

SZUROVECZ ZOLTÁN

Szennyező fizet elve a vízminőség-védelemben

Szabályozás történeti előzményei

A magyar jogrendszerben a vizek minőségi védelmére vonatkozó első törvényi rendelkezés a vizekről és csatornákról szóló 1840. évi X. törvény cikkben lelhető fel, melynek 14. §-a is úgy rendelkezett: „a vizek vagy csatornák ágyaiba szemetet, földet, vagy trágyát hordani, kendert áztatni, a halászsoknak olly rekesztékeket állítani, mellyek a folyó hordalékot felfogják, annyiszor a mennyiszer az illető törvényszék általi szóbeli per utján megveendő 100 frt vagy egy hónapi árestom büntetése alatt tiltatik. A kezdeti szabályozás még az emberi egészség védelme érdekében tett előírásokat a vizek minőségi védelméről, hiszen a közegészségügy rendezéséről szóló 1876. évi XIV. törvény cikk 10. §-ában úgy rendelkezett a jogalkotó, hogy „a lakhelyek légkörének tisztántartása tekintetéből, a hatóság az egészségre ártalmas posványok és mocsárok lecsapolását vagy kiszáraitását, a közegészség igényeinek megfelelő csatornázás rendszerének behozatalát, vagy más e tekintetben célszerűnek bizonyult intézkedés megtételét, úgy szintén növényzet ültetését elrendeli”.

Kimondottan szennyezést tiltó rendelkezést már néhány évvel később hatályba lépő, a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról szóló 1879. évi XL. törvény cikk fogalmazott meg, melynek 105. §-a kimondta, hogy „aki az emberek használatára szolgáló kútba, vízvezetékbe vagy forrásba ronda vagy undorító tárgyat dob: három napig terjedhető elzárással büntetendő. A ki pedig közhasználatban levő kút, vízvezeték vagy forrást szándékosan akként ront meg, hogy vize élvezhetlenné válik, vagy használhatósága félbe szakad: tizenöt napig terjedhető elzárással és száz forintig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő.”

A hatályos szabályozási rendszer alapját az 1960-as évektől kibontakozó jogalkotási és hatósági jogalkalmazói munka határozta meg. Bár a vízügyi eljárási szabályok megállapítása tárgyában hozott 2/1952. (I. 8.) Mt. rendelet még csak annyit deklarált, hogy szennyvizek befogadóba csak kellő tisztítás után vezethetőek el [24. § (3) bekezdés], aki e szabályt megszegte kihágást követett el, és hat hónapig terjedő elzárással vagy húszezer forint bírsággal volt sújtható. A magyar jogban a szennyvizek által a felszíni vízben okozott káros szennyezés miatti bírságolás jogintézményét a vizek tisztaságának biztosításáról szóló 1/1961. (I. 22.) Korm. rendelet vezette be, ami lehetővé tette a szennyvízbírság kivetését. E szankciót azokkal az üzemekkel szemben kellett alkalmazni, melyek rendelkeztek ugyan szennyvíztisztító berendezéssel, azonban az nem kielégítően üzemelt, így a tisztított vizet határérték feletti kibocsátás jellemezte. E jogszabály rövid időre ugyan, de bevezette a

szennyvíz-bevezetési díjat, amelyet azon üzemek fizettek, akik szennyvizüket tisztító berendezés hiányában vezették a befogadóba.

E szabályozási terület történetének következő korszakát jelentette a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény hatályba lépése, mely törvényi szintre emelte a szennyvízbírság jogintézményét azzal, hogy a 15. §-a kimondta, a vizeket fertőző vagy károsan szennyező üzemeket szennyvízbírság fizetésére kell kötelezni, továbbá a szennyvízbírság fizetése a büntetőjogi vagy szabálysértési, továbbá a kártérítési felelősség alól nem mentesít, és nem érinti az üzemnek a tisztítóberendezés létesítésére, korszerűsítésére és megfelelő üzemeltetésére vonatkozó kötelezettségét.

A vízügyi törvény hatálybalépését követően indult meg a szennyvízbírságolás intézményére vonatkozó jogszabályok megalkotása. E mögött meghúzódó elv az volt, hogy a szennyvízbírság a vízminőség-védelem egyik, de nem egyedüli jogi eszköze. A bírság intézményének rendeltetése, hogy anyagi hátrány okozásával készítse a szennyezőket a vizek káros szennyezésének megszüntetésére. A korszak szakemberei számára is egyértelmű volt, hogy nem elegendő a tisztító berendezések alkalmazásának jogszabályban történő előírása, ahhoz pénzügyi fedezetet is biztosítani kell, valamint más szervezetekkel való széles körű együttműködést is támogatni szükséges.¹ Ezen túlmenően már megfogalmazódott szakirodalmi szinten is az a - talán napjainkra is jellemző - motiváció, miszerint az egyes bírságotl üzemeknek pénzügyileg megérte bírságot fizetni, mivel 1 m³ szennyvízre eső bírság összege (31 fillér) kisebb költséget okozott, mint 1 m³ szennyvíz tisztításához szükséges beruházási költség (25.000 Ft). Így fordulhatott elő, hogy a bevezetett szankciórendszer ellenére 1969-ről 1975-re a bírságolás alapját képező szennyvíz mennyisége 389 millió m³-ról 744 millió m³-re nőtt. A szennyvízben előforduló tipikus szennyezőanyagok mennyisége pedig ezen arányt is meghaladó mértékben (pl.: nitrát esetében 8 szoros, foszfát esetében 17 szeres) emelkedett.²

