

Jog- és államtudomány

BÁNDI GYULA*

Jogalkotási javaslat a jövő nemzedékek szószólójától

Regulatory Proposal of the Ombudsman for Future Generations

ABSZTRAKT

A környezeti felelősség alapvető szabályai rendelkezésre állnak, de a hatékony érvényesülés még számos feltétel jogi rendezését igényli. Mindezekre nézve egy komplex jogalkotási javaslatcsomagot készített a jövő nemzedékek szószólója, széles körű szakmai és társadalmi egyeztetést követően. A javaslat az EU környezeti felelősségi irányelvére (ELD) alapozódik, a meglévő felelősségi rendszer keretei között, a felelősséget szélesen értelmezve, a szennyező fizet elve teljes értelmében. Ide tartozik a pénzügyi biztosítékok szabályozása, az állami beavatkozás pénzügyi fedezetének megteremtése, az ingatlanhoz kapcsolódó környezeti felelősség érvényesítése, a környezeti adatok rendelkezésre állása és megfelelő hozzáférhetősége, a környezeti felelősség hatékonyabb kikényszerítése, valamint a felelősség érvényesítésének hatósági feltételei. A cél a valóban felelős környezethasználói magatartás elősegítése.

Kulcsszavak: környezeti felelősség, szennyező fizet elv, pénzügyi biztosítékok, az állami beavatkozás pénzügyi feltételei, környezeti adatok, hatékony jogérvényesítés

ABSTRACT

The most important provisions of environmental liability are available, but the effective enforcement still requires the regulation of several legal conditions. The ombudsman for future generations, following a wide professional and social coordination issued a complex regulatory proposal. The proposal is based upon the EU Environmental Liability Directive within the framework of the existing liability scheme, with a broader understanding of liability, and with the most inclusive approach of the polluter pays principle. Among other elements it covers the financial guarantees, the formation of the financial coverage of state intervention, the implementation of environmental liability attached to the real estates, the availability of and access to the environmental information, the more effective enforcement of environmental liability, and also the setting of conditions of implementation within public administration. The main objective is to promote responsible environmental behaviour.

Keywords: environmental liability, polluter pays principle, financial guarantees, the financial coverage of state intervention, environmental information, effective enforcement

* Dr. Bándi Gyula, tanszékvezető, egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar; a jövő nemzedékek szószólója, Budapest; e-mail: bandi.gyula@jak.ppe.hu.

Miért készült a javaslat? – Amikor a nagy jelentőségű európai környezetvédelmi felelősségi irányelv (ELD)¹ megjelent 2004-ben, számos előzetes tanulmány alapozta azt meg, számokkal is illusztrálva, milyen mértékű károkat észlelhetünk.² Az irányelv preambuluma bármely tagállamra igaz megállapításokat tesz, illetve már a kezdetekben meghatározza a kiindulási alapot és a kiindulási elvet:

„(1) Sok a szennyezett terület a Közösségen belül, amelyek jelentős egészségügyi kockázatot jelentenek, a biológiai sokféleség csökkenése pedig drámai módon felgyorsult az utóbbi évtizedekben. A cselekvés elmulasztása növelheti a szennyezett területek számát, és a biológiai sokféleség még jelentősebb csökkenését eredményezheti a jövőben. (...)

(2) (...) ezen irányelv alapelve az legyen, hogy az a gazdasági szereplő, akinek tevékenysége a környezeti kárt, illetve az ilyen jellegű közvetlen kárveszélyt okozta, pénzügyi felelősséggel tartozik, a gazdasági szereplők arra való ösztönzése céljából, hogy olyan intézkedéseket fogadjanak el és olyan gyakorlatot építsenek ki, amelyek minimálisra csökkentik a környezeti károk kockázatát a rájuk háruló pénzügyi felelősség csökkentése érdekében. (...) a felelősségi kérdéseket nem önmagukban vizsgáljuk, hanem az egész szabályozási csomagot együttvéve: tehát az elővigyázatossági, illetve megelőzési kérdésektől kezdve, a nem jó irányt vett folyamatokba való beavatkozás lehetőségein át, a hagyományosnak mondható, jogellenes és egyben negatív következménnyel járó – ami lehet akár a közigazgatási követelményeknek való meg nem felelés, mert ezzel a jogkövető magatartások tisztelete sérül – magatartásokkal szemben alkalmazható felelősségi következmények együtteseként tekintjük.”

Az nem lehet vitás, hogy a felelősségi szabályok megfelelő kiépítése és kiváltésként alkalmazása nem azt kell hogy közvetítse csupán, hogy a rossz elnyeri büntetését, hanem sokkal inkább oda kell vezetnie, hogy a rossz ne is következzen be, vagy legalábbis ne legyen még rosszabb. Tehát a felelősség kiemelt szerepét a fentebb elővigyázatossági és megelőzési kérdéseknek mondott területen látom, és ennek sikertelensége esetén a már bekövetkezett környezeti károsodás mielőbbi helyreállításában – lásd a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban környezetvédelmi törvény, Kvt.) 6–8. §-át. A központi kérdés ezek szerint a környezet megfelelő állapota, minősége, a jelen és jövő nemzedékek életfeltételeinek védelme, biztosítása, vagy legalább mindenek az esélye. Mondhatjuk, hogy mindezt a jelen környezeti szabályozás kellő alapot, jogi hátteret ad, mégis, mintha nem látnánk ennek közvetlen, látványos eredményeit. Nem számoltunk fel meglévő, jelentős szennyezési forrásokat, és nem látszik az sem, hogy a hatályos szabályok, különösen pedig a jogérvényesítés következtében elhárult volna a jövőbeli károsodások veszélye.

Kiindulási alapnak tekinthetjük mindehhez az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény környezetvédelmi elemeit elsőként átfogóan értelmező 16/2015. (VI. 5.) AB

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről (HL L 143, 30.4.2004, 56).

² Számos érdekes tanulmány és dokumentáció érhető el a témában ezen a webhelyen: <https://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm> (2020. 06. 30.).

határozatát: „[92] ... A P) cikk (1) bekezdése ugyan taxatív nem határozza meg a védendő természeti értékek körét (lásd a „különösen” kitélt), ám azt igen, hogy valójában mit jelent a környezetvédelem mint állami és állampolgári kötelezettség: 1. a védelem, 2. fenntartás; 3. jövő nemzedékek számára történő megőrzés. Az állami kötelezettség tehát önálló szabályozást nyert és hangsúlyt kapott az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében.” Említhetjük a 3104/2017. (V. 8.) AB határozatot is, mert egyértelműen benne foglaltatik az állami szabályozási és jogérvényesítési kötelezettsége: „[39] A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat.”

Az idén ötéves környezetvédelmi enciklika³ is valami nagyon hasonlót vár el: „177. Szembesülve az emberi képességek felelőtlen használatának lehetőségével minden állam halaszthatatlan feladata a tervezés, a koordinálás, az ellenőrzés és a szankcionálás saját területén belül. (...) Hiteles, végrehajtható az a jogszabály, amely a közjó fényében állít fel szabályokat az elfogadandó viselkedésformákról. A határok, amelyeket egy egészséges, érett és szuverén társadalomnak meg kell húznia, a következőkkel kapcsolatosak: előrelátás és elővigyázatosság, megfelelő szabályozás, az előírások végrehajtásának ellenőrzése, a korrupció megfékezése, a termelési folyamatok nem kívánt hatásainak operatív kezelése és az esetleges vagy lehetséges kockázatokkal szembeni célszerű beavatkozás.”

Világosan látnunk kell, hogy a környezeti kockázatok, károk, terhelések, szennyezések részben a meglévő, jobbra történelminek mondható eseteket is magukba foglalják, illetve emellett folyamatosan vannak jelen, és kellő beavatkozás nélkül folyamatosan válhatnak történelmivé, tehát meg nem oldottá.

