezethez való jog megfelelő szintű érvényesítése, az Alaptörvény P) cikkében említett értékek védelme.

A helyi környezet- és természetvédelem a települési önkormányzatok feladata, de hogy ez a rendkívül tág feladatkör pontosan hogyan is értelmezhető, illetve értelmezendő, az több körülmény függvénye. A kutatás során számtalan jelét tapasztaltam a szakterület szűkítő értelmezésének, azaz annak, hogy magát a települési környezetvédelmet – a minisztériumok, a kormányhivatalok, az önkormányzati hatásköri jegyzék, maguk az önkormányzati szervek – leszűkítik a kötelező, és nagy ritkán még az önként vállalt feladatokra, például a

környezetvédelmi közszolgáltatások, rendeletalkotás, jogalkalmazás körében, annak megfelelően, ahogyan azokról az ágazati törvények megemlékeznek.

Mindez nem meglepő: például ha az önkormányzatok finanszírozása nem minden tekintetben kielégítő (hiszen kevés a saját forrás, a csökkenő feladatmennyiség mellett csökken a forrás és a mozgástér is), akkor a helyi vezetők szűk értelmezésre törekednek, s azon csak akkor és annyiban lépnek túl, ha és amennyiben (például uniós forrásból) elérhető hozzá a (saját bevételi vagy külső) pluszforrás. Ez a szűkítés a feladatok mibenlétére és a környezetvédelem terjedelmére is kihat. Utóbbi kapcsán érdemes emlékeztetni arra, hogy az 1990-es években az önkormányzati kompetenciák széles értelmezése volt jellemző, az Alkotmánybíróság például olyankor is igazolva látta az önkormányzatok döntéseit, ha azok adott esetben a központi előírással ellentétesek voltak, de a környezet védelmét szolgálták (ennek emblematikus példája volt a vízi közlekedési korlátozásokat megállapító szarvasi rendelet). Mára sokszor inkább a szűkítő (a környezetvédelemnek az építésügybe, vízgazdálkodásba stb. való beépülésére sem reflektáló), az integráció elvét figyelmen kívül hagyó értelmezés jellemző. Az összefüggések okán ugyan számos (nevesített és nem nevesített) környezetvédelmi feladat beleérthető más kötelező feladatokba, de ezt a központi előírások nem mindig támogatják, amire két példát hoztam fel: a természetvédelmet és a klímavédelmet.

E példákon továbblépve, ha a tételes törvényi előírásokat nézzük, a fenntartható fejlődés (előmozdítása) mint olyan sem szerepel a kötelező önkormányzati feladatok között. A fenntartható fejlődés – leegyszerűsítve, illetve a környezeti megközelítésre koncentrálva – magában foglalja az eddig legtágabban értelmezett környezetvédelmet, de azon túl egy sor további szempontot (a környezeti szempontok integrációját a legkülönbébb szakterületekbe, az elővigyázatosságot, a hosszú távra való előre gondolkodást, a nemzedékek közti igazságosságot stb.) is, a fenntarthatóság gazdasági, társadalmi, emberi vonatkozásaival együtt. A helyi társadalom rezilienciájának erősítése komplex megközelítést igényel, aminek ráadásul az elvi alapjai – a fenntartható fejlődés gondolata – túlságosan is elméleti az önkormányzatok számára, amelyek jellemzően inkább a praktikus, kézzelfogható megközelítéseket alkalmazzák. Ez is hozzájárul ahhoz, hogy a koncepció maga is fejlődik, s számos gyakorlatias megközelítéssel egészül ki, ami könnyebben értelmezhetővé (leegyszerűsíthetővé) teszi. Könnyen belátható, hogy nem azonos megközelítés a fenntarthatósággal (mert kevesebb annál, illetve annak legfeljebb egy „gyenge koncepcióját” tükrözi), de annak részeként egy önkormányzat számára is könnyen érthető, ha például a jólét és a termelőképeség fenntartásáról, illetve – az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok

szóhasználatával élve – „élhető” települések kialakításáról/megőrzéséről beszélünk. Számos település fejlesztési programjának ismeretében elmondhatom, hogy az „élhető település” kategóriája – a kiváló környezetminőségre, lakhatási körülményekre, közszolgáltatásokra, közbiztonságra, az inkluzív közösségekre stb. is kiterjesztve a jelentését – általánossá, mondhatni divatszóvá vált.