A fokozatosan kiépülő szabályozás első lépéseként az 5/1966. (I. 23.) Korm. rendelettel kerültek meghatározásra a kibocsátási határértékekre és szennyvízbírság számítására vonatkozó szabályok, még ugyanezen év 19/1966. (V.É. 13.) OVF sz. utasítása fogalmazta meg a bírságolás alapelveit és eljárási szabályait. Ezen utasítás azonban olyan előírásokat tett a szennyezés mérésére, melyek műszakilag nem voltak alkalmasak a szennyező elemek és a kibocsátás pontos leírására, így a hiányosságot a 39/1968. (X. 30.) Korm. rendeletnek kellett orvosolnia. A 28/1967. (X. 3.) Korm. rendelet pedig technikai módosítások mellett újradefiniálta a progresszív bírságolást. A vízminőség-védelem felügyeleti eszközeire vonatkozó szabályozásban következő fontos mérföldkő a 2/1970. (XII. 13.) OVH rendelkezés, amely megalkotta a csatornabírság jogintézményét.

A fentiek alapján jól látható, hogy a magyar szabályozásban az 1960-as évtizedben történt meg a vízvédelem szankcionálására vonatkozó anyagi, eljárási és szervezeti szabályok megalkotása, ezen évtizedtől indult el az a folyamat, amely e jogintézmény fejlődésére és fejlesztésére irányult. Az egyes bírságok kiszabására vonatkozó szabályok megalkotása mellett ekkor került sor a háttérszervezetek felállítására, hiszen a 31/1962. (V. É. 18.) OVF utasítás rendelkezett a területi vízügyi igazgatóságok laboratóriumainak létrehozásáról, továbbá a 16/1966 (V. É. 11.) OVF utasítás hívta életre a Területi Vízügyi Felügyeletet.

¹ EGERSEGI Gyula: A vízminőségvédelmi hatósági tevékenység továbbfejlesztésének időszerű kérdései. *Vízgazdálkodás és környezetvédelem* 3. évf., 1-2 (1976) 68.

² EGERSEGI Gyula: A vízügyi hatóság vízminőségvédelmi összehangoló tevékenységének fejlesztése. *Vízgazdálkodás és környezetvédelem* 4. évf., 2 (1977) 40.

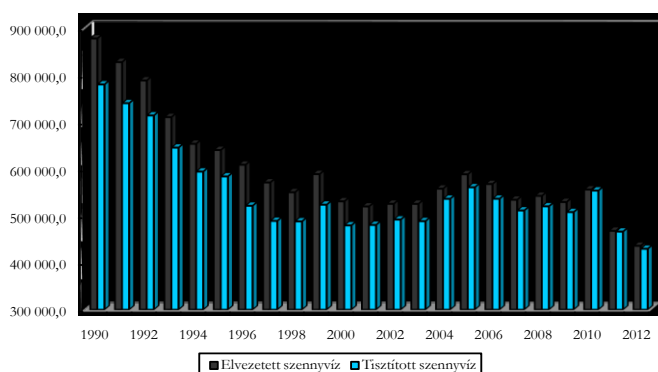
A szabályozás újabb korszakát jelentette a szennyvízbírságról szóló 3/1984. (II. 7.) OVH rendelkezés hatálybalépése, mely tovább bővítette és egységes szerkezetbe foglalta a bírságolás rendszerét, újraszabályozta a progresszív szankcionálást, részletesen meghatározta a rendkívüli szennyezés fogalmát és az ahhoz kapcsolódó jogkövetkezményeket. Részlet-szabályokat fogalmazott meg a helyszíni ellenőrzésre és a bírság megállapítására vonatkozóan. Majd két évtized után az európai uniós csatlakozás fényében került sor a műszaki fejlődést is fegyelembé vevő, az Európai Unió jogának való megfelelést is szolgáló, a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. Korm. rendelet³ megalkotására. E jogszabály egyidejűleg tükrözi a korábbi évtizedek során kialakított, a gyakorlatban megfelelt eljárásokat, továbbá új, a környezetbe jutó szennyezés csökkentését célzó jogintézményeket (türelmi idő, szennyezés-csökkentési ütemterv) hozott létre.

