

FODOR LÁSZLÓ*

Sötét vizeken? A környezetvédelmi felelősség helye a környezetpolitika eszköztárában (szabályozásmódszertani és alapelvi kérdések)

*Dark Waters? The Place of Environmental Liability
in the Environmental Policy Toolkit
(Issues of Regulatory Methodology and Environmental Principles)*

ABSZTRAKT

A tanulmány kiindulópontja, hogy a környezetvédelmi felelősség nem csak az utólagos szankcionálás és a helyreállítás eszköze, hanem a megelőzés és az elővigyázatosság elveit egyaránt érvényesíti. A környezeti károkért való felelősség szabályait tágabb összefüggésben vizsgálja, és a környezetpolitika különböző eszközeit kapcsolja össze az alapelvekhez való viszonyuk bemutatásán és a környezetvédelem szabályozási módszereinek tipizálásán keresztül.

Kulcsszavak: szennyező fizet elv, komplex környezeti felelősség, megelőzés és elővigyázatosság, a környezetpolitikai eszközök, környezetért felelős magatartás

ABSTRACT

The starting point of the study is that environmental liability is not only a tool of ex-post sanctioning and remediation, but also helps to enforce the principles of prevention and precaution. It examines the rules on liability for environmental damage in a broader context and links the various instruments of environmental policy by presenting their relationship to the environmental policy principles and typifying the policy instruments of environmental protection.

Keywords: polluter pays principle, complexity in the environmental liability, precautionary principle, environmental policy instruments, environmental responsibility

2019 egyik legnyomasztóbb filmje, a *Dark Waters*, a környezetben okozott károkért való felelősség bonyolult jogi kérdéseit állítja középpontba, közérthető módon, az USA egyik jelentős környezetszennyezési ügyén keresztül. A teflonyártáshoz kapcsolódó történet szembesít minket a kényelmünket szolgáló termékek fogyasztására való ösztönzés, a gyártó munkahelyteremtő képessége és lobbyereje, illetve másik oldalon a gyártás során keletkező, (részben nem is szabályozott) veszélyes hulladékok kevésbé ismert vagy elhallgatott környezeti és egészségügyi hatásai, a munkavállalók és a szennyezett térségben élők kiszolgáltatottsága közti feszültség-

* Dr. Fodor László, egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék; e-mail: fodor.laszlo@law.unideb.hu. A tanulmány megírása során adott hasznos észrevételeiért köszönettel tartozom a két szakmai lektornak, valamint Fekete-Nagyné Török Juditnak (az Országos Környezetvédelmi Tanács tagjának) és Pump Juditnak (e lapszám vendégszerkesztőjének).

gel. A film (amely nálunk *Sötét vizeken* címmel került forgalomba, alig néhány héttel a hazai moziknak a 2020 tavaszán, járványügyi intézkedésként történt bezárása előtt) valós történeten alapul, s üzenete – a miénktől mégoly különböző, angolszász jogrendszer sajátosságaival együtt is – elér hozzánk. Meggyőzően „érvel” amellett, hogy a környezet védelme, illetve a felelősöknek az okozott károkért való helytállása csak az állam valódi elkötelezettsége mellett, többféle szabályozási eszköz, illetve módszer együttes alkalmazásával biztosítható.¹ Arra is szemléletes példa, hogy a környezethasználóknak felelősséget kell tanúsítaniuk – elővigyázatosságra, megelőzésre kell törekedniük –, illetve szükséges a nyilvánosság biztosítása, az állami szervek és a gazdálkodószervezetek (mint környezethasználók) közötti együttműködés, valamint a környezetükért, egészségükért aggódó állampolgárok kiállása, részvétele is.² A jogász főhős által kezdeményezett eljárások sikerre vezettek ugyan (a vállalat bírságot és kártérítést fizetett), a happy end katarzisa azonban mégsem lehet a miénk. Hiszen a megromlott egészség, az elvesztett életek vagy az elpusztult állatállomány már nem adhatók vissza, és kényelmes székünket elhagyva is megmarad bennünk az érzés, hogy mi ugyanígy ki lehetünk téve környezeti ártalmaknak, veszélyeknek, amelyekről esetleg nem, vagy csak későn szerzünk tudomást.

A film említését egyrészt a *többféle szabályozási módszer és felelősségi eszköz* szemléltetése miatt választottam kiindulásul. Másrészt éppen a *felelősség korlátainak* az érzékeltetéséhez. A Pro Futuro jelen lapszámának szerkesztői koncepciója szerint e tanulmánynak a környezetvédelmi (illetve környezeti) felelősséggel kapcsolatos, szabályozásmódszertani kérdéseket kell középpontba állítania. A környezetvédelmi szabályozás módszertanának kidolgozása – más szóval a környezetpolitika eszközeinek leírása, csoportosítása – részben a környezet-gazdaságtani szakirodalomhoz köthető, a környezetjogi munkák is gyakran arra támaszkodnak, azt fejlesztik tovább. Ez a megközelítés – akár anélkül is, hogy egy adott szabályozási rendszer mindenkori (hatályos) állapotára szűkítené fókuszát – lehetőséget ad a különféle környezetpolitikai eszközök (nem csak környezetjogi eszközök) működési elvének (hatásmechanizmusának) a megvilágítására. Alkalmas lehet az egyes eszközök, jogintézmények egymáshoz való viszonyának bemutatására, és olyan szabályozási modellek felállítására, amelyekkel egy adott jogi megoldás vagy akár a teljes jogi szabályozórendszer összehasonlítható, s ennek alapján az esetleges tökéletlensége magyarázható, korrigálható.

¹ A szóban forgó veszélyes hulladéokra (akkor még) nem volt közvetlen, állami szabályozás, ugyanakkor a vállalat végzett vele vizsgálatokat, kimutatta a dolgozókra gyakorolt, drámai egészségügyi hatásait, amelyek alapján megállapította, hogy milyen módon lenne szükséges az elhelyezés. Az elhelyezésre azonban nem úgy került sor, és a veszélyes hulladék elszennyezhette a közeli város ivóvízbázisát, illetve a térség mezőgazdasági célokra is használt felszíni vizeit. A hulladék veszélyességére nem hívták fel a hatóság figyelmét, nem kezdeményezték a szabályozást. A felelősségi ügyek egyik tipikus kerékkötőjét, az információs aszimmetriát a cég iratainak kiperlésével és sziszifuszi feldolgozásával sikerült elhárítani. A hatóság végül bírságot szabott ki, a bíróság pedig kártérítést ítélt meg az egészségkárosultaknak, figyelemmel a cég saját belső követelményeinek a megsértésére.

² Különösen a környezeti károkkal kapcsolatos, polgári jogi felelősség érvényesítése függ nagyban a károsultak hozzáállásától: képesek-e felismerni a kárt, hajlamosak-e elszenvedni a kárt, felvállalják-e az ügyet a bizonyítás sokféle nehézsége és a költségek ellenére stb. BÁNDI Gyula: Gondolatok a környezeti kártérítésről – A Ptk. régi-új szabályozása. *Magyar Jog*, 2013/3, 139–140.

Nézőpontom e lehetőségekhez igazodik, de előre kell bocsátanom, hogy jelen keretek csak bizonyos összefüggések felvillantását engedik meg, míg a teljes körű kidolgozás további tanulmányok tárgya lehet.³ Arra sincs mód, hogy a szabályozás-módszertan, illetve a felelősség (a felelősségre vonás) intézményi-szervezeti hátterével, az eljárási szabályokkal vagy a kodifikáció kérdéseivel (jogforrási szintek, szabályozástechnika stb.), a tevékenység és az azzal járó hatások technológiai vagy méretbeli sajátosságaiból fakadó, vagy a gazdálkodószervezetek és a magánszemély környezethasználók felelőssége közti eltérésekkel foglalkozzam.⁴

A környezettel kapcsolatban a felelősség szabályozása többféle formában, többféle tartalommal jelenik meg. A felelősségre különböző szintű szabályok – nemzeti (adott esetben szövetségi és tartományi, helyi), nemzetközi jogi, európai uniós, illetve jogon kívüli előírások egyaránt – vonatkozhatnak. A jogi konstrukciók (legalábbis a kontinentális jogfelfogás szerint) különféle jogágak, jogterületek megoldásait alkalmazzák, a közigazgatási jogtól a polgári jogon át a pénzügyi jogig vagy a büntetőjogig. Magától értetődő, hogy a felelősségi eszköztár részletekbe menő vizsgálata ezért szintén nem lehet e tanulmány feladata.

Mindig úgy tekintetem (illetve fogok is tekinteni) a felelősség témakörére, hogy kutatása komoly kihívás. A környezeti felelősségről szóló jogalkotási kezdeményezés⁵ kapcsán, az Országos Környezetvédelmi Tanács képviselőtében tartott előadásom (2019), illetve jelen folyóiratszám terve kínálta az alkalmat ahhoz, hogy foglalkozzam vele.

Első lépésben kísérletet teszek a környezettel kapcsolatos felelősség körülírására, majd a környezetvédelmi szabályozási módszertannal foglalkozom, néhány bevett csoportosítást véve alapul, s keresve a felelősség irányában a kapcsolódási pontokat. Ennek során a környezeti felelősséget tágan, nem kizárólag jogi kategóriaként értelmezem. Nem egy felelősségi konstrukcióból (valamely jogági alakzatból) indulok ki, és nem tekintem kizárólagosnak a jogi felelősség leggyakoribb felfogását, amelyben a felelősség egy jogi norma (illetve az a mögött megbúvó, például elvárhatósági követelmény) megszegéséhez kapcsolódik, valamely hátrány okozásáért áll fenn, s a felelősségre vonás lehetőségei (intézményei, szankciói) kapcsolódnak hozzá. Igyekszem érzékeltetni, hogy a felelősség nem homogén (például különböző szabályok alapján egymástól eltérő magatartásokért és következményekért állhat fenn). Mindemellett szinonimaként használom a környezetvédelmi felelősség és a környezeti felelősség fogalmakat.⁶

³ A különböző szabályozási módszerek, illetve eszközök egymással való versengése a gazdaság egészére kiható kérdés, jelentőségét nem lehet eléggé hangsúlyozni. Korábbi kutatásaim során szembesültem azzal, hogy például Németországban milyen gazdag szakirodalma van annak, hogy a klímavédelmi szabályozásban inkább a megújuló energiák támogatása vagy a kibocsátási kvóták rendszere kerüljön-e előtérbe. Nálunk hasonló szakirodalmi reflexió viszonylag kevés van, jellemzően inkább környezet-gazdaságtani és pénzügyi jogi megközelítésben.

⁴ Például az Országos Környezetvédelmi Tanács ülésén, amely a jövő nemzedékek szószólójának jogalkotási kezdeményezésével foglalkozott (2019. 06. 13.), többen is felvetették, hogy a kisebb környezeti károk felelősei gyakran kicsúsznak a felelősségre vonás alól, míg a nagyobbakra inkább jellemző az, hogy környezetirányítási rendszereket alkalmaznak, a kötelező előírásokon felül is tesznek környezetvédelmi intézkedéseket. Mint a következő pontban látjuk majd, ez utóbbi a versenyhelyzetet alakító eszköz is az érintett cégek kezében.

⁵ A jövő nemzedékek szószólójának jogalkotási kezdeményezése a környezeti felelősség hatékonyabb érvényesítése érdekében. A JB-1495/2019. Budapest, 2019. 12. 4., 5–6.

⁶ A kettő közti különbség párhuzamba vonható azzal, ahogyan a környezetpolitika és a környezetjog is tágabb, illetve korszerűbb jelentéssel bíró kifejezések, mint a környezetvédelmi jog és politika. A magam részéről

Ebből az átfogó, integratív megközelítésből az is következik, hogy e tanulmányban nem köteleződöm el a jogalkotó, a jogalkalmazó, a környezethasználók, a hátszviselők (károsultak), a közigazgász, a filozófus vagy a természettudós szemlélete közül egyik mellett sem. Nem is a hatályos (magyar) szabályozás elemzését adom; a szöveg ezekhez képest inkább a környezetvédelmi felelősség jogfilozófiai elgondolásainak egyike lehet. Ugyanakkor abból a feltételezésből indulok ki, hogy a sokféle megközelítésben vannak közös irányok, amelyeket megrajzolva különféle szabályozóelemeket – esetleg a szokásosnál többet is – kapcsolhatunk össze a környezeti felelősség címszó alatt.

Ezzel adott tehát a téma, amely két nagy, külön-külön is összetett témakör – a környezetvédelmi szabályozás módszertana és a környezeti felelősség – közös metszetét képezi. Bemutatása során igyekszem a környezetpolitika egyes alapelveire is hivatkozni, amelyek a szabályozási módszerek, eszközök kiválasztását és alkalmazását igazolhatják.