Más kérdés, hogy elég-e mindez, egy olyan korban, amikor sokan már a fenntartható fejlődés koncepcióját is (mint túlhaladottat) megkérdőjelezzik, s nem-növekedésről beszélnek egyedül lehetséges alternatívaként. Kérdés továbbá, hogy milyen mértékben vállalhat fel egy helyi önkormányzat a 21. század eleji Magyarországon a fenntarthatóság szigorú értelmezéséből vagy a nem-növekedésből fakadó, rövidtávon jólétsökkenéssel járó intézkedéseket, önkorlátozást? E költőinek tűnő kérdésekkel arra utalok, hogy a kutatás eredményei szerint ma annak is nagyon örülni kell, ha az önkormányzatok a környezet védelmének az előző évtizedekben kialakult szempontjait komolyan veszik, miközben minden jel arra vall, hogy ez nem elegendő.

Mindez azt is jelenti, hogy ma a helyi környezet védelme ott válhat viszonylag erőssé, ahol valamilyen plusz érdek is fűződik hozzá, mint amilyen, például a településmarketing, összefüggésben a települések közti versennyel, a magasan képzett munkaerő iránti igénnyel és az idegenforgalommal, ami alacsony éjszakai zajszintet, kellemes, zöld, hulladékmentes környezetet, tiszta vizet, a környezetvédelem iránt – fejlesztéseiből is – jól láthatóan elkötelezett önkormányzatot stb. igényel. Ezek is inkább csak a szükséges, de nem feltétlenül elégséges feltételeket jelentik. Csaknem valamennyi kutatási kérdés megválaszolása rámutatott arra, hogy például a központi pályázati források elérése meghatározó feltétel.

Egy sikeres helyi környezetpolitika esélye megvan az olyan kistelepüléseken is, amelyek már eddig is alkalmasnak mutatkoztak a fenntarthatósági kezdeményezések befogadására, és nincsenek kitéve jelentős környezeti terhelésnek. Úgy tűnik azonban, hogy ennél is nagyobb potenciál rejlik a nagyobb városokban, ahol gazdaságfejlesztésről is beszélhetünk, vagyis ahol és amennyiben a helyi településfejlesztési, gazdaságfejlesztési, versenyképességi politika részévé tud válni a környezetvédelem. Más szóval, ahol mód van a gazdaságszerkezet megváltoztatására. Jellemző azonban, hogy egyelőre csupán alig néhány hazai városnak – például Debrecennek, Miskolcnak, Zalaegerszegnek – van átgondolt koncepciója a beruházásokról. Az Okos Város, Zöld Város program (illetve a kapcsolódó támogatások) révén tovább erősíthető a környezetvédelmük.

Ugyanakkor, mint arra már utaltam, ezekben az esetekben sincs szó erős fenntarthatóságról, ráadásul egy-egy nagyberuházó megjelenése az ilyen elképzeléseket is

felülírhatja. A településmarketing (a verseny), a helyi gazdaságösztönzés nem feltétlenül a környezeti szempontot, hanem sokszor inkább a munkahelyteremtést, a gazdasági növekedést tolja előtérbe, aminek szükségszerűen jelentkeznek a környezeti és társadalmi veszteségei.

A helyzet azonban korántsem ilyen egyszerűen jellemezhető, és nem is változatlan. Ma egész más szempontok alapján tekintenek a polgárok egy települést vonzónak, mint az 1990-es években. Ez következik abból, hogy például változik a gazdaság szerkezete (előtérbe kerültek a szolgáltatások, a városokban kiépült a helyi üzleti, illetve közüzemi infrastruktúra), átalakulnak a lakossági szokások és igények, új technológiák jelennek meg stb. Az önkormányzatok ehhez igazodva már egészen más területeken versenyeznek egymással, mint korábban, s ez egyúttal azt is jelenti, hogy preferenciáik is átalakulnak. A helyben már adott vagy viszonylag könnyen alakítható tényezőket tartják fontosnak, mint amilyen a település arculata (az épített környezet), a vásárlási és kikapcsolódási lehetőségek, vagy a helyi hagyományok. Hátrébb szorultak viszont a már kiépült közüzemi szolgáltatások (az amortizálódó infrastruktúrák), a természeti környezet és táj, vagy a helyi népesség szerkezete (képzettsége, korösszetétele).

A környezetvédelem kihívását az önkormányzatok, illetve a helyi közösségek nem látják a maga komplexitásában, ahogyan azt velük ellentétben, például a környezettudomány teszi. Egyrészt hiányzik az ehhez szükséges, komplex tudás és tervezés, másrészt különböző okok miatt egyes környezetvédelmi részterületek, részcélok kiemelésére kényszerülnek. Ez azért problematikus, mert az átfogó szemlélet hiányában az egyes környezetvédelmi intézkedések gyakran más környezeti érdek, érték sérülését eredményezik.

