

FÜLÖP SÁNDOR*

A környezeti felelősség joga civil környezetvédelmi jogi szakértők nézőpontjából

Environmental Liability Law: Environmental Civil Experts' View

ABSZTRAKT

A környezeti felelősségi szabályok – például a környezeti felelősségi irányelv Európában vagy a környezeti felelősség törvényi előírásai az USA-ban – jelentős kompromisszumokkal terheltek, de a környezetvédelmi hatóságok még így is túlságosan engedékenyen hajlítják őket végre. A szennyezett területek állapotáról és a felelősség érvényesítéséről igen kevés információ férhető hozzá, ezáltal kicsi az esélye annak, hogy a rendszer önmagát korigálni tudja. Mindebben semmi meglepő nincs: a szennyezett területek megtisztítása vagy a szennyezés megelőzése rendkívül költséges; ha ezeket következetesen kikényszerítenék, az érintett iparágak nehéz helyzetbe kerülnének a környezetvédelemben kevésbé szigorú világrészekben működő versenytársaikkal szemben. Azokban a kivételes esetekben, amikor megpróbálnák velük szemben a környezeti felelősséget érvényesíteni, a vállalatok azonnal a korlátolt felelősség bástyái mögé menekülnek. Az ilyen helyzetekben a progresszív megoldásokhoz a közösségi részvétel nélkülözhetetlen. A jelen tanulmányban egy közérdekű környezetvédelmi jogász hálózatnak (Környezet és Igazságosság Hálózat) az európai környezeti felelősségi rendszerek hatékonyságának a növelésére, a holtpontról való elmozdulás elősegítésére tett erőfeszítéseit vizsgáljuk.

Kulcsszavak: környezeti felelősség, Európa-jog, környezeti felelősségi rendszerek hatékonysága, közérdekű környezeti jogászok hálózata

ABSTRACT

Environmental liability legislation, both the ELD in Europe and CERCLA in US, is burdened with significant compromises, but even if so, they are too leniently implemented. Moreover, rather scarce data are available on the liability cases and on the status of polluted sites, therefore the system is unable to amend itself. There is no reason to be surprised: expenses of protection or remedy of the polluted sites are enormous, the concerned industries would get into a poor competition position in the market if faced with too stringent liability. In the exceptional cases when their deeds are revealed and enforcement actions start, they still might retreat behind the bastions of limited responsibility of their companies. In such situations public participation is a vital element of any progressive outcomes. In the present study we examine the efforts of J&E, a network of public interest environmental lawyers to contribute to moving out the European environmental liability systems from their stalemate position and enhance their effectiveness.

Keywords: environmental liability, European Law, effectiveness of the environmental liability systems, network of public interest environmental lawyers

* Dr. Fülöp Sándor, egyetemi docens, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Víz- és Környezetpolitikai Tanszék; e-mail: fulop.sandor@uni-nke.hu.

A civil társadalom aktivitása kulcsszerepet játszik a szennyezett területek megtisztításával kapcsolatos környezeti felelősség kikényszerítéséért elsősorban felelős környezetvédelmi közigazgatási szervek munkájában, akár elfogadják ezt, akár nem. A jelen dolgozatban szeretném áttekinteni a civileket, azaz helyi közösségeket és társadalmi szervezeteket képviselő közérdekű környezetvédelmi jogászok álláspontját a környezeti felelősség joggyakorlatával kapcsolatban. A dolgozat második felében, jelentős részben az első fejezetben tárgyalt civil kutatásokra támaszkodva, megkísérlek egy áttekintést adni a környezeti felelősségi rendszerek hatékonyságát befolyásoló tényezőkről.

A környezeti felelősség témakörét itt most leszűkítve vizsgálom: csak a környezetre veszélyes anyagokkal szennyezett területek megtisztításával, az ilyen szennyeződések megakadályozásával, illetőleg a jogi felelősség megállapításának bonyolult rendjével foglalkozom. A kérdést közigazgatási jogi szempontból vizsgálom, mivel az európai környezeti felelősségi jog alap gondolata az, hogy csak akinek közvetlen, bizonyítható kára (egészségromlás, ingatlan értékcsökkenése stb.) származik a szennyezésből, az fordulhat polgári bírósághoz egy kártérítési perrel, azonban a természeti erőforrásokban hosszú távon jelentkező károk orvoslására a polgári jog nem elegendő. A legsúlyosabb hulladékgazdálkodási, vállalatvezetési stb. visszaélések elkövetőire büntetőjogi vagy legalább szabálysértési jogi felelősség vár, amelyet egyelőre szintén kirekesztek a vizsgálódási körömből. Ez a lehatárolás azonban mindenképpen mesterséges és elméleti csupán, a gyakorlatban a közigazgatási, polgári jogi és büntető jellegű jogkövetkezményeknek összehangoltan kell működniük, azok akár párhuzamosan is megállapíthatók, bár ez egyes esetekben vita tárgya lehet.¹