1. A környezetvédelmi felelősség megközelítései

A felelősség szót nagyon sokféle jogi és nem jogi értelemben használjuk.⁷ A környezeti felelősség sem egy dogmatikailag letisztult jogi fogalom, ráadásul egyszerre közelíthető meg környezetpolitikai célként és egyúttal környezetpolitikai eszközként,

azokat is azonos értelemben használom, a tágabb jelentést véve alapul. Lásd FODOR László: *Környezetjog* (2., javított kiadás). Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2015, 18, 33. A környezetvédelmi jelző olyan szabályozásra utal, amelyben a védelem (a károk megelőzése, elhárítása) a szabályozási doktrína meghatározó eleme. A környezet-előtagú szerkezetek pedig inkább olyanra, amelynek a rendszerében már érdemi szerephez jut az integráció is (ami a környezetvédelemben egyrészt azt jelenti, hogy a környezeti szempontok előzetes figyelembevételre, beépülése révén kevesebb lehet az elhárítandó probléma; illetve hogy a szabályozás át tudja hidalni az ágazati megközelítésekkel fakadó szakadékokat). Utóbbi koncepció jobban rokonítható a fenntartható fejlődés koncepciójával, amelybe nem melleleg gazdasági és a társadalmi megfontolások is beletartoznak a környezeti szempontok mellett. A fenntartható fejlődés koncepciója ezért alkalmas lehet arra, hogy támogassa a környezetért való felelősség határainak a tágítását. Visszatérve a jelzőhasználat kérdésére, a szűkítő, és adott esetben értelmezési bizonytalanságokhoz vezető jelzőket a felelősséggel összefüggésben kifejezeten kerül. BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Szent István Társulat, Budapest, 2014, 2., átdolgozott kiadás, 84–91.

⁷ A felelősség fogalmának szemantikai-logikai értelmezésére tett, figyelemre méltó kísérletek egyike szerint a felelősség kifejezést törvényeink is „zavarba ejtően sokféle” értelemben használják. Néhányat említve csak a nevesíthető kategóriák közül, ilyen lehet az egy adott jogviszonyban tanúsított magatartásért, kötelezettség teljesítéséért, a károkozásért, tartozásért való (potenciális) felelősség, amellyel szembeállítható az aktuális felelősség (amikor a normaszegést követően küszöbön áll a szankció alkalmazása), ezen belül az általános értelemben vett, valamint a szankciós felelősség, úgymint a kárfelelősség, a szerződésszegésért való felelősség, a tulajdonjog alapján és a közjogi jogviszony alapján fennálló felelősség stb., de használatos a kifejezés az aktuális felelősségi helyzetben jelentkező kötelezettség, a felelősség vállalása, a saját kár viselése, vagy egy bizonyos feladat ellátására vonatkozó kötelezettség megjelölésére is. Lásd FÖLDI András: *A másért való felelősség a római jogban – jogelméleti és összehasonlító polgári jogi kitekintéssel*. Rejtjel, Budapest, 2004, 29–37. Az általam alkalmazott megközelítés ennél is tágabb, a gazdasági, etikai felelősségre való kiterjedése (például a felelősség vállalása helyett a felelősségvállalás szélesebb jelentéstartománya) miatt. Hozzátehetjük még a fentiekhez, hogy a felelősségre más nyelvek több szót használnak (például *environmental responsibility* és *environmental liability*, *Umweltverantwortung* és *Umwelthaftung*), ami elvben lehetővé teszi, hogy elválasszák egymástól a felelősség egyes dimenzióit, értelmezéseit. Az általam olvasott jogi szövegek alapján azonban ez nem történik meg.

ilyen eszközök (jelentős részben: jogi eszközök), kapcsolódó jogviszonyok halmozaként. Nem véletlen ezért, hogy ennek a résznek a címében nem a környezetvédelmi (jogi) felelősség fogalmának meghatározása szerepel.

A környezetjogi tankönyvekben általánosan elfogadott megoldás, hogy a környezeti felelősséget több helyen tárgyalják: leginkább a *környezetvédelem alapelvei* körében (mint a felelősség elve, a szennyező fizet elve) és a *különbéle felelősségi jogintézményekhez kapcsolva, jogterületenként* (például közigazgatási jogi, polgári jogi, büntetőjogi felelősségként), vagy esetleg a *különbéle szakterületek* (mint a vízvédelem, hulladékgazdálkodás, atomenergia) *előírásaiként* jelenik meg.⁸ A környezetgazdaságtan művelői a felelősséget némileg másként látják, gyakran a jogászok számára magánjoginak tekintett kárfelelősségi konstrukciókra szűkítve le vizsgálatuk tárgyát. Leegyszerűsítve azt rögzítik a felelősség lényegeként, hogy *a jog valakit felelősnek tekint a kárért, és ezért megfizetteti* azt vele; illetve ha egy magatartás *elvárható valakitől, felelős érte*.⁹

A környezeti felelősség rövid meghatározására irányuló, ugyanakkor annak komplexitását átfogni kívánó jogtudományi kísérletekkel is találkozunk, amelyek szükség-szerűen nyitott definíciókhoz vezetnek. A jogrendszer sokféle, szóba jövő területére és eszközére utalnak tovább, néhány fontosabb felelősségi elv, szabály példaként való említése mellett.¹⁰ A jogági sajátosságok részletezése nélkül igyekszem én is a következőkben három kérdést megválaszolni.

Ha azt a kérdést tesszük fel, hogy *kinek a felelősségéről van szó*, akkor mindazokat ide kell értenünk, akiknek a magatartásával szemben – annak lehetséges, közvetlen és közvetett hatásaira tekintettel – környezetvédelmi elvárást támasztunk: nemcsak a jogtudományi munkákban gyakran egyedüli érintettként említett vállalatokat (környezethasználó gazdálkodó szervezeteket), hanem a természetes személyeket is. Ez nem azt jelenti, hogy felelőssége csak azoknak lenne, akiknek a tevékenysége kifejezetten (nevesítve) megjelenik környezetvédelmi jogszabályok tárgyaként, hiszen nem lehetséges minden tevékenységet előre szabályozni. Adott esetben csak maga a következmény (ami nem feltétlenül jogi értelemben vett kár, mindenesetre a szabályozás több-kevesebb sikerrel igyekszik előre definiálni) hívja elő ezt a szabályozottságot. Elképzelhető egyébként, hogy ugyanazon tevékenységkörök gyakorlói között valakivel szemben megjelenjen egy elvárás (például a környezet érzékenységre, mások tevékenységének a hatásaira, vagy épp a saját tevékenysége következményeire tekintettel), ami másokat nem terhel. Az említettekén kívül azok is megemlítendőek e körben, akik esetleg nem folytatnak releváns tevékenységet, de felelősséggel tartoznak másokért, akiknek a felelőssége valamilyen vélelmen alapul, vagy háttérfelelősségük áll fenn (az ingatlanulajdonos felelőssége, a jogi személy felelőssége, az állam háttérfelelőssége stb.).

⁸ Így BÁNDI (2014): i. m., 84–91., 313–330., 349–375. stb. E munkában a felelősség és a szennyező fizet elv egyébként – nem véletlenül – azonos cím alatt szerepel. Lásd még SCHULTE, Hans: *Umweltrecht*. C. F. Müller, Heidelberg, 1999, 269–283.

⁹ BARTUS Gábor–SZALAI Ákos: *Környezet, jog, gazdaságtan: Környezetpolitikai eszközök, környezet-gazdaságtani modellek és joggazdaságtani magyarázatok*. Pázmány Press, Budapest, 2014, 150, 181.

¹⁰ Láng István (főszerk.): *Környezet- és természetvédelmi lexikon I*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2002, 622.

Fontos kérdés, hogy *kivel szemben áll fenn a felelősség*, mert összefügg azzal, hogy ki és hogyan érvényesítheti a felelősséget, hogyan lehetséges (lehetséges-e egyáltalán) a felelősségre vonás. Károkozás esetén magától értetődően a károsult jelenik meg ezen az oldalon, mivel azonban a környezet közjóság, az ökoszisztéma-szolgáltatások fogyasztója a közösség, ezért a károsultak köre igen széles lehet (ami egy-egy jogági felelősségi alakzat keretei közt esetleg értelmezhetetlen), és adott esetben a közösség igényeit az állam, illetve a civil szervezetek juttathatják érvényre.¹¹ A kör etikai és alkotmányjogi értelemben legalábbis – különösen az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezést tekintve – kiterjed a jövő nemzedékeire is. Ha a felelősséget károkozástól függetlenül, az előírások betartásáért való felelősségként is értelmezzük, akkor közvetlenül az állammal, közvetve a közösséggel szemben áll fenn.¹²

A leglényegesebb kérdés azonban az, hogy *mi az, amiért fennállhat valakinek a felelőssége*. E kérdésre a válasz többrétegű, részben a jogági különbözőségek eredményeképpen. Például más tartalommal tölti meg a környeztkárosítás fogalmát a közigazgatási jog és a büntetőjog: előbbinek elegendő, ha a magatartás következménye mérhető, jelentős kedvezőtlen változás a környezetben, míg a büntetőjog számára a környezeti elem öntisztuló, illetve megújulóképesége jelenti a küszöböt (szükséges-e helyreállító intézkedés, lehetséges-e a helyreállítás?). Így a környeztkárosításért való közigazgatási felelősség által lefedett kör szélesebb lehet a büntetőjoginál. Ugyanakkor, mindkét említett jogterület több, egyéb tényállást is ismer.¹³ Számos, jogszabályi előírást (hipotézist) hozhatunk fel példaként arra is, hogy az egyes előírások különböző tényállásokra terjednek ki.

A környezeti felelősség különböző előírásai tehát kiegészítik egymást, együtt tágabb kört alkotnak, mint külön-külön (van, amire az egyik, s van, amire a másik felelősség irányadó). Viszonyukban átfedések is felismerhetők (ahogyan egy-egy életviszonyra többféle felelősség is vonatkozhat).

A környezeti felelősség egymáshoz illesztett, egyre tágabb (esetenként egymást fedő) körök gyűrűjeként is megközelíthető. Bár a leegyszerűsítés mindig vitatható, több előnye is lehet egy ilyen megközelítésnek. Érdekes kérdés, de itt nincs mód kifejteni azt, hogy a körök tágulása hogyan jelzi a környezetvédelmi szabályozás történetének fázisait. Azt is épp csak érzékeltetni tudom, hogy az újabb és újabb körök melyik környezetvédelmi alapelv előtérbe kerülését mutatják.

a) A legbelső körbe klasszikus megközelítésben a jogellenesen okozott *környezeti károkért való, jogi felelősség* helyezhető (különböző jogági felelősségi szabályok alapján). A környezeti szabályozás jogpolitikai rendeltetése elsősorban ezekre, a

¹¹ Gondolva itt például arra, hogy a polgári jog keretei közt egy erdőterület értékcsökkenéséért csak a tulajdonos (az erdőgazdálkodó) érvényesítheti az igényét, míg az erdőben kirándulók nem; ugyanakkor, ha a tulajdonos nem teszi, bizonyos feltételekkel az állam megteheti helyette – 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (a továbbiakban Kvt.) 103. §. (2).

¹² Nem minden előírás megszegése vezet egyenesen környezeti kárhoz. Más kérdés, hogy az előírások nem teljesítése káros lehet például a társadalmi, gazdasági rendre, és akár gazdasági veszteséget is okozhat a normakövető versenytársaknak.

¹³ A büntetőjog és a közigazgatási jog egymáshoz való viszonyára lásd GÖRGÉNYI Ilona: *Környezetvédelmi büntetőjog az európai elvárásokra figyelemmel. Agrár- és Környezetjog*, 2018/13, 66–67.

károokra irányul, amelyek bekövetkezése kudarc (általában véve piaci kudarc; ha már van környezeti szabályozás, akkor szabályozási kudarc is egyben).

A károk szempontjából a releváns (a tevékenység tartalmára kiható, anyagi jogi) környezetvédelmi előírások egy része preventív,¹⁴ míg más részük reaktív jellegű. A reaktív előírásokat szokás hagyományosan a környezeti felelősség legszűkebb értelmezésével azonosítani. A két előírás csoport egymástól való elkülönítését ugyanakkor relativizálja az az egyszerű összefüggés, hogy a megfelelő súlyú és valószínűségű jogkövetkezmények kilátásba helyezése visszatartja az érintetteket a károkozástól, azaz a reaktív funkció mellé a preventív társul.¹⁵ Vannak olyan felelősségi konstrukciók (például az Európai Unió környezeti felelősségi irányelvében), amelyek eleve a kétféle előírás egységéből indulnak ki. Véleményem szerint ezért a legbelső körbe a környezeti károkért és az azok megelőzéséért való felelősség (mint helytállás, és mint kötelesség) egyaránt beletartozik.

Az okozott környezeti károkért (nemcsak a vagyoni károkért, hanem az egyéb hátrányokért is) való *helytállás* (például helyreállítás, kompenzációs intézkedés,¹⁶ kártérítés, sérelemdíj) kötelezettségeihez büntető jellegű *szankciók* is társulhatnak.