Az öröklött, meglévő környezeti károk feltárására törekedett a Greenpeace 2016 óta, 'Mérgezett örökségünk' kampányában,⁴ és ez vezetett ahhoz, hogy – amint a kérdéses javaslat felvezetőjében írtuk – „A jövő nemzedékekért felelős biztoshelyettesként az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI törvény 3. § (1) g) pontjában biztosított jogkörömmel élve jogalkotási, illetve jogszabály-módosítási kezdeményezés-csomagot terjesztek elő a jogalkotók felé. Kezdeményezésemben a környezeti felelősség hatékony érvényesítéséhez szükséges, jelenleg hiányzó vagy kiegészítésre szoruló jogszabályi elemekre, garanciákra kívánok rámutatni és hangsúlyozni a lehetséges megoldási irányokat, néhány példával, de a részletek nélkül, ezzel kiemelten is segítve az Országgyűlés elfogadott Fenntartható Fejlődés Nemzeti Keretstratégiáját.” A jövő nemzedékek szószólója nem rendelkezik hatalmi lehetőségekkel, tényleges hatásköre nincs, de meglévő szakmai tekintélyének egyik alapja éppen az, hogy megpróbál átfogó szemléletet érvényesíteni, amelynek legtisztább megvalósulási

³ Ferenc pápa Laudato Si' kezdetű Enciklikája közös otthonunk gondozásáról, 2015 https://regi.katolikus.hu/konyvtar/ferenc_papa_laudato_si_enciklika.pdf (2020. 06. 30.).

⁴ <https://hu.greenpeace.org/mergezett-oroksegunk/> (2020. 06. 30.).

módja, ha a jogi szabályozás fejlesztését, a joggyakorlat megújítását, az állami környezetpolitika változását sürgeti.

A veszélyeztetési, szennyezési eseteket feltáró, második esetsomagot bemutató kiadvány felvezetőjében akkor írottakkal összegeztem az alapvető problémákat, okokat, és némileg a szempontokat is, amelyek a mai napig érvényesek. Akkor azt írtam⁵: „*A jogszabályi feltételek látszólag tehát adóttak, valahogy mégis nehézkesen mozdul a rendszer, évekig nincs érdemi lépés a károk felszámolása terén, csekély a fellépéshez szükséges állami források mértéke, a meglévő károk okozói pedig többnyire felszámolás alatt állnak, ha egyáltalában megtalálhatók. Ha mégis megtalálhatók, akkor gyakorlatilag nincs olyan érdemleges forrás, amely a károk felszámolását lehetővé tenné. (...) Elsődleges szempont tehát a hasonló helyzetek elkerülése kell legyen, a jelen összesítésben megjelenő esetek visszaszorítása. Természetesen mindemellett gondolni kell a meglévő környezeti károokra is. E tekintetben a megelőzés és elővigyázatosság elvei mellett emlékeztetni kell a környezetvédelmi törvény vonatkozó társ-elveire, a helyreállításra is, amely maga is megelőzés, a további, súlyosabb környezeti károk megelőzése.*” Jogérvényesítés kell, illetve – utalva az AB határozataira is – emellett „*Az állam környezeti károk felszámolását szolgáló pénzügyi alapjának növelése, és az abból finanszírozott kárelhárításokkal kapcsolatos mielőbbi intézkedés*”.

Személyes megjegyzésként kell hozzátennem, hogy ügyvédként nem egy olyan esettel találkoztam a korábbi gyakorlatomban, ahol a környezeti károkkal kapcsolatos felelősség allokálása, különösen pedig a károsodásra, pláne a kárveszélyre való gyors és hatékony reagálás egyáltalában nem, vagy csak érintőlegesen volt érzékelhető, illetve az is világosan látszott, hogy nem lehet várni a felelős személyének tisztázásával kapcsolatos sokéves eljárások végére, ha nem akarjuk a veszélyt károsodássá, a károsodást pedig jelentős károsodássá váltani. Az egységesebb látásmód, a beavatkozási hatékonyság, a források hiánya könnyen tapintható volt. Volt és van is valamiféle – többnyire nem teljes – diagnózis, de a gyógy mód esetében azzal számolhatunk, amit a keleti orvoslás ró a nyugati orvoslás terhére: nem a betegség okait, hanem annak tüneteit kezeli, nem a szervezet egészét, hanem annak elkülönült, éppen károsodott pontját nézi. És természetesen nem feledkezhetünk meg számos, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához érkezett panaszról, amelyek ugyancsak átfogó képet adnak a meglévő és új károsodásokról, veszélyekről.

A jogalkotási javaslat munkálatai valójában ezzel a kórismével, és az erre reagáló, a probléma kezelésére irányuló elképzeléssel indultak meg, és több lépcsőben vezettek oda, aminek mai címe: „*A jövő nemzedékek szószólójának jogalkotási kezdeményezése a környezeti felelősség hatékonyabb érvényesítése érdekében.*”⁶

⁵ https://hu.greenpeace.org/wp-content/uploads/2020/06/dr_bandi_gyula_eloszo.pdf (2020. 06. 30.).

⁶ https://www.ajbh.hu/documents/10180/3157803/Jogalkotási_kezdemenyezés_kornyezeti_felelossag/4821a1da-bb6b-8659-e97f-66f8b679c17d

1. Mire alapoztunk?

Mielőtt a szószólói jogalkotási kezdeményezés egyes kérdéseit áttekintném, néhány alapozó gondolatot, kiindulási pontot érdemes tisztázni. A környezet védelmére vonatkozó szabályozás történetének mindig is elmaradhatatlan része volt a felelősség különféle szempontjainak megjelenítése, amely a közigazgatási jogi felelősségtől a magánjogon át akár a büntetőjogi felelősségig terjed. A felelősségi eszközök egyre részletesebb kidolgozása éppúgy része a nemzeti, mint a nemzetközi jogi szabályozásnak. Elegendő arra gondolnunk, mennyire fontosnak tekintik csak az európai szervezetek azt, hogy harmonizálni próbáljanak egyes felelősségi területeket,⁷ ezzel is bízva a felelősségi eszközök hatékonyabb alkalmazásában. Ugyancsak itt említhetjük meg az immár közel harmincéves, az *ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciája* keretében elfogadott Nyilatkozatot,⁸ amely – ugyan eléggé semmitmondóan – külön kitért a felelősségre, a szennyező fizet elvének érvényesítéseként: „13. Elv – Az Államok nemzeti törvényeket fognak kidolgozni a szennyezéssel (és egyéb környezeti károk) kapcsolatos felelősségre és az áldozatok kártalanítására...”.

Fontos adalék – ismét kissé szubjektíven, hiszen volt szerencsém ennek alakításában részt vállalni – a *Luganói Egyezmény* a környezeti károk megtérítéséről,⁹ amelynek indokai és elvi alapjai között ismét kiemelkedik a „szennyező fizet” elv alkalmazásának szüksége. A fogalmak közül a kár definíciója azért kiemelendő, mert a hagyományos elemek mellett a környezet károsodásából származó kárt vagy veszteséget is átfogja, amelyet a megtett vagy sorra kerülő helyreállítás költségeivel jellemez, de ide sorolja a megelőzési intézkedések költségeit is. Ki kell emelni a környezet fogalmát is, kiváltképpen azért, mert a természeti erőforrások és a közöttük lévő kölcsönhatások mellett a kulturális örökség és a táj jellegzetes vonásai is helyet kaptak a meghatározásában. A felelősség alapvetően objektív, és újszerű az okozatosságra vonatkozó azon javaslat, hogy a bíróságok a jogalkalmazás során feltétlenül vegyék figyelembe a mondott veszélyes tevékenységekből eredő, immánens, fokozott veszélyt. Az egyezmény a kötelező anyagi biztosítékok kérdésére is kitér, nem adva listát, csak utalást az előforduló legismertebb biztosítékokra (az önkéntes pénzügyi biztosítéki rendszere, illetve meghatározott pénzügyi garancia készen tartása – ami lehetséges bankszámlán elkülönített módon, avagy biztosító-társaság útján stb.).

⁷ Lásd az Európa Tanács egyezményeit: Convention on the Protection of Environment through Criminal Law (European Treaty Series – No. 172, 4.XI.1998); Convention on Civil Liability for Damage resulting from Activities Dangerous to the Environment (European Treaty Series – No. 150, Lugano, 21.VI.1993); az Európai Unióban pedig Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről, HL L 143., 2004.4.30., 56–75.; illetve Az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelve (2008. november 19.) a környezet büntetőjog általi védelméről (EGT-vonatkozású szöveg), HL L 328., 2008.12.6., 28–37.

