

SULYOK KATALIN*

A természettudományos bizonytalanság szerepe a környezeti felelősség érvényesíthetőségében

Scientific Uncertainty and the Enforceability of Environmental Liability

ABSZTRAKT

A tanulmány a környezeti felelősség közjogi érvényesítésének szabályait vizsgálja, különös tekintettel arra, hogy a hatályos jogi szabályozás és a jogalkalmazói gyakorlat az okozati kapcsolat bizonytalanságát hogyan kezeli, és a szennyezéssel okozott károk feltárására és felszámolására vonatkozó felelősséget kire telepíti. A tanulmány kiindulópontja, hogy a természettudomány eredményeinek bizonytalan mivolta kihat a környezeti felelősség érvényesíthetőségére, mivel egy szennyezés és az annak forrása közötti okozati kapcsolatot nem lehet teljes bizonyossággal megállapítani. E cikk először a természettudományos bizonytalanság forrásait ismerteti, kitérve a bizonytalanság immanens jellegére. Majd bemutatja, hogy a kauzalitási bizonytalanságot hogyan kezeli a hatályos jogi szabályozás, végül javaslatokat tesz arra, hogy milyen jogalkotási lépések tennék méltányosabbá a környezeti felelősség telepítését olyan esetekben, amikor nem állapítható meg egyértelműen a kauzalitási kapcsolat a szennyezés és a szennyező között.

Kulcsszavak: tudományos bizonytalanság forrásai, környezeti felelősség, okozati vélelem, kármentesítés, környezetvédelmi célú biztosítékadás

ABSTRACT

This study examines the ways in which environmental liability for environmental harm is allocated under Hungarian laws and regulations and in the practice of domestic courts. Specifically, it focuses on how laws handle the uncertain nature of causal links between a given pollution and its possible source, and which actors should bear the costs of remediation. The study posits that the uncertain nature of scientific evidence impacts the way environmental liability can be allocated and enforced, as scientific evidence can never establish requisite causal links with absolute certainty. The article first enumerates and discusses the sources of scientific uncertainty and demonstrates that it inescapably burdens scientific evidence. It then examines how laws and regulations in force handle causal uncertainty and the ways in which liability for environmental harm is distributed among various actors. The study concludes with proposing legislative amendments in order to allocate environmental liability in a more equitable way in cases when the causal processes remain inherently uncertain.

Keywords: sources of scientific uncertainty, environmental liability, causal presumption, remediation of environmental harm, financial security instruments

* Dr. Sulyok Katalin egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék, Budapest; e-mail: sulyok.katalin@ajk.elte.hu.

A felelősség jogi fogalmában a kár és annak forrása közötti okozati kapcsolat inherens követelmény, a felelősség bírói megállapításához pedig elengedhetetlen a természettudományos bizonyítékok értékelése. Éppen ezért a jelen tanulmányban vizsgált közjogi jellegű környezeti felelősség érvényesítésének is az egyik kulcsa abban rejlik, hogy az okozati kapcsolat bizonytalanságát a jogszabályok hogyan kezelik, és a szennyezéssel okozott károk feltárására és felszámolására vonatkozó felelősséget kire telepítik. A szakértői vélemények és tudományos bizonyítékok ugyanis az esetek túlnyomó többségében nem képesek a jog által elvárt bizonyossággal igazolni az okozati viszony fennállását a környezethasználó tevékenysége és a szóban forgó szennyezés között. A jelen tanulmány a természettudomány eredményeinek e bizonytalan mivoltát, annak okait, valamint a környezeti felelősség érvényesíthetőségére gyakorolt hatását vizsgálja.

Az elemzés elvi kiindulópontja szerint a természettudomány bizonytalansága miatt a felelősség alól szabadulni kívánó környezethasználók mindaddig kedvező helyzetben lesznek, amíg a jogalkotó nem hoz értékválasztáson alapuló kockázatelelepítési szabályokat, amelyek képesek ezen aszimmetriát kompenzálni. A jövő nemzedékek szószólója által elkészített jogalkotási javaslatcsomag¹ számos, erre vonatkozó, konkrét javaslatot fogalmazott meg a hazai jogi szabályozás hiányosságainak kiküszöbölése érdekében. A jelen tanulmány e javaslatok által felvetett problémák körével foglalkozik, amikor azt vizsgálja, hogy a környezeti felelősség érvényesítését hogyan lehetne hatékonyabbá tenni. A vizsgálat szerint e tekintetben kulcsfontosságú kérdés, hogy a jogalkotó és a bírói jogalkalmazó hogyan tekint a természettudományos bizonytalanságra, és jogi megoldásaival mennyiben segít át-bridálni a bizonytalanság okozta jogi dogmatikai nehézségeket.

Az alábbiakban e tanulmány először a természettudományos bizonytalanság valódi természetét és okainak sokszínűségét tárgyalja, kitérve a bizonytalanság immanens jellegére. Ezt követően bemutatja, hogy a kauzalitási bizonytalanságot miként kezeli a hatályos szabályozás, valamint hogy azt a jövő nemzedékek szószólójának jogalkotási javaslataiban foglaltak közül milyen további lépések tehetnék méltányosabbá a már meglévő környezeti felelősségi szabályok kiegészítéseként.

1. A természettudományos bizonytalanság forrásai

A természettudományos szakirodalomban a természettudományos bizonytalanság (*scientific uncertainty*) fogalma tág értelemben azt a jelenséget jelöli, hogy a rendkívül összetett természeti jelenségek megértésének és leírásának tekintetében az emberi tudás bizonyos fokig mindig hiányos.² A bizonytalanság szűk értelemben pedig azt jelenti, hogy a tudományos kutatások mindig csak valószínűségi kijelen-

¹ A jövő nemzedékek szószólójának jogalkotási kezdeményezése a környezeti felelősség hatékonyabb érvényesítése érdekében, AJB-1495/2019, 2019. december 4. https://www.ajbh.hu/documents/10180/3157803/Jogalkotasi_kezdemenyezes_kornyezeti_felelossseg/4821a1da-bb6b-8659-e97f-66f8b679c17d (2020. 11. 30.).

² BROWN, James D.: Prospects for the Open Treatment of Uncertainty in Environmental Research. *Progress in Physical Geography: Earth and Environment*, 2010/1, 77. (DOI: 10.1177/0309133309357000).

téseket képesek tenni a természet jelenségeivel kapcsolatban, mivel egy adott paraméter pontos értékét illetően mindig fennáll bizonyos mértékű bizonytalanság.³ Ekképpen a tudományos bizonytalanság nem azonos a releváns bizonyítékok hiányosságával vagy ellentmondásosságával, amint azt a bizonytalanság köznyelvi jelentése sugallaná. Fontos hangsúlyozni, hogy a természettudomány e bizonytalan jellege a legpontosabb tudományos eredményeknek is velejárója, és ezért azt a tudomány folyamatos fejlődése sem lesz képes soha teljes mértékben kiküszöbölni.

A természettudományos bizonytalanság valódi természetének hangsúlyozása a környezeti felelősség kontextusában azért is különösen fontos, mert a jogászai döntéshozók – a jogalkotók és a jogalkalmazók – esetenként félreérthetik a bizonytalanság valódi jellegét, ami ahhoz vezethet, hogy teljesíthetetlen kritériumokat állítanak a tudományos eredményekkel szemben. Jelesül azt, hogy a jogilag irányadónak tekinthető szakértői véleményeknek a környezethasználó és az adott szennyezés közötti okozati kapcsolatot kétséget kizáró jelleggel bizonyítani kell. Amint azt látni fogjuk, a jog által elvárt, hagyományosan magas bizonyossági szintet a szakértői vélemények a természettudományos bizonytalanság folytán nem képesek teljesíteni. Ez pedig nem a szakértői elemzés pontatlanságára, hanem a tudományos kutatás strukturális tulajdonságaira, azaz a tudományos bizonytalanság forrásaira vezethető vissza.

A természettudósok régóta elemzik a természettudományos bizonytalanság okait, ám a jogirodalom szinte alig foglalkozik mélyrehatóbban a bizonytalanság forrásaival, és nagyrészt homogén jelenségeként kezeli a tudományos bizonytalanságot.⁴ Az alábbiakban ezért részletesebben is számba veszem a bizonytalanság okait, és bemutatom, hogy bár bizonyos forrásai csökkenthetők, vagy akár minimalizálhatók is, azonban a tudomány eredményeit bizonyos mértékig mindig áthatja a tudományos bizonytalanság,⁵ a természeti rendszerek és a természettudományos kutatás természete miatt.