A felelősségi viszonyok jogi szempontból két főbb csoportra bonthatók: egyfelől bizonyos *kötelezettségekre*, kötelezettségvállalásokra, illetve felelősségvállalásra, amelyek a tevékenység (környezethasználat) megkezdéséhez, folytatásához, a károk megelőzéséhez kapcsolódnak; másfelől a felelősségre vonással járó *szankcionálásra*, *kötelezettségekre*, amelyek az előírások megszegéséhez, bizonyos következményekhez – például környezeti károk bekövetkezéséhez – kapcsolódnak, s némi leegyszerűsítéssel utólagosnak tekinthetők.¹⁷

A felelősség jogintézményeihez szorosan kapcsolódnak bizonyos, jogilag előírt *pénzügyi kötelezettségek* is, mint a felelősségbiztosítási, biztosítékadási, céltartalék-képzési kötelezettségek, amelyek teljesítése a kár bekövetkeztekor megfelelő *fedezetet nyújthat* a helytállási kötelezettségek teljesítésére, illetve *tehermentesítheti a károkozót* az egyszeri, jelentős összegű fizetési (például kártérítési) kötelezettség esetén.¹⁸

¹⁴ A jellemzően jogszabályokban és hatósági határozatokban megállapított olyan kötelezettségek teljesítése tartoznak ezekhez, amelyek a károk megelőzésére irányulnak; például szennyvíztisztítás, hulladékkezelés, monitoring, kárelhárítás.

¹⁵ SCHULTE: i. m., 20.

¹⁶ Jelen összefüggésben kompenzáció alatt azt értem, hogy bizonyos esetekben – amikor a helyreállítás nem lehetséges, például mert a terület funkciója megváltozik – elképzelhető, hogy az okozott károkat egy másik területen megvalósuló, környezeti állapotfejlesztéssel, magasabb szintű védelemmel ellensúlyozzák (hasonló megoldást ismer például a Natura 2000 rendszer). A Kvt. 101. § (2) bekezdés d) pontjában említett megoldás, amely szerint, amikor a környezeti elem által nyújtott szolgáltatás nem állítható helyre, akkor „egyenértékű” szolgáltatást kell nyújtani, nem feltétlenül sorolható ide (pl. ha az ivóvízbázis szennyeződik, és más forrásból biztosítják az ellátást).

¹⁷ Ehhez nagyon hasonlóan a környezetvédelmi felelősség két értelmezését vázolja fel – megkülönböztetve a jogellenességen alapuló, szűkebb, illetve a környezetvédelem bizonyos alapelveiből (szerintük: megelőzés, elővigyázatosság, helyreállítás) levezethető, elvben valamennyi környezetvédelmi tevékenységet és kötelezettséget magában foglaló, tágabb felelősséget CsÁK Csilla–NAGY Zoltán: A felelősség közjogi és magánjogi vetületei a környezetvédelem területén. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. különszám, 1., 158.

¹⁸ A felelősségbiztosítás korlátaira utal a szószóló jogalkotási kezdeményezése is (14.). A környezeti károk mibenlétével, bekövetkezésük valószínűségével, az okozatossággal, a visszamenőlegességgel kapcsolatos

A magyar környezetvédelmi törvény (Kvt. 101. §) szerint a környezethasználó a tevékenysége környezeti hatásaiért felel; a Kvt. a felelősséget a környezetkárosítás mellett kiterjeszti a környezetkárosodás közvetlen veszélyének előidézésére (vagyis a környezet veszélyeztetésére). Lényegében – bár a felelősség megállapítása esetén nem egészen azonosak a kötelezettségek, mint a kár tényleges bekövetkeztekor – még ez a felelősség is a belső körbe tartozik.

E kör olyan tevékenységeket, mulasztásokat és következményeket fed le, amelyek a jogi felelősség érvényesítéséhez – szankciókhoz, intézkedésekhez, kötelezettségek előírásához – közvetlenül (önmagukban, minden további nélkül) vezethetnek. Ezeket továbbiak követik, egészítik ki, amelyek – mint a filmből vett példa is mutatja – adott esetben össze is kapcsolódhatnak a szűkebb körökkel, beágyazódhatnak azokba.

Az újabb körök irányában több síkon haladhatunk tovább. Mindenekelőtt azonban ki kell egészítenem a szabályozással kapcsolatban írtakat azzal, hogy vannak olyan környezetvédelmi előírások is, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a károkhoz (a károkért való helytálláshoz vagy a károk megelőzéséhez).

b) Például vannak olyan előírások, amelyek azt szolgálják, hogy a tevékenység az állam számára – illetve a közösség számára – átlátható, ellenőrizhető, kiszámítható legyen. Bejelentési, engedélyeztetési, adatközlési, termékjelölési, tájékoztatósi, nyilvántartási kötelezettségek, eljárásjogi szabályok esetén a jogalany felelőssége értelmezhető úgy is, mint bizonyos jogi *előírások betartásáért* való felelősség, *együttműködésért* való felelősség. Az állam oldaláról nézve ezen előírások betartása nem feltétlenül vezet a károk megelőzéséhez, mégis szükséges önálló szankciók kilátásba helyezése, hiszen a felügyelet (az együttműködés, a láthatóság) *növeli az esélyét a károk megelőzésének és a károkért való felelősségre vonásnak*. (És csökkenteni az esélyét annak, hogy utólag az államnak kelljen helyt állnia.) Ez a felelősségi kör (a jogszabályokban előírt megelőzést, és részben a következőkben említett elővigyázatosságot is magában foglalva) belenyúlik a jogilag szabályozott kötelezettségek körébe, amelyek bemutatása kívül esik e tanulmány keretein.

c) Ha a szabályozás megfelelő, illetve a jogalanyok szem előtt tartják a követelményeket, akkor nem következnek be a nemkívánatos környezeti károk. Ha a környezethasználó betartja az előírásokat, az esetleg ennek ellenére bekövetkező károkért való felelőssége bizonyos (például a közigazgatási) felelősségi konstrukciókban nem érvényesíthető.

A szabályozási kudarcok okait itt nincs módomban részletezni,¹⁹ mindenesetre a környezetállapot alakulásáról szerzett tudásunk kiterjed arra, hogy bekövetkeznek kör-

bizonytalanságokra, s ezek miatt a károk „biztosíthatatlanságára” hivatkozva az alternatív kompenzációs eszközöket vizsgálja FAURE, Michael G.: Alternative Compensation Mechanisms as Remedies for Uninsurability of Liability. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 2004/3, 455–489. Az EU környezeti felelősségi irányelvvel kapcsolatos (részben annak közjogi természetéből fakadó) biztosítási jogi problémákat elemzi ARMBRÜSTER, Christian–SCHREIER, Vincent: Aktuelle Rechtsfragen der Umweltschadensversicherung. *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, 2016/1, 3–35. (DOI: 10.1007/s12297-016-0329-y).

¹⁹ Általánosságban ilyennek tekinthetők a tudományos bizonytalanságok, észlelési hiányosságok, a hatásvizsgálatok elmaradása, a szabályozás belső ellentmondásai, a tulajdoni és felelősségi viszonyok áttekinthetőségének és a környezettudatosságnak a hiánya, tévedések a döntéshozatal során, különböző érdekek ütközése, az állam diszfunkciói stb.

nyezeti károk. A szabályozás tehát nem tökéletes (ilyen egyelőre talán csak az ideák szintjén lehetséges). Ebből kiindulva szintén többféleképpen léphetünk tovább. Például, lehet foglalkozni a környezeti felelősségi rendszer tökéletesítésének (a körök tágításának, a gyűrűk erősebbé kovácsolásának, jobb illeszkedésének) kérdéseivel. Új dimenziókba terelhetők a környezetalakító folyamatok, s ezzel a felelősségi viszonyok is, például a szerkezetváltó környezetpolitika révén (gondoljunk példaként a napjainkban sokat emlegetett körforgásos gazdaság koncepciójára, amely ugyan a hulladék kérdés megoldásához kapcsolódik, de már nem ágazati politika módjára, hanem a gazdaságszerkezet megváltoztatásán keresztül).

d) Vannak olyan negatív következmények, amelyek a szabályozás szerinti környezeti károk (illetve a károk közvetlen veszélye) körén kívül esnek (habár ökológiai értelemben kárnak tekinthetők), mert például nem érik el az erre előírt küszöböt (mennyiséget, határértékeket, kiterjedést, összeghatárt stb.), okozatossági láncolatuk nem eléggé ismert, de csökkentésük – immár *az elővigyázatosság elvére* támaszkodva – mégis szükségesnek tűnik. A preventív követelmények révén meghúzott határokról ugyanis utólag rendszerint kiderül, hogy azok nem voltak elégségesek, vagy később már nem azok, és azt is tudjuk, hogy az egyébként elfogadottnak tekintett hatások és következmények összeadódnak. *Nem tudunk minden kárt előre kiszámítani, megítélni, és elhárítani sem.* Ezzel újabb kört (vagy köröket) rajzolhatunk, amelyben a károkért, illetve a megelőzésükért való jogi felelősség szűkebb értelemben vett szabályait sokszor kevésbé markánsan megfogalmazott kötelezettségek („...törekedni kell...”), illetve közvetett, gazdasági jellegű előírások (például a szennyező fizet elvéhez kapcsolható ökoadó)²⁰ egészítik ki.

Ismertek olyan megoldások is, amelyek visszavezetnek a legbelső körbe. Ekként értelmezhető például az immissziós szabályozás a levegővédelemben: a levegővédelmi kormányrendelet szerint nemcsak a szennyezés (a megelőzést szolgáló, kibocsátási határérték túllépése), de a szennyezettséghez vezető minden (tehát a határérték alatti) kibocsátás (is) tilos. Ez már kiterjeszti a kibocsátó felelősségét arra is, hogy olyan hatásokhoz igazítsa tevékenységét, amelyekre nincs befolyással.²¹

e) Innen a környezeti felelősségnek abba a körébe léphetünk tovább, amely jogilag már nem, vagy alig meghatározott, ahol az állam csekély, vagy nem elsősorban környezetpolitikai, hanem például versenyszabályozó szerepet vállal. Itt beszélhetünk például a *társadalmi felelősségvállalásról*, amely önszabályozás, önkéntes kötelezettségvállalások (tanúsítási rendszerek, önkéntes megállapodások) formájában jelenik meg, a szereplők egy kisebb részénél, nálunk például inkább csak a nagyobb vállalatoknál. A jogi előírások követésén túlmenően a joginál szigorúbb, elővigyázatossági szabályok, csekélyebb következményekért is vállalt felelősség jellemzi, amihez a presztízsből, illetve a versenypozícióban, a társadalmi kapcsolatokban megmutatkozó hátrányok, önkéntes kötelezettségvállalások (például kompenzációt

²⁰ A pénzügyi jellegű eszközök közül idesorolható a különféle környezetterhelési/igénybevételi díjak, járulékok stb. megfizetésének a kötelezettsége (lásd a szennyező fizet, illetve a használó fizet elvét).

²¹ 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a levegő védelméről, 4. §; BARTUS–SZALAI: i. m., 137.

célzó intézkedések)²² kapcsolódhatnak, de közvetve az állam is megjelenik itt (a versenyszabályozáshoz kapcsolódó felelősség érvényesítése, vagy például a közbeszerzés során érvényesített szempontok révén).²³

Az egyre tágabb és egyre halványabb körök minden bizonnyal tovább is rajzolhatók (példa lehet az erkölcsi felelősség), és ki lehetne egészíteni a szempontokat is, például azzal, hogy hol húzódik a határ köteletség és felelősség között, mi a viszony a jogi és nem jogi szankció között, van-e felelősség felelősségre vonás nélkül stb.

2. A környezetvédelmi szabályozás módszertana dióhéjban

A környezetpolitika eszközeinek a köre kezdettől fogva, változó prioritásokkal, egyre korszerűbbnek tartott elvek alapján, dinamikusan formálódik. Ebben többféle tendencia követhető nyomon, amelyek nemcsak a környezetpolitikai koncepciók, hanem a gazdaság, a technológiák, a fogyasztási szokások, a társadalmi elvárások változásait, az adott ország jogi, politikai rendszerének átalakulását, illetve a nemzetközi kötelezettségek változásait is jelzik. A környezetvédelmi szabályozás története ugyanakkor országonként más és más lehet. Átalakuló országokban, perifériákban, vagy épp az Európai Unióhoz hasonló integrációkban a szerves fejlődés mellett vagy helyett megjelenik a minták követése, illetve előfordulnak viszonylag gyors váltások is. A felelősségi szabályozás esetén *gyakran a nagyobb környezeti katasztrófák bekövetkezése mozgósítja a jogalkotást.*

Magyarországon a rendszerváltozás előtt („a vas és acél országában”) nem lehetett szó a mai értelemben vett környezetpolitikáról, a környezetvédelmi (jogi) felelősség következetes érvényesítéséről.²⁴ A rendszerváltozás – a privatizáció, a gazdasági szerkezet változása – új kihívásokat generált,²⁵ amelyekhez néhány év múltán az ország különféle környezetvédelmi kötelezettségvállalásai társultak az Európai Unió tagjelöltjeként, az OECD tagjaként, számos nemzetközi egyezmény részeseként. Az 1990-es évek közepe előtti és a mai környezetvédelmi szabályozás, még

²² A társadalmi felelősségvállaláshoz nem csak a környezetért való felelősség tartozik. Akkor is érvényesülhet, ha például egy multinacionális vállalat a helyi közösségek számára különféle (nem feltétlenül környezetvédelmi) szolgáltatásokkal ellensúlyozza az adott létesítménye által a környezetminőségben okozott, az életminőséget, a helyi erőforrások hasznosítását érintő, de kárként nem feltétlenül azonosítható változásokat (mint a növekvő gépjármű-forgalom, a fokozódó beépítettség, vagy a helyi gazdaság szerkezetének megváltozásából fakadó társadalmi veszteségek). Így is javíthatja tevékenysége elfogadottságát, egyúttal csökkentve annak az esélyét, hogy kártérítésre perlik majd az okozott, tényleges károk miatt.