Napjaink vízvédelme számokban

Napjaink szabályozáshoz és annak gyakorlati érvényesüléséhez elengedhetetlen megismerni Magyarország vizeire, szennyvizeire és vízminőségére vonatkozó főbb adatokat. Az ország helyzetét jelentősen befolyásolja, hogy a Kárpátok és az Alpok alkotta majdnem zárt és viszonylag mély medencéjében fekszik, teljes évi felszíni vízkészletének közel 96 %-a az országhatáron túlról érkezik. Ezen kívül a vízfolyások vízjárása is szélsőséges, így a kellőképpen meg nem tisztított szennyvíz jelentős befolyással bír a befogadó vizek minőségére. A hazai szennyvizekre vonatkozó egyik legfontosabb jelzőszámnak tekinthető, hogy mekkora mennyiségben történik a szennyvizek közüzemi csatornán való elvezetése. Az alábbi diagramból (1. ábra) is jól látszik, hogy a rendszerváltást követő ipari és mezőgazdasági átalakulással együtt a szennyvizek mennyisége is számottevően csökkent.

1. ábra

Közüzemi csatornán elvetett és tisztított szennyvizek mennyisége (1000 m³)



Forrás: Saját szerkesztés, adatok forrása: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_uw005.html (2014.06.10.)

A fenti adatok azonban annyi kiegészítést igényelnek, hogy a szennyvízcsatornával ellátott települések száma a 2000. évi 854-ről 2012-re több mint kétszeresére, 1833-ra emelke-

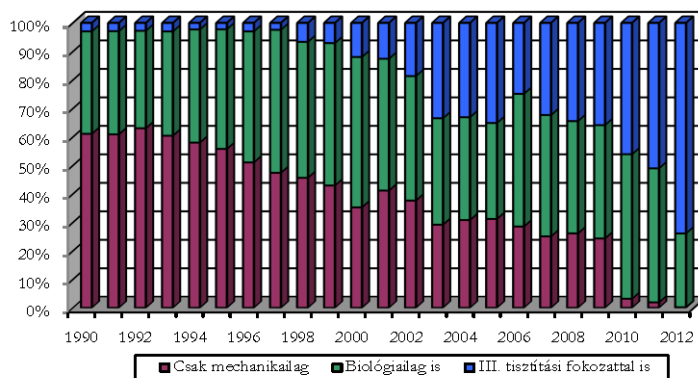
³ A továbbiakban: 220/2004. Korm. rendelet.

dett. A közüemi szennyvízelvezető rendszerrel nem rendelkező települések között azonban 7 városias volt, a többi 1314 közüemi szennyvízelvezető rendszerrel nem rendelkező község, 961 közülük 1000 fő alatti lélekszámú település. A nem ellátott települések számát megyénként vizsgálva megállapítható, hogy elsősorban Baranya (214), Somogy (150), Borsod-Abaúj-Zemplén (120), zömében kis lélekszámú települései közüemi szennyvízelvezető-hálózattal teljesen ellátatlanok. Ezek a települések többnyire olyan területeken találhatóak, ahol nem megoldható a szennyvízelvezető közmű gazdaságos üzemeltetése.⁴

A vízminőség védelméhez és a vízkészletek tisztaságának megőrzéséhez ugyancsak fontos mérőszám az, amely az elvezetett szennyvizek tisztítási formáját mutatja. A 2. ábra alapján az a megállapítás tehető, hogy azon szennyvizek aránya, mely csak mechanikai tisztításon (durva szennyeződések és finom lebegő szemcsék eltávolítása) estek át 2012-re már csak 0,2 % volt. Az ezredfordulótól kezdve pedig folyamatosan növekedett azon szennyvizek aránya, melyek az egyre magasabb tisztítási fokot eredményező fizikai-kémiai-biológiai tisztításon is átestek.

2. ábra

Szenyvíztisztítási formák arányai



Forrás: Saját szerkesztés, adatok forrása: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_uw005.html (2014.06.10.)

Jelen témakör szempontjából még kiemelendő egy harmadik mutatószám pár, mely a közgazdaságtanból ismert agrárólló analógiájára megfogalmazott közműólló nevet viseli. Az elsődleges közműólló mutatja az egy kilométer ivóvízvezeték-hálózatra jutó szennyvízgyűjtő-hálózat méterben kifejezett hosszát. Ezen értékek 1990. évtől egészen 2010-ig folyamatosan nőttek, és csak az utóbbi években tört meg e trend. Az állapotok árnyaltabb bemutatására szolgál viszont a másodlagos közműólló, mely a vízálózatba és a csatornahálózatba bekapcsolt lakások arányának különbségét arányosítja. E mutató szerint növekvő számban vannak azon lakások száma, amelyek mind az ivóvízhálózatba mind a szennyvízhálózatba be vannak kapcsolva.⁵ Meg kell azonban jegyezni, hogy a műszaki fejlődés eredményeként

⁴ Statisztikai Tükör 87. 3 (2013) <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/telepinfra/telepinfra12.pdf> (2014. 06. 10.)