A bizonytalanság tehát a természettudomány szükségszerű velejárója, amely teljes mértékben sosem lesz kiküszöbölhető, ezért annak kezelésére a jogszabályok-

³ MANGEL, Marc–LUDWIG, Donald–HADDAD, Brent: Ecology, Conservation, and Public Policy. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 2001, 487. (DOI: 10.1146/annurev.ecolsys.32.081501.114116). Ez az oka annak, hogy a tudósok minden eredményhez megbízhatósági intervallumot adnak. Ez jelzi azt a tartományt, amelyben a paraméter az adott idő százalékában található. Tudományos konszenzusként a 95%-os konfidencia-intervallum statisztikailag szignifikáns eredményt jelent. BRENNAN, Troyen A.: Causal chains and statistical links: The Role of Scientific Uncertainty In Hazardous-Substance Litigation. *Cornell Law Review*, 1988/3, 510.

⁴ FARBER, Daniel A.: Uncertainty. *The Georgetown Law Journal*, 2011/4, 901.; SMITH, Chris: Policy implications of uncertainty. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 2011/369, 4932–4937. (DOI: 10.1098/rsta.2011.0111); PEEL, Jacqueline: *Science and Risk Regulation in International Law*. Cambridge University Press, 2010, 378–379. (DOI: 10.1017/CBO9780511779879). A WTO gyakorlatához lásd Gruszczynski, Lukasz: *Regulating Health and Environmental Risks under WTO Law: A Critical Analysis of the SPS Agreement*. Oxford Scholarship Online, 2010, 30–34. (DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199578924.001.0001).

⁵ CARPENTER, Stephen R.: Uncertainty in Managing Ecosystems Sustainably. In: LEMONS, John D. (ed.): *Scientific Uncertainty and Environmental Problem Solving*. Cambridge, Cambridge University Press, Massachusetts: Blackwell Science, 1996, 126.

nak kell megfelelő válaszokat adniuk. A bizonytalanság gyökereinek jobb megértése segít abban, hogy a jogalkotó, illetve a jogalkalmazók szembenézzenek a felmerülő problémák mértékével és valós természetével. A bizonytalanság optimális jogi értékeléséhez ugyanis az szükséges, hogy a jogászai döntéshozók differenciáltan kezeljék a bizonytalanság különböző okait, és különbséget tegyenek a bizonytalanság csökkenthető, illetve kiküszöbölhetetlen formái között.

A tudományos bizonytalanság a természettudományos tények és tudományos módszertan bizonyos jellemzőire vezethető vissza. Bár a különféle tudományterületeknek sokszor vannak specifikus bizonytalansági tényezői, a bizonytalanság forrásai mégis tipizálhatók, mivel végső soron számos hasonlóságot mutatnak. A természettudományos szakirodalom a bizonytalanság okait többféleképpen csoportosítja, a jelen tanulmány ezeket összegezve egy átfogó osztályozást kíván nyújtani a tudományos bizonytalanság alábbi forrásairól:

1. a természetes folyamatok változékonyságából eredő bizonytalanság;
2. a természeti rendszerek kiugróan magas komplexitásából eredő bizonytalanság;
3. a modellezésből fakadó bizonytalanság;
4. a mérőeszközök hibáiból eredő bizonytalanság;
5. a hiányos vagy ellentmondásos adatokból eredő bizonytalanság;
6. a szubjektív értékelésből fakadó bizonytalanság;
7. nyelvi bizonytalanság;
8. ismeretlen ismeretlenek a természettudományban.

1.1. A természeti folyamatok változékonysága⁶

A természeti rendszerek viselkedése gyakran nehezen előre jelezhető,⁷ mivel változásainak egy része véletlenszerű, és emiatt rendkívül nehéz modellezni őket. Például egy adott faj populációjának méretére vonatkozó előrejelzések elkerülhetetlenül bizonytalanok, mivel a populáció mérete számos változó tényezőtől függ; például az élelemhez való hozzáféréstől, a ragadozók vagy a kórokozók számától.⁸ Mindezek miatt a jövőbeni populációra vonatkozó előrejelzéseket mindig terheli a természetes variabilitásból fakadó bizonytalanság, az teljes mértékben nem kiküszöbölhető ki. Az ilyen típusú bizonytalanság még az évtizedes adatsorok rendelkezésre állása esetén is megnehezíti a környezeti tendenciák pontos előrejelzését.⁹

⁶ REGAN, Helen M.–COLYVAN, Mark–BURGMAN, Mark A.: A taxonomy and treatment of uncertainty for ecology and conservation biology. *Ecological applications*, 2002/2, 618–628. (DOI: 10.1890/1051-0761(2002)012[0618:ATATOU]2.0.CO;2).

⁷ REGAN–COLYVAN–BURGMAN: i. m., 618.

⁸ REGAN–COLYVAN–BURGMAN: i. m., 618.

⁹ COOK, Carly N. et al.: Achieving Conservation Science at Bridges the Knowledge–Action Boundary: Achieving Effective Conservation Science. *Conservation Biology*, 2013/27, 671.

1.2. A természeti rendszerek rendkívül magas komplexitása

A bizonytalanság egy része a környezeti rendszerek rendkívül bonyolult jellegének következménye. Jól jelzi ezt, hogy gyakorlatilag lehetetlen leírni egy ökoszisztémát alkotó fajok közötti összes releváns kapcsolatot. Egy tápláléklánc-kutatás például egy több tucat fajt magába foglaló tengeri ökoszisztémában két adott faj között közel 28 millió különböző táplálkozási kapcsolatot talált.¹⁰ Az ilyen rendkívüli mértékű komplexitás csak a természeti rendszer nagymértékű leegyszerűsítése után modellezhető,¹¹ ami azonban nagyfokú bizonytalanságot eredményez a modell és a rendszer valódi viselkedése közötti konvergencia tekintetében.

A halgazdálkodás érdekében készített korábbi tápláléklánc-kutatások¹² arra figyelmeztetnek, hogy e komplex rendszerekben a fajok közötti közvetett kapcsolatokat a tudósok gyakran figyelmen kívül hagyják, ami alapjaiban téves fajkezelési megoldásokhoz vezet. Például ha csak a közvetlen fajkapcsolatokat veszik figyelembe, úgy észszerű kezelési előírásnak tűnik egy halászati szempontból fontos halfaj ragadozóinak gyérítése a halászati hozamok növelése érdekében. Azonban a fajok közötti közvetett kölcsönhatások okán könnyen előfordulhat, hogy a célfaj populációja ennek hatására épp, hogy csökkenni fog, hiszen a ragadozók csökkentésével megerősödhet a célfajjal versengő hal populációja. Következésképpen a ragadozók gyérítésével csökkenhet a célfaj populációja, ami pontosan ellentétes a kívánt eredménnyel. A bizonytalanság e típusa tehát szintén nem küszöbölhető ki.

1.3. A modellezésből eredő bizonytalanság

A bizonytalanság bizonyos mértékben a természetes folyamatok leírására szolgáló modellezéssel szükségszerűen együtt járó leegyszerűsítések eredménye.¹³ Az egyszerűsítés folytán ugyanis a modelltől egy olyan változót is elhagyhatnak a kutatók, amelyről később kiderül, hogy a rendszer viselkedésének meghatározásában releváns tényező. Továbbá bizonytalanságot szülhet a pontatlan modellezés is.¹⁴ Ennek egyik tipikus fajtája, amikor a tudósok némely esetben determinisztikus modellekkel írják le a lényegében sztochasztikusan, azaz véletlenszerűen viselkedő természeti rendszereket.¹⁵

Bizonytalanság abból is fakadhat, hogy nem minden esetben ismerjük a vizsgált állapothoz vezető összes releváns folyamatot, így ugyanazon természeti jelenséget

¹⁰ YODZIS, Peter: Must top predators be culled for the sake of fisheries? *Trends in Ecology & Evolution*, 2001/16, 80. (DOI: 10.1016/s0169-5347(00)02062-0).

¹¹ YODZIS (2001): i. m., 80.

¹² YODZIS, Peter: Diffuse Effects in Food Webs. *Ecology*, 2000/81, 261. (DOI: 10.1890/0012-9658(2000)081[0261:DEIFW]2.0.CO;2).