A komplex megközelítés nem igényel tudományos végzettséget maguktól a településvezetőktől. Egyik garanciája lehetne a települési környezetvédelmi programok elfogadása és érvényesítése, amihez az önkormányzatok – akár saját polgáraikat, településük szülötteit is bevonva – tudományos-szakmai segítséget is igénybe vehetnek. (Egy másik, ide kapcsolódó eszköz lehet tehát a hálózatos működés.) A magyar települések jelentős része azonban – a Kvt. 48/E. §-ában foglalt kötelezettség ellenére – hosszú évek óta nem rendelkezik vagy soha nem is rendelkezett ilyen programmal. Nincs pénzük a program elkészítésére, szakértők bevonására (megjegyzés: 2004 körül még volt a programok elkészítésére igénybe vehető, állami támogatás, ami azonban megszűnt), nem működnek együtt ebből a célból (sem) társadalmi szervezetekkel, de kisebb településeken megfelelő (hozzaértő) civilszervezetek nincsenek is.

A program megalkotása (a helyzetfeltárás), illetve a megszólalási lehetőség biztosítása a magasabb igényeket támasztó környezetvédők, helyi közösségek számára (akárcsak a többi

információs csatorna, mint az ellenőrzési jogkörök gyakorlása vagy a környezetvédelmi hatóság megkérdezése) ráadásul azzal a „kellemetlen mellékhatással” járhat, hogy a települési önkormányzatnak olyan környezetvédelmi feladatokkal is számolnia kell a jövőben, amelyek a település és az önkormányzat imázsát rontják, különösen, ha a megoldásukhoz nem rendelkezik erőforrásokkal. Esetleg kiderülhet, hogy az önkormányzat korábbi vagy tervezett intézkedései nem megfelelőek. A forráshiány, a néhány éves politikai ciklusokban való gondolkodás, és sokszor a lakossági támogatás hiányának tudata ezért könnyen vezethet a „nem lát, nem hall és nem beszél” (rosszat) hozzáálláshoz, ami együtt jár a cselekvés hiányával.

A kutatás során számos jelét tapasztaltam annak, hogy ha van (lenne) is program, akkor sem feltétlenül akarják követni az önkormányzatok, hiszen az a sokszor véletlenszerűen adódó beruházási, munkahely-teremtési lehetőségek kiaknázását nehezkesebbé tenné, s sok helyen a környezetvédelmet még ma is szembeállítják a gazdasági „fejlődéssel.” Valójában tehát nemcsak az ismeretek komplexitása, hanem bizonyos szempontból az eltérő érdek szembenállása vagy az érdek hiánya is oka annak, hogy települési szinten nincs teljes hatókörű, legalább a központi jogszabályok által átengedett szakterületekre kiterjedő környezetvédelem. E ponton ugyanakkor ismét meg kell jegyezni, hogy az önkormányzatok nem egyformák e tekintetben sem, vagyis akad számos – főleg nagyobb, gazdagabb, jobb adottságú – település, ahol vannak programok, szakemberek, egymásra tekintettel megfogalmazott, helyi előírások, tudatos fejlesztések stb., még ha ideálisnak talán ezeket sem mindig tekintjük. Az értékek preferenciája, sorrendisége, elismertsége is meghatározó tehát abból a szempontból, hogy mi is a települési környezetvédelem tartalma.

Ebből az is következik, hogy a fenntarthatóság (környezet-)tudatos helyi közösséget feltételez, amelyik kezdeményező, törekszik a demokratikus értékek érvényesítésére. Egy olyan közösségben (társadalomban), amelyik a természeti erőforrások anyagi értékén, közvetlenül neki nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatásain túlmenően felismeri és elfogadja azt is, hogy e kincseket önmagukért (vagy ha úgy tetszik, a természeti környezet más összetevői vagy épp a jövő nemzedékek számára nyújtott szolgáltatásai miatt) is védelemben kell részesíteni, s netán még a helyi értékek megőrzését lokálpatriótaként (tulajdonképp ezen természeti és alkotott tárgyak előszereteti értékére tekintettel) is fontosnak tartja, az önkormányzat fenntarthatósági törekvéseinek nagyobb esélye van. Ez az ideális helyzet azonban a települések elenyésző töredékében áll csak fenn. Az a jellemző, hogy a rövid távon jelentkező, a közösségen belül konfliktus forrását képező környezeti problémák nagyobb figyelmet kapnak, mint a fennmaradást hosszú távon fenyegető, komolyabb, de esetleg ma

még kisebb hangot kapó problémák. Így, például egy idegenforgalomból élő fürdőtelepülés esetén kiemelt környezeti érdek lehet az éjszakai zajszint csökkentése, vagy az esztétikus (rendezett) környezet megteremtése, miközben a bevételek, az idegenforgalom növelése érdekében egyre több termálvizet termelnek ki, s hasznosítanak pazarló módon, megfélekezve a vízkivétel és a vízutánpótlás egyensúlyáról, a hulladékhő energetikai hasznosításáról.