⁸ A nyilatkozat 27 alapelvének felsorolása elérhető a <http://www.nyf.hu/others/html/kornyezettud/meguujulo/Fenntarthato%20fejlodes/A%20Rioi%20Nyilatkozat.htm> címen, illetve magáról a vonatkozó nemzetközi folyamatról is számos részletet olvashatunk a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács honlapján: http://www.nfft.hu/nemzetkozi_folyamatok/ (2020. 08. 13.).

⁹ Lásd a 7. számú lágjegyzetben.

Külön téma ebben a felelősségre specializált lapszámban az *EU igyekezete a felelősségi szabályok harmonizálására*. Ez az Ötödik Környezetvédelmi Akcióprogram¹⁰ egyik kulcskérdéseként jelent meg; ezt követte a Zöld Könyv a környezeti károk helyreállításáról,¹¹ amelyre legjobban hatott a fenti Luganói Egyezmény. Amikor megindult a felelősségi rendszer átértelmezése, annak során az előzőekben megjelenő, polgári jogi típusú felelősségi elemek lassan háttérbe szorultak, és mindinkább egy közvetlen beavatkozással, megelőzési és helyreállítási elemekkel kombinált olyan rendszer alakult ki, amelyben a közigazgatásnak egyre nagyobb szerep jut, és a felelősség inkább a költségek megtérítését, semmint a kártérítést jelenti. Mindez végül a környezeti károk megelőzésével és helyreállításával kapcsolatban kiadott EK irányelvben¹² végződött, amelyben „...a javasolt módszer a magánjogi és közjogi elemek hibridje. Legjobban úgy jellemezhető, mint közjogi rezsim, kisebb magánjogi jellemzőkkel.”¹³ Más szerző szerint¹⁴ „Az irányelv felhatalmazásai, kötelezettségei és önmagukat érvényesítő rendelkezései, az egyéb jogérvényesítést szolgáló szabályokkal együtt megalkották az első »szennyező fizet« rezsimet az EK jogban (...) A jelentős anyagi veszteségek lehetősége az irányelv alapján, az üzemeltetők számára nagy ösztönző annak érdekében, hogy a lehető legjobban minimalizálják tevékenységük környezeti kockázatainak körét és gondoskodjanak arról, hogy az elkerülhetetlen veszteségek ellen biztosítva legyenek.” Nem lévén új „a felelősségi nap” alatt, valójában ugyanezt a gondolatot szándékoztunk megjeleníteni mi is a javaslatcsomagban.

Az irányelv tehát már közigazgatási típusú felelősségként jellemezhető, számos ponton hozva emellett figyelemre méltó változást, vagy legalábbis tisztázást a környezetjogban, kezdve mindjárt a fogalmak pontos meghatározásával (2. cikk). Ezen belül elsődleges szerepet kap a környezeti kár fogalma, amelynek megfelelő értelmezése mind ez ideig hiányzott – és ez akkor is igaz, ha – mint minden jogi fogalom – ez sem teljes, mert céljához kötött, saját korlátati meghatározzák.

Ebben az alapozásban nem feledkezhetünk meg a fenti irányelv átvételeként megjelenő több jogszabályról sem,¹⁵ de legjobban a környezetvédelmi törvénynek

¹⁰ A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development, COM(92) 23 final, Vol II, 68.

¹¹ 7099/93; COM(93)47 final; Communication from the Commission to the Council and European Parliament and the Economic Committee, Green Paper on Remedying Environmental Damage.

¹² A Tanács és a Parlament 2004/35. sz. irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről. Ezt módosította kissé az Európai Parlament és a Tanács 2006/21/EK irányelve (2006. március 15.) az ásványianyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről és a 2004/35/EK irányelv módosításáról, HL L 102, 11/04/2006.

¹³ BERGKAMP Lucas: The Commission July 2001 Working Paper on Environmental Liability: Civil or Administrative Law to Prevent and Restore Environmental Harm. *Environmental Liability*, 2001/5, 208.

¹⁴ FOGLEMAN, Valerie: Enforcing the Environmental Liability Directive: Duties, Powers and Self-Executing Provisions. *Environmental Liability*, 2006/4, 146.

¹⁵ A törvényi rendelkezésekhez összesen négy, közvetlen végrehajtást szolgáló jogszabályt fogadtak el: 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet a környezetkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjéről; 91/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet a természetben okozott károsodás mértékének megállapításáról, valamint a kármentesítés szabályairól; 92/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet módosításáról;

az irányelvre tekintettel, 2007-ben elfogadott módosításokkal kiegészített változatra kívánok figyelmet fordítani, a részletek mellőzése nélkül. Úgy vélem, mindenképpen szólni kell a törvényről és az annak alapján megjelenő más szabályokról is, mert ez adja meg a háttérrel a most bemutatandó jogalkotási kezdeményezés számára is. Tegyük hozzá, hogy a környezetvédelmi törvényt és kapcsolódó szabályait nem kellett alapos átalakításnak alávetni az irányelv miatt, inkább frissítésen, pontosításon esett át.

A *környezetvédelmi törvény a felelősségi rendszert* külön fejezetben körvonalazza (IX. fejezet), ezen belül jelenik meg elsőként „A jogi felelősség általános alapja” (101–102. §), amely összegzi a legfontosabb rendelkezéseket. A kulcsszereplő, a felelősség elsődleges címzettje a környezethasználó, aki „*büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért*”. A közvetlen felelősségi kérdéseken túl általános magatartási szabályok, információs elvárások, a különféle intézkedésekre vonatkozó követelmények, illetve költségviselési kötelezettség kapott még itt helyet. A másik oldalon a hatóságok jogköreit mutatja be a törvény, illetve a harmadik személyek irányában érvényesülő köteleességeket és jogokat. Kiemelt eszköz a környezetvédelmi biztosíték, a környezetvédelmi biztosítás és a környezetvédelmi céltartalék, amelynek végrehajtási szabályai negyedszázada hiányoznak. A 102. § pedig ezen alapokat egészíti ki felelősségi vélelmekkel, egyetemlegességi szabályokkal, illetve a gazdasági társaságokra, egyéni cégekre és azok vezető tisztségviselőire irányadó felelősségi elemekkel.

A „Közigazgatási jogi felelősség” alcím az irányelv közvetlen megvalósításának elemeit is tartalmazza (102/A–102/C §), a környezetkárosodást megelőző intézkedésekre, valamint környezetkárosodás esetén a helyreállítási intézkedések megtételére vonatkozóan, hozzáátve a felelősség alóli mentesülés feltételeit. Amennyiben a megelőzés nem volt sikeres, felmerül a beavatkozás szükségessége is a hatóságok részéről. Ennek részleteit nem tárgyalom, ahogy a kapcsolódó esetleges elidegenítési és terhelési tilalmak rendjét sem. Mindenképpen ki kell azonban emelni, hogy ha a költségvetési forrásokat használjuk a károsítás, károsodás következményeinek enyhítésére, ennek költségei a környezethasználóval szemben érvényesíthetőek.

A kártérítési felelősség kérdéseit a 103–105. §-ok tartalmazzák, objektív felelősség alapján, míg a környezetvédelmi bírság – mint közigazgatási anyagi jogi bírság – rövid alapozása zárja (106–107. §) a felelősségi fejezet tartalmi kérdéseit, a környezetvédelmi megbízott és az ügyész szerepének tárgyalásával fejezve be a sort. A büntetőjogi felelősség kérdései már évtizedekkel ezelőtt átkerültek a Btk.-ba.

Van tehát részletes közigazgatási felelősségi csomag a törvényben, van emellett némi utalás a polgári és büntetőjogi felelősségre, amelyeket már saját törvénykönyvük tartalmaz, lévén 1976 óta kinőtték a környezetvédelmi törvény kereteit. Így sincs megemlítve minden felelősségi elem, például a szabálysértés sem.

És még valamiről nem feledkezhetünk meg, mert a továbbiak megértéséhez is nélkülözhetetlen, mégpedig a Kvt. 41. § (5) bekezdéséről, amely szerint „*A Kormány környezetvédelmi feladata különösen: (...) c) a jelentős környezetkárosodások, illet-*

ve a rendkívüli környezeti események (beleértve a Magyarország területén folytatott hadgyakorlatot is) következményeinek felszámolása, ha a kötelezettség másra nem hárítható; d) az állam környezeti kártérítési kötelezettsége fedezetének biztosítása, és a kötelezettségek teljesítése”.