¹³ REGAN–COLYVAN–BURGMAN: i. m., 620.

¹⁴ MANGEL–LUDWIG–HADDAD: i. m., 489.

¹⁵ MANGEL–LUDWIG–HADDAD: i. m., 489.

többféle hipotézis is magyarázhatja.¹⁶ Ezt a fajta bizonytalanságot jól szemlélteti az ózonréteg elvékonyodását magyarázó, egymás mellett párhuzamosan használt tudományos modellek problémája. Kezdetben ugyanis három versengő tudományos elmélet létezett a légköri ózon bomlásának magyarázatára: egy dinamikus, egy napenergiái és egy kémiai elmélet.¹⁷ Ezek közös pontja a heterogén reakciók oksági szerepének kizárása volt, ám épp ezek bizonyultak később az ózonlyukképződés mögött rejlő valós mechanizmusnak.¹⁸

A modellalkotás bizonytalanságának egy másik csoportja abból fakad, hogy a modellek időnként bizonytalan paramétereket is magukban foglalnak,¹⁹ például amikor egy modell egy egyébként ismert kapcsolat bizonytalan küszöbértékeire támaszkodik.²⁰ E parametrikus bizonytalanság a modell magas absztrakciós fokából is eredhet, amely esetekben nem lehet pontosan megfeleltetni az elméleti modell összes paraméterét egy adott biológiai változónak.²¹

Amíg a tudományos közösség a versengő hipotézisek közül képes kiválasztani a helyes elméletet a kutatások előrehaladtával, a modellezési bizonytalanságnak a többi formáját nem lehet teljes mértékben kiküszöbölni a kutatás folyamán, így ez az egyik leginkább meghatározó bizonytalanságtípus.

1.4. Mérési hibák

A mérési hibának három fő típusát különböztetjük meg: a működtetési hiba, a műszerhiba és a szisztematikus hiba.²² A működtetés hibája a mérőkészülék kezelésének hiányosságaira vezethető vissza, a műszerhiba pedig magával az eszközzel kapcsolatos véletlenszerű problémákat jelenti.²³ A szisztematikus hibákat a részrehajló mintavételi eljárás okozza, amelynek oka lehet az eszköz hibás kalibrálása vagy az eredmények következetesen hibás rögzítése is.²⁴ A megfigyelő szubjektív elfogultságából eredő szisztematikus hibák esetenként a tudományterületen meggyökeresedett elméletek következményei is lehetnek, hiszen azok befolyásolhatják magát a megfigyelés eljárását is.²⁵

¹⁶ PAYNE, Mark R. et al.: Uncertainties in Projecting Climate-Change Impacts in Marine Ecosystems. *ICES Journal of Marine Science: Journal Du Conseil*, 73, 2016/5, 1274. (DOI: 10.1093/icesjms/fsv231).

¹⁷ O'REILLY, Jessica et al.: Characterizing Uncertainty in Expert Assessments: Ozone Depletion and the West Antarctic Ice Sheet: Characterizing Uncertainty in Expert Assessments. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 2011/5, 731. (DOI: 10.1002/wcc.135).

¹⁸ O'REILLY et al.: i. m., 731.

¹⁹ PAYNE et al.: i. m., 1277.

²⁰ GRUBLER, Arnulf–ERMOLIEV, Yuri–KRYAZHIMSKIY, Arkady: Coping with Uncertainties-Examples of Modeling Approaches at IIASA. *Technological Forecasting and Social Change*, 2015. szeptember, 214. (DOI: 10.1016/j.techfore.2015.06.004).

²¹ Payne et al.: i. m., 1277.

²² REGAN–COLYVAN–BURGMAN: i. m., 619.

²³ REGAN–COLYVAN–BURGMAN: i. m., 619.

²⁴ REGAN–COLYVAN–BURGMAN: i. m., 619.

²⁵ REGAN–COLYVAN–BURGMAN: i. m., 618–619.

A vizsgálatot végző személy által okozott hibák nagyrészt kiküszöbölhetők, a szisztematikus hibák pedig szintén csökkenthetők, amennyiben a kutatók ezeket megfelelő időben felismerik.²⁶

1.5. A nyert adatok bizonytalansága

A bizonytalanság egy része abból fakad, hogy a megfigyelésekből és a modellezésből gyakran csak kevés vagy kétértelmű adat nyerhető. Becslési hibák is előfordulhatnak, amelyek a nem megfelelően megválasztott statisztikai módszerekből eredő pontatlan adatokat jelentik.²⁷ A legtöbb vizsgált jelenség esetén ráadásul nem áll rendelkezésre kellően hosszú távú adatsor, ami tovább nehezíti a kellő bizonyosságú tudományos értékelések készítését.

1.6. „Ítéletalkotási bizonytalanság”²⁸ – a szubjektív következtetésekből eredő bizonytalanság

Megfelelő adatok hiányában a szakértőknek extrapoláció, illetve interpoláció útján, becsléssel kell kiegészíteniük a hiányzó adatsorokat, amely lépés szükségképpen tartalmaz szubjektív megítélésen alapuló következtetéseket is.²⁹ E szubjektivitás óhatatlanul bizonytalanságot eredményez, hiszen a megfigyelő értékítélete elfogult (*biased*) lehet. Az ilyen jellegű szubjektív torzítás klasszikus példája történt az ózonlyuk felfedezésekor is. A kutatók kezdetben következetesen mérési hibának tekintették, és ezért elvetették az ózonlyuk növekedését mutató adatokat,³⁰ mivel azok ellentmondtak az ózonszint dinamikájára vonatkozó valamennyi, akkoriban elfogadott természettudományos elméletnek.

A bizonytalanság e forrásával kapcsolatban pszichológiai kutatások arra is figyelmeztetnek, hogy az adatok lehetséges értelmezései közül a megfigyelő hajlamos előnyben részesíteni a minél egyértelműbb tudományos magyarázatot,³¹ illetve az általa várt eredményt megerősítő értelmezést.³²

1.7. A nyelvi megfogalmazásból fakadó bizonytalanság

A bizonytalanságnak ez a típusa a kétértelmű, homályos vagy kevésbé specifikus természettudományos fogalmazásból fakad.³³ Továbbá bizonyos kifejezések eltérő

²⁶ REGAN–COLYVAN–BURGMAN: i. m., 618–619.

²⁷ HARWOOD, John–STOKES, Kevin: Coping with uncertainty in ecological advice: lessons from fisheries. *Trends in Ecology & Evolution*, 2003/18, 618. (DOI: 10.1016/j.tree.2003.08.001).

²⁸ O'REILLY et al.: i. m., 737.

²⁹ REGAN–COLYVAN–BURGMAN: i. m., 621.

³⁰ GRUBLER–ERMOLIEV–KRYAZHIMSKIY: i. m., 215.

³¹ BROWN: i. m., 79.

³² BROWN: i. m., 79.

³³ REGAN–COLYVAN–BURGMAN: i. m., 618.

jelentéssel bírnak a természet- és a társadalomtudományokban, ami további nyelvi bizonytalanságot eredményez.³⁴ Például az *ok* és az *okozati kapcsolat* kifejezések eltérő jelentést hordoznak e két területen, aminek a jelentőségére a környezeti felelősség kapcsán az alábbiakban még visszatérek.

1.8. Ismeretlen ismeretlenek

Végül vannak olyan bizonytalansági tényezők, amelyek létéről tudunk (*known unknowns*), ám vannak olyan paraméterek, releváns kapcsolatok és hatásmechanizmusok is, amelyekről a tudományos közösség jelenleg még nem is tud.³⁵ Ez az ismeretlen ismeretlen (*unknown unknowns*), azaz a tudományos meglepetések terrénuma. Sok tudományterületen ugyanis egyszerűen nem ismerjük eléggé³⁶ az alapul fekvő folyamatokat ahhoz, hogy előre tudjuk jelezni egy rendszer viselkedését, illetve az azt meghatározó folyamatokat. A tudományos ismeretek folyamatos bővülése ellenére mindig lesz ilyen típusú ismeretlen, és így egy bizonyos fokú tudományos bizonytalanság.