A helyi attitűdöket meghatározó, külső változók egész sorát tudtam a kutatás során beazonosítani. E téren az egyik komoly probléma Magyarországon, hogy a kormányzat környezeti elkötelezettsége gyökeresen változott az utóbbi években. A központi előírásokban biztosított védelmi szint, az állami intézményrendszer szervezeti keretei, a hatósági eljárásokban nyújtott garanciák egyaránt romlanak, az egyedi (nemzetgazdasági szempontból kiemelt) beruházásokra szabott jogszabályok a jogállamiságon túl a környezethez való jogot is erodálják, ráadásul az önkormányzatoknak és a vállalkozásoknak nyújtott támogatások egy része is figyelmen kívül hagyja a környezeti szempontokat.

Míg a rendszerváltást követő években a környezetpolitika értékorientált oldala került előtérbe (ha nem is „nyerő helyzetbe”), és a rövid távú gazdasági csoportérdekekkel küzdött, addig mostanra a környezetpolitika másik oldala, a gazdasági racionalitások kerültek a helyükbe, amelyeket viszont különféle, egymással versengő csoportérdekek, üzleti politikák mozgatnak (ezt tekintem a környezetpolitikában sokszor hangoztatott integrációs elv árnyoldalának). Sokszor azt érzékeljük, hogy már csak a támogatások, a források függvényében történnek környezetvédelmi intézkedések. Ez azonban nem egyszerűen forráselvonásból/hiányból, hanem az értékrend, a logika megváltozásából fakad.

Legalább ekkora gond, hogy kezdettől fogva hiányoznak a koherens, hosszú távú, nemzeti szakpolitikai stratégiák és koncepciók (gondoljunk akár a vidékfejlesztésre, agrárpolitikára, energiapolitikára stb.), amelyekhez az önkormányzatok a saját elképzeléseiket igazíthatják. Ha vannak is ágazati stratégiák, akkor azok sokszor nincsenek összhangban egymással, azaz hiányzik a horizontális koordináció, és az is tipikusnak tekinthető, hogy nem érvényesülnek a konkrét (jogalkotási, költségvetési, finanszírozási és egyéb) döntésekben. Azt sem sikerült megoldani, hogy a nemzeti stratégiák megalkotásába az önkormányzatokat érdemben bevonják.

A legnagyobb hiányosság pedig talán az önkormányzatok finanszírozási rendszerében érhető tetten, amely nem teszi közvetlenül érdekeltté az önkormányzatokat sem a saját környezetük megóvásában, sem a többi érintett település érdekeinek a szem előtt tartásában. A kommunális adók mértéke és differenciáltsága ehhez nem megfelelő, a helyi iparüzési adót

nem kell elosztani a hatásterület önkormányzatai között, a bírságbevételek megoszthatók ugyan, de ez sem automatikus, a közös erőforrásokat pedig inkább „kisajátítják” maguknak az önkormányzatok, mintsem megosztanák egymással a hasznosítással járó előnyöket és hátrányokat. A jövedelemnek a környezetvédelemre való visszaforgatására alig van ösztönzés, miközben a forráshiány épp ellenkező irányban hat. A közszolgáltatások állami kézbe vétele, és azzal párhuzamosan a hatáskörök szűkülése – az árszabályozási hatáskör elvesztése – még tovább csökkenti az önkormányzatok érdekelttségét a környezet védelmében, a hozzá kapcsolódó közszolgáltatások fenntarthatóságában.

Alapvető feszültségpont, hogy épp ott a legkisebb a helyi szabályozási mozgástér, ahol a legerősebbek a helyi értékeket és a szabályozást érő globalizációs kihívások, és ahol a legnagyobb szükség lenne a helyi sajátosságok érvényesítésére, vagyis a negatív környezeti externáliák érvényesítése, a piacgazdasági szabályozási módszerek, például ökoadó alkalmazása körében. Mint európai példák mutatják, a mozgásér ilyen mértékű korlátozása egyáltalán nem szükségszerű.