⁵ https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zrk006.html (2014. 06. 10.)

napjainkban megjelentek az egyedi szennyvízkezelő berendezések, melynek segítségével a biológiailag tisztított szennyvíz ártalommentes elhelyezésére már nemcsak közcsatornán történő elvezetésével van lehetőség. E vizek mennyisége még nem számottevő, azonban növekvő arányával a jövőben számolni kell.

Hatályos szabályozás rendszere

A magyar hatályos joganyagban a vízminőség-védelem a környezetjog részét képezi, amelyre jelentős hatással van a nemzetközi, és különösen a közösségi jog, hiszen az unió joganyaga közül számos jogforrás⁶ tesz rendelkezést a vizek minőségi védelmének érdekében. Magyarország Alaptörvényének P) cikke határozza meg, hogy a vízkészlet természeti erőforrás és így a nemzet közös örökségét képezi, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. A víz magas jogforrási szintű védelmét jelzi az is, hogy minőségi védelmére vonatkozó főbb szabályait a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (továbbiakban: Kvt.) a vele való gazdálkodást pedig külön az 1995. évi LVII. törvény határozza meg. E törvények felhatalmazása alapján születtek meg azon kormány- és miniszteri rendeletek, melyek kibontják a jogtárgy védelmére vonatkozó szerteágazó és részletes szabályokat. Jelen témakört leginkább meghatározó jogszabálya a 220/2004. Korm. rendelet. A víz, mint széles kört felölelő jogtárgy fogalmát pedig jelzi az is, hogy a szabályozás rendszere is több szempontból közelíti meg azt. Így beszélhetünk szabad és lekötött vízkészletről, ivó-, ásvány-, gyógy- és termálvízről, továbbá felszíni és felszín alatti vízről. A vízminőség védelmének számos formája és jogintézménye van, melyből csak egy a szankcionálás.⁷ Ezek az eszközök pedig több esetben összefüggnek, hatással vannak egymásra.

A 220/2004. Korm. rendeletben meghatározott felelősség rendszere teljes mértékben illeszkedik a hazai jogirodalom által is meghatározott környezetvédelmi felelősség intézményébe. E körben beszélhetünk a Kvt. 101. § (1) bekezdés alapján büntetőjogi, polgári jogi, szabálysértési és közigazgatási felelősségről. Ezen felelősségi formák a szabálysértés kivételével párhuzamosan is fennállhatnak. (Amennyiben ugyanis a felelősség alá vonható személlyel szemben közigazgatási ágazati bírságot már kiszabtak, úgy szabálysértési felelőssége már nem állapítható meg.) A közigazgatási felelősségi körben el kell különíteni a kötelezésre (valamely cselekmény teljesítése), a korlátozásra és bírságotra vonatkozó eseteket.

A 220/2004. Korm. rendelet a többi környezeti elemre vonatkozó szabályok tükrében viszonylag szűk körben teszi lehetővé a kötelezések és korlátozások alkalmazását, és elsősorban bírságtípusokat rendel a jogsértő tevékenységekhez. Ezek közös jellemzője, hogy objektív alapú, természetes személyekkel, jogi személyekkel és jogi személyiség nélküli szervezetekkel szemben egyaránt alkalmazható, mennyiségi és minőségi tényezők befolyásolják összegét és a szennyezés mértékéhez igazodik. Nem jellemző rájuk a progresszivitás, szabad mérlegelés; az ismételtetés lehetősége pedig szűk körben érvényesül.⁸ Kétségbenvonhatat-

⁶ A felszín alatti vizek egyes veszélyes anyagok okozta szennyezés elleni védelméről szóló 80/68/EGK irányelv, a települési szennyvíz kezeléséről szóló 91/271/EGK irányelv, 2000/60/EK irányelv a vizek komplex védelméről az adott ország helyi viszonyaira tekintettel, a Közösségi vízi környezetébe bocsátott egyes veszélyes anyagok által okozott szennyezésről szóló 2006/11/EK irányelv

⁷ KISS Csaba (szerk.): *Gyakorlati környezetjog*. EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, Budapest, 2009. 50.

⁸ MIKLÓS László (szerk.): *Környezetjog alapjai*. SZTE ÁJK JATEPress, Szeged, 2011. 172.

lan tény azonban, hogy a 220/2004. Korm. rendelet a legváltozatosabb bírságfajtákat felvontató jogszabály a környezetvédelem területén.⁹

Engedélyezés

A környezetjogban megfogalmazott megelőzés elvéből következik a felszíni vízminőségvédelem egyik alapvető követelménye: az engedélyezettség, azaz a 220/2004. Korm. rendelet szóhasználatával élve a szennyvízkibocsátással, közcsatornába vezetéssel kapcsolatos környezetvédelmi követelmények a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény és a vízgazdálkodásról szóló törvény szerinti engedélyben, illetve azok hatálya alá nem tartozó tevékenység esetén a vízvédelmi hatóság által kiadott külön engedélyben kell meghatározni. E jogszabályhely alapján a kibocsátónak engedéllyel kell rendelkezni ahhoz, hogy a tevékenysége során keletkező szennyvizét a befogadóba vagy közcsatornába vezesse. Ezen engedélyek a következők lehetnek:

- a) egységes környezethasználati engedély,
- b) környezetvédelmi engedély,
- c) környezetvédelmi működési engedély,
- d) vízjogi üzemeltetési/fennmaradási engedély,
- e) szennyvíz-kibocsátási engedély.