2. Tudományos bizonytalanság a környezeti felelősség érvényesítésében

A tudományos bizonytalanság fent említett formái mind előfordulhatnak egy környezeti kár eredetét elemző szakértői véleményben. A fenti okoknál fogva egy természettudományos bizonyíték sosem tud teljes bizonyossággal szolgálni a vizsgált jelenséggel kapcsolatban. A természettudományos állítás bizonytalan marad egyrészt abban az értelemben, hogy egy szennyezés okáról és mechanizmusáról az adott időpillanatban korlátozottak lehetnek a tudományos ismeretek. Másrésztől még a folyamatos tudományos fejlődés ellenére is bizonytalan marad abban az értelemben, hogy csak valószínűségi kijelentéseket tud tenni a vizsgálandó jelenséggel kapcsolatban. Ezek az eredmények pedig nehezen fordíthatók le a jog által elvárt bizonyosságokra, és nehezen illeszthetők be a jogos – jogszerű dichotómiába.

A környezeti felelősség megállapításának kontextusában jellemzően kétfajta bizonytalanság okozza a legtöbb jogi problémát.

Egyrésztől némely esetekben a szennyező kiléte az idő múlása folytán tudományos módszerekkel sem állapítható meg, azzal kapcsolatban csak feltételezéseink lehetnek. Ilyenek például az ún. *történeti* vagy *örökölt szennyezések*, amelyek keletkezése óta eltelt hosszú idő ellehetleníti a forrás azonosítását. A környezeti károkért való közjogi felelősség egyik régóta megoldatlan kérdése, hogy hogyan lehet hatékonyan kezelni ezeket az *árván maradt szennyezéseket (orphan damage)*,³⁷ így

³⁴ GRUBLER–ERMOLIEV–KRYAZHIMSKIY: i. m., 215.

³⁵ GRUBLER–ERMOLIEV–KRYAZHIMSKIY: i. m., 214.

³⁶ BEVEN, Keith: Facets of Uncertainty: Epistemic Uncertainty, Non-Stationarity, Likelihood, Hypothesis Testing, and Communication. *Hydrological Sciences Journal*, 2016/9, 1652. (DOI: 10.1080/02626667.2015.1031761).

³⁷ DE SMEDT, Kristel: Is Harmonisation Always Effective – The Implementation of the Environmental Liability Directive. *European Energy and Environmental Law Review*, 2009/1, 2–18.

különösen azt, hogy ki legyen kötelezhető azok felszámolására, és milyen anyagi fedezet terhére.

Másrészt további problémát jelent, hogy e diffúz szennyezések ráadásul nemcsak időben, de térben is kiterjedtek lehetnek, és bizonyos szennyezéstípusok térben tovaterjednek. Ezért egy ingatlanon talált szennyezés okozati alapú hozzárendelése egy bizonyos környezethasználóhoz igen nehéz, vagy gyakran nem is lehetséges. Sok esetben a megtalált szennyezést kémiai tulajdonságai alapján több lehetséges ipari szereplő is okozhatta az adott területen. Ilyen esetekben a szennyezés molekuláinak egy meghatározott pontforráshoz való hozzárendelése (az ún. *fingerprinting*) tudományos módszerekkel nem lehetséges, így az okozati összefüggés (a szennyező kiléte) sem állapítható meg kellő bizonyossággal. Ilyen esetekben az eljáró hatóságok és bíróságok ún. versengő oksági viszonyokkal szembesülnek, amikor több lehetséges forrás jogi felelőssége is felmerül ugyanazért a szennyezésért.³⁸

A tudományos bizonytalanság e formáin túl szintén nehezíti a tudományos eredmények jogi értékelését, hogy a jogtudomány és a természettudomány eltérő kauzalitási felfogást vall.³⁹ Amíg a természettudomány egy jelenség okának tekinti a természetben előforduló mindazon tényezőket, amelyek az adott jelenségre vezetnek, addig a jogi értelemben vett okok szűkebben értelmezendők. Nem minden tényező számít jogi értelemben vett oknak, amit a természettudomány egy jelenség okának tekint.⁴⁰ Például a természettudományos szempontból a csúszós utat okozó időjárási viszonyok a bekövetkező autóbaleset okának tekintendők, azonban a balesetért való jogi felelősség megállapítása szempontjából az időjárás olyan okozati tényező, amely önmagában nem feltétlenül lesz jogilag releváns oka egy közúti balesetnek, hiszen annak ellenére valamely jogalany oki értelemben vett felelőssége szintén fennállhat a baleset okozásáért.

A jogi okozatiság gyakran az okozati lánc metaforájára építve azt felélelezi, hogy minden okozatnak van egy, a többi tényezőtől elkülöníthető és meghatározható oka, és így egy komplex eseménysor egyes elemei mindig visszavezethetők egy azt időben megelőző, különálló okra.⁴¹ A valóságban azonban az oksági folyamatok ennél jóval bonyolultabbak, és sokkal inkább hasonlítanak egy összetett oksági hálózatra, semmint lineáris láncolatokra. Ezért a természettudomány is ekként tekint az oksági tényezőkre, és nem lineáris eseményláncként igyekszik leírni az oksági folyamatokat.⁴²

³⁸ Hasonló problémával szembesültek az eljáró bíróságok az EBH2008. 1837. számú ügyben is: „A megismételt kármentesítési eljárásban a hatóság egyértelműen nem tudta megállapítani azt, hogy a telephelyen valószínűsített szennyezettséget milyen mértékben, melyik társaság termelő tevékenysége és/vagy mulasztása okozta, ugyanakkor bizonyított a szennyezettség ténye és jellege, továbbá az okozati összefüggés a telephelyi tevékenységek és a szennyezés, illetve a termeléshez felhasznált anyagok és mintákban kimutatott szennyező komponensek között, valamint nyilvánvaló módon elkülönült a tulajdonos és a birtokos (használó) személye.”

³⁹ BRENNAN: i. m., 471.

⁴⁰ HART, H. L. A.–HONORÉ, Tony: *Causation in the Law*. Oxford University Press, New York, 1985, 112–113. (DOI: 10.1093/acprof:oso/9780198254744.001.0001).

⁴¹ BRENNAN: i. m., 485–486.

⁴² HART–HONORÉ: i. m., 72.

A fenti példák is jelzik, hogy a tudományos bizonytalanság jelensége leginkább egy gazdasági szereplő és egy adott szennyezés közötti kauzalitási vizsgálat során okozhat problémákat a hatóságok, illetve a bíróságok számára. Ezek kezelésére a jogalkotó számos ponton beavatkozhat, leginkább az okozatisági követelmények meghatározása révén.

2.1. A jogi okozatiság mint jogpolitikai eszköz: a szennyező fizet elve és a kauzalitás

A környezeti károkért való közjogi felelősség terjedelmét – azaz a kármentesítésre kötelezhető jogalanyok körét – a jogszabályok által a szennyezés és a szennyező közötti kauzalitás kapcsolat tekintetében elvárt szorossága határozza meg. Ilyen értelemben az okozati összefüggés jogi kritériuma fontos környezetvédelmi jogpolitikai eszköz.

Az okozatisági vizsgálat szükségképpen két lépésből áll, még akkor is, ha az adott jogrendszer e két lépést nem különíti el élesen: a ténybeli és jogi okozatiság megállapításából. A ténybeli okságnak két altípusát különböztetjük meg: az általános és a speciális okozatiságot.⁴³ Az általános okozatiság jelöli meg az *elméletileg lehetséges* okok körét, tehát amelyek kémiai tulajdonságaik folytán alkalmasak a szóban forgó szennyezés előidézésére.⁴⁴ A specifikus okság pedig azt a tényezőt jelöli meg az általános okok között, amelyet az *adott kár tényleges* okának tartunk.

A környezeti felelősség kontextusában az általános okozatiság a szennyezés és egy adott környezethasználó tevékenysége következtében keletkező vegyületek kémiai azonosságán alapul. A különös vagy specifikus okozatiság pedig a szennyezés és a forrás közötti tényleges okozati kapcsolatot jelöli, ami jóval szűkebb kört jelent a szennyezés potenciális forrásához (azaz általános okához) képest. A jogi okozatiság követelménye pedig a ténybeli okok körét tovább szűkíti, és azt jelöli meg, hogy egy adott környezeti kár tekintetében melyik oksági tényező (a jelen esetben: melyik szennyező) jogi felelősségét lehet megállapítani, illetve bizonyos körben vélelmezni.