Ilyen körülmények közt különös jelentősége van a központi pályázati forrásoknak. Nemcsak annak, hogy egyáltalán vannak-e, hanem hogy érvényesítik-e a környezetpolitika összetettségét (integráció), figyelembe veszik-e a helyi sajátosságokat/igényeket, kellően decentralizált szerkezetben születnek-e a döntések stb. E vonatkozásban is számos anomáliára mutattam rá, az önkormányzati (gazdasági) autonómia korlátozott voltától a szükséges, de elmaradó beruházásokon át a kétes értékű, de mégis megvalósított fejlesztések problémaköréig.

Az önkormányzatokat érintő, külső folyamatok egész sora tárult még fel a kutatás során, ugyanakkor mindezek részletes bemutatására nem volt módom. Csupán utalni tudtam arra például, hogy nagyot változott a kommunális szektor helyzete, és azzal összefüggésben az autonómia is. A közjogi és a szolgáltatásszervezési reformok maguk is kihatnak az önkormányzatok környezeti elkötelezettségére. Ha elveszítik az eszközt, kevésbé tartják fontosnak a megoldandó feladatot.

A településvezetők számtalan jogi és politikai csapdahelyzettel is találkozhatnak, amelyek felismerése nem feltétlenül kifizetődő a jelenlegi lakossági (környezet)tudatossági szint mellett. Népszerűségük, választóik bizalma megőrzése érdekében sok kistépülésen kevésbé érvényesítik a környezetvédelmi előírásokat (nem lépnek fel, nem szankcionálnak, hiába lenne kötelességük). Ez a valós környezeti problémák elrejtéséhez, elnyomott konfliktusokhoz vezethet a helyi közösségen belül.

A gazdasági növekedés csaknem megkérdőjelezhetetlen dogmája a helyi önkormányzatok értékrendjére is kihat. A gazdasági növekedést ráadásul a legtöbb hazai önkormányzat ma is a belterület (a lakó, gazdasági, kereskedelmi, ipari övezetek) növelésével köti össze, annak infrastruktúra-fejlesztési (költség-)vonzata, és számos negatív hatása (a mobilitási igény növekedése, a talajromlás, a biodiverzitás és a mezőgazdasági területek csökkenése, a beépítési sűrűség növekedése stb.) ellenére. Eközben általánosnak tekinthető, hogy jelentős mértékű a korábban (különösen 2008 előtt, még egyszerűbb jogi feltételekkel, illetve földvédelmi járulék fizetése nélkül) már belterületbe vont ingatlanok aránya és kihasználatlansága (és nem melleleg gondozatlansága) a településeken. A rozsdáövezetek hasznosítása/rehabilitációja is elmarad (igaz, annak egyéb okai is vannak). A városokra nem csak a gazdasági szereplők részéről nehezedik nagy nyomás: a kormányzat lakásépítési támogatásokkal igyekszik csökkenteni a válság hatásait az építőiparra (miközben nincs mennyiségi lakáshiány Magyarországon), a lakosságnak pedig (a leggazdagabbakat kivéve) kevés megtakarítási lehetősége van a lakásvásárláson kívül.

A polgárok számára legértékesebb városi területek, a zöldterületek rovására hozott, divatos intézkedések/fejlesztések nem csak a fenntarthatóságot (rezilienciát) gyengítik és a klímaadaptáció esélyeit rontják, de a város vagyonáról szóló, téves döntéseket is eredményeznek.

A környezetvédelemmel kapcsolatban az önkormányzatok rendre a források hiányát panaszojják. Mint arra hivatkoztam már, a finanszírozási rendszer valóban nem megfelelő, s ez különösen a falvakat, kisvárosokat sújtja. Emellett nehezen feloldható ellentmondásnak, illetve felelőtlenségnek tűnik, hogy ezt teszik akkor is, amikor saját forrásaik, bevételeik jellemzően épp valamilyen környezetterhelésből (termálvíz használatából, idegenforgalomból, zöldterületek eladásából, iparüzési adóból stb.) származnak. Különösen visszásnak tartom, ha egy településnek számottevő bevétele van a természeti erőforrások hasznosításából, s azt úgy éli fel, hogy nem forgat belőle vissza a környezetvédelemre (megjegyzem: ha például vizet termelnek ki, a település virágosítása azt aligha kompenzálja), nem törekszik az erőforrással való takarékoskodásra, érdemleges környezeti célkitűzések elérésére, illetve még környezetvédelmi programja sincsen. Ilyen települések esetén pedig szigorú környezetpolitika folytatása, például a környezeti ártalmakat kompenzáló mértékű, helyi jelentőségű természetvédelmi területek, csendes övezetek kijelölése, a fenntarthatósági kezdeményezések felkarolása is joggal elvárható lenne. Kár, hogy a kötelező önkormányzati feladatok rendszere és a finanszírozás ezt nem támogatja.