2. Mit értünk a környezeti felelősség alatt az előterjesztésben?

Előre kell bocsátanom, hogy *nem kívánok a jogi felelősséget vizsgáló elemzésbe bocsátkozni*, csupán arról szólok, hogy ebben a konkrét javaslatban miként értelmezhetjük a környezeti felelősség fogalmát, az eddig írtak ismeretében.

Számos felelősségi témájú tanulmány született – amelyek értelmezése és elemzése nem jelen írás feladata – a jogtudomány fejlődése során, a legutóbbiak közül a megközelítésében érdemel kiemelt figyelmet Nagy Marianna munkája,¹⁶ amely klasszikus alapoktól indul – „Max Weber nyomán (Weber, 1987, 53.) a jogsértéseket négy csoportra oszthatjuk: célracionális, értékracionális, emocionális és tradicionális jogsértések. Célracionális jogsértésnél mindig valamilyen jól definiált célt, hasznot szeretnénk elérni, az értékracionális jogsértéseket azonban valamilyen etikai, vallási, esztétikai önértékbe vetett hit befolyásolja. Az emocionális jogsértéseink indulati, érzelmi cselekvések, míg a tradicionális jogsértéseket a szokások határozzák meg.” Innen jut el következtetéseire: „Bizonyosan nem tartható a jogi felelősségnek az a feltevése, hogy az emberek minden cselekedetük minden faktorát képesek befolyásolni. Vannak befolyásolható és nem befolyásolható faktorok, de a kettő közötti határvonal folyamatos mozgásban van, és a rögzítéséhez a természettudományi kutatások járulhatnak hozzá. A jogi felelősség hatékonysága akkor javítható, ha a szabályozás a befolyásolható faktorokra irányul, és nem általában az emberi magatartásra. Ezért a jövőben a jogi szabályozás korlátait nem csupán a társadalomtudományok, hanem a természettudományok is kijelölik. Sokkal realisabbak lehetnek az elvárásaink a jogi felelősség hatókörével kapcsolatban, megmagyarázhatjuk a kudarcainkat.”

Amiért ezt a cikket emeltem ki, az a *környezeti felelősség és a természettudomány egyértelmű összefonódása*. Sokszor a „fejlődés” kellemetlen mellékhatásainak tekintik a környezet szennyeződését, mint elkerülhetetlen veszteséget.

Akkor tehát mit értünk a környezeti felelősség fogalma alatt? A weberi értelemben vett jogsértéseket, vagy figyelemmel vagyunk az emberi cselekvések korlátosságára? Egyáltalában, mi is a javaslat célja: a felelősség megállapítása és érvényesítése, tehát a társadalom által elvárt, a jogsértéseket mintegy megtorló igazság képviselője, avagy ennél sokkal pragmatikusabb módon azt kívánjuk elérni, hogy a környezeti veszélyek ne váljanak károsodássá, a károsodások mértéke csökkenthető legyen, a helyreállítás révén a szennyeződés ne terjedjen tovább, generálva újabb károsodásokat?

¹⁶ NAGY Marianna: A jogi felelősség kihívásai a 21. században. Magyar Tudomány, 2019/7, 1054–1063. (doi.org/10.1556/2065.180.2019.7.12).

Mit képvisel számunkra a szennyező fizet elve? Mit üzen az ELD? Avagy mi az értelme akkor az állam mögöttes helytállási szerepének? Hiszen nem terjed ki javaslatunk sem a kártérítésre, sem a személyes felelősség megállapításának területeire. Az ELD bevezetéseként idézett preambuluma sem kifejezetten a klasszikus értelemben vett, jogsértésekért fennálló felelősséget említi. Már maga az objektív felelősség környezetvédelemben jellemző elterjedése is némileg ellentmond a felelősség eredendő struktúrájának, és világossá tette, hogy *a jogsértés fogalma a felelős elítélhető közrehatását nem kell, hogy átfogja*, sokkal inkább a védendő érdekek és az okozói magatartás összevetésére épül a felelősség ilyen gondolata. Az ELD nem is kívánja kiterjeszteni a hatályát a felelősség klasszikus területeire.¹⁷

És mit keresnek itt a megelőzési intézkedések és azok költségei? Ha a szennyező fizet elvének megvalósításaként tekintünk az ELD vagy éppen a Kvt. felelősséginek mondott szabályaira, akkor világossá válik, hogy *a felelősség itt a felelősen gondolkodást, a felelős magatartást jelenti, és nem a még be sem következett jogsértésért kívánunk „előrehozott” felelősséget érvényesíteni.*

Ugyanez motiválja a jogértelmezést akkor, amikor az ELD időbeli hatályát vizsgálja és értelmezi kiterjesztően az Európai Bíróság. „25 Következésképpen az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2004/35 irányelv 17. cikkét akként kell értelmezni, hogy – a kérdést előterjesztő bíróságra háruló vizsgálatok fenntartása mellett – az említett irányelvet *ratione temporis* alkalmazni kell az olyan környezeti károokra, amelyek 2007. április 30-át követően keletkeztek, ám azokat egy, a vízügyi szabályozással összhangban ezen időpontot megelőzően engedélyezett és üzembe helyezett létesítmény üzemeltetése okozta.”¹⁸ A felelős magatartás elvárásáról van tehát szó.

A fent idézett ítéletben még egy elemre hívnám fel a figyelmet, ami úgyszintén a felelős magatartás, és nem a hagyományos formáljogi jogsértés gondolatát húzza alá: „34 A (...) a 2004/35 irányelvet (...) akként kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti jogi rendelkezés, amely általános és automatikus módon kizárja, hogy az olyan kár, amely jelentősen kedvezőtlen hatást gyakorol az érintett vizek ökológiai, kémiai vagy mennyiségi állapotára vagy ökológiai potenciáljára, „környezeti kárnak” minősüljön, pusztán azért, mert e kárra kiterjed valamely, e jog alapján kiadott engedély.” Az engedély tehát – ami elviekben jogszerűvé teszi a magatartást – sem a magyar joggyakorlatban, sem az európai joggyakorlatban nem mentesít a felelősségi következmények alól.

A környezeti felelősség így nem a jogsértésekért fennálló felelősséget jelenti elsősorban – jelenti persze azt is –, hanem a szennyező fizet elvének megfelelő helytállást, felelős magatartást elváró felelősséget. Ez pedig sokkal inkább figyelmeztet a megelőzésre és elővigyázatosságra, a környezeti állapotot érő, negatív következmények elkerülésére és kezelésére, mintsem a felelős személye kilitére, vagy a

¹⁷ Preambulum: „(14) Ez az irányelv nem alkalmazandó személyi sérülés, magántulajdonban keletkezett kár vagy gazdasági veszteség esetén, és nem érinti az ilyen típusú károokra vonatkozó jogokat.”

¹⁸ C-529/15. sz. ügy, az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Verwaltungsgerichtshof (közigazgatási bíróság, Ausztria) a Bírósághoz 2015. október 7-én érkezett, 2015. szeptember 24-i határozatával terjesztett elő a Gert Folk által indított eljárásban, ECLI:EU:C:2017:419.

szankció megfelelő alkalmazására. Ezért illik rendszerünkbe az államiháttér-helytállás is, mert erre nézve nyugodtan kijelenthető, hogy a jelentős kár bekövetkezésének lehetővé tételével vagy a károkozó kilétének nem megfelelő tisztázásával az állam nem teljesítette felelős magatartása alapkövetelményét. Ez azonban távolról sem jelenti az állami felelősség kimondását. A környezeti felelősség mindezeknek megfelelően merőben pragmatikus szempontok érvényesítését jelenti olvasatunkban. A környezet megfelelő állapotának elérése a vezető elv, és ehhez igazodik a javaslatcsomag is.