A fentiekből látható, hogy a jogi okság nem tényszerű, objektív kategória, hanem a jogalkotó – illetve a jogi okozatisági követelmények értelmezésekor a jogalkalmazó – szubjektív értékválasztásait tükrözi. Egyrészt a ténybeli okozatiságot alátámasztó bizonyítékokat sokszor terheli tudományos bizonytalanság, amelyek értékelése a jogalkalmazó feladata, így a kauzalitási kapcsolat a hatóság/bíróság meggyőződésének függvényében állapítható meg. Az okozati összefüggés tovább-

⁴³ BERGKAMP, Lukás–GOLDSMITH, Barbara: *The EU Environmental Liability Directive: A Commentary*. Oxford University Press, 2013, 70.

⁴⁴ Az angolszász tort law szabályai kifejezett követelményt állítanak e tekintetben. The American Law Institute: *Third Restatement of the Law of Torts for Physical and Emotional Harm*, § 26 Comment g. A hazai bíróságok is megemlítik a talált vegyületek kémiai okozatisági szerepét, mint a Kvt. 102. § alkalmazásának elvi előfeltételét. Például az EBH2008. 1837. számú ügyben eljáró megyei bíróság indokolását a Legfelsőbb Bíróság ekként idézi: „Nem sértette meg az alperes a Kvt. 101–102. §-ait, tekintettel arra, hogy a közigazgatási eljárás során több mintavételezési eljárással is alátámasztottan bizonyítást nyert, hogy a felperes tevékenysége, illetve jogelődjének tevékenysége alkalmas volt a szénhidrogén-szennyezés létrejöttére.”

bá nem is homogén követelmény, mivel két fajtája – a biológiai (kémiai) és a jogi okozatiság – tartalmában élesen elkülönül egymástól, ráadásul a jogi okozatossági tesztek is többfélék lehetnek. A jogalkotó, illetve a jogalkalmazók által megkövetelt jogi okozatossági kritériumok pedig alapvetően befolyásolják a szennyezők, illetve a szennyezést felszámolni törekvő hatóság lehetőségeit, tehát a közjogi felelősség érvényesíthetőségét.

A környezeti felelősség elvi alapját a szennyező fizet elve képezi az uniós és a magyar joganyagban is, azt az ELD irányelv 1. cikke és a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) is rögzíti a 102. §-ban. Az elv lényege szerint környezeti kár, illetve a közvetlen kárveszély okozója pénzügyi felelősséggel tartozik. E felelősség célja, hogy ösztönözze a gazdasági szereplőket (szennyezőket) a környezeti károkozás kockázatának minimalizálására.⁴⁵ A szennyező fizet elve a közigazgatási felelősség telepítése szempontjából fontos rendezőelv, és így jelentős szerepe abban áll, hogy – főszabály szerint – a szennyezőt kötelezi a környezeti károk megelőzésének, illetve helyreállításának költségei viselésére. Adott esetben tehát a kármentesítési tényfeltárára, a beavatkozás elvégzésére vagy a beavatkozás alatti kármentesítési monitoringra.

A Kvt. 102. §-a szerint a környezetkárosodásért, illetve környezetveszélyeztetésért való felelősség – az ellenkező bizonyításáig – egyetemlegesen terheli az ingatlanok a károsodás vagy veszélyeztetés bekövetkeztének időpontját követő mindenkori tulajdonosát és birtokosát (használóját). E felelősség alól a tulajdonos akkor mentesülhet, ha megnevezi az ingatlan tényleges használóját, és kétséget kizáróan bizonyítja, hogy a felelősség nem őt terheli. E szabály tehát lehetővé teszi, hogy a hatóság vélelmezze a szennyezéssel érintett ingatlan tulajdonosának objektív felelősségét az ingatlanán talált szennyezésért.⁴⁶ Az okozati vélelem alkalmazásának uniós és hazai gyakorlatát a következő alpont tárgyalja majd.

A szennyező fizet elvében benne rejlő okozati követelmény egyszerre két, egymással ellentétes jogpolitikai megfontolást is szolgál. Egyrészt a tényleges kauzalitási kapcsolat megkövetelése garanciális jelleggel bír a környezethasználók tekintetében. A nyelvtani értelmezés szerint ugyanis csak annak a gazdasági szereplőnek a pénzügyi felelőssége állapítható meg jogszerűen, amely *valójában* szennyező, tehát amely a szennyezés okozójának tekinthető. Az uniós jogban az EUMSZ német nyelvi változata éppen ezért a szennyező fizet elvet találóan okozói elvnek hívja.⁴⁷ A felelősség megállapításához tehát szükséges a gazdasági szereplő „szennyező” mivolta, amely követelményt végső soron az arányosság, a diszkriminációtilalom és a jogbiztonság elvei indokolják.

Ugyanakkor a szennyező fizet elv normatív alapot kíván nyújtani a tudományos bizonytalanság egyik jellegzetes problémájának kezelésére is, jelesül arra, hogy a beazonosítható forrás (okozó) nélküli szennyezések ne maradhassanak felelősök (azaz a kár felszámolására kötelezhető) nélkül. Ezért az Európai Unió Bírósága

⁴⁵ ELD irányelv (2) preambulumbekendés.

⁴⁶ A törvényi vélelem részletes elemzését lásd Böögös Fruzsina: A környezetvédelmi törvény 102. §-ának értelmezése a 2004/35/EK irányelv rendelkezései tükrében. *Közjogi Szemle*, 2018/4, 21–30.

⁴⁷ KRÄMER, Ludwig: *Az Európai Unió környezeti joga*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs 2012, 50.

(EUB) szerint a szennyező fizet elve alapján bizonyos körben van lehetőség az okozati kapcsolat *vélelmezésére is*, és így jogszerű a környezethasználó felelősségének vélelmezése is a szennyezés felszámolása tekintetében. Az okozatisági követelmények tehát e két, ellentétes megfontolások eredőjeként alakulnak a szennyező fizet elvének értelmezésekor.

A szennyező fizet elvében rejlő kauzalitási követelmények hazai joggyakorlatban való jelentőségére mutatnak rá a Kúria határozatai is. Ezekben az eljárásokban közös pont, hogy a felperes gazdasági társaság az alperes hatóság általi kötelezésének jogszerűségét támadta, amiért olyan szennyezés tekintetében kötelezték kármentesítési tényfeltárára, ahol a területen talált szennyezés annak kémiai tulajdonságai alapján nem volt elsődlegesen kapcsolatba hozható a felperes tevékenységével.⁴⁸ A Kúria azonban mindkét ügyben úgy találta, hogy a kármentesítésre kötelezés jogszerű, mivel a felperes a Kvt. 102. §-a szerinti nemleges bizonyítás nehézségei folytán nem tudta kétséget kizáróan bizonyítani, hogy a felelősség nem őt terheli a szennyezésért. A Kúria hangsúlyozta, hogy „a nemleges bizonyítás legkézenfekvőbb módja, ha a tulajdonos az általa használnak megnevezett személy környezetszennyező magatartását bizonyítja”.⁴⁹ Ez azonban a térben és időben nehezen lehatárolható, nem pontszerű szennyezések esetén sokszor nem is lehetséges.

Az egyik ügy felperese a Kúria döntése ellen alkotmányjogi panasszal élt, amelyben többek között épp azt kifogásolta, hogy a döntés ellentétes az Alaptörvény XXI. cikkében foglalt szennyező fizet elvével, mert az az indítványozó álláspontja szerint egyértelműen csak a szennyezést okozó entitás felelősségét mondja ki. Az Alkotmánybíróság a panaszt visszautasította, mert nem talált alkotmányossági problémát a szennyező fizet elvének olyan értelmezésével, amely lehetővé teszi az ingatlanutajdonosok felelősségének nem kauzalitási alapú vélelmezését.⁵⁰

A közjogi felelősség érvényesítésének egyik alapvető fontosságú kérdése tehát a felelősség telepítésének mikéntje az okozati viszonyok bizonytalansága esetén. A hatályos magyar jogszabályok megoldását (2.2.), valamint annak lehetséges kiegészítését, illetve továbbfejlesztési irányait (2.3.) tárgyalja a tanulmány fennmaradó része.