A nagyobb településekre jellemző, hogy igyekeznek – például gazdaságfejlesztési, munkahely-teremtési és egyéb szempontokat favorizáló – beruházásokat, projekteket megvalósítani. A nem megfelelően átgondolt (a beruházóra bízott) helyszín-, technológia- vagy méretválasztás miatt azonban általános jelenség, hogy ezek előbb-utóbb szintén környezeti konfliktusokat eredményeznek. A környezetvédelminek címkézett beruházások esetén is felvethetők ellentmondások. Még a környezetvédelmi szempontok alapján épített elkerülő utak környezeti mérlege is romolhat, hiszen ezek révén csak áttevődik máshová, de nem szűnik meg a terhelés. Például ha az új út értékes természeti területet szel át, vagy ha az úthoz logisztikai központok, majd üzletek stb. települnek, amelyek aztán plusz forgalmat vonzanak a térségbe, máris kevésbé tűnik zöldnek a beruházás.

Mint arra a környezetpolitikai szakemberek rámutatnak, ha a környezet használata nincs megfelelően (az okozott externáliákhoz mérten) beárazva, az ebből fakadó károkat, hatékonyságcsökkenést a beruházások nem fogják ellensúlyozni. A beárazást célzó intézkedések ugyanakkor kisebb körben eredményeznek/élveznek népszerűséget.

Az önkormányzatok előtt álló, az innovatív, helyi kezdeményezésű megoldások bevezetését megnehezítő korlátok közt természetesen nem csak a központi szabályozás vagy a lakosság környezettudatosságának a hiánya áll. A magyar lakosságra sajnálatos módon jellemző a szabálykerülő magatartás (szabálytalan építkezések, kútfúrások, tereprendezések, ellenőrizetlen helyre került bontási hulladékok tömege stb. jelzi ezt). Ebből a szempontból is vitathatók az olyan központi, „bürokráciacsökkentési” intézkedések, amelyek a környezethez való joggal (illetve a környezethasználók ellenében a közösség érdekeivel) összefüggésben csökkentik a védelmi szintet (a helyhatóságok feladatait illetően ideértem például az építési és a telepengedély szabályainak a változásait.) A környezethez való jog alanytalanságára, illetve a környezeti érdekek közérdekűségére tekintettel, e tendenciával ellentétben az állam (mind a központ, mind az önkormányzatok) erőteljesebb szerepvállalása lenne szükséges.

Az ilyen intézkedések ráadásul nem légüres térben történnek, hanem a többi (megyei, országos) közigazgatási szinten, és nemcsak a környezetvédelem szűkebb területén, hanem annak olyan rokonterületein is, mint az erdészeti, a vízügyi igazgatás vagy az örökségvédelem is romlott a védelem szintje. Ráadásul mindez összefügg az államigazgatás személyi állományának jelentős, többszöri csökkentésével is. Mindehhez hozzátehetjük, hogy az állam által átvett közszolgáltatások és hatósági eljárások színvonala nem javult, illetve többnyire inkább romlott. Az önkormányzatok feladat- és hatásköreinek a csökkentése, a központosítás (államosítás) tehát a környezetvédelem terén nem párosul azzal, hogy a kormányzat a környezetpolitikai szerepeit egyre komolyabban venné. Ehelyett sokszor inkább

gazdasági/befektetői érdekek kerülnek előtérbe (ez nyilvánvaló például a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások engedélyeztetésekor vagy a hulladékkezelési közszolgáltatás állami kézbe vételekor). Az önkormányzati autonómiával együtt tehát a közjót érvényesítő állam maga is visszaszorul. A támogatási rendszer mindennek a kompenzálására nem alkalmas.

Ezen a ponton rá kell mutatni, hogy a kellő eréllyel nem érvényesített szakigazgatási normákból keletkező problémák megoldását a közigazgatás tudatosan vagy tehetetlenségből áttolja a magánjog világába. Való igaz, hogy rengeteg konfliktus keletkezik például a szomszédok között, amelyek a kárfelelősség, a birtokvédelem vagy a szomszédjogok eszközeivel orvosolhatók, magánjogi eszközökkel azonban a szabályozás mögött álló közérdek már nem érvényesíthető. A magánérdek sem feltétlenül, hiszen a magánszemélyek különböző okokból gyakran még a magánérdekeiket sem érvényesítik, illetve önmagukkal szemben (például a saját ingatlanuk szennyezése miatt) pedig nyilvánvalóan nem lépnek fel.