Végezetül, még egy gondolat erejéig az állam szerepére koncentrálni, mindenképpen itt kell megemlíteni a 28/2017. (X. 25.) AB határozatnak azt a pontját, amely markáns különbséget tesz a kötelezettségek között: „[30] ... a környezet védelmének kötelezettsége egyaránt terheli a tág értelemben vett államot és a természetes és jogi személyeket, ez a kötelezettség természetesen nem lehet teljesen azonos az egyes jogalanyok vonatkozásában. Miközben a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk...”

3. Mit és mennyit?

3.1. A javaslatcsomag tartalmi keretei

Ezzel összeállt az a keret, amely meghatározza a mozgásteret, hiszen *jogalkotási javaslatunk nem a meglévő felelősségi rendszer gyökeres átalakítását* szorgalmazza, erre nincs is szükség, lévén, hogy a vázolt rendszer elegendő lehetőséget ad a felelősség hatékonyabbá tételére. *A javaslatok célja tehát nem rendszertani megújulás, hanem olyan kiegészítő intézmények, intézkedések, finomhangolások beemelése a jogi szabályozásba, vagy alkalmasint csupán a jogérvényesítés feltételei közé, amelyek az eddigieknél nagyobb biztonságot, nagyobb eredményességet biztosítanak, figyelemmel a jelen és jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a környezet egészének, rendszereinek védelmére.*

Ezt a megközelítést jól illusztrálja a vezetői összefoglaló listája:

- a pénzügyi biztosítékok szabályozása;
- az állami beavatkozás pénzügyi fedezetének megteremtése;
- a lakosság egészségének és vagyonának védelme;
- az ingatlanhoz kapcsolódó környezeti felelősség érvényesítése;
- a környezeti adatok és elérhetőségük;
- a környezeti felelősség kikényszerítése, a szankciórendszer átalakítása (tegyük hozzá, inkább hangolása), illetve
- a környezeti felelősség érvényesítésének hatósági feltételei.

A javaslatcsomag alapvető üzenete ezen felül: „*A javasolt szabályozási koncepció ennek megfelelően olyan több lábon álló rendszer, amely a meglévő környezeti felelősség hatékonyabb érvényesítését a környezethasználat számos pontján új jogintézményekkel kívánja megerősíteni. (...) a csomag egyes elemei között többnyire nincs olyan szoros összefüggés, ami kizárná, hogy a javaslatok egyes részei akár önmagukban is ne lennének a környezeti felelősség érvényre juttatására nézve pozitív hatással, az elemek egyenként is hozzájárulnak a felelősségi rendszer erősítéséhez, tehát a csomag nem szükségképpen kívánja meg annak egységben történő elfogadását.*”

Mi az tehát, amit a javaslatcsomag nem tartalmaz? A környezetvédelmi felelősségi rendszer bármiféle átalakítása, alapvető megújítása nem volt szándékunk. Ugyancsak nem gondoltunk a környezeti felelősségi rendszer egészére, minden elemére. Mi az tehát, amit a javaslatcsomag megcéloz? A felelősségi szabályok hatékonyabb alkalmazásához szükséges a jogrendszerben már ma is meglévő elemek jelenleginél átgondoltabb megközelítése; ezek sorába tartozik az évek óta beígért jogszabályi alapok megteremtése; annak fel- és elismerése, hogy az állam felelőssége kiterjed a környezeti károk felszámolására, amikor a jelen és jövő nemzedékek védelme érdekében szükséges, és nem csupán egyedi, extrém esetekben, mert ezzel a további károsodások elkerülhetők, vagy legalábbis csökkenthetők; valamint a hatóságok számára rendelkezésre álló lehetőségek jelenleginél észszerűbb kihasználása. Javaslatunk az állami költségvetés megfelelő rendelkezésre állására is kiterjed. Mindezek a javaslat végén egy összefoglaló táblázatban egyértelműen nyomon követhetők, amint az is, hol van szükség közvetlenül jogalkotásra, avagy más állami lépésekre.

A javaslat nem csupán a jövő nemzedékek szószólója és titkársága véleményét tükrözi, mert elkészülte hosszabb időn át tartó, számos egyeztetés eredménye, amiért hálásak lehetünk minden érintettnek. Az érintett szervezetek és szakértők teljes listája a javaslat végén megtalálható, azt nem kívánom megismételni, csak annyit kell kiemelnem, hogy a társadalmi és szakmai szervezetek, a gazdaság, az állami szervek, a szakértők lehető legszélesebb körét igyekeztünk megkeresni és bevonni, támaszkodtunk véleményükre. Ezért az első, alapozó tervezetet követte a jelzett egyeztetés, amelynek a véglegesítést megelőző utolsó állomása egy – a Nemzeti Fenntartható Tanáccsal közösen rendezett – konferencia volt 2019 nyarán.

Fentebb utaltam a vezetői összefoglaló elemeire, amelyek mintegy bővített tartalomjegyzéket jelentenek. Alább mindezeknek pár mondatos magyarázatát adom, hiszen elvárható, hogy *megindokoljam, miért éppen ezeket a tételeket véltük* – a jelzett hosszúság megfontolás és többkörös egyeztetés után – *olyannak, amit be kell építeni a felelősségi rendszer jobbtítására irányuló gondolatok közé.* Ne felejtjük el azt sem, hogy alapvetően kettős feladattal állunk szemben: miközben fel kell számolni a lehető legtöbb meglévő környezetszennyezést és azok káros következményeit, egyben meg kell előzni – vagy legalább mérsékelni – a hasonló helyzetek által előidézett környezeti veszélyhelyzeteket, kockázatokat, káreseményeket.

3.2. A szennyező fizet elve

A javaslatcsomag sarokpontja a szennyező fizet elvének érvényesítése, amelynek tehát központi szereplője a mindenkori környezethasználó. Az egész gondolkodást meghatározza az, hogy „A szennyező fizet elve azonban nem csupán a felelősségről szól, hanem átfogja a környezethasználó magatartásának egészét, a tervezéstől kezdve az utóellenőrzésig. (...) a környezethasználó részben saját döntéseinek megalapozásához szükséges költségeket köteles fedezni, részben pedig az állam oldalán felmerülőket.” Ez utóbbi azt kell, hogy jelentse, hogy a környezethasználóval szemben támasztott követelmények is ezen elv általános hatókörébe sorolandók. Mindezek a kérdések már a legkorábbi, az OECD 1972-ben közzétett ajánlásából¹⁹ is kétségtől kiolvashatók, de ugyancsak részei az EGK 1975. évi tanácsi ajánlásának²⁰ is. A szennyező fizet elv azonban ennél sokkal régebbi (már Platón törvényeiben is helyet kapott a vízszennyezés kapcsán), és ugyancsak alkalmazandó a legújabb környezeti problémák kezelésére is, mint amilyen a klímaváltozás, arról nem is beszélve, hogy tucatnyi nemzetközi egyezmény része.²¹ Említhetnénk még számos más forrást, így a szintén OECD által ihletett anyagot, ami az első ajánlás után 20 évvel jelent meg:²² *„A szennyező fizet elv (...) magában foglalja általában azt az elvárást, hogy a szennyező fedezze a szennyezés megelőzésének és kezelésének költségeit, függetlenül attól, hogy ezen költségek a szennyezőanyagok kibocsátására kivetett díjak eredményei, vagy bármely más alkalmas gazdasági eszköz közbenjöttével, vagy pedig egy közvetlen szabályozásra válaszul jelennek meg, amelyek a szennyezés csökkentésére irányuló kötelezést jelentenek.”*

Az elv alkalmazásának és gyakorlati megvalósításának kiemelkedő szerepét a javaslat egyebek között abban látja, hogy *„A jogi szabályozás egyértelmű célja, hogy a környezethasználó felelőssége a környezethasználat kezdetétől a környezethasználattal járó veszélyek és károk megszüntetéséig és felszámolásáig kiszámítható, átlátható és kikényszeríthető legyen. E körbe tartoznak egyebek között a különböző biztosítékok, alapok és a hatékony hatósági fellépést megteremtő eljárási garanciák.*

A szennyező fizet elvére épülő környezeti felelősségi rendszer az állam hatékony működése nélkül torzítja a gazdaságot, versenyhátrányba hozza a jogkövetőket, hiszen a jogellenes magatartást folytatókat mintegy jutalmazza azzal, hogy nem lép fel velük szemben és quasi elfogadja, legalábbis beletörődik a környezet védelmét szolgáló költségek egy részének, vagy akár egészének elkerülésébe.”