A környezetvédelmi társadalmi szervezetek nemzetközi hálózata, a Környezet és Igazságosság Hálózat (*Justice and Environment, röviden J&E*) másfél évtizede alakult, tizennégy európai országra kiterjedő szakmai szövetség, elsősorban közérdekű környezetvédelmi ügyvédek részvételével. A J&E a kezdetektől fogva elemzi, értékeli az Európai Unió környezeti felelősségi irányelvét (a továbbiakban: *ELD*; irányelv)² és jelentős szerepe volt abban, hogy 2017-ben az Európai Parlament egy meglehetősen harcos állásfoglalást³ adott ki a témában.⁴ Az állásfoglalás nyomán az Európai Bizottság Környezetvédelmi Igazgatósága 2020-ban megbízta a Környezet és Igazságosság Hálózatot, hogy gyűjtse össze az irányelvvel kapcsolatos civil és független tudományos véleményeket; szolgáljon új szempontokkal ahhoz, hogy miért

¹ FÜLÖP Sándor: Az EU Környezeti Felelősség Irányelv összehasonlítása az USA Superfund törvényével. 2020 (kézirat, megjelenés alatt, a továbbiakban: Fülöp, 2020a), 8.

² Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről. HL L 143., 2004.4.30., 56–75.

³ Az Európai Parlament 2017. október 26-i állásfoglalása a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (környezeti felelősségről szóló irányelv) alkalmazásáról (2016/2251(INI)). HL C 346., 2018.9.27., 184–191.

⁴ A szerző vezető szakértője a J&E jelenleg is folyó, környezeti felelősségi témájú kutatásainak. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/7th-eld-sc-201119_presentation_eld-project_sandorfulop.pdf (2020. 01. 14. – a szerkesztők).

nem elég hatékony a lakosság egészségét és a környezetet fenyegető szennyezett területek felszámolása, lényegében az Unió egyik tagállamában sem, és hogy hogyan lehetne ezen a helyzeten javítani. A következőkben tehát áttekintem a Környezet és Igazságosság Hálózat civil jogászainak eddigi eredményeit (1. fejezet), és ennek alapján megvizsgálom, hogy milyen lehetőségek állnak rendelkezésünkre a környezeti felelősségi rendszerek hatékonyságának javítására (2. fejezet).

1. A Környezeti Igazságosság Hálózat környezeti felelősségi kutatásai

A rendszerszemlélet mind a J&E kutatómunkájában, mind pedig a környezeti felelősségi rendszerek lehetséges fejlesztésében kulcsszerepet játszik. A környezeti felelősség megfelelő érvényesítése a megelőzés és a szennyező fizet elvei mentén megköveteli, hogy a hatóságok és az érintett közösségek kreatív módon alkalmazzák és értelmezzék az összes rendelkezésre álló jogi eszközt, amelyek egymást támogatva, kiegészítve vezethetnek eredményre. A közérdekű környezetvédelmi jogászok hálózatának erőfeszítései pedig éppen azért jelenthetnek komoly segítséget ebben a munkában, mert mindegyikük a saját jogrendszerének számos jogintézményéből kiindulva, a többi jogi megoldással összevetve találja meg a környezeti felelősség érvényesítésének leghatékonyabb módját. A következőkben tehát egy-egy J&E tanulmány tartalmát tekintem át és értékelem részletesebben.

1.1. Az ELD összevetése más nemzetközi jogi dokumentumokkal

A J&E környezeti jogászai a kétezertizedes évek elején az éppen csak hatályba lépett környezeti felelősségi irányelv átültetésével kapcsolatos problémáknak, és magának az új szemléletű felelősségi rendszernek a mélyebb megismerésére törekedtek. Az irányelv jobb megértéséhez a jogösszehasonlítás módszerét alkalmazták, ezért először egy olyan tanulmánnyal jelentkeztek, amelyben az ELD-t szisztematikusan összevetik a környezeti felelősség még hatályba nem lépett, mégis nagy hatású nemzetközi jogi dokumentumával, a *Luganói Egyezmény*⁵ illetőleg az *ENSZ Környezetvédelmi Programjának (UNEP) egy átfogó ajánlásával* a környezeti felelősség érvényesítéséről.⁶ A mintegy két évtizedes kodifikációs csatározások által megtépázott, számos kompromisszummal terhelt⁷ európai irányelv nem jött ki jól ezekből az összehasonlításokból:

⁵ *Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment*. Council of Europe, Lugano, 21 June 1993. (A továbbiakban: egyezmény.)