Bizonyos szabályozási megoldások helyi bevezetését az akadályozza, hogy nemcsak a befektetők versengenek a legjobb telephelyekért, hanem (és a fővároson kívül, illetve bizonyos ágazatokban már inkább ez a meghatározó) az önkormányzatok versengenek a munkát adó, adót fizető, területet vásároló befektetőkért. Ilyen körülmények között kevés az esélye annak, hogy az egyik önkormányzat szigorúbb környezeti elvárásokat támasszon a gazdasági szereplőkkel szemben, anélkül, hogy veszélyeztetné a pozícióját. Például irreális lenne egy földhasználati kvótarendszer (akár helyi, akár országos vagy térségi szintű) bevezetése, amelyben a vállalatok árverésen nyernék el telephelyeiket. Az ugyan lehetővé tenné a területhasználattal járó káros hatások internalizálását, illetve a költségek szempontjából optimális eloszlását a területhasználatoknak (annak adná el a földet az önkormányzat, aki a legtöbbet ad érte, illetve a legtöbbet teszi a környezet megóvásáért), de az ezzel járó drágulás az ingatlanra irányuló keresletet csökkentené. Ismerve a tényt, hogy hazánkba a külföldi működő tőke kezdettől fogva (a rendszerváltás óta) jelentős részben épp a zöldmezős beruházások alacsony költségei (az olcsó földterület és egyéb természeti erőforrás, illetve munkaerő) miatt érkezik, a beruházások várhatóan máshol valósulnának meg.

A doktori mű témaköréhez tartozó, saját publikációk jegyzéke

Fodor L.: Az Emberi Jogok Európai bíróságának ítélete a zajterhelés csökkentésére tett intézkedésekről és a bírósági eljárás időtartamáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2011/3, 86–92.

Fodor László: „Ki melegedni akar, füstöt is szenvedje.” – A környezetvédelmi közérdek érvényesítése a távhő szabályozásában. *Közjavak*, 2016/3, 8-12.

Fodor László: A „környezeti energiajog” alapjai – adalékok az EUMSZ. 194. cikkének értelmezéséhez. *Európai Jog* 2014/6, 17–27.

Fodor László: A 6. környezetvédelmi akcióprogram - új kihívások az Unió és a tagállamok előtt? *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, Tom. XXI/1., Miskolc University Press, Miskolc, 2003, 405-419.

Fodor László: A hatékonyság kérdése és a végrehajtási deficit jelensége a környezetvédelmi szabályozásban. In Fodor László (szerk.): *A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései*. DE ÁJK, Debrecen, 2005, 17–51.

Fodor László: A helyi szabályok eltérése a központi előírásoktól – környezetvédelmi megfontolások. *Jogtudományi Közlöny*, 2016/7–8., 353–364.

Fodor László: A klímavédelmi szabályozás helyi szintje. In Rajnai Zoltán, Fregán Beatrix, Marosné Kuna Zsuzsanna (szerk.): *Tanulmánykötet a 7. BBK előadásaiból*. Óbudai Egyetem, Budapest, 2016, 287–292.

Fodor László: A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében, *Miskolci Jogi Szemle*, 2007/1, 5–19.

Fodor László: A környezetjog elmúlt másfél évtizede. In Takács Péter–Jakab András (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005 II. Gondolat–ELTE ÁJK, Bp.*, 2007, 866–872.

Fodor László: A környezetvédelem helyi szintje egy dél-borsodi kistelepülés, Bogács példáján. *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/2, 5–28.

Fodor László: A környezetvédelmi szabályozás helyi szintje. In Fodor László–Bányai Orsolya: *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017, 55–71.

Fodor László: A környezetvédelmi ügyekben való társadalmi részvétel a tudomány és a gyakorlat tükrében (összefoglalás). In Fodor László–Pump Judit: *Társadalmi részvétel a*

környezetvédelmi ügyekben. A részvételi jogok uniós és hazai jogi védelme. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2016, 99–113.

Fodor László: A levegő védelme Miskolcon (helyi stratégiák és rendeletek). Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, 2018, XXXVI/2, 341–366.

Fodor László: A megújuló energiák támogatása Svájcban, Jog, Állam, Politika 2016/4, 97–111.