²³ Az állam itt már inkább versenyszabályozó szerepére lásd FODOR (2015): i. m., 59.

²⁴ Akkoriban egészen más környezetvédelmi paradigma érvényesült. Lásd AGÓCS Ilona: Az állam felelőssége a történeti károk kialakulásában, megelőzésében és kezelésében, a területek hasznosítására vonatkozó kitekintéssel című, e lapszámban megjelent tanulmányát (doi.org/10.26521/PROFUTURO/2020/2/8432). A gazdaságirányítás módszerei, a tulajdoni viszonyok is meghatározóak voltak ebben. Mindez ugyanakkor természetesen nem zárta ki, hogy egy-egy vállalatnál korszerű környezetvédelmi technológiákat alkalmazzanak.

²⁵ A gazdasági átalakulással kapcsolatos prioritások a környezetvédelmet ugyancsak háttérbe szorították. A korszak egyes, belső szabályozási ellentmondásaira lásd BÁNDI Gyula: A magyar környezetvédelmi szabályozás átalakulása 1985/1990–2005. In: Takács Péter–Jakab András (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*, II. Gondolat–ELTE ÁJK, Budapest, 2007, 854–855.

ha vannak is közös elemei – mint a környezetszennyezéssel okozott károkért való objektív felelősség a polgári jogban, vagy a környezetvédelmi bírságok alkalmazása a közigazgatásban – alig hasonlítható össze egymással. Ma jelentősen több környezeti szabályozási módszer és eszköz áll rendelkezésre, elvben többféle tevékenységet és környezeti következményt kell, illetve tudunk megragadni, akár jogi, akár más környezetpolitikai eszközökkel, ugyanakkor a környezetállapot romlása, közpénzből elvégzett kármentesítések és felszámolásra váró, további „történeti károk” (történeti szennyezések) sora mutatja, hogy a jogi szabályozás önmagában kevés, illetve tovább fejleszthető és fejlesztendő is.

Amint arra már utaltam, a különféle környezetpolitikai eszközök rendszerezése (s egyúttal működési mechanizmusaik megértése) lehetséges szabályozás-módszertani alapon. A témakörnek széles körű irodalma van, rengeteg, egymástól különböző, egymást kiegészítő – főként környezet-gazdaságtani, környezetpolitikai és környezetjogi – megközelítéssel.²⁶ Ennek tükrében az, amit itt szükségesnek látok leírni, csupán egy rövid vázlat, amelyre a környezetvédelmi felelősség egyes eszközei felfűzhetők.

2.1. A módszertan jogági sajátosságai

Az egyik legegyszerűbb megközelítés szerint a környezetvédelmi funkcióhoz rendelt jogintézmények (mint amilyenek a környezetvédelmi bírságok, a környezet-használattal okozott károk után fizetendő kártérítés vagy az ökoadó) eredeti *jogági hovatarozása szerint* közigazgatási jogi, polgári jogi, pénzügyi jogi, szabálysértési jogi, és más szabályozási módszerekről, illetve eszközökről beszélhetünk. Ez bevett megközelítés a német környezetjogi tankönyvekben, amelyek egyébként a német jog sajátosságainak megfelelően további csoportokat is megkülönböztetnek.²⁷

Számunkra ez a rendszerezés azért is érdekes, mert például a környezeti felelősségnek különböző konstrukciói ismertek, mint amilyenek a szakirodalomban általánosan megkülönböztetett közjogi és a magánjogi felelősség, illetve a közigazgatási jogi, polgári jogi, büntetőjogi, szabálysértési jogi, pénzügyi jogi felelősség és társai.²⁸ Bár a köztük lévő határok több esetben is elmosódnak látszanak, az egyes jogági felelősségi szabályoknak megvan a maguk logikája (például, hogy egyáltalán mit tekintenek környezeti kárnak; vétkességi alapon lehetséges-e a felelősség megállapítása, vagy objektív felelősségről beszélünk; kik és milyen szerv által, illetve milyen eljárásban vonhatók felelősségre; milyen kötelezettségek, szankciók fűződnek a felelősség megállapításához).

A különböző jogági alakzatok együttes alkalmazásának is megvannak a feltételei (például nem zárja ki egymást a bírság megfizetése és a kártérítés), vagy épp kizár-

²⁶ A magyar nyelvű áttekintések közül lásd SZLÁVIK János: *Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005, 202–241.; BÁNDI: *Környezetjog*, i. m., 123–145.

²⁷ KLOEPFER, Michael: *Umweltrecht*. C. H. Beck, München, 1998, 2. kiadás, 197, 379, 469.

²⁸ A környezeti felelősség különféle koncepcióinak az áttekintésére lásd CSAPÓ Orsolya: *A környezeti jogi felelősség határai: az uniós szabályozás hatása a magyar szabályozásra*. Pázmány Press, Budapest, 2018, 120–143.

ró okai (mint a *ne bis idem*, a kétszeres büntetés tilalma). Adott esetben maguk az egyes jogágak is többféle felelősségi alakzatot ismernek.²⁹

Általánosan elfogadott, hogy a károkért való felelősség önmagában nem elegendő, és a magatartási normák megszegéséhez kapcsolódó önálló szankciók is szükségesek; illetve hogy a közérdek érvényesítésének szükségességére tekintettel a magánjogi jellegű jogkövetkezmények kilátásba helyezése önmagában nem elégséges, szükségesek a közvetlen előírások is.³⁰

A jogági felelősségi alakzatok sajátosságait nem tartom szükségesnek részletezni; a fentiek összefoglalására elegendő egyetlen, mind a szabályozási gyakorlatban, mind a szakirodalomban elfogadott tételt (elvet) felidézni, mely szerint a *környezetvédelmi felelősség komplex* – vagyis a többféle szabályozási módszer, a többféle felelősségi szabály együttesen fejtheti ki a kívánt hatást.³¹

2.2. A szabályozás közvetlensége (közvetlen és közvetett szabályozás)

Egy igen gyakran alkalmazott megközelítés szerint a környezetpolitikai eszközök különböznek egymástól a közhatalmi befolyás mértéke, illetve a magatartásszabályozás rugalmassága, közvetlensége szerint.³² Ennek alapján közvetlen és közvetett szabályozásról szokás beszélni.

a) A hagyományos *közigazgatási (command and control)* eszközök képezik az első csoport főbb elemeit: jogszabályok, hatósági határozatok, illetve különböző (vízgyűjtő-gazdálkodási, településrendezési és más) tervek részletesen rögzítik a betartandó magatartási normákat (feltételeket, korlátozásokat, tilalmakat, kötelezettségeket). Jellemzően valamilyen környezeti inputra vagy outputra (a kibocsátás mértéke, helyigény, energiateljesítmény stb.), vagy azt meghatározó technológiára célzott követelmények ezek, amelyek betartását számon kérik, és amelyek megsértése szankciók alkalmazásával jár.

²⁹ Így, a polgári jogban szerződésen kívüli és kontraktuális felelősség is érvényesül; a kárfelelősségnek objektív és szubjektív alakzata is ismert; a felelősség nemcsak vagyoni károkra, hanem zavaró hatásokra, bizonyos jogok korlátozására, így a személyiségi jogok megsértésére is kiterjed, egy sor, különböző – szomszédjogi, birtokvédelmi, személyiségi jogi és más – jogintézmény bevonásával. Ehhez természetesen a lehetséges jogkövetkezmények viszonylag széles köre társul (például kártérítés, illetve kártalanítás, sérelemdíj, eltiltás a tevékenységtől, a jogsértés megállapítása, illetve a nyilvánosság). A közigazgatási jogban is akár kár bekövetkezésétől függetlenül is megállapítható felelősség, és szintén jellemző a jogkövetkezmények sokfélesége (a bírságon túl, például a helyreállításra kötelezés, a tevékenység korlátozása és felfüggesztése, vagy akár megtiltása is szóba jöhet).

³⁰ FAURE, Michael G.: *Economic Analysis of Environmental Law: An Introduction. Économie publique/Public economics* [En ligne], 2001/1, 130–137.; FODOR (2015): i. m., 90. Példa: a saját tulajdonban álló természeti erőforrás (termőföld, víz, növényzet stb.) minőségében okozott, kedvezőtlen változást a polgári jog nem értékeli kárként.

³¹ Az egyes felelősségi alakzatok egymás melletti alkalmazására gyakran hozzák fel példaként a vörösiszap-katasztrófát (2010). A számos hazai publikáció közül lásd példaként CSÁK Csilla–HORNYÁK Zsófia: A környezeti kárfelelősség elmélete és gyakorlati megoldásai. *Publicaciones Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 35, 2017, 237–242. A káreseményre hivatkozik egy osztrák szerző is, aki egyébként a környezetvédelmi előírások sokkal szigorúbb végrehajtására hivatkozva elképzelhetetlennek tart hasonló káreseményt a saját hazájában. KERSCHNER, Ferdinand: *Umwelthaftung. Juristische Blätter*, 2012/8, 478.

³² BÁNDI (2014): i. m., 129–137.

E módszer kétségtelen előnye, hogy az elérni kívánt cél (illetve magatartás) szempontjából pontosabb a többi módszernél, s egyúttal a szabályozott magatartások feletti legszorosabb, s így elvben leghatékonyabb (közhatalmi) felügyeletet biztosíthatja. Ráadásul ez a módszer nagyon sokat fejlődött az előző évtizedekben, tanulva a korábbi hibákból.

A szabályozás védelmi jellege (funkciója) a meghatározó, s eredendően inkább a negatív környezeti externáliák csökkentése az elsődleges cél, nem pedig az internalizálásuk, ami más módszereknél jobban előtérbe került. Ez más szóval azt jelenti, hogy a szabályozás tárgya a környezeti hatás, illetve hatótényező (terhelés, igénybevétel), célja pedig azok elfogadható szintre csökkentése (az azt meghaladó károk megelőzése), a környezethasználatok (a gazdasági tevékenységek) fenntartása mellett, a szerkezetre, illetve az erőforrás-hatékonyságra gyakorolt közvetett, korlátozott befolyás mellett. Napjaink kifinomult szabályozási technikái (mint például az elérhető legjobb technikák alkalmazásának előírása) már az üzemem belüli folyamatokat is közvetlenül megcélozzák.

Míg a jogi szabályozás kompromisszumok árán születik meg (nem a maximális környezetvédelmet érvényesítik, a követelmények meghatározásába bizonyos mértékig a szabályozott jogalanyok is beleszólást kapnak), az előírások jellegét illetően ez a módszer rugalmatlan, amennyiben az előírásokhoz képest nem kínál választási, eltérési lehetőségeket.³³ Az egyre aprólékosabb és bonyolultabb követelmények érvényesítése (különösen a folyamatos/megfelelő rendszerességű hatósági ellenőrzés, illetve a környezetállapot monitorozása) azonban meglehetősen drága, ha pedig a gazdasági-társadalmi szereplők jog-, illetve környezettudatossága alacsony, rövid távú érdekeik mást diktálnak, és az állam gyenge, akkor gyakran el is maradhat. Megfelelő visszacsatolás hiányában a követelmények teljesítése nem biztosított, az érintettek nem feltétlenül érdekeltek a környezetvédelmi kiadásaik növelésében.

Mivel a közhatalom soha nem lesz minden környezeti információ birtokában,³⁴ illetve a közigazgatás hagyományos eszközei csak részben tudják átformálni a szereplők motivációit (inkább korlátoznak), gyakoriak a szabályozási kudarcok. Ezek kompenzálására más módszerek is megjelentek, amelyek már kevésbé közvetlenek, illetve nagyobb beleszólást engednek a nem közhatalmi szereplők számára.

b) Az egyik irány a *piaci vagy gazdasági eszközök* megjelenése, térnyerése. A gazdasági módszer önmagában nem jobb, és nem is válthatja le a közvetlen szabályozást, de eltérő működési elvei, mechanizmusai (profilja) révén alkalmas annak kiegészítésére.³⁵ Kiindulópontnak az vehető, hogy a környezeti károk és költségek negatív externáliák. Ha ezeket nem fizetjük meg azokkal a felelősökkel (a gyártóktól a fogyasztóig), akiknek a magatartása kiváltja őket, akkor hiába a közvetlen

³³ KERÉKES Sándor–SZLÁVIK János: *A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2001, 181.