2.2. Bizonytalansági problémák kezelése a hatályos jogban: az okozatisági vélelmezése a Kvt. 102. §-a szerint

Az alábbiakban részletesebben vizsgálom, hogy az okozati viszonyok tudományos bizonytalanságára milyen válaszokat ad a hatályos hazai szabályozás. Az okozati bizonytalanság egyik lehetséges kezelési módja a szennyezésért való objektív felelősség megteremtése, amely alapján a környezethasználó felelőssége vélelmezhető kauzalitási kapcsolat hiányában is. Ennek lehetőségét ismeri el a Kvt. 102. §-a is, ahogy arra fentebb már utaltam.

⁴⁸ A Kúria Kfv. 37.043/2018/7. és Kfv. 37.216/2018/8. sz. határozatai.

⁴⁹ A Kúria Kfv. 37.216/2018/8. közigazgatási ügyben hozott határozata, 30. bekezdés.

⁵⁰ 3162/2019. (VII. 10.) AB végzés alkotmányjogi panasz visszautasításáról.

A környezeti károkért való közjogi felelősség hazai szabályozása az ELD irányelv keretei között alakul. Az ELD szándékosan nem harmonizálta a hatálya alá tartozó esetekben irányadó okozati követelményeket, mivel e kérdés már a kidolgozás folyamatában is nagy vitákat váltott ki a tagállamok között.⁵¹ Az EUB hangsúlyozza, hogy az okozati összefüggés meghatározásának követelményei az ELD alkalmazási körében is a tagállamok hatáskörébe tartozik.⁵² A nemzeti hatóságok tehát az okozati összefüggés fennállását a szennyezés és a feltételezett szennyező között saját jogrendszerük kauzalitási doktrínái szerint vizsgálják, és bizonyítják közvetlen bizonyítékok vagy megengedett okozati vélelmek révén.

Mivel a Kvt. 102. §-a nem kívánja meg az ingatlantulajdonos tevékenysége és a talált szennyezés közötti okozatiság bizonyítását a felelősség megállapításához, így szélsőséges esetben egy köztudottan nemszennyező (a telephelyen akár semmilyen környezethasználati tevékenységet sem folytató) ingatlantulajdonos felelőssége is vélelmezhető. Hasonló eset történt a Kúria által helybenhagyott ítéletben is,⁵³ ahol az alapul fekvő ügyben a hatóság egy ipartelep új tulajdonosát kötelezte tényfeltárára úgy, hogy a korábbi hatósági határozatokból kitűnt, hogy a szóban forgó szennyezést az ingatlan korábbi tulajdonosa okozta. Az elsőfokú bíróság határozatában hangsúlyozta, hogy az ELD irányelv uniós gyakorlata alapján „a területen bekövetkezett környezeti károkért... felelőssé tehetők azok a tulajdonosok is, akik a kárt nem maguk okozták”.⁵⁴

A Kvt. e törvényi véelme tehát szigorítja az ELD által előírt szabályokat, mivel az ELD kifejezetten a kauzalitás meglétéhez köti szabályainak alkalmazását,⁵⁵ és hatálya alatt csak szűk körben engedi okozati vélelmek használatát. Az irányelv ugyanis csak olyan okozati vélelmeket fogad el a szennyezés és a szennyező közötti kauzalitási kapcsolat bizonyításának megkönnyítésére, amelyek hiteles ténykörülményen alapulnak.⁵⁶ Az EUB ilyen körülménynek tekinti különösen a gazdasági szereplő létesítményének a megállapított szennyezéshez való közelségét, valamint a beazonosított szennyező anyagok és az említett gazdasági szereplő által a tevékenységei keretében használt anyagok egyezését.⁵⁷ Más szóval a szennyező és a szennyezés közötti általános (kémiai) okozatiság fennállása az egyik olyan hiteles ténykörülmény, amely alapján az EUB szerint a tagállamok az ELD hatálya alatt jogszerűen vélelmezhetik az okozatiság fennállását.

⁵¹ HEDEMANN–ROBINSON, Martin: *Enforcement of European Union Environmental Law*. Routledge, London and New York, 2016, 601. (DOI: 10.4324/9780203074848).

⁵² A C-378/08 számú, ERG és társai ügyben 2010. március 9-én hozott ítélet 55. bekezdése (ECLI:EU:C:2010:126).

⁵³ A Kúria Kfv. 37.459/2016/4. Közigazgatási ügyben hozott határozata.

⁵⁴ Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K. 27.095/2015/16. közigazgatási ügyben hozott határozata.

⁵⁵ Az ELD (13) preambulumbekzdése szerint az irányelv szerinti „felelősség megállapítása nem megfelelő eszköz a kiterjedt, diffúz környezetszennyezés kezelésére, amelynek esetében a negatív környezeti hatások nem kapcsolhatók össze meghatározott egyéni gazdasági szereplők cselekedeteivel vagy mulasztásával”. Az ELD 4. cikke ezért kifejezetten is kimondja, hogy az irányelv „csak olyan diffúz szennyezés esetén alkalmazandó, amelyek esetében okozati összefüggést lehet megállapítani az okozott kár és a gazdasági szereplők tevékenysége között”.

⁵⁶ C-378/08 ügy, ítélet, 56.

⁵⁷ C-378/08 ügy, ítélet, 57.

A Kvt. 102. §-a törvényi vélelme azonban explicit módon nem követeli meg a talált szennyezés és az ingatlan tulajdonos közötti általános okozatiságot a felelősség előfeltételeként. Ezért a törvényi vélelem nagy valószínűséggel nem minősülne az ELD szerinti megengedett okozati vélelemnek. Azonban az irányelv hatálya alatt van lehetőség annak szabályainál szigorúbb nemzeti szabályok megalkotására is. Az ELD 16. cikke az EUMSZ 193. cikkel együttesen értelmezve szigorúbb védintézkedések elfogadását teszi lehetővé, feltéve, hogy azok összeegyeztethetők az EUSZ és az EUMSZ szerződésekkel, és azokról a tagállam az Európai Bizottságot értesíti. Ezért felmerül a kérdés, hogy a Kvt. szabálya, amely kauzalitás hiányában, diffúz szennyezések esetén is lehetővé teszi a törvényi vélelem alkalmazását, jogszerű védintézkedésnek minősül-e.

Az EUB már számos nemzeti jog megoldását vizsgálta az ELD-hez képest bevezetett szigorúbb védintézkedésekkel kapcsolatban, legutóbb épp a magyar szabályozást is, igaz, akkor csak a felelősség egyetemleges jellege tekintetében. A Túrkevei Tejtermelő Kft. ügyében a Bíróság kiemelte, hogy tekintve, hogy az ilyen szabályozás az ELD irányelv által előírt mechanizmust a gazdasági szereplőkkel egyetemlegesen felelőssé tehető személyi kör meghatározásán keresztül szigorítja, az ilyen mechanizmus az ELD 16. cikkének hatálya alá tartozik.⁵⁸ A Bíróság továbbá hangsúlyozta, hogy a Szerződésekkel való összeegyeztethetőség követelményéből az következik, hogy a szigorúbb védintézkedések az ELD 1. cikkében meghatározott célkitűzésének megvalósítására, vagyis a környezeti károk megelőzésére és felszámolására kell hogy irányuljanak, másrészt tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogot, többek között annak általános elveit.⁵⁹ Máshol már részletesen vizsgáltam⁶⁰ a Kvt. 102. §-ának összhangját ezen általános elvekkel, így ehelyütt csak az arányosság követelményével foglalkozom részletesen. Ugyanis a hatályos felelősségi joganyag továbbfejlesztése mellett egyik fontos érv abban áll a jelen tanulmány szerint, hogy a Kvt. jelenlegi szabályai bizonyos esetekben aránytalan terhet rónak a környezet-használókra, amint azt a 3.3. pont részleteiben is tárgyalja.

Tény, hogy a hatályos törvényi vélelem szükséges és arányos mivoltát támasztja alá az a körülmény, hogy az egykori keleti blokk országai közül Magyarországon található a legtöbb, az ELD hatálya alá eső történeti szennyezés az Európai Unióban. Ez az adat azért is különösen meglepő, mert még a mind területét, mind korábbi, szocialista nehéziparát tekintve hazánknál jóval nagyobb Lengyelországnál is magasabb a Magyarországról notifikált esetek száma. 2016-ig ugyanis 573 esetet jelentettünk a Bizottságnak, míg Lengyelországból ugyanaddig csak 514, az irányelv hatálya alá eső szennyezésről van tudomásunk.⁶¹ A Kvt. 102. §-ának objektív törvényi vélelme lehetővé teszi, hogy a szolvens, felszámolási eljárásba nem

⁵⁸ C-129/16 számú, Túrkevei Tejtermelő Kft. v Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség ügyben (TTK-ügy), 2017. július 13-án hozott ítélet, 60. (ECLI:EU:C:2017:547).