¹⁹ Guiding principles concerning international economic aspects of environmental policies, C(72) 128.

²⁰ Council Recommendation 75/436/Euratom, ECSC, EEC of 3 March 1975 regarding the cost allocation and action by public authorities on environmental matters, OJ L 194, 1975. 07. 25., 1.

²¹ Ezeket a kérdéseket röviden tartalmazza KANH, Mizan R.: Polluter-Pays-Principle: The Cardinal Instrument for Addressing Climate Change. Laws 2015/4, 638–653. (doi.org/10.3390/laws4030638); Magyarul is számos cikk foglalkozik az elvvel, így Csák Csilla: A „szennyező fizet” elv értelmezése és alkalmazása a hulladékgyártáskódásban. Miskolci Jogi Szemle, 2014/1., 16–32.

²² McLoughlin, J.–Bellinger, E. G.: Environmental Pollution Control. (International Environmental Law and Policy Series), Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1993, 146.

3.3. Némi fogalmi keret

Ugyancsak lényeges kiindulási kérdés volt, hogy *alkalmaztuk a környezetvédelmi törvény fogalmi rendszerét a környezetkárosodás meghatározása érdekében: az „a környezetben, illetve valamely környezeti elemben bekövetkezett mérhető, jelentős, kedvezőtlen változás, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető, jelentős romlása”*.²³ A környezet fogalmának értelmezése során számunkra mindig egyértelmű volt, hogy ebbe minden környezeti elem beletartozik.

A fogalmak kapcsán még egy gondolatra kell kitérnem, amit bizony elég nehezen értelmez a gyakorlat, tehát élő problémáról van szó. A környezeti kár kapcsán ezzel a kérdéssel nem foglalkoztunk ugyan a javaslatcsomagban, ennek ellenére mindenképpen emlékeztetnem kell arra, hogy elvárható a jogtól, hogy valamilyen választ találjon. Ez pedig a törvényi meghatározásban említett, *„valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás”* – közismertebb néven az ökoszisztéma szolgáltatások²⁴ kérdése. A jövő nemzedékek szószólójaként ennek jelentőségére számos esetben hívtuk fel a figyelmet. Ténylegesen erre utal az Alkotmánybíróság is az erdőtörvény-nyel kapcsolatos legfrissebb határozatában,²⁵ még ha nem is ennyire direkt módon: *„[23] 1.1. Az erdő a szárazföld legösszetettebb természeti (ökológiai) rendszere, amely elsősorban a környezetre gyakorolt hatásai miatt az egészséges emberi élet alapvető feltétele. Az erdő a környezeti elemek funkcionális működése és védelme mellett meghatározza a táj jellegét, kiemelten segíti a biológiai sokféleség megőrzését, szebbé, komfortosabbá és egészségesebbé teszi az emberi környezetet, valamint folyamatosan megújuló természeti erőforrásként energiahordozót és élelmet is termel. Mindezek miatt az erdő fenntartása és megóvása az állam és az egész társadalom érdeke, védelmi és közjóléti szolgáltatásai minden embert megilletnek, ezért az erdőt csak a közérdekkel összhangban szabályozott módon lehet használni.”* A környezeti károsodások ökológiai szolgáltatásokra való tényleges kivetítése azonban a még megoldásra váró kérdések sorába tartozik.

3.4. Létszükséglet: az információ és annak kezelése

A javaslat külön kitér a potenciális vagy meglévő környezeti károsodások, környezeti veszélyhelyzetek egyik sarkalatos kérdésére, *a megfelelő információ rendelkezésre állására*. Nem csoda, hogy a hazai környezetvédelmi törvény, sőt az ELD is ezt a kérdést kiemelten kezeli. A környezeti információ gyűjtése és kezelése valamennyi, a környezetvédelemben érintett állami szerv alapvető feladata, amely-

²³ Kvt. 4. § 13. pont.

²⁴ Rövid és világos összegzést találhatunk erről több forrásban. Így Kovács Eszter–PATAKI György–KELEMEN Eszter–KALÓCZKAI Ágnes: Az ökoszisztéma-szolgáltatások fogalma a társadalomkutató szemszögéből. *Magyar Tudomány*, 2011/7.; vagy ugyanabban a számban: MARJAINÉ SZERÉNYI Zsuzsanna: Az ökoszisztéma-szolgáltatások közgazdaság-tudományi megközelítése; illetve hasonló leírást ad az ökológiai szolgáltatásokról egy nemzeti park honlapja: <https://www.bfnp.hu/hu/okologiai-szolgáltatások> (2020. 06. 30.).

²⁵ 14/2020. (VII. 6.) AB határozat [23].

nek megfelelő teljesítése érdekében a környezethasználókat adatszolgáltatási kötelezettségek sora terheli. Idézve a javaslatból: *„Míg a környezethasználó felelőssége az adatok szolgáltatása, addig az állam feladata ezen adatok folyamatos feldolgozása és rendelkezésre bocsátása, mert csak így tudja a környezet állapotát és a különböző természeti és emberi beavatkozások okozta hatásokat nyomon követni és veszélyeztetés, károsítás esetén a szükséges beavatkozást meghatározni.”* Az adatok, információk hozzáférhetősége ugyancsak alapkérdés, így azok megőrzése is, mert enélkül a hosszú távú tendenciák nem ítéltethők meg.

Számos, az információk hiányosságaira is kitérő jelentésünk közül csupán egy vonatkozó megállapításaiból idézve: *„A tájékoztatás, a környezeti információkhoz való hozzáférés állami biztosítása és garntálása nélkül a környezet védelme, az Alaptörvény P), XX. és XXI. cikkében foglaltak betartása nem képzelhető el. Megfelelő tájékoztatás és pontos információk nélkül a lakosság a kialakult helyzetet, az állami szervek intézkedéseit nem tudja reálisan értékelni, elfogadni. Felhívtuk a figyelmet, hogy a környezeti információkhoz való hozzáférés, a tájékoztatás és az adatok megismerésének joga előfeltételét, részét képezi az egészséghez és az egészséges környezethez való jogok érvényesítésének. A lakossági tájékoztatás elmaradása miatt megállapítottuk, hogy hiánya alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott, sérthette az egészséghez és az egészséges környezethez való jogok érvényesítését.”²⁶*

Voltaképpen az információ kérdéséhez is egyszerűen köthető, mégis attól alapvetően el is különíthető kérdés az, amit a javaslat vezetői összefoglalójának 3. pontja tartalmaz „A lakosság egészségének és vagyonának védelme” néven. Nem kétséges, hogy a megfelelő információ elengedhetetlen feltétele annak, hogy *„A pénzügyi biztosítékok megállapításakor, illetve az állami beavatkozás szükségességének megítélésekor kiemelt szempontként jelenjen meg a lakosság egészsége és vagyona veszélyeztetettségének mértéke, ezek károsításának kockázata.”* Nem másról van szó, mint a prioritások megállapíthatóságáról és megállapításának szerepéről. Valamennyi veszélyeztetés vagy károsodás esetén egyszerre lehetetlen beavatkozni, ezt sem az adminisztratív, sem az anyagi erőforrások nem teszik lehetővé. A kérdéses helyen kifejezetten utaltunk a felszámolási eljárások kielégítési sorrendjére, mint megfelelő párhuzamra, ami természetesen csak egy az eldöntendő feladatok sorából. A szükséges lépések sorrendjét csak megalapozott döntéshozatalra lehet építeni.