³⁴ KERÉKES–SZLÁVIK: i. m., 111.

³⁵ A régebbi környezetgazdaságtani szakirodalom általában mind hatékonysági, mind költségszempontból rosszabbnak minősíti a „törvényi szabályozást” a piacgazdaságinál. Ezt meggyőzően cáfolja LÜBBE-WOLFF, Gertrude: *Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen*. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2001/5, 481–493.

szabályozás, a terhek másokra (végeredményben az adófizetőkre, egy hátrányos helyzetű kisebbségre, vagy esetleg más országra) hárulnak.

A gazdasági eszközök a gazdasági folyamatokon, mechanizmusokon keresztül, közvetve érik el a környezeti mutatók javulását. Mivel hozzájárulnak a környezeti érdekek gazdasági érdeké válásához (internalizáció), így a gazdasági szerkezet kedvező megváltozásához is könnyebben elvezethetnek. Ugyanakkor a gazdasági módszer alkalmazása a közjavak, a jövedelmek újrafelosztását is jelenti. A környezeti szempontból fontos igénybevételekre és terhelésekre irányuló, adótipusú szabályozás³⁶ elvon, míg a másik oldalon megjelenhet a környezeti szempontból kedvező magatartások (fejlesztések, a környezethasználat mértékének csökkenését célzó magatartások) ösztönzése.³⁷

A módszer beárazza a természeti erőforrásokat, s egyúttal kiegyenlítheti azt a versenyelőnyt (járadékjövendelmet), amivel a szabályozás hiányában a több természeti erőforrást használó, netán károsító tevékenységet folytató gazdasági szereplő rendelkezik a környezeti szempontból elővigyázatosabb, megelőzésre törekvő versenytársaival szemben. A fogyasztók is bevonhatók a környezetvédelemben, ha ők a környezetbarát termékeket keresik majd. Mindez ugyanakkor körültekintő szabályozást, a gyártók közötti versenyt, és környezettudatos polgárokat is feltételez.

Ez a szabályozás a jogalanyok szempontjából rugalmas, amennyiben többféle magatartást tesz jogszerűen lehetővé. A környezethasználó a piac ismeretében megítélheti, hogy számára egy környezetvédelmi fejlesztés-e a kifizetődőbb, vagy inkább a környezetterhelésnek, illetve igénybevételnek a költségeit (a teljes környezeti költséget képviselő árakat, díjakat, járulékokat, ökoadókat) fizeti, viseli-e. Az ilyen szabályozásnak az állam oldaláról és a gazdaság egésze szempontjából nézve kisebbek a költségei és a kudarcai, mivel az érintettek a szabályozás keretein belül arra törekednek, hogy a mindenkori piaci viszonyokra és technológiai lehetőségekre tekintettel, a környezetvédelmi követelményeket a lehető legkisebb költséggel teljesítsék.³⁸ Ehhez szükséges, hogy a piac, illetve az azt korrigáló szabályozás megfelelő módon állapítsa meg a környezethasználatok díjait, járulékait, forgalmazható jogainak³⁹ mennyiségét stb.

³⁶ NAGY Zoltán: *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*. Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013, 118–120.

³⁷ Így a felelősség szabályozásával a támogatások is összefüggenek. A K+F támogatások és a környezetvédelmi felelősség együttes alkalmazásának az internalizációra gyakorolt hatását modellezi ENDRES, Alfred-FRIEHE, Tim-RUNDSHAGEN, Bianca: "It's All in the Mix!" - Internalizing Externalities with R&D Subsidies and Environmental Liability. *Social Choice and Welfare*, 2015/1, 151–178. (DOI: 10.1007/s00355-014-0826-7).

³⁸ Szász Tibor: A környezetvédelmi szabályozás piacgazdasági eszközei. In Fodor László (szerk.): *A környezetvédelmi szabályozás elmélete és gyakorlata*. Licium-Art, Debrecen, 2002, 23.

³⁹ A különféle (például kibocsátási, területhasználati, halászati, veszélyesanyag-előállítási) jogok (kvóták, egységek) alkalmazása akár önálló szabályozási módszerként is értelmezhető, s ezért külön is indokolt lehetne a tárgyalása. Leegyszerűsítve olyan „rugalmassági” mechanizmusról van szó, amely kiváltja a közvetlen előírásokat (például a határértékeket), illetve csökkenti a szabályozási kudarccokat azáltal, hogy az állam által elvárt mértékű eredmény (például kibocsátáscsökkentés) terheit piaci elvek szerint hagyja elosztani a kötelezettek (például egy ágazat valamennyi szereplője) között. Ezzel az egyén oldalán megváltozik a kötelezettség tartalma (nem biztos, hogy csökkenteni kell a kibocsátásokat, vagy nem mindenkinek azonos mértékben), és ha az állam a szabályozás során jól mérte fel a helyzetet, a kötelezettek a technológiai, illetve

A szabályozás révén források, közbevételek is keletkeznek, amelyek hozzájárulhatnak az államot terhelő környezeti költségek (mint amilyen a történeti károk felszámolása) fedezéséhez.⁴⁰ Az állam felelősége, hogy a szabályozás elsősorban a környezetállapot javulásához járuljon hozzá, s ne pusztán a költségvetés bevételeinek a gyarapításához.

A gazdasági szabályozás (a környezeti problémák piaci kudarcként való kezelése, az internalizáció) önmagában nem elegendő (nem váltja ki a közvetlen előírásokat), mivel korlátlanul „megvásárolhatóvá” teszi az igénybevétel, illetve terhelés jogát, miközben a természeti erőforrások végesek, fogyasztásuk mértéke, gyorsuló üteme fenntarthatatlan.⁴¹ Az sem megfelelő, ha a gazdasági szabályozórendszerbe környezeti adókat építenek be, de közben az állam környezeti szempontból káros tevékenységeket támogat,⁴² illetve a környezetvédelmi bevételeket (mint például az a környezetvédelmi termékdíjakból befolyt összegek túlnyomó részével történik) nem a környezetpolitikai megfontolások szerinti célokra fordítja. Ha a gazdaság különféle adóterhei túlságosan magasak, a gazdasági szereplőknek nem marad forrásuk a környezetvédelemre.⁴³ Az egész szabályozórendszer összehangolása szükséges tehát („zöld adórendszer” vagy „zöld költségvetés”).

c) A közgazdaságtani szakirodalom a környezetpolitika piaci vagy piacgazdasági eszközei közt tartja számon, míg mások külön kezelik a *környezeti felelősséget* (különösen a szerződésen kívül okozott károkért való felelősségen alapuló kártérítést).⁴⁴ Jelentőségét egyre nagyobbban látják a környezetgazdászok, és rendeltetését – a gazdasági eszközökhöz hasonlóan – összefüggésbe hozzák a szennyező fizet elvével, s alapvetően a tevékenységgel járó környezeti hatások, mint negatív externáliák internalizálásában ragadják meg.⁴⁵ Más szóval: a felelősség szabályozá-

pénzügyi lehetőségeiknek a függvényében maguk alakíthatják az előírások szerinti felelősségük határait, illetve az elavult technológiák helyébe korszerűbbek lépnek, s összességében javulnak a környezeti mutatók. A környezethasználat mértékét az egyes szereplők szintjén a megszerzett kvóták határolják be, a kvóta túllépése miatt a felelősségüket az állam (például kvótacsökkentéssel, bírsággal) érvényesíti. Ez a módszer azonban nem alkalmazható minden környezethasználatra, hiszen (annál, akinek sok kvóta áll a rendelkezésére) a terhelés vagy igénybevétel koncentrációját eredményezheti, ami adott esetben kárt okoz. (Példa: a szén-dioxid eloszlik a légkörben, ezért is alkalmazhatja a kvótarendszert a klímavédelmi szabályozás.)

⁴⁰ A történeti károkkal külön is foglalkozik a szövszólói kezdeményezés VI. pontja. Megközelítésükre lásd még AGÓCS: i. m.; továbbá a rendszerváltás előtti károk és a privatizáció összefüggéseit illetően EARNHART, Dietrich: Liability for Past Environmental Contamination and Privatization. *Environmental & Resource Economics*, 2004/1, 97–122. (DOI: 10.1023/B:EARE.0000035452.76736.51); valamint BLUFFSTONE, Randall A.–PANAYOTOU, Theodore: Environmental Liability and Privatization in Central and Eastern Europe: Toward an Optimal Policy. *Environmental and Resource Economics*, 2000/4, 335–352. (DOI: 10.1023/A:1026460605963).

⁴¹ Más szóval: akkor sem oldódna meg a probléma, ha a gazdasági szereplők költségszámolásaikba beépítenék a környezeti költségeket. Ennek oka a túlnépesedés, a gazdaság túlzott mérete. KERÉKES Sándor: Gazdasági növekedés vagy fejlődés. In: Kóródi Mária (szerk.): *Remény a fennmaradásra*. Budapest, Kossuth, 2007, 144–145.

⁴² Erre számos példa ismeretes. SZLÁVIK: i. m., 235–241.

⁴³ A szövszólói kezdeményezés is kiemeli, hogy a környezethasználó felelősége és az állami feladatellátás nem választható egymástól, és nem mindegy, hogy az állam milyen terheket ró a környezethasználókra, azokat hogyan kéri számon, s a befolyt összegeket miként használja fel. Szövszólói kezdeményezés, 5.

⁴⁴ A kontraktuális felelősséget kevésbé, mivel az inkább a szerződő felek közti költségmegosztást jelent. PUMPER: i. m., 296–297.

⁴⁵ FAURE: i. m., 128.

sának és gyakorlatának meghatározó szerepe van a megelőzésben,⁴⁶ még ha nem is minden felelősségi szabályozás egyformán alkalmas erre.⁴⁷ Az, hogy a felelősség szabályozása mennyiben alkalmas az internalizálásra – vagyis a környezethasználat „beárzására”, az externáliák költségeivel való szembesítésre⁴⁸ – alapvetően annak mérlegelésétől függ, hogy a környezethasználó számára a megelőzés milyen költségekkel jár, illetve hogy egy esetleges környezeti kár bekövetkeztekor a fennálló szabályozás, az ismert (nyilvános) joggyakorlat alapján milyen kiadásokkal kell számolnia.⁴⁹ Ideális esetben a felelősséggel járó kiadásai megegyeznek a kár mértékével, s így a környezethasználó mindaddig emelni fogja a megelőzésre és elővigyázatosságra fordított kiadásait, amíg annak révén a kár jobban csökken.⁵⁰

Ha előírás is sérül, és kár is bekövetkezik, a jogkövetkezmények, illetve internalizációs hatásai összeadódnak.⁵¹ A különféle felelősségi szankciók alkalmazása során ugyanakkor figyelemmel kell lenni az arányosság követelményére is.⁵²

⁴⁶ KLOEPFER: Umweltrecht, i. m., 30, 402–425. E szerző nemcsak azt emeli ki, hogy a környezetvédelmi felelősséget megalapozó tényállásoknak egyre jelentősebb a megelőző funkciója, hanem azt is, hogy ez a magánjogi felelősség egészére kiterjedő hatása a környezetvédelmi felelősségnek. Megjegyzés: Németországban 1990-ben külön törvényt vezetett be a környezeti károk meghatározott körére az objektív kárfelelősség intézményét, és e törvény indoklása kifejezetten utal a megelőzésre, mint célkitűzésre.

⁴⁷ Így például, a kárért való, jogi felelősség kapcsán a nemzetközi szakirodalom szigorú felelősségről (*strict liability*) és hanyagságról (*negligence*) szól; ez utóbbi esetben a kárért való felelősséget általában az előírások betartásától teszik függővé. Környezet-gazdaságtani megközelítésben a szigorú (objektív) felelősség a technológia zöldítésére irányuló, legjobb megoldásokat ösztönzi; míg ha a felelősség a normák betartásától függ, a normakövető károkozó számára közömbös a kár mértékének az esetleges növekedése, ő nem érdekelt a károk elkerülésére irányuló kiadások növelésében. ENDRES, Alfred–FRIEHE, Tim: Generalized Progress of Abatement Technology: Incentives Under Environmental Liability Law. *Environmental and Resource Economics*, 2012/1, 70. (DOI: 10.1007/s10640-012-9547-5).

⁴⁸ A beárzás kérdésére lásd BARTUS–SZALAI: i. m., 129. E szerzőpáros külön csoportba sorolja ugyan a felelősség (azon belül elsősorban a kártérítés) eszközeit és a gazdasági ösztönzőket (díjakat, járulékokat, adókat), de kiemeli az internalizációban játszott, hasonló szerepüket. A gazdasági (piaci) eszközökhöz képesti különbséget a felelősség (a költség) utólagosságában ragadja meg.