A mindennapi élet sokszínűsége következtében elképzelhető olyan helyzet, mikor egy kibocsátó egyáltalán nem rendelkezik engedéllyel, azonban környezethasználatának jogszerű ellenőrzése alapján bizonyított, a jogszabályban meghatározott határérték feletti szennyező anyagot juttatott a befogadóba vagy közcsatornába. Jelen esetben az engedélyhez kötöttség elve mentén megfogalmazott jogszabályhelyek ütköznek a szennyező fizet elv alapján meghatározott, szankciókra vonatkozó jogszabályhelyekkel. Ez utóbbiak szerint az a kibocsátó, aki az engedélyezés során előírt kibocsátási határértéket túllépi vagy az engedélyben meghatározottaktól eltérő szennyező anyagot vagy tiltott anyagot bocsát ki, az csatornabírság vagy vízszennyezési bírság fizetésére köteles. Vízzszennyező anyagnak küszöbérték fölötti kibocsátása vagy a szolgáltatói szerződésben a küszöbérték fölött egyedileg befogadásra vállalt és a vízvédelmi hatóság által engedélyezett koncentráció szintje fölötti kibocsátása után csatornabírságot kell megállapítani és kiszabni [220/2004. Korm. rendelet 31. § (1) és (2) bekezdés]. E jogszabályhelyeket irányadónak tekintve a bírói gyakorlat arra az álláspontra jutott, hogy csatornabírság kiszabásával kapcsolatos eljárás olyan környezethasználókkal szemben is lefolytatható, aki ugyan engedéllyel nem rendelkezik, de vízzszennyező anyagot küszöbérték felett bocsát ki, így pusztán az engedély hiánya nem mentesíti őt a vonatkozó szankció alkalmazása alól.¹⁰

Elmondható az is, hogy a szennyező fizet elve oly mértékben meghatározóbb a jogszabályhelyek értelmezésénél, hiszen a fent idézett 220/2004. Korm. rendelet 31. § (1) bekezdése akkor is lehetővé teszi a hatóság számára a felügyeleti eszközök alkalmazását, ha a kibocsátó rendelkezik ugyan engedéllyel, de az határértékek vonatkozásában hiányos. Így amennyiben a hatóság által kiadott engedélyben nem kerülnek nevesítésre a kibocsátásra jellemző szennyező anyagok és határértékeik köre, úgy ez nem jelenti azt, hogy a környezethasználóval szemben, aki általa sem vitatottan a szennyvíz minőségét meghatározó jogszabály mellékletében rögzített küszöbértéke(ke)t túllépi, ne lehetne csatornabírságot kiszab-

⁹ BÁNDI Gyula: *Környezetjog*, Szent István Társulat, Budapest, 2011. 332.

¹⁰ Békés Megyei Bíróság 7.Kpk.29.007/2011/3. számú eseti döntés.

ni.¹¹ E jogértelmezést segíti, hogy a környezetvédelmi hatóságok az egyes engedélyekben a jogszabály által meghatározott küszöbértékeket határozzák meg.

Mindazonáltal bármelyik engedélyben is történik meg a környezetvédelmi követelmények meghatározása, mindegyik esetre igaz, hogy az ott megtejt előírások betartása az engedélyes kötelezettsége. E tétel kategorikus meghatározásának akkor van különös jelentősége, mikor az engedély jogosultja tevékenységéből fakadóan szennyvizet fogad, és azt tisztítást követően befogadóba vezet. Mindennapi életünkben ilyen rendszer határozza meg a települési szennyvíz-tisztítás intézményes formáját, ahol az egyes lakossági és ipari szennyvizeket a közüzemi szolgáltató közcsatornáján keresztül a szennyvíztisztítóba fogad, azt tisztítás után a befogadóba vezeti. Ebből jól kivehető az az áttételesség, mely szerint a szennyvíztisztító üzemeltetője ki van téve a közcsatornába bocsátók szennyvizének szennyezettségének, így a jogszabályban meghatározott kibocsátási határértéket meghaladó anyagot tartalmazó szennyvíz estében is terheli az a kötelezettség, mely szerint a szennyvíz használt vizet az engedélyben előírt kibocsátási határértékre megtisztítsa.¹²