⁵⁹ C-129/16 ügy, ítélet, 61.

⁶⁰ Sulyok Katalin: Az okozatiság követelményének fontossága a szennyező fizet elv érvényesítésében az uniós és a hazai joggyakorlat tükrében – válasz dr. Bögös Fruzsina tanulmányára. *Közjogi Szemle*, 2018/4, 31–38.

⁶¹ Commission Staff Working Document – REFIT Evaluation of the Environmental Liability Directive, SWD(2016) 121 final, 23., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0121> (2020. 11. 30.).

menekülő ingatlantulajdonosnak, illetve ingatlanhasználónak kelljen viselnie a károk feltárásának és felszámolásának jelentős anyagi terheit akkor is, ha a szóban forgó szennyezésért való oksági felelőssége nem igazolható.

Az objektív felelősségi rendszer tehát bizonyos esetekben méltánytalan eredményre vezet, amikor az a bizonyítottan nem szennyező ingatlantulajdonosra hárítja a kármentesítés tetemes költségeit. Mindezt a környezeti károkozás kockázatainak méltányosabb, arányosabb telepítése érdekében a Kvt. 102. §-a melletti további szabályokra volna szükség, amelyek finomhangolnák a szennyező fizet elvének érvényesítését a kauzalitás nélküli felelősség vélelmezése mellett.

2.3. A hatályos szabályok kiegészítése szükséges a felelősség méltányos telepítése érdekében

A jövő nemzedékek szószólójának jogalkotási javaslata több olyan módosítási lehetőséget is felvet, amelyek a szennyezésért való közjogi felelősség rendszerét a hatályos szabályozáshoz képest méltányosabbá tennék. A javaslatok e részében közös pont, hogy a szennyezésért való ok-okozati viszonyokat jobban figyelembe véve a felelősséget bizonyos keretek között szétterítenék a releváns piaci szereplők között ahelyett, hogy minden felelősséget az ingatlan tulajdonosára, illetve az államra, valamint végső soron – a kármentesítésekhez szükséges anyagi fedezet hiányában – a társadalomra hárítanák.

Az okozatiság hiányában is megállapítható környezeti felelősség alakzata aránytalan terhet ró azokra az ingatlantulajdonosokra nézve, amelyek valójában nem járultak hozzá tevékenységükkel a szennyezés kialakulásához. Ennek értelmében a több forrásból származó diffúz szennyezések kapcsán⁶², illetve a beazonosíthatatlan forrásból származó szennyezések esetén az volna az arányos jogalkotói megoldás, amely egységesen teríti a releváns piaci szereplők között a környezeti károk felszámolásával járó pénzügyi terheket.

2.3.1. Biztosítékadási kötelezettség – a ténylegesen okozó környezethasználó pénzügyi felelőssége

A hatályos szabályozással kapcsolatban a piaci szereplők egyik visszatérő kritikája abban áll, hogy a Kvt. rendszere mintegy kedvez a felszámolási eljárásba menekülni képes kisebb vállalkozásoknak, amelyek kevésbé tőkeerősek, és így az általuk használt technológia is nagyobb eséllyel elavult, illetve szennyező jellegű, mint a nagyobb piaci szereplők esetén, amelyek a reputációs és jogi kockázatok minimalizálása érdekében érdekelték a szennyezés megelőzésében, és így a tisztább ipari megoldások alkalmazásában. Továbbá, amikor egy szennyezés több lehetséges forrásból is származhat, a hatóság is nagyobb valószínűséggel fogja a piacról

⁶² A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet szerint nem pontszerű (diffúz) szennyezőforrásnak minősül az olyan szennyezőforrás, amelyet térben nagy kiterjedésű területhasználat alkot, illetve, ha az egyes tevékenységekhez kötődő terhelés nem határolható le.

elmenekülni nem képes, tőkeerős vállalkozást kötelezni a tényfeltárássra, kiváltképp akkor, ha a (feltételezhetően) okozati felelősséggel bíró gazdasági társaság nem ismert, már megszűnt, vagy az ingatlant hátrahagyta.

Ezért az okozatiság nélküli objektív felelősség alakzata a diffúz szennyezések esetén aránytalan terhet ró a nemszennyező ingatlantulajdonosra. Ráadásul előfordulhat, hogy az ingatlanán található – korábban ott keletkezett vagy oda vándorolt – szennyezés fennállásáról az ingatlan aktuális tulajdonosa nem is bír ismeretekkel. Bár a tartós környezetkárosodás tényét, mértékét és jellegét a tulajdoni lapra fel kell jegyezni,⁶³ amint arra a jogalkotási javaslatcsomag is rámutat, a környezeti terhek sajnos az esetek túlnyomó részében nem kerülnek időben feljegyzésre az ingatlan-nyilvántartásba, illetve a tartós környezetkárosodáson túl az ingatlanhoz kapcsolódó kármentesítési kötelezettségek feljegyzésére jelenleg nincs is jogszabályi kötelezettség. A szószóli javaslat arra is kitér, hogy az adásvételi szerződésekben sem kötelező kellék az érintett ingatlant terhelő környezeti terhek feltüntetése. Mindezen okoknál fogva az ingatlantulajdonos megfelelő információhoz jutása az ingatlanának környezeti terheiről a gyakorlatban nem biztosított kellőképpen.

A fenti helyzetre adna méltányosabb megoldást a pénzügyi biztosítékadási kötelezettség megteremtése, amely mellett a jogalkotó az ELD szabályainak átültetésekor már elkötelezte magát,⁶⁴ ám a vonatkozó kormányrendelet a mai napig nem született meg. A biztosítékadási kötelezettség különösen azokban az esetekben lenne méltányosabb megoldás a felelősség telepítése szempontjából a tulajdonos objektív felelősségének vélelmezéséhez képest, amikor a szóban forgó szennyezést nem a vélelem folytán felelősségre vont tulajdonos, hanem az ingatlan valamely korábbi használója idézte elő. A biztosítékadási kötelezettség megteremtése annak lehetőségét, hogy egy szennyezés felszámolására annak keletkezésekor, az oksági felelősséggel bíró környezethasználó biztosítéka adjon anyagi fedezetet.

A szószóli jogalkotási javaslat amellett érvel, hogy szükség van a bizonyos tevékenységi körben üzemelő környezethasználók esetében megbízható, elégséges és elérhető biztosítékadási kötelezettség jogszabályi alapjainak megteremtésére. A fentiek alapján látható, hogy a biztosítékadás kötelezettségének megteremtése valóban fontos kiegészítése lenne a Kvt. jelenlegi felelősségi rendszerének. A biztosítékadási kötelezettség lehetővé tenné, hogy az oksági felelősséggel bíró környezethasználó által nyújtott pénzügyi biztosíték szolgáljon a környezeti károk felszámolásának anyagi fedezetéül. Ezzel megelőzhető, hogy a szóban forgó szennyezés feltárására és felszámolására csak sokkal később kerüljön sor, amikor a szennyezés eredete nagyon nehezen bizonyítható kétséget kizáró módon, és ezért annak tetemes költségei egy jövőbeli, oksági felelősséggel nem bíró ingatlantulajdonost terhelnének.

Érdemes hangsúlyozni, hogy a jelentős méretű, szolvens környezethasználók sok esetben saját vállalati elvárásaik okán már rendelkeznek környezeti felelősségbiztosítással, illetve egyéb biztosítéki célú pénzügyi eszközökkel. Ezért a biztosítékadás feltételeinek jogszabályi rögzítése az elővigyázatos magatartást tanúsító környezet-

⁶³ 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet 4. § (2) bekezdés 21. pont, Kvt. 52. §.

⁶⁴ Kvt. 101. § (5) bekezdés.

használókat csak kedvezőbb helyzetbe hozná azáltal, hogy csökkenti a kisebb, a piacról károk esetén elmenekülni képes környezethasználók jelenlegi versenyelőnyét. Tehát a biztosítékkadasi kötelezettség nem jelent a piaci szereplők számára gazdasági versenyhátrányt, amennyiben az elfogadható pénzügyi eszközök körét a jogalkotó kellően tágan határozza meg, így elkerülve a már megfelelő eszközökkel rendelkező szereplők kötelezettségeinek duplikációját.