⁴⁹ ENDRES, Alfred: Economic Theory of Environmental Liability Law: Fundamental Issues and Recent Developments. In: Nguyen Tristan (ed.): *Mensch und Markt. Die ethische Dimension wirtschaftlichen Handelns*. Gabler, 2011, 251–252. (DOI: 10.1007/978-3-8349-6728-2_12).

⁵⁰ BARTUS–SZALAI: i. m., 183.

⁵¹ A jogalkotók és a hatóságok azonban nem tudnak minden, a károk kizárásához szükséges szabályt előre megalkotni, ezért is van szükség a kárfelelősség szabályaira, és részben ezzel függ össze az is, hogy a kárfelelősség egyre inkább objektív (szigorú) felelősséget jelent a környezetvédelemmel összefüggésben. Az objektív és a szubjektív (vétkességi) felelősség módszertani, illetve „jog-gazdaságtani” összehasonlítására a hazai szakirodalomból lásd BARTUS–SZALAI: i. m., 128, 132, 182–191, 221–222.

⁵² Az Európai Unió Bírósága az EU környezeti felelősségi irányelvvel kapcsolatos, magyar vonatkozású, előzetes döntéshozatali eljárásban arra az értelmezésre jutott, hogy a szennyező tevékenység helyszínéként meghatározott ingatlan tulajdonosára kiszabott bírság – mint az uniós előírásnál szigorúbb intézkedés – összeegyeztethető lehet az uniós joggal, de ennek feltétele az is, hogy a szigorúbb védelmi célt szolgálja, és mértéke is ahhoz igazodjon (arányosság). A döntés érdekessége, hogy a Bíróság elfogadta, hogy a magyar szabályozás az ingatlan tulajdonosok egyetemleges felelősségén keresztül kiterjeszti a szennyező fizet elvét az ingatlanhasználó tevékenységének felülyeletére, ami az irányelv céljával összhangban lévő, ugyanakkor annál szigorúbb tagállami előírás. (Ugyanakkor, mivel a hatóság az irányelv szerinti intézkedést nem hozott, a nemzeti bíróság feladata eldönteni, hogy az eset az irányelv hatálya alá tartozik-e.) C-129/16 Túrkevei Tejtermelő Kft. kontra Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség ügy, a Bíróság ítélete (második tanács), 2017. július 13. (ECLI:EU:C:2017:547).

d) Az *önsszabályozás módszerét említem* következőként, amelyet gyakran a gazdasági érdekképviseltek (egy-egy ágazat szereplői) *által kialakított normák (szabványok, menedzsment típusú eszközök)* kapcsán szoktak említeni, bár ismert olyan konstrukció is (lásd a bevezetőben említett filmet), amelyben az állami szabályozás hiánya esetén egy cég saját, belső előírásai is szerepet kaphatnak. Betartásuk (a megelőzésre, elővigyázatosságra irányuló, önkéntes kötelezettségvállalások teljesítése) adott esetben mentesítheti a károkozót a szubjektív kárfelelősség alól. Az önszabályozás a *vállalati autonómia* körébe tartozó életviszonyokat is megcélozhat, illetve a kötelező (jogi) elvárásokhoz képest szigorúbb is lehet.⁵³ Napjaink egyik divatos kifejezése e téren – a fenntartható fejlődés más dimenzióira is kiterjedő – társadalmi felelősségvállalás, illetve a vállalatok (szervezetek) környezetvédelmi felelősségvállalása.⁵⁴

Motivációs tényezőként a gazdaságban főként a piaci előnyök – az imázs javítása (különböző díjak, tanúsítványok révén), új fogyasztók, gazdasági partnerek szerzése – és bizonyos környezetvédelmi költségek, például a kártérítés csökkentése is megjelenik. Ez ugyanakkor bizonyos kockázatokkal is jár (betartják-e valóban a vállalásokat, nem csak „zöldre festésről” van-e szó az adott esetben).⁵⁵

e) A *konszenzuális* (megegyezéssel, konszenzuson alapuló) módszer lehet az ötödik, amelynek egyik eszköze a szerződés, de más megoldások is idesorolhatók, amelyek a nagyobb fokú együttműködésből, illetve a sajátos (környezeti, gazdasági technológiai) feltételekhez igazodó, leginkább költséghatékony megoldás kiválasztásában megmutatkozó rugalmasság előnyeit kínálják.⁵⁶ A szakirodalom – bizonyos nemzetközi modellek nyomán – gyakran úgynevezett önkéntes megállapodásokról szól e körben,⁵⁷ amelyek bizonyos körben nálunk is tetten érhetők.⁵⁸ A környezetpo-

⁵³ FÜHR, Martin: Von Rio nach Brüssel über 15 europäische Hauptsätze – Entwicklungstendenzen im europäischen Umweltrecht. *Kritische Vierteljahrschrift*, 1995/1, 350.

⁵⁴ Corporate Social Responsibility (CSR); Corporate Environmental Responsibility (CER). A CSR egyik definícióját az Európai Bizottság közleményében találjuk meg, amely szerint az a társadalmi és környezeti szempontoknak a vállalatok működésébe és az érdekeltekkel való kapcsolataiba való, önkéntes integrációja. Communication from the Commission concerning Corporate Social Responsibility: A business contribution to Sustainable Development. Brussels, 2.7.2002 COM(2002) 347 final. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0347:FIN:EN:PD> (2020. 10. 19.). A vállalati felelősségvállalás és a fenntarthatósághoz való hozzájárulás összetett viszonyát a környezet-gazdaságtani munkák nemegyszer kritikával illetik. Lásd SZENNAY Áron: A vállalati társadalmi felelősségvállalás megközelítései és a fenntartható fejlődés. *Közgazdasági Szemle*, 2020/10, 1057–1074.

⁵⁵ Például a gépjárműiparban az új autók szén-dioxid-kibocsátására irányuló önszabályozás sok éven át csekély hatékonysággal működött, s ténylegesen csak a közvetlen jogi szabályozás halogatását szolgálta. BÁNYAI Orsolya: Egy fenékkal két nyeregben? Az Európai Unió közúti közlekedésre vonatkozó energiahatékonysági és energiatakarékossági szabályozása. *Pro Futuro*, 2012/1, 25.

⁵⁶ BURGER Ferenc–RABÓCZKI Laura–SZABÓ Sándor: Az önkéntes környezetvédelmi megállapodások alkalmazásának előkészítése. In: Kerekes Sándor–Kiss Károly (szerk.): *Környezetpolitikánk európai dimenziói*. MTA TK, Budapest, 2004, 101.

⁵⁷ BÁNDI (2014): i. m., 291–297. Én e szerzővel szemben az önkéntes megállapodást eszköznek tekintem inkább, és a német szakirodalomban bevett konszenzuális jelzőt használok a módszerre, illetve az ide tartozó eszközcsoporthoz. Lásd LÜBBE-WOLFF: i. m., 491–493.

⁵⁸ Az új követelményekre való átállás során előfordult például, hogy a vállalatok nemzetközi auditáló szervezettel készítették felmérést, s annak alapján a környezetvédelmi intézkedéseiket a hatóság bevonásával tervezték meg, s a hatóság is ezt ellenőrizte.

litika eszközei között jelen vannak különféle (együttműködési, közszolgáltatási, hatósági, támogatási, koncessziós, területhasználati stb.) szerződések, amelyek esetenként a közvetlen szabályozáshoz, gazdasági eszközök alkalmazásához, illetve egyes közfeladatok ellátásához kapcsolódnak. Ezekben a közérdek érvényesítése a szerződési szabadság korlátozásával jár együtt. Amennyiben környezetvédelmi kikötéseket, magatartási szabályokat, indikátorokat, biztosítékokat tartalmaznak, akkor a nemteljesítéshez fűződő jogkövetkezmények a kikényszerítés, illetve a környezetvédelmi felelősség hatékony eszközei lehetnek.

A szerződés a környezetvédelmi jogi felelősséggel járó kötelezettségek teljesítésének, vagy akár a kárért való felelősség elhárításának⁵⁹ az eszköze is lehet (például a környezethasználó egy környezetvédelmi szolgáltatóval kötött szerződés útján teljesíti kármentesítési kötelezettségét; felelősségbiztosítást köt).

f) A szabályozás közvetlensége szempontjából a legpuhább (leginkább közvetett) szabályozás talán az *információn* (tájékoztatási, tájékozódási kötelezettségeken és jogokon) keresztül valósul meg. A kedvező környezeti információ megosztása – a környezethasználók tevékenységével összefüggésben, például a környezetvédelmi, illetve energetikai auditok és tanúsítványok, felelősségvállalási nyilatkozatok, vállalati jelentések, környezetbarát termékek jelölése stb. révén – orientálja a környezethasználókat és partnereiket a helyes (környezettudatos) magatartás követésében. Az információ emellett a környezeti felelősséghez is kapcsolódik. A környezeti externáliák, az okozott környezeti károkért való felelősség fennállása, vagy épp a hiányának a közhatalmi aktussal való kimondása – például a környezetállapotra vonatkozó információk, a környezethasználói és a hatósági környezetvédelmi intézkedések, nyilvántartások, bírói döntések nyilvánosságán keresztül – szintén befolyásolja a gazdasági szereplő megítélését (például a cég jó hírnevét), azon keresztül akár a részvényeinek árfolyamát. Jó hírnevét a környezettudatos (a felelősen viselkedő) szereplő (környezethasználó) az elővigyázatosság elvének a szem előtt tartásával, a környezeti hatások, kockázatok minimalizálására, a károk teljes körű felszámolására irányuló intézkedéseivel, s azok kommunikálásával tudja megvédeni. A környezeti károsodást szenvedett ingatlanra vonatkozó információk rögzítése és megosztása – például ingatlan-nyilvántartási bejegyzése, tanúsítása⁶⁰ – az ingatlan forgalmi értékének befolyásolásával – hasonló tényező lehet. Tehát az információ a gazdasági eszközökhöz hasonlóan alkalmas lehet arra, hogy motiválja a környezeti költségek internalizálását. Mindennek természetesen számos előfeltétele van, a környezeti adatok megbízhatóságától és nyilvánosságától kezdve, a hatékony intézményrendszer jogállami működésén át, a társadalomnak a környezetállapot – mint közügy, és mint a saját életminőséget meghatározó feltétel – iránti aggodalmáig, s ezzel összefüggő jogainak és érdekeinek az érvényesítését szolgáló garanciák

⁵⁹ Utóbbira hívja fel a figyelmet PUMP Judit: *A Polgári Törvénykönyv a környezetjogász szemével*. Pázmány Press, Budapest, 2019, 293.

⁶⁰ Érdemes felidézni a talajvédelmi keretirányelv el nem fogadott tervezetét, amely több, releváns eszközt is bevezetett volna. FODOR László: Fenntartható földhasználat? – gondolatok egy talajvédelmi keretirányelv tervezete és az új hazai termőföldvédelmi szabályok kapcsán. In: Bándi Gyula–Berki András–Kiss Csaba (szerk.): *Környezeti Management és Jog Egyesület: az első 15 év. Gondolatok a fenntarthatóságról*. EMLA Egyesület, Budapest, 2008, 17. <https://emla.hu/sites/default/files/EMLA15.pdf> (2020. 10. 22.).

biztosításáig. (Nem tárgya e tanulmánynak a felelősség elhárítására is alkalmas „zöldre festés”.)

2.3. Integráció a környezeti szabályozásban

A harmadik megközelítés a környezeti szempontok integrációján (összhangjuk, beépülésük, érvényesülésük mértékén) alapul.⁶¹ Ha egy eszköz egyidejűleg alkalmazható a környezetvédelem különféle részterületein, mint amilyenek a levegővédelem, a vízvédelem, a hulladékgazdálkodás, akkor belső integrációról beszélünk. Ha az adott megoldás a társadalmi-gazdasági élet különböző területein (háztartási, ipari, mezőgazdasági, szolgáltatási stb.), ágazataiban is érvényesül, akkor pedig külső integrációról van szó. Ha mindkettő érvényesül, akkor integratív (horizontális), ha valamelyik nem vagy egyik sem, akkor szektorális (ágazati, speciális) szabályozási eszközökről beszélhetünk.⁶²

Az integrációt általában a megelőzés, illetve a környezeti fenntarthatóság egyik megnyilvánulásaként tartják számon.⁶³ Az integráció célja az is, hogy a környezet-használatokat és azok hatásait ne csak az egyes környezeti elemekre elkülönülten, hanem a környezetre mint rendszerre, mint egészre tekintettel értékeljék, illetve hogy egy-egy tevékenység valamennyi környezeti hatását komplexen vegyék figyelembe.⁶⁴

A felelősség eszközei természetüknél fogva átfogó jellegűek, illetve széles körben alkalmazhatók, de a jogalkotó dönthet úgy is, hogy egy-egy megoldást szűkebb körben alkalmaz, vagy különböző, sajátos tényállásokat állapít meg, és azokhoz az egyes eszközök sajátos válfajait rendeli. Így egyes intézményei (mint a polgári jogi kárfelelősség, a környezetkárosítás közigazgatási jogi és büntetőjogi szankcionálása) integratívnak tekinthetők, míg mások (például a kibocsátási határértékek túllépéséhez kapcsolódó, különféle környezetvédelmi bírságok, vagy a hulladékgazdálkodási előírások megszegésének büntetőjogi fenyegetése) inkább ágazatokhoz kötődnek.⁶⁵

Az EU megelőzésre, helyreállításra, illetve a költségek fedezésére fókuszáló környezeti felelősségi irányelve is szektorális, amennyiben csak egyes környezeti

⁶¹ Az integráció szintjeit és formáit különösen a német szakirodalom dolgozta ki, lásd SCHRÖDER, Meinhard: *Europarecht und integriertes Umweltrecht*. *Natur und Recht*, 2000/9, 481–482.