A fenti szempont érvényesült abban a perbeli esetben is, ahol egy közcsatornára csatlakozó gazdasági társaság szennyvize olyan mértékű szennyező anyagot (kukorica lé) tartalmazott, amely a jogszabályban, illetőleg a felek között korábban létrejött megállapodásban szereplő határértéket is jóval meghaladta, és ezen szennyvíz közműcsatornán keresztül a szennyvíztisztító telepre történő juttatása rendkívüli szennyezést okozott. Az eljáró elsőfokú hatóság a szennyvíztisztító üzemeltetőjét kötelezte az üzemeltetési engedélyben előírt kibocsátási határértékek betartására. A bíróság e helyzetet úgy értékelte, hogy a szennyvíztisztító üzemeltetője és a közcsatornába bocsátó gazdasági társaság közötti kapcsolatfelvétel és annak alakulása nem perdöntő az üzemeltetőt vízjogi működési engedélyben foglaltaknak megfelelő működésre kötelező hatósági határozat bírósági felülvizsgálata során, mert e hatósági határozat törvényessége attól függ, hogy a korábbi, kibocsátási határértékeket megállapító módosított engedélyben foglalt határértékeket az engedélyes betartotta-e vagy sem, így szükséges volt-e az engedély szerinti működés feltételeinek biztosítására való kötelezése. E megállapítás pedig különösen igaz akkor, ha a szennyezést az üzemeltető maga is elismerte, és azt is, hogy a kibocsátási határértékeket nem tudta betartani.¹³ Ennek megfelelően a közcsatornába bocsátó jogszabályban megjelölt határérték feletti szennyezése külön jogi értékelés és jogi eljárás alá tartozik, ahol megfelelően szankcionálható e szennyező tevékenysége.

A 220/2004. Korm. rendelet által meghatározott, kibocsátást biztosító engedély alapjaiban meghatározza a vízvédelmi hatóság felügyeleti hatáskörén belüli mozgásterét. Az engedély kiadása során a hatóságnak különös figyelemmel kell meghatározni az eljárás tárgyát képező tevékenységet, a kibocsátáshoz kapcsolódó műszaki létesítmények paramétereit, a vizek mennyiségi és minőségi használatának követelményeit, továbbá a jogszabályokban meghatározott egyéb kötelezettségeket. Ennek teljes vagy részleges hiánya ugyanis a vízvédelmi hatóság mozgásterét és akár hatáskörének gyakorlását korlátozhatja. A felülvizsgálati bíróság jogszerűnek tekintett olyan hatósági döntést és az azt hatályában fenntartó bírósági ítéletet, mely azt állapította meg, hogy olyan esetben, mikor az engedélyező hatóság engedélyben nem állapítja meg a jellemző szennyező anyagokra vonatkozó küszöbértéket, a követelményeket listásan rögzíti, az engedély nem tartalmazza az önellenőrzésre vonatkozó elő-

¹¹ Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.K.30.093/2013/2. számú eseti döntés.

¹² 220/2004. Korm. rendelet 9. § (1) bekezdés.

¹³ Kúria Kfv.II.38.218/2010/6. számú eseti döntés.

írást, nincs meghatározva a kibocsátható szennyvíz mennyiség értéke, valamint az önellenőrzés mintavételi helye, akkor ezen tények bizonyítottságának hiányában csatornabírság jogszerűen nem állapítható meg.

A kibocsátás engedélyezésekor meghatározott határértékek nem statikusak, akár a szennyvíz keletkezését meghatározó technológiában bekövetkező változások, akár más körülmények a hatóság által határozatban kiadott határértékek módosítását eredményezhetik. E körben merül fel az a kérdés is, hogy egy kedvezőbb vagy szigorúbb határértékeket meghatározó hatósági döntés módosítása mennyiben befolyásolja az engedélyes kibocsátási eredményeinek megítélését. A vonatkozó jogszabályok fényében a bírói gyakorlat arra az álláspontra jutott, hogy a szankcionálás időszakában már nem támadhatóak a múltban hozott, határértéket módosító, jogerős döntések. A per tárgyát képező esetben ugyanis 2005. április 20. és 2010. április 27. között az elsőfokú hatóság 95 %-ban számszerűsítette a nátrium egyenértékre vonatkozó határértéket, melyet 2010-évre 45 %-ra csökkentett, majd 2011. évben újra 95 %-ban határozott meg. A 2010. évi tárgyévkben a kibocsátó túllépte számára előírt határértéket, így őt a hatóság vízszennyezési bírság megfizetésére kötelezte. A bíróság határozottan rögzítette, hogy a bírság megállapításánál a jogerős engedélyben meghatározott határértékekhez van kötve a kibocsátó és a hatóság is. Amennyiben azt jogorvoslattal nem támadta meg, úgy a bírság kiszabásának jogszerűségét a határérték-határozat jogellességére nem alapozhatja.¹⁴

Az engedély jelentőségével egyenértékű követelményt fogalmaz meg a 220/2004. Korm. rendelet, mikor rögzíti, hogy vízszennyező anyagok kibocsátásaira vonatkozó határértékekről és alkalmazásuk egyes szabályairól szóló miniszteri rendeletben meghatározott legkisebb és legnagyobb határértéktől eltérni nem lehet. Így a felszíni vizek minőségi védelménél alapvető jelentősége van a határértékeknek, melynek rendszerében az alábbiakat különböztethetjük meg.