2.3.2. Állami pénzügyi fedezet megteremtése a beazonosíthatatlan szennyezések felszámolására

Az okozati viszonyok nem minden esetben rekonstruálhatók a természettudomány módszereivel. Ezért a jogi szabályozásnak az olyan helyzeteket is kezelni kell, amikor az okozati értelemben szennyező környezethasználó már nem azonosítható a szennyezés térbeli vagy időbeli kiterjedése folytán, ilyen eset többek között a történeti szennyezés. Hasonló helyzet áll elő, ha az oksági felelősséggel bíró jogi személy már megszűnt vagy fizetéképtelen, hiszen ez esetben szintén nincs megfelelő szereplő, aki a szennyezés felszámolására lenne kötelezhető, így e környezeti terhek tovább halmozódnak, környezeti és egészségügyi veszélyt idézve elő a jelen és a jövő nemzedékek számára.

Ezt a helyzetet szintén jogalkotói beavatkozás tudná orvosolni. A jogalkotási javaslat egy elkülönített kármegelőzési, beavatkozási alap létrehozását és/vagy a környezeti felelősség érvényesítését szolgáló, központi szerepet betöltő fejezeti kezelésű előirányzat elkülönítését szorgalmazza a mindenkori éves költségvetési törvényben, a Pénzügyminisztérium fejezetében önálló címként megjelenítve.

Ez a megoldás képes ugyanis egyedül méltányosan kezelni a beazonosítható forrás nélküli szennyezések problémáját. Ilyen esetekben a méltányos megoldás a jogszabályi szinten elviekben kimondott állami szerepvállalás⁶⁵ gyakorlati megvalósítása volna, a megfelelő költségvetési fedezet megteremtésével. E költségvetési kiadás bevételi oldala számos módon előteremthető, a jogalkotó döntésétől függően. Amennyiben a jogalkotó a gazdasági szereplőkre kirótt, adójellegű kötelezettséggel kívánja fedezni e kiadások részét vagy egészét – amint tette azt a hasonló problémák kezelésére az Egyesült Államok szövetségi kormánya⁶⁶ – úgy e modell az oksági értelemben beazonosíthatatlan forrásból származó szennyezések pénzügyi kockázatát terítené a tevékenységüknél fogva fokozott környezeti terhelés veszélyét jelentő vállalkozások között. Ezzel a megoldással a jogalkotó biztosítaná, hogy a környezeti károkozás terheit, illetve pénzügyi és társadalmi költségeit ne a jövő nemzedékek vagy a nemszennyező ingatlantulajdonos viselje, hanem az állami szerepvállalás jegyében annak fedezetét a központi költségvetés, illetve adott esetben részben a károkat tevékenységi körüknél fogva okozni képes piaci szereplők biztosítsák.

⁶⁵ A Kvt. 56. § (1) c) pontja szerint a központi költségvetés finanszírozza a környezetkárosodást megelőző intézkedéseket, a helyreállítási intézkedések költségeit azon esetekben, amikor az másra át nem hárítható.

⁶⁶ Az USA szövetségi szintű kármentesítési alapját létrehozó törvény: Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980, 42 U.S.C. § 9601 et seq.

2.3.3. Az állami nyilvántartások szerepe az okozati viszonyok rekonstrukciójában

A térben és időben nehezen lehatárolható, diffúz szennyezésekért való felelősség méltányos megállapításához kiemelten fontos, hogy az állam rendelkezzen minél hosszabb időskálára nézve visszakereshető adatsorokkal, amelyek tartalmazzák az egyes környezethasználatok típusát és a használt technológiára vonatkozó információkat. Ezek alapján ugyanis legalább közelítő jelleggel következtetni lehetne arra, hogy egy adott területen talált szennyezés távolabbról érkezett-e, vagy az adott ingatlan valamely korábbi használója által végzett ipari tevékenység melléktermékéből származhatott-e (azaz a szennyezés általános, kémiai okának tekinthető-e).

Ezen adatok gyűjtése és központi, nyilvánosan elérhető adatbázisban való őrzése sok esetben segítene beazonosítani az oksági szennyező kiletét. Ezért az adatbázis továbbá jelentős előrelépést jelentene a szennyezések kauzalitási viszonyait terhelő bizonytalanság csökkentésében. A használt technológiára vonatkozó információk döntő jelentőségűek az általános okozati viszonyok feltárásában, azaz annak megválaszolásában, hogy egy adott szennyezést kémiai értelemben egy adott környezethasználó ipari tevékenysége képes volt-e előidézni. A szennyezések oksági viszonyainak felderítését segítené elő a jogalkotási javaslat által sürgetett állapotvizsgálati kötelezettség bevezetése is, a felszámolási eljárásához kapcsolódóan.

Másrészt a környezethasználatokra vonatkozó, technológiai adatok gyűjtése és megőrzése segítené az ingatlan mindenkori tulajdonosát abban, hogy a Kvt. által megkövetelt módon, kétséget kizáróan bizonyítsa, hogy egy adott szennyezésért a felelősség nem őt terheli. A Kúria álláspontja szerint e negatív bizonyítás leginkább akkor lehet sikeres, ha a tulajdonos meg tudja nevezni azt az entitást, aki tevékenységi köre alapján okozója lehetett a szennyezésnek. E bizonyítási teher tekintetében a korábbi környezethasználatokra vonatkozó alapvető adatok tárolása számottevő segítséget jelentene.

3. Következtetések

A környezeti felelősség okozati viszonyainak feltárását és érvényesítését számos természettudományos bizonytalansági tényező nehezíti. A kárfelelősség jogi és elvi alapját adó szennyező fizet elvének érvényesítése éppen ezért nem minden esetben követi a szennyezések tényszerű okozati kapcsolatait. A hatályos rendszerben ugyanis sokszor az okozati értelemben szennyező környezethasználó nem fizet – amennyiben például fizetéképtelenné válik, vagy az ingatlant hátrahagyja –, míg bizonyos esetekben a nemszennyező ingatlantulajdonosnak kell állnia a kármentesítés költségeit a felelősség nem kauzalitási alapú vélelmezése folytán.

Ezen aszimmetriák felszámolása és ekképpen a környezeti felelősségi rendszer méltányosabb érvényesítése érdekében jogalkotói fellépésre van szükség. A szószólói jogalkotási javaslat számos konkrét javaslatot tartalmaz erre nézve. A jelen tanulmány csak azokkal az ajánlásokkal foglalkozott részletesebben, amelyek a szennyező és szennyezés közötti okozati kapcsolat bizonytalanságának áthidalá-

sára kínálnak a hatályos felelősségi rendszerhez képest méltányosabb, kiegészítő rendelkezéseket.

A környezeti célú biztosítékadás kötelezettségének megteremtése bizonyos esetekben oksági értelemben igazságosabb módon telepíti a kárfelszámolás költségeit, mint a Kvt. 102. §-ának nem kauzalitásalapú felelősségi vétele. A beazonosíthatatlan forrásból származó környezeti terhek jelentette pénzügyi és társadalmi költségek szétterítése a releváns piaci szereplők között, illetve a kár felszámolásához szükséges költségvetési fedezet megteremtése mind méltányosabb megoldás, mint a halmozódó szennyezések felszámolásának elodázása, megfelelő pénzügyi forrás hiányában. Ilyen esetben ugyanis a jövőbeli környezethasználó viseli a környezeti felelősség anyagi terheit, a jövő nemzedékek pedig mindennek a társadalmi – azaz egészségügyi és környezeti – költségeit. Végül a szennyezések kauzalitási viszonyait övező bizonytalanság érdemi csökkentését eredményezné egy olyan jogalkotási aktus is, amely a környezethasználatok alapvető technológiai információit gyűjtené és tenné visszakereshetővé minél hosszabb időtávon.

A fent említett jogalkotói lépések mind a szennyező fizet elvének finomhangolását valósítanák meg abból a célból, hogy az oksági értelemben szennyező entitás felelősségre vonásának lehetőségei bővüljenek. Hangsúlyozandó, hogy mindez nemcsak a természeti környezet és a lakosság egészségének védelmét szolgálná, hanem a jogszabályi előírásokat betartó, szolvens, és így a piacról elmenekülni nem képes környezethasználók gazdasági érdekeit is.