⁶² RÖCKINGHAUSEN, Marc: *Integrierter Umweltschutz im EG-Recht: Der Begriff des integrierten Umweltschutzes in der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft*. Erich Schmidt, Berlin, 1998, 7, 47.

⁶³ BÁNDI Gyula: A fenntartható fejlődés jogáról. *Pro Futuro*, 2013/1, 28. (doi.org/10.26521/Profuturo/2013/1/5542).

⁶⁴ DI FABIO, Udo: Integratives Umweltrecht: Bestand, Ziele, Möglichkeiten. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1998/4, 329–337.

⁶⁵ Az itt részletesebben nem vizsgált büntetőjogi kérdésekre lásd GÖRGÉNYI Ilona–UDVARHELYI Bence: A környezeti bűncselekmények megítélésének változásai a hazai büntetőjogban. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. különszám, 1., 316–336.; KÖHALMI László: A környezet és a természet elleni bűncselekmények. In: Hollán Miklós–Barabás A. Tünde (szerk.): *A negyedik magyar büntetőkódex – régi és újabb vitakérdései*. MTA TK OKRI, Budapest, 2017, 327–341.

elemek károsodására vonatkozik.⁶⁶ Inkább közjoginak, közigazgatási jogi jellegűnek tekinthető,⁶⁷ amely feljogosítja ugyan az érintett polgárokat arra, hogy az illetékes hatóságoknál eljárást kezdeményezzenek, de kifejezetten nem terjed ki például a magánszemélyek polgári jogi igényeire. Bizonyos eszközöket (a pénzügyi biztosítékokat) nem vezet be, ehelyett alkalmazásukat meghagyja a tagállamok hatáskörében. Ugyanakkor az EU számtalan további jogi aktusa rögzít még felelősségi szabályokat (esetenként szankciókat is, mint a bírság, az engedély visszavonása), illetve olyan tagállami kötelezettséget, amelyik a hatékony szankciók alkalmazására irányul. Az uniós környezeti felelősségi szabályozás ezért nem szűkíthető le egyetlen irányelvre.

Az átfogó szabályozás mellett a szektorálisra is szükség van, hiszen mind a gazdasági ágazatoknak (egyéb életviszonyoknak), mind az egyes környezeti elemeknek, hatótényezőknél megvannak a maguk jellegzetességei, amelyek sajátos megközelítéseket (szabályozási módszereket) tehetnek indokolttá. Emellett az is elképzelhető, hogy a jogalkotó egyes ágazatokat – a környezetpolitikai prioritásoknak megfelelően – a sajátos szabályozás révén kiemeljen, nagyobb hangsúllyal kezeljen (szigorúbb felelősségi követelményeket támasszon).

3. Környezetpolitikai modellek és a felelősség

A környezeti szabályozás fejlődése az egyre korszerűbb megoldások, illetve az egyre többféle (egymást erősítő) módszer egyidejű alkalmazása irányába mutat, miközben az európai integráció, a nemzetközi megállapodások felerősítik a különböző jogi kultúrák egymásra hatását. Mindez lehetőséget kínál a hatékonyság növelésére, a korábbi szabályozás folyamatos újragondolására.

A környezetpolitika eszköztára ugyanakkor nem egy bővészkalap, amelyből tetszőlegesen húzhatók elő mindenféle eszközök, hiszen olyan elemeket is magában rejt, amelyek *egymás hatását kiolthatják, leronthatják*. Ráadásul, az előírások betartásáért való felelősség szabályozása csak akkor tudja kifejteni a hatását, ha *teljesíthető követelmények* vannak mögötte, ha az előírások betartását a mindenkori gazdasági, társadalmi környezet is támogatja. A jogi felelősségre vonatkozó szabályok megítélése ezen felül csak a teljes szabályozási környezet ismeretében lehetséges. Ami az egyik országban bevált szankció, az egy másikban lehet, hogy nem fejt ki megfelelő hatást, esetleg aránytalan.

⁶⁶ KNOPP, Lothar–PIROCH, Ingmar: Die EU-Umwelthaftungsrichtlinie in der mitgliedstaatlichen Praxis – erste Erfahrungen, unterschiedliche Bedeutung und Folgeprobleme einer „bloßen“ Rahmenrichtlinie. *Natur und Recht*, 2013/1, 25. (DOI: 10.1007/s10357-012-2355-4). Megemlítendő ugyanakkor, hogy például a hatály alá nem tartozó levegőszennyezés is releváns, amennyiben az irányelv által védett fajok és természetes élőhelyek, a talaj vagy a víz károsodásához, veszélyeztetéséhez vezet. Ez merült fel a már említett, C-129/16 Túrkevei Tejtermelő Kft. kontra Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség ügyben is.

⁶⁷ Lásd BÁNDI Gyula: Jogalkotási javaslat a jövő nemzedékek szószólójától, (doi.org/10.26521/PROFUTURO/2020/2/8427) és KECSKÉS Gábor: A környezeti felelősség irányelv hazai végrehajtásának tapasztalatai, felülvizsgálata, a jövőbeli változtatások iránya című tanulmányait e folyóiratban (doi.org/10.26521/PROFUTURO/2020/2/8430), valamint BÁNDI Gyula: A környezeti szabályozás útja az európai integrációban, példák illusztrálva. *Iustum Aequum Salutare*, 2018/2, 141.

A szabályozási folyamat megszakadása kudarchoz vezethet. Ha például szigorúan szankcionálják a hulladékégetést, de közben a közszolgáltatás nem támogatja a szelektív gyűjtést és a komposztálást, továbbá a társadalom jelentős rétege van kitéve az energiaszegénységnek, nincsenek jelen a hatóságok, illetve a társadalom nem ítéli el az égetést és nem lép fel ellene, akkor az előírás nem fog érvényesülni, hanem szimbolikus jogalkotás, látszatintézkedés marad. Ilyen helyzetben kétes kimenetelű megoldás lehet önmagában a szankciók szigorítása.⁶⁸

A jogi szabályozás, illetve annak változása maga is okozhat károkat, közvetve, a megengedett, előírt vagy ösztönzött magatartásokon keresztül, adott esetben – például a szabályozás által képviselt védelmi szint csökkentése miatt – alaptörvény-ellenes módon. Ilyenkor fennáll ugyan a jogalkotó alkotmányjogi felelőssége (az Alkotmánybíróság megsemmisítheti a jogszabályt), de a környezethasználók – még ha esetleg az ő lobbizásuk eredménye volt is a módosítás – aligha vonhatók jogi úton felelősségre. Szintén a környezetvédelmi felelősség szürke zónájába esnek az állami tulajdon működtetése során okozott olyan károk, amelyek magát az állami tulajdonban álló, természeti erőforrást érintik. Ezek érvényesítésére ugyanis – érdekkonfliktus hiányában – eleve nem használhatók, vagy nem is állnak rendelkezésre bizonyos jogérvényesítési mechanizmusok.⁶⁹

A szabályozási módszerek lehetséges kombinációi alapján a szakirodalom különböző környezetpolitikai típusokat, modelleket állít fel. Ilyen lehet (egymással versenyző modellként) a reaktív (a környezeti problémákra a felmerülésük függvényében válaszoló, védekező) és a proaktív (a problémák elébe menő, integrált) környezetvédelem.⁷⁰ Előbbit egyebek közt a szektorális megközelítések, közhatalmi aktusok, adótípusú ösztönzők és az utólagos kárelhárítási intézkedések túlsúlya, a civilszervezetekkel való csekélyebb együttműködési készség jellemzi, míg utóbbit ezzel szemben az átfogó megközelítések, az önszabályozás megjelenése, a tervezés, a partnerség. Előbbi eredményeit előszeretettel mérik a ráfordítások összegével, míg utóbbit (amelyek ugyanakkor csak később jelentkeznek) jóléti mutatókkal, a biológiai sokféleséggel, a gazdaságszerkezet változásával.

Az állam által érvényesíteni kívánt célok/szándékok szempontjából is lehetséges a környezetpolitikák tipizálása.⁷¹ Az úgynevezett „gyógyító környezetpolitika” az utólagos helyreállítást, a kialakult károk mérséklését célozza (például szennyezett területek kármentesítése, leromlott állagú épületek-településrészek megújítása). Általában ez a legköltségesebb, és egyben a legkevésbé hatékony környezetpoli-

⁶⁸ Például a hulladékgazdálkodási rendszer átalakítását célzó, 2020 tavaszi kormányzati elképzelések kapcsán felmerült, hogy a tervezett bírságtételek és büntetőjogi tényállások aránytalanok lehetnek. Az Országos Környezetvédelmi Tanács észrevételei, javaslatai és véleménye az illegális hulladéklerakás felszámolásáról és a hulladékgazdálkodási ágazat racionalizálásának első lépéseként a hulladékgazdálkodási hatóság felállításáról, továbbá egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról. Budapest, 2020. május 18.

⁶⁹ A polgári jogi felelősség vonatkozásában lásd PUMP: i. m., 140.

⁷⁰ A táblázat alapjául a következő munka szolgált: CSUTORA Mária–KEREKES Sándor: *A környezetbarát vállalat-irányítás eszközei*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2004, 44. Az alkalmazott megközelítéssel rokon az extenzív és az intenzív környezetvédelem egymástól való megkülönböztetése. Az extenzív környezetvédelem külső beavatkozásként érvényesül, míg az intenzív környezetvédelemben a felelősség elve és a károk felszámolása helyett az „előzetes gondoskodásra” kerül a hangsúly. SZLÁVIK: i. m., 205–208.

⁷¹ SZLÁVIK: i. m., 202–205.

itikai megoldás. A „*hatásorientált* környezetpolitika” szintén nem érinti a terhelések mértékét, de arra törekszik, hogy a hatásviselő (például a települések lakóövezetei) közeléből *eltávolítsa* a kibocsátókat (elkerülő út, védelmi övezet, zajvédő fal vagy növényzav létesítése, a hulladékok előírászerű/biztonságos kezelésének megszervezése, az ipar ipari parkokba/övezetekbe telepítése stb. révén). A „*forrásorientált* környezetpolitikát” a megelőzés elvének az előzményeként szokás említeni, amikor még csak a *kibocsátások csökkentéséről* volt szó. Kezdetleges, „csővégi” megoldások tartoznak ide, amelyek érvényesítését különféle szűrőberendezések, határértékek szolgálják. Végül igazi megoldásokat, hosszú távon a „*szervezetváltó, megelőző* környezetpolitika” érhet el, amely már a *gazdaság és a társadalom (a fogyasztási láncok) szerkezetének, a termelési és fogyasztási mintáknak a megváltoztatásáról* szól.⁷²

Érdemes felidézni az *Alkotmánybíróság környezetvédelmi alaphatározatát* is,⁷³ amely a környezeti jogalkotás egyik máig meghatározó, alkotmányossági mércéjének, a visszalépés tilalmának a kidolgozása során, egy konkrét jogi rezsim (védett természeti területek tulajdonjoga) megváltozása kapcsán párba állította egymással a megelőzést szolgáló (tulajdonosi, vagyonkezelői) eszközöket, és a felelősség eszköztárából az utólagos szankcionálást. Az adott helyzetben a testület a megelőzést szolgáló eszközöktől az utólagos szankcionálás felé való visszalépésben ragadta meg a védelmi szint nem megengedhető csökkentését, mint alkotmányellenes megoldást. A határozat egyértelműen jelezte, hogy a prevenciót szolgáló eszközök alkalmazása hatékonyabb az utólagos szankcionálásra építő környezetpolitikánál. Egyik elvi tétele szerint a környezet védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.