3.5. A történelmi szennyezés

Mindezek előrebocsátását követően a történelminek mondott, tehát korábbi környezethasználatokból származó tevékenységek következményeinek kezelését vizsgáljuk elsőként – noha nem ez a javaslat fókusza, amely sokkal inkább a jövőbeni

²⁶ Közös jelentés a Lőrinci azbesztcement gyár bontása ügyében AJBH 2373/2018, 67. http://www.ajbh.hu/documents/10180/2805034/Közös+jelentés+a+Lőrinci+Cementgyár+bontása+ügyében+2373_2018/07d58faf-50cd-71d5-152c-15da8c1140b7?version=1.0 (2020. 06. 30.).

problémák megelőzését irányozza elő. E téren viszonylag áttekinthetőbb a kérdés: az elsődleges feltétel – ami majd a kortárs szennyezések esetében is fontos lesz – „a gyors és hatékony állami beavatkozás anyagi előfeltételeinek biztosítása” (a javaslat V. fejezete). A vonatkozó fejezet erre nézve több lehetőséget is említ, és ezekben nincs lényegi eltérés a múlt és jelen környezetkárosításai között, azt kivéve, hogy a múltbeli károsodások pénzügyi fedezetének biztosítása jobbára a környezethasználók forrásaiból kevésbé, sokkal inkább az állam által biztosított költségvetési forrásból történhet – aminek viszont a javaslat szerint lehet alapja, például a környezetvédelmi termékdíjból származó bevétel, hiszen annak felhasználását nem feltétlenül a párhuzamos ügyekre, hanem akár a korábbi károkozások kezelésére is lehet fordítani. Ezt egészíti ki, a történelmi szennyezésre jobban figyelve a javaslat VI. fejezete („A történelmi károk, valamint az állami felelősségi körbe vont károk kezelése”).

Az ilyen irányú intézkedések elmaradása súlyos következményekkel járhat. A már hivatkozott jelentésben (a lőrinci cementgyár ügyben)²⁷ is „*A hatósági végrehajtások, azonnali intézkedések megtételéhez szükséges állami források hiánya kapcsán jeleztük, hogy ez környezet- és egészségvédelmi ügyekben különösen aggályos, mert a veszélyhelyzet kialakulásának, esetleges további romlásának megakadályozásához aktív hatósági fellépésre lenne szükség, melynek előfeltétele a szükséges források rendelkezésre állása. Rögzítettük, az ilyen helyzetek, szituációk léte és kialakulása nem elfogadható az olyan hatósági ügyekben, melyek kihatással vannak (lehetnek) a jövő nemzedékek érdekeinek, az egészséghez és az egészséges környezethez való alapvető jogok érvényülésére.*”

A meglévő károsodások esetén is, akárcsak a kortárs szennyezések kapcsán, alapvető szempont a gyors és hatékony hatósági beavatkozás feltételeinek megteremtése, amely egyben magában foglalja a megfelelő felhatalmazást is a szükséges beavatkozásokra. Ezt egészíti ki a már említett prioritási lista kialakítása, a mindenre sosem elegendő források megfelelő elosztása érdekében.

A történelmi szennyezések esetében tehát a kulcs a hatékony döntéshozatal, a mielőbbi beavatkozás, de kiváltképpen a források által biztosított lehetőségek kérdése. E téren már csak arra kell kitérni, hogy ha itt nem állnak rendelkezésre a jogszabályi alapok, azokat utólag már nem tudjuk megteremteni. Ezt az egy kérdést a javaslat IV. pontja tárgyalja, „Jogi garanciák a környezethasználó megszűnése esetén” címmel. Itt a már folyamatban lévő, nem kizárt módon károkat is előidéző környezethasználatok végelszámolási, de különösen felszámolási eljárása kapcsán szükséges jogalkotási, illetve jogalkalmazási javaslatokat összegeztük, ahol a központi elem a pontos és következetes nyomon követés, illetve ugyancsak a gyors és hatékony intézkedés lehetősége. Emellett a terhek átszállása vagy átvállalása sem kevésbé fontos. Elviekben minden esetben létezik aktuális jogszabályi válasz, csakhogy ezek messze nem kielégítőek. Az ingatlannyilvántartás által adott lehetőségekre is nagyobb figyelmet kellene fordítani.

A már két alkalommal is hivatkozott, a lőrinci azbesztcementgyártással foglalkozó közös jelentés sajnálatos módon e kérdésre is szolgáltat negatív példát.²⁸

²⁷ Közös jelentés a Lőrinci azbesztcement gyár bontása ügyében, i. m. 66.

²⁸ Közös jelentés a Lőrinci azbesztcement gyár bontása ügyében, i. m. 67.

„9. A környezeti felelősségre vonatkozó szabályok áttekintését követően jeleztük, jelen ügyben a környezeti teher és a felszámolási kötelezettség állami tulajdonában állt gazdasági társaság tevékenységéhez és a volt gyárterületéhez kötődött. A selypi gyártelepet a termelés befejezését követően a korábbi tulajdonosok nem mentesítették, ezért a felszámolók a fennálló környezetvédelmi kötelezettségeket polgári jogi megállapodással – a tulajdon átruházással egybekötött környezeti felelősség átvállalással – rendezték. A vevők a környezeti felelősség szerződéses (polgári jogi) átvállalásán túl egyéb (anyagi) biztosítékot nem nyújtanak, holott e – valójában inkább „gentleman agreement” jellegű – jogügyletek a környezeti károk felszámolásának teljesítésére nem nyújtanak garanciát. Megállapítottuk, a felszámolások során a hazai jogi szabályozás a környezeti felelősség átvállalása kapcsán nem ír elő olyan garanciát, biztosítékot, amellyel a környezeti terhek rendezése – minden esetben és minden körülmény között – biztosítható lenne. A volt állami tulajdonú gazdasági szervezet a felszámolással, az új tulajdonosi kötelezettségátvállalással ugyan „szabadult” a korábbi környezeti felelősségétől, de a felszámolás költségeit – a kötelezettség nagysága, a környezeti és egészségügyi (veszély)helyzet miatt – végül mégis a Magyar Állam előlegezte meg, miközben behajtása kérdéses. Aggályos, hogy a hatályos jogi szabályozás megfelel-e a Környezeti Felelősségi Irányelv azon követelményének, mely szerint megfelelő garanciális szabályokat kellett kiépíteni annak érdekében, hogy biztosítva legyen az illetékes hatóság által a gazdasági szereplő helyett viselt költségek behajtása.”

3.6. A jelen környezethasználati és azok biztosítékai

A másik nagy szabályozási/jogalkalmazási vonulat a tervezett, kezdődő, illetve működő környezethasználatoké – azok esetében sem a felelősségi rendszer átalakítását, csupán megerősítését, megfelelő intézményekkel való megtámogatását tűzve ki célul. Emlékeztetni szeretnék ismét arra, hogy a legtöbb jogintézmény rendelkezésre áll, csak többletmunícióra vár.

Az általunk kiemelten fontosnak tartott kérdés e téren a pénzügyi biztosítékok szabályozása, amelynek alapjai a törvényi felhatalmazó rendelkezések között már régen megjelentek (Kvt., 1995), és amelyek szerepe a környezeti felelősség érvényesítése lehetne, ha a pénzügyi biztosítékokról szóló kormányrendelet elfogadásra kerülne. Nem igényel különös magyarázatot, hogy ez az intézményi kör egyszerre gazdasági szabályozó, piaci alapokon álló eszköz, amely révén némi szűrést alkalmazhatunk a környezethasználók között, illetve a környezeti veszélyek, károsodások esetén, legalább részben megadja a teljesítés fedezetét. Javaslatunk összegzése szerint: „A kérdéses pénzügyi eszközökkel szemben általában hármás elvárás fogalmazható meg: 1. legyen megbízható: ne szűnjön meg, 2. legyen elégséges: alkalmas a beavatkozáshoz szükséges költségek fedezésére, 3. legyen elérhető: mégpedig a szükséges beavatkozás pillanatában.” Nem elhanyagolható emellett az a lehetőség sem, hogy – ez kiváltképpen a biztosításra igaz – közreműködik az állam ellenőrző szerepének gyakorlati megvalósításában, némileg képes tehermentesíteni a közigazgatást ebben a tekintetben is.

Amivel a javaslatban az e témakörben megjelenő tanulmányokat némileg kiegészítettük, az az *ingatlanra* vonatkozik. „*A biztosítéki rendszernek így lényegi eleme, hogy ne csak a környezethasználathoz kapcsolódjon, hanem – legalább az információ szintjén – az ingatlanhoz is, így előzve meg a jelen okozta károk történeti kárrá válását.*” A részleteket itt sem kívánom bemutatni, azok elolvashatók a javaslatban.