Fodor László: A németországi atomstop alkotmányjogi kérdései. Iustum, Aequum, Salutare, 2013/4, 93–114.

Fodor László: A települési szint szerepe a hazai agrár-környezetvédelmi szabályozásban. In Menyhárd Attila–Varga István (szerk.): 350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara – a jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019, 256–269 o.

Fodor László: Az okos mérés előírásai a villamosenergia-szektorban. Iustum, Aequum, Salutare, 2016/1, 217–239.

Fodor László: Contributions to the review of the last one and a half decades of the environmental law. In A. Jakab–P. Takács–Tatham, A. F. (eds.): The transformation of the Hungarian Legal Order 1985–2005, Kluwer Law International, The Netherlands, 2007, 445–451.

Fodor László: Environmental Tools of the Local Governments in Hungary (an overview). In Mihály Fónai, János Kristóf Murádin, Ferenc Péntes (Eds.): Local Environmental Problems and Answers in Hungary and Romania. Scientia, Cluj Napoca, 2018, 77–94.

Fodor László: Fenntarthatósági indikátorok a jogi szabályozás hatásvizsgálatában, Pázmány Law Working Papers, 2012/4, 1–8. <http://plwp.eu/evfolyamok/2012/96-2012-04>

Fodor László: Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon. Bíbor, Miskolc, 2000

Fodor László: Klímavédelem az energiajogban – szabályozási modellek Németországból. Wolters Kluwer Complex, Budapest, 2014

Fodor László: Klímavédelem vs. törvényesség a távhőszolgáltatás helyi szabályai kapcsán. Magyar Jog, 2016/11, 637–644.

Fodor László: Kommunales Umweltrecht in Ungarn. OsteuropaRecht, 2016/4, 470–483.

Fodor László: Kommunális környezetvédelem német szemmel. Pro Futuro, 2015/2, 159–165.

Fodor László: Környezetjog. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014

Fodor László: Környezetvédelem az Alkotmányban, Gondolat–DE ÁJK, Budapest, 2006

Fodor László: Környezetvédelem az épített környezet alakítására és védelmére vonatkozó miskolci szabályozásban. Miskolci Jogi Szemle, 2017/2, 5–24.

Fodor László: Lehet-e a települési önkormányzat Magyarországon a fenntarthatóság megfelelő helyi szintű kerete? International Journal of Engineering and Management Sciences (IJEMS) Vol. 4. (2019). No. 2 DOI: 10.21791/IJEMS.2019.2.4. (<http://ijems.lib.unideb.hu/file/9/5c925227f1801/szerzo/10.21791IJEMS.2019.2.4.pdf>) 32–45.

Fodor László: Magánjogi (jellegű) intézmények a települési környezetvédelemben. In Szikora Veronika – Török Éva (szerk.): Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapja tiszteletére I. DE ÁJK, Debrecen, 2017, 175–188.

Fodor László: Önkormányzati környezet- és klímavédelem német példák tükrében, Lázár István (szerk.): Környezet és energia a mindennapokban, MTA DAB Földtudományi Szakbizottság, Debrecen, 2016, 23–28.

Fodor László: Szarvas város környezetvédelme (szemelvények a helyi környezeti politika és szabályozás köréből). In Gellén Klára (szerk.): Honori et virtuti. Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára. Pólay Elemér, Szeged, 2017, 71–84.

Fodor László: Települési környezetpolitika komplex megközelítésben. In Bányai Orsolya, Barta Attila (szerk.): A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései. Gondolat, Budapest, 2018, 69–89.

Fodor László: Verfassungsrechtlicher Rahmen für Umweltschutz im neuen ungarischen Grundgesetz. In: Knopp, Lothar–Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.): Umwelt–Hochschule–Staat. Festschrift für Franz-Joseph Peine zum 70. Geburtstag, Duncker & Humblot, Berlin, 2016, 69–83.

Fodor László–Bányai Orsolya (szerk.): A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017

Fodor László–Barta Attila–Fónai Mihály–Bányai Orsolya: Települési környezetvédelem Magyarországon: Egy kutatás előfeltevései. Tér és Társadalom, 2016/3, 19–39.

Fodor László–Zágoni Miklós–Pánovics Attila: A jövő nemzedékek jogai. Fundamentum, 2008/1, 47–58.

Megjelenés alatti:

Fodor László: The Value of the Environment in the Hungarian Municipalities. An Overview of the Legal Aspects. Hungarian Yearbook of International Law and European Law (kézirat, 14 o.)