Ebben az okfejtésben kimondatlanul is egyszerre támaszkodik a testület a szabályozás alapelvi háttérére (megelőzés és helyreállítás elve), illetve módszertanára (hatékonyság). A határozat nem két eszközt, hanem kétfajta környezetpolitikai megközelítést, eltérő hangsúlyokat állít ezzel szembe. *A megelőzésre irányuló környezetvédelmet helyezi előtérbe, nem vitatva, hogy a szankcionálásnak, az utólagos felelősségre vonásnak is megvan a maga szerepe.*

4. Zárógondolatok

a) A felelősség a környezetvédelemben – mint láttuk – *komplex*; jogi szabályozásának is *többes funkciója van*. Rendelgetése mindenekelőtt, hogy *megelőzésre és elővigyázatosságra* készítse a potenciális károkozókat (már a tevékenység megtervezésekor, amikor mérlegelik a várható költségeket és hasznokat). Bizo-

⁷² A mai szabályozási gyakorlatban az utolsóként említett környezetpolitika még alig intézményesült. Eszközei lehetnek az átgondolt, környezeti szempontokat szem előtt tartó gazdaságfejlesztés, illetve terület- és településrendezés, az alacsony környezeti terhelésű ágazatok előnyben részesítése, a közszolgáltatások fejlesztése stb.

⁷³ 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 140–141. A határozat elvi tételét az AB az Alaptörvény hatálybalépése óta hozott határozataiban is hivatkozta. Lásd például a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatot.

nyos felelősségi alakzatok esetén (mint a büntetőjogban) a felelősségre vonásnak a *büntetés* (szankcionálás) és a generális prevenció deklarált feladata. Az is fontos, hogy (mint a polgári jogi kárfelelősség, egyes pénzügyi kötelezettségek)⁷⁴ megfelelő *biztosítékot nyújtson* a potenciális károsultnak az általa elszenvedett hátrány *kompenzálására*. A környezeti felelősségnek további lényeges funkciója a *helyreállítás* (reparáció), amit bizonyos esetekben a tényleges felelős megtalálásának, vagy felelősségre vonhatóságának a hiányában is teljesíteni kell (például a Kormány „háttérfelelőssége” vagy felelősségi vélelmek alkalmazása révén). A környezeti felelősség sajátossága ugyanis, hogy *hátrány (kár) nemcsak a tulajdonost éri*, hanem az egész közösséget, lévén közjóságról szó. Erre tekintettel (mivel a vagyoni kompenzáció önmagában nem állítja vissza a felborult környezeti egyensúlyt) adott esetben a károsulttal szemben (a károkozó költségére) indokolt helyreállítási kötelezettséget megállapítani.⁷⁵

A kárért való környezetjogi felelősség keretei közül kilépve a felelősségnek további jelentőséget tulajdoníthatunk, még ha az nehezen határolható is el a környezetpolitika általánosabb célkitűzéseitől. Ilyen lehet például a termelési-fogyasztási viszonyok átalakulásához (zöldítéséhez, fenntarthatóvá tételéhez), a társadalmi partnerek együttműködéséhez, a társadalom bizalmi tőkéjének növekedéséhez való hozzájárulás.

b) A környezeti felelősséggel összefüggő, szabályozás-módszertani kérdések kibontása során utaltam arra, hogy a környezeti károkért és az azzal összefüggő egyéb hátrányokért való felelősség jogi szabályozása nem értelmezhető a környezetvédelmi szabályozás mindenkori rendszeréből kiszakítva. A számos kapcsolóelem közül kiemeltem a szennyező fizet elvét, amely leegyszerűsítve a negatív környezeti externáliák figyelembevételét, a természeti erőforrások beárazását jelenti, a jogilag értelmezhető, illetve érvényesíthető károk körén kívül is. A megelőzés és az elővigyázatosság lépéseire szoríthatja a környezethasználókat, hozzájárulva az internalizációhoz, illetve a környezeti fenntarthatóság beépüléséhez. Erre figyelemmel a felelősség eszközeinek jelentős része rokon a piaci vagy gazdasági szabályozóeszközökkel, vagy akár azok egyik típusaként is értelmezhető.

c) A jogi szabályozás nem tükrözheti tisztán és következetesen a környezetpolitikai elképzeléseket, vagy a környezetjogi alapelveket. Különösen a gazdasági természetű vagy hatású szabályozóeszközökre igaz, hogy alkalmazásuk során gazdaságpolitikai, költségvetési logikák és szempontok, szabályozási „divatok”, vagy akár lobbyérdekek is jelentős befolyásra tehetnek szert.⁷⁶ A környezeti követelmények csaknem mindig egyúttal *gazdasági szabályok is* (a leginkább közismert példa erre a hulladék lehet, amely egyszerre szabályozási tárgy környezeti hatótényezőként és áruként is),⁷⁷ akár a megelőzést, illetve az ökológiai hatékonyságot szolgáló tech-

⁷⁴ SZALAI Ákos: A kár fogalma a polgári jogban és a joggazdaságtani irodalomban. Párhuzamok és ütközések. *Iustum Aequum Salutare*, 2018/2, 195–261.

⁷⁵ A környezeti kár „közösségformáló” voltára, illetve a helyreállítás elsődlegességére is utal PUMP: i. m., 335.

⁷⁶ A problémakör általánosabb értelmezésére lásd jelen folyóirat-számban BARTHA Ildikó–BORDÁS Péter–HORVÁTH M. Tamás: *Hős és antihős. Környezeti politika és pénzügyi szabályozás* (doi.org/10.26521/PROFUTURO/2020/2/8431).

⁷⁷ Jellemző szakirodalmi álláspont (egy a szabályozás-módszertanhoz más logikával közelítő szerzőtől), hogy a gyártói felelősség érvényesítésére, első ízben az elektromos és elektronikai hulladékok körében bevezetett,

nológiai fejlesztések (a fejlődés), akár az utólagos problémakezelés (a felelősség, a helyreállítás) költségeit vesszük figyelembe. A környezetvédelmi szabályokkal bele lehet avatkozni a versenybe, a piacok és a jövedelem, különböző megfontolások szerinti újrafelosztását lehet elősegíteni.

A környezetvédelmi felelősségi rezsim kiegészítése, finomhangolása során érdemes ezt úgy megtenni, hogy a környezetért nagyobb felelősséget, több kötelezettséget vállaló, az elővigyázatosságra, illetve megelőzésre saját döntésük alapján is többet fordító gazdasági szereplők lehessenek azok, amelyek kedvezményeket élveznek.

d) Mindemellett, amint azt a jövő nemzedékek szószólójának kezdeményezése is jelzi, a jogi felelősségi rendszer értékelésének legalább ilyen *fontos szempontja a gyakorlat*, vagyis hogy a hatóságok élnek-e a rendelkezésükre álló eszközökkel; amennyiben jelentkeznek környezeti károk, sor kerül-e a felelősség megállapítására, az elrendelt intézkedések végrehajtására, s azok révén a célállapotnak megfelelően javul-e a környezet állapota. Lényeges, hogy vannak-e ehhez kompetens hatóságok,⁷⁸ megfelelő eljárások is. A környezetállapot alakulása ugyanakkor nemcsak a felelősségi jog, hanem az egész környezetjog (ráadásul nemcsak a „környezetvédelmi jog,” hanem a környezetgazdálkodás teljes szabályozási keretrendszer)⁷⁹ teljesítményét is mutatja.

e) Egy új eszköz alkalmazása, vagy egy régi megváltoztatása mindig megfelelő igazolást igényel. A környezetvédelmi felelősséggel összefüggő elképzelések megvalósításakor a jogalkotónak minél nagyobb mértékben szem előtt kell tartania az elérni kívánt környezetpolitikai célokat, az egyes szabályozóeszközök rendeltetését és a többi eszközhöz való viszonyát, valamint el kell végeznie a megfelelő hatás-

visszagyjűjtési (és hasznosítási) kötelezettséget is gazdasági szabályozóeszköznek kell tekinteni (jóllehet, az előírás természete szerint a közvetlen magatartási előírások közé sorolható), annak a vállalat/ágazat szintjén megjelenő költségvonzatára, s egyidejűleg kalkulálható hasznaira (lásd erőforrás- és energia-megtakarítás) tekintettel. KLOEPFER, Michael: *Produktverantwortung für Elektroaltgeräte*. Duncker & Humblot, Berlin, 2001, 29.

⁷⁸ A környezetvédelmi hatóságok hazai helyzetének elemzésébe itt nem bocsátkozhatom bele, csupán utalok arra, hogy számos elemzés és alkotmánybíróvási határozat is érintette már a szervezeti integrációval (az önálló környezetvédelmi hatóságok megszűnésével), a hatáskörök átalakításával, az eljárási reformokkal, a közigazgatás személyzetével kapcsolatos folyamatokat, amelyek az utóbbi években negatív irányt vettek, és adott esetben ronthatják a környezetvédelmi követelmények érvényesülésének az esélyeit. Lásd például a 4/2019. (III. 7.) AB határozatot, amely nem látott ugyan visszalépést az önálló környezetvédelmi hatóságok megszüntetésében, de hiányolta a kormányhivatali döntésekben a környezeti szempontok nyomom követését biztosító garanciákat, illetve alkotmányossági kritériumként rögzítette, hogy a környezeti, természeti érdekek nem rendelhetők egyéb érdekek alá. A folyamatos átalakítások miatt (amelyek a többi szakigazgatási területet is érintik egyébként) a hatósági feladatok ellátásának a feltételei is romlanak, ami miatt mások közt a jövő nemzedékek szószólója is jelezte aggályait elvi állásfoglalásában: A környezetvédelem szervezeti rendszerével kapcsolatos elvárások, különös tekintettel a hatósági szervezetrendszer kérdéseire. Budapest, 2018. 05. 18., AJB-2683-1/2018. A környezetvédelmi igazgatás megerősítése érdekében szükséges, markáns intézkedések elmaradását teszi szóvá az OECD 2018-as környezetpolitikai teljesítményértékelése. *OECD Environmental Performance Reviews: Hungary 2018*, 27–28. (doi.org/10.1787/9789264298613-en). A dologi, személyi, pénzügyi és egyéb feltételek jelentőségét kiemeli a felelősség érvényesítésével összefüggésben a szószólói kezdeményezés V. fejezete és PUMP: i. m., 278.

⁷⁹ A bányászat, a vízgazdálkodás, a földhasználat, az erdő-, illetve a vadgazdálkodás és társaik joganyagát is beleértve.

vizsgálatokat. Csak így lehet elkerülni annak a veszélyét, hogy egy gazdasági természetű intézkedés a környezetvédelem köntösébe bújjon,⁸⁰ vagy épp ellenkezőleg, a környezetvédelmi törekvésekkel ellentétes irányba hasson.⁸¹ Ez ma, amikor a válságok hatására a gazdaság irányításában világszerte előtérbe kerül az állami szerepvállalás,⁸² ugyanakkor esetleg a csekélyebb jelentőségűnek tekintett tevékenységek esetén csökken a hatósági felügyelet, a magánjog világába engedve át bizonyos felelősségi viszonyokat,⁸³ különösen időszerűnek tűnik.

⁸⁰ Egy a 2020 februárjában elfogadott, Klíma- és Természetvédelmi Akciótervhez kapcsolódó, és a személyszállítási közszolgáltatást terhelő, környezetvédelmi biztosítékadási kötelezettség bevezetéséről szóló előterjesztést tárgyalt az Országos Környezetvédelmi Tanács 2020. 06. 16-án. Az intézkedés a járművek által okozott károkhoz igazodó mértékű összeg betétként való elhelyezésének kötelezettségéről szólt, ugyanakkor a biztosíték felhasználása a „környezetkárosító” járműflotta cseréjének költségeihez kötődött. Amellett, hogy a szabályozás módszere ellentmondásosnak tűnik, a testület véleménye szerint a biztosítékadási kötelezettség előírása a járműpark korszerűsítése helyett adott esetben a közszolgáltatók, illetve az önkormányzatok ellehetetlenüléséhez vezethet.

⁸¹ Utóbbira a szószólói kezdeményezés különösen a biztosítékok mértékével, összecszerúságával (az érintettekre háruló terhek mennyiségével) összefüggésben maga is felhívja a figyelmet.

⁸² Lásd BARTHA–BORDÁS–HORVÁTH: i. m.

⁸³ Az utóbbi években számos nagyságrendben történtek jogszabályváltozások az ügyfelek adminisztratív terheinek csökkentésére hivatkozva. Ilyen például a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CX. törvény, illetve a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésének egyszerűsítésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 360/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet, amelyek számos szakterületen engedélyeztetési kötelezettségeket iktattak ki. Megfigyelhetjük a korábban önkormányzati szervek (különösen a jegyző) által gyakorolt, államigazgatási hatáskörök visszavonását és nem egy esetben az eltörlését is, amelyekkel a kisebb jelentőségű (például állattartással, építkezésekkel kapcsolatos) helyi konfliktusok kezelésének a feladatait a közigazgatás elhárította magától. Az előírások betartása és a megelőzés helyett így sok esetben csak a már bekövetkezett kárért, zavaró hatásért való magánjogi felelősség érvényesítésének a lehetősége maradt. Lásd még FODOR László: *A falu füstje. A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon*. Gondolat, Budapest, 2019, 445.