– Technológiai határérték: az elérhető legjobb technológia alapján megállapított, az adott technológiához rendelt kibocsátási határérték.

– Területi határérték: a közvetlen bevezetés helyére vonatkozó, területi kategóriák szerint (Balaton és vízgyűjtő területe, védett terület, egyéb terület) meghatározott kibocsátási határérték, amely meghatározza a szennyező anyag maximális koncentrációját.

– Küszöbérték: közcsatornába bocsátható szennyvíz szennyezőanyag tartalma.

– Egyedi határérték: megfelelő műszaki indoklás esetén a hatóság egyedi mérlegelése alapján meghatározott, csak a kibocsátóra meghatározott kibocsátási határérték.¹⁵

Fontos kiemelni, hogy amennyiben minden anyagi jogi feltétel fennáll a határértékek módosítására, és ez a hatóság egyedi döntésében meghatározásra került, úgy az abban meghatározott új határértéket kell figyelembe venni. Azonban egy módosítás a tárgyévi kibocsátás megítélését megváltoztathatja; ennek időpontját már nem anyagi jogi, hanem eljárásjogi jogszabály határozza meg. Ugyanis a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó eljárási szabályok szerint meghatározott jogerő intézményéből levezethetően egy kibocsátóra vonatkozó akár kedvezőbb, akár szigorúbb határérték(ek) csak az azt megállapító egyedi hatósági döntés jogerőre emelkedését követően alkalmazhatóak az engedélyes vonatkozásában.¹⁶ Így a módosítás jogerőre emelkedéséig a korábbi, a jogerőre emelkedés után pedig az új határ-

¹⁴ Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.176/2013/4 számú eseti döntés.

¹⁵ BÁNDI, 2011. 457.

¹⁶ Zalaegerszegi Törvényszék, 8.K.20.258/2012/9. számú eseti döntés.

értékek alapján kell a kibocsátást megítélni, és az esetleges szankciók is csak e szempontok mentén határozhatóak meg.

Felszíni vízminőség ellenőrzési rendszerének sajátosságai

A 220/2004. Korm. rendelet 27. §-a alapján a szennyvizek kibocsátásának ellenőrzése az alábbi három módon történhet:

- a) vízvédelmi hatóság (környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőség) hatósági ellenőrzése, mely alapján vízszennyezési vagy csatornabírság állapítható meg;
- b) szolgáltató ellenőrzése, mely csak közcsatornába bocsátás esetén áll fenn, és jogszabályban meghatározott küszöbérték túllépése esetén csatornabírság állapítható meg;
- c) önellenőrzés, amelyet a kibocsátó végez, és a saját mérések képezhetik csatorna- és vízszennyezési bírság alapját.

A megvizsgált bírósági döntések alapján megállapítható, hogy a hatóságok és az eljárás ügyfelei között a felügyeleti eszközök alkalmazása mellett esetenként az ellenőrzés jogszabályszerűsége is vita tárgya lehet. Ennek különös jelentősége van, hiszen az előírásoknak megfelelően lefolytatott ellenőrzés és mintavétel eredményei alapozzák meg az esetleges szankciókat. Így környezetvédelmi hatóságok által alkalmazott bírságok előfeltétele egy megfelelő ellenőrzés, mintavétel és szabványok szerinti laboratóriumi vizsgálat. E körben hangsúlyt kap az engedély szerepe is, hiszen ott nem csak a kibocsátás határértékei kerülnek meghatározásra, hanem azon helyek is, ahonnan a mintavételt el kell végezni, hiszen így biztosítható, hogy a kapott eredmények a kibocsátást a lehető legpontosabban jellemezzék. A 220/2004. Korm. rendelet 29. § (4) bekezdése szerint a kibocsátási határérték betartását az engedélyben meghatározott mintavételi helyen önellenőrzésre kötelezettek esetében a kibocsátó önellenőrzése, önellenőrzésre nem kötelezett kibocsátó esetében a vízvédelmi hatóság, közcsatornába bocsátás esetében a szolgáltató ellenőrzése alapján kell megállapítani. A használt- és szennyvizek kibocsátásának ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokról szóló 27/2005. (XII. 6.) KvVM rendelet 8. § (3) bekezdés szerint mintavételi helyek kijelölésekor úgy kell eljárni, hogy az elvezetésre kerülő szennyvíz teljes mennyiségét mintavétellel ellenőrizni lehessen, valamint a kijelölt mintavételi hely után további becsatlakozás a befogadó felé ne legyen.