Mindenképpen ki kellett térni arra, hogy mindezek a pénzügyi biztosítékok – amelyek között a választást nem vállalhattuk fel – mely környezethasználatok esetében jelentenének kötelezettséget, hiszen az nem is kerülhet szóba, hogy a kevésbé jelentős, várhatóan kisebb veszélyt jelentő környezethasználatokat is a tárgyi hatály alá tartozónak tekintsük. A másik megoldásra váró feladat pedig azon jelentős környezethasználók sorsa, amelyek saját döntésük alapján már rendelkeznek valamilyen biztosítéki, beavatkozási, kármentesítési megoldásokkal, hiszen itt a kötelezettségeket ezekre figyelemmel kell kialakítani. A kötelezetti kör meghatározásában a javaslat a hatályos hazai és európai jogi háttérre támaszkodott, lehetőség szerint jól követhető és objektív alapra helyezve a követelmények körét.

A lehetséges pénzügyi biztosítékokat ugyancsak ismert, e tárgykörre vonatkozó tanulmányok, útmutatók alapján sorolja fel a javaslat, némileg nagyobb részt szentelve a biztosításnak, nem más miatt, mint hogy e téren széles körben állnak rendelkezésre nemzetközi, illetve hazai tapasztalatok.

3.7. Állami források és szervezeti feltételek

Amikor fentebb, a történetinek mondott károk esetében kiemelt szerepet szántunk az állami forrásoknak, addig ezek itt sem kerülhetők meg, de tényleges jelentőségük, szerepük várhatóan sokkal kisebb lehet, feltéve, hogy a már jelzett és még a javaslatban szereplő változások megvalósulnak. Nem egy eset mutatja, miképpen kumulálódnak a veszélyhelyzetek, de a károk is, ha mielőbb nem történik beavatkozás, ezért ilyenkor nem várható ki a megfelelően gyors lépések helyett a környezeti felelősség érvényesítésének, a környezethasználó beavatkozása kikényszerítésének bizonytalan eredményei.²⁹ Ehhez ugyancsak *szükség van az állami források – természetesen visszkereseti igény mellett – rendelkezésre állására*. A javaslatban az ehhez szükséges alapot biztosító lehetséges forrásokra is tettünk utalást, akár csak a megvalósítás számos részletére.

Végezetül, a megfogalmazott javaslatok tényleges érvényesítéséhez jól működő hatósági rendszerre van szükség, amelyik a már többször jelzettek szerint gyorsan és hatékonyan reagál, át tudja látni a pénzügyi eszközöket is, menedzselni képes a beavatkozásokat, együttműködik a környezethasználóval és a társadalommal, illetve más hatóságokkal, emellett megfelelő szakértelemmel bír, de szükség esetén szankcionál is (ez utóbbi körben a környezetvédelmi bírsággal kapcsolatos egyes fejlesztési elképzeléseket is megfogalmaztunk).

²⁹ Erre kortárs példa Kiskunhalas esete – <https://hu.greenpeace.org/mergezett-oroksegunk/kiskunhalas/> (2020. 06. 30.). – amellyel kapcsolatban jelen cikk megjelenésekor nyilvánosságra kerül az AJBH közös jelentése is.

Említést érdemel, hogy több alkalommal foglalkoztunk a környezetvédelmi hatósági rendszer átszervezéséből adódó következményekkel. Az egyik vonatkozó figyelemfelhívásból³⁰ idézve: „A jogszabályokkal biztosított adott védelmi szint ugyanis ez esetben azt jelenti, hogy a környezethasználó tevékenységét jogi kötelező erővel bíró és az állam által kikényszeríthető szakmai követelményeknek megfelelően kezdi meg, folytatja és fejezi be. Minél kevésbé vesz részt ugyanis az állam hatósági rendszere az anyagi jogi követelmények meghatározásában a tevékenység megkezdése előtt, annál nagyobb jelentősége van annak, hogy a környezethasználó mennyire ismeri az anyagi jogi követelményeket, hozzáfér-e azokhoz az adatokhoz, amelyek alapján – az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó kötelezettségének – megfelelő, megalapozott döntést tud hozni. Alapvető jelentőségű továbbá, hogy a hatóság felkészült-e arra, hogy a környezethasználó döntését a védett értékek védelme és alapvető jogok érvényesülése szempontjából megfelelő rendszerességgel ellenőrizze. A visszalépés tilalma szempontjából egységben kell értékelni az állami szervek valamennyi hatósági és igazgatási feladatát, valamint azok ellátására való alkalmasságát. Ez következik az Alkotmánybíróságnak abból a megállapításából, hogy »[a] környezet- és természetvédelem alkotmányos szervezeti vetületében is kifejeződik ugyanis az az elvárás, amely értelmében a potenciális károkozás megelőzendő, mert a károsodás bekövetkezése visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat el.«.³¹

4. Konklúziók

Az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese (a jövő nemzedékek szószólója) feladatai között meghatározó szerepet tölt be az alapul szolgáló szabályozási, illetve a kapcsolódó jogalkalmazási helyzet folyamatos figyelemmel kísérése, és szükség esetén a meglévő állapotok jobbítására irányuló javaslatok megfogalmazása. Ez a feladat nem terjed ki a jogszabály kodifikált változatának elkészítésére, csupán a javasolt szabályozás, rendszer felvázolására. Amiért általában jó visszahangra találnak ezen kezdeményezések, az részben a széles körű koordináció, amelybe a társadalom, a gazdaság és a közigazgatás, a kormányzat érintett képviselőit is bevonjuk, de nem feledkezünk meg az igazságszolgáltatás tapasztalatainak beépítéséről sem. A másik ok a számos egyedi ügyből, illetve más szervezetekkel közös fellépésekből közvetlenül levonható tanulságok sora.

A most bemutatott javaslatcsomag a felelősségről szól, de nem a meglévő jogi felelősségi rendszer bármiféle átfogó átalakítását, hanem valójában a felelős környezethasználói magatartás kereteit célozza meg, a meglévő jogi feltételek között, amelyben más kérdések mellett a környezetvédelmi igazgatásnak is jelentős része

³⁰ A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a nemzet közös örökségét és az egészséges környezethez való jogot érintő közigazgatás átszervezés során irányadó alkotmányossági szempontokra, Ügyszám: AJB-4432/2019, 2019. augusztus 15.

³¹ 4/2019. (III. 7.) AB határozat [61].

van. A felelősség olvasatunkban nem elsősorban a jog által mesterséges módon vázolt jogsértésekért való klasszikus jogi felelősséget jelenti, hanem a környezet és a jövő nemzedékek védelme érdekében szükséges magatartások megvalósításáért való felelősségvállalást. Ehhez szükséges a meglévő keretek finomhangolása, így többek között a már beígért szabályozás beteljesítése, és ezt körvonalazzuk. Az alapvető környezetjogi elv a szennyező fizet elve, amelynek révén a környezethasználói magatartások megfelelő befolyásolása, a veszélyhelyzetek és károsodások elkerülése, mérséklése az elsőrendű cél, annak érdekében, hogy minél kevésbé legyen szükség később bármilyen beavatkozásra, különösen az állami háttérhelyállás felélesztésére. A másik alapkérdés a történeti szennyezések kezelése, lehetőség szerinti felszámolása, a további következmények elkerülése érdekében. Mindezt kiegészíti a megfelelő információs rendszer fontosságára, valamint a közigazgatás működésének hatékonyságára irányuló figyelemfelhívás. Ezen elemek – megvalósításuk esetén – egyenként is előrelépést jelenthetnek, de természetesen együttes érvényesülésük lenne az ideális.

Javaslatunk így reakció egy tapintható problémára, amely részben a múltban gyökerezik, részben képes arra, hogy gyökeret verve ahhoz hasonló helyzeteket teremtsen a jövőben, mint amelyeket most szeretnénk felszámolni. Kezdet csupán, amelyet további lépések követhetnek a környezeti felelősségi rendszer megújítása érdekében. Számos más szabályozási terület, fejlesztendő jogintézmény van, ami ugyancsak szóba került a megbeszélések során, bár a felelősség gondolatával való kapcsolata még lazábbként értékelhető, míg a felelős magatartás terén annál fontosabb – ilyen például a közbeszerzés, amelyre ez a számban is kitér. Mindezek lehetnek és lesznek a javaslatok továbbfejlesztendő irányai.