A fentiekből következik, hogy a mintavétel helyének meghatározására a hatóság egy bizonyos fokú, műszaki jellegű mérlegeléssel rendelkezik. Ebből következően egy szankció alkalmazásánál vitássá válhat a mintavétel helye is. A bíróság e körben olyan jogértelmezést határozott meg, mely szerint a kibocsátás megítélése érdekében a mintát az engedélyben meghatározott helyről (tárgyi esetben aknából) kell venni. Ha ezen engedély már jogerőre emelkedett, akkor bírságolás esetén ennek jogszerűsége már nem vitatható. Amennyiben az engedély nem tartalmazza a mintavétel helyére vonatkozó pontos leírást, azonban az ügy irataiból pontosan meghatározható a mintavétel helye, és az jogszabályoknak megfelelő, úgy a mintavétel jogszerűsége megállapítható.¹⁷

Az önellenőrzés sajátossága, hogy a kibocsátó köteles az általa megadott eljárásrendben és évenként előre meghatározott időpontokban ellenőrizni saját kibocsátását. A jogszabályi környezetből következik az is, hogy a bejelentett önellenőrzési időponthoz szigorúan kötve van, attól a hatóság előzetes tájékoztatás nélkül nem térhet el. E jogértelmezést osztja a Kúria egy eseti döntése is, melyben megállapítható volt, hogy a kibocsátó önellenőrzési tervvel

¹⁷ Szombathelyi Törvényszék 1.K.20.051/2012/7. számú eseti döntés.

rendelkezett, és a vizsgált tárgyévben a mintavételeket maga által elvégezve az önellenőrzési tervtől egy esetben eltért az önellenőrzésben megjelölt mintavételi időpontoktól, illetve egygyel több önellenőrzési vizsgálatot végzett, amely változásokat nem jelentette be előre a környezetvédelmi hatóságnak. A Kúria elvi érveléssel mondta ki, hogy az önellenőrzési tervben szereplő időpontokon felüli vagy attól eltérő önellenőrzés eredménye akkor fogadható el, ha a tervezett mintavételi időpont előre bejelentésre kerül és az önellenőrzés minden eleme az önellenőrzési terv szerint valósul meg.¹⁸ E tény önmagában elegendő ahhoz, hogy a kibocsátó önellenőrzési rendszere ne feleljen meg a megbízhatóság követelményének, így az általa elvégzett vagy elvégzetett vizsgálatok eredményei nem vehetőek figyelembe.

Összegzés

Elmondható, hogy kézzel foghatóak az egy környezetjogi alapelvek érvényesülése a magyar jogalkalmazásban, jelen esetben pedig a magyar bírósági gyakorlatban. Ezen elvek nemcsak programok szintjén deklaráltak, hanem az élő jog részét képezik, annak értelmezését is elősegítik. Az így megfogalmazott jogértelmezések irányt mutatnak a későbbi – különösen a hatósági – jogalkalmazás számára. A szennyező fizet alapelve is általános követelményeket határoz meg a jogalkotók és a jogalkalmazók számára, mégis elmondható segítséget nyújtott több esetben a bíróság számára abban, hogy a mindennapi élet szülte joghézagokat is kitöltse.

ZOLTÁN SZUROVE CZ

Polluter Pays Principle in the Protection of Water Quality (Summary)

The protection of surface water in Hungary is significantly influenced by the fact that the country is situated in a relatively deep basin which is almost closed and surrounded by the Carpathians and the Alps. Nearly 96 percent of the country's annual surface water supply arrives from abroad. Besides, the water level of watercourses is immoderate, consequently not duly cleaned wastewater has a vast impact on the quality of receiving water. Article P) of the new Hungarian Constitution provides that water supplies are one of the natural resources, therefore, protection and preservation for future generations of natural resources, which all form part of the common national heritage is an obligation of the state and all others. The most important legal rules on the protection of water quality are regulated in an act, which is a high level in the hierarchy of legal sources.

Sanction process is only one of the many different forms and legal institutions to protect water quality. Government Decree No. 220/2004. (VII. 21.) provides the legal rules for the fine regarding water pollution, infringement of channel and water protection. The legal rules incorporated in this legal source are penetrated by the Polluter Pays Principle, which is one of the basic elements of environmental law.

¹⁸ Kúria Kfv.VI.37.354/2011/9. számú eseti döntés.

Summarizing, we can say that the principle of prevention and the precautionary principle dominate when emission permits are issued. Accordingly, the permittees are subject to observe limit values. Polluter Pays Principle helps to interpret legal rules in the procedures imposing a fine. The examined court decisions reflect that the interpretation of legal rules may be greatly influenced by the latter legal principle. As a result it has a function to support daily practice and constitutes part of the living law. The interpretation of law in the referred court decisions on the one hand gives directions for the application of law later on, especially for the application of law by the authorities and on the other hand explains the issues which are not regulated by the legal rules.