⁶ UNEP–Division of Environmental Policy: *Environmental Liability & Compensation Regimes relating to Environmental Damage: A Review*. December 2003. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29241/EnvLCRev.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (2020. 12. 05.).

⁷ Érdekes módon, az ellenkező utat bejárt jogalkotási folyamataik ellenére mind az amerikai, mind az európai környezeti felelősségi szabályozást súlyos kompromisszumok jellemezték. Az amerikai jogfejlődésben az új környezeti felelősségi rendszert (CERCLA) a *Love Canal* katasztrófa kirobbanását követő rendkívül erős társadalmi reakció és a *Carter* kormány mandátumának lejáratá miatt igen sietősen fogadták el, amihez persze

- A Luganói Egyezmény tárgyi hatálya szélesebb, az összes gazdasági tevékenységből származó veszélyes tevékenységet tartalmazza, és az érintett környezet fogalmát is szélesebb körben fogalmazza meg, különös tekintettel arra, hogy a levegőt nem hagyja ki a védendő tárgyak köréből, ahogyan azt az *ELD* teszi.
- Az Egyezmény és a *UNEP* ajánlása nem különíti el a környezeti károkat az emberi életben, egészségben és tulajdonban bekövetkezett károktól, jölehet a megelőzés és a kompenzáció lehetőségét szűkebben határozza meg.⁸
- A felelősség alóli kimentés terén a *UNEP* ajánlása hasonló az *ELD*-hez, de a *J&E* szerzői megjegyzik, hogy két kimentési lehetőség (a hatósági engedélyre és a tudomány jelenlegi állására való hivatkozások) csak az EU szakértők nyomására került be a szövegbe, a szövegezésben részt vevő összes többi nemzeti szakértő nem tartotta volna szükségesnek ezeket.
- Az okozati összefüggés tekintetében, amely hangsúlyosan hiányzik az *ELD* rendszeréből, a Luganói Egyezmény szigorúbb és hatékonyabb felelősségi rendszert ajánl, ami szerint a bíróságoknak a veszélyes üzemi felelősség (*strict liability*) érvényesítése során abból kell kiindulniuk, hogy az adott veszélyes tevékenység eleve milyen fenyegetéseket hordoz a környezetre, tehát egy lépést tesz az okozati összefüggés vélelmezése irányába.⁹
- Egy másik fájdalmas hiányosságra is rámutatnak a *J&E* szerzők a már elszennyezett területek helyreállításával kapcsolatban. Míg Európában a környezeti hatóságok nem kötelesek az úgynevezett árván hagyott területeket (*orphan sites*) mindenképpen megtisztítani, a *UNEP* az amerikai megoldást ajánlja, ahol egy jóval szélesebb körű felelősségi rendszerben a hatóságok elvégzik a szükséges munkálatokat, és jó eséllyel be tudják hajtani a költségeket a lehetséges felelősök négy csoportjának valamelyikén.
- Az egyetlen olyan terület, ahol az újabb technológiai tapasztalatok felhasználásával az *ELD* tovább tudott lépni a másik két, korábban született dokumentumhoz képest, hogy részletesen meghatározza, hogy a hatóságok milyen módon írhatják elő a helyreállítás módját, eredményét.¹⁰

1.2. Az irányelv átfogó értékelése

2013-ban, a hatálybalépést követő ötödik évben esedékes nemzeti jelentések az irányelv végrehajtásáról, majd a nemzeti jelentések 2015-ben esedékes, a Bizottság

komoly kompromisszumokra volt szükség. Európában, éppen ellenkezőleg, csaknem másfél évtizedes huzavona után fogadták el az *ELD*-t, itt viszont éppen azért volt szükség a kompromisszumokra, hogy végre érdemi eredményt tudjanak felmutatni. Részletesebben lásd Fülöp Sándor: *Contribution of the Environmental Liability Directive and its US Counterparts to the Prevention and Handling of Environmental Damages*. Dialóg Campus, Budapest, 2020 (megjelenés alatt; a továbbiakban: Fülöp, 2020b), 3–6.

⁸ Justice and Environment: *Key Differences between the ELD, the UNEP Guidelines and the Lugano Convention. Environmental Liability 2011. Legal Analysis* [a továbbiakban: Justice and Environment (2011)] Brno, 2011, 3. http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2011%20ELD%20comparison%20analysis.pdf (2020. 12. 05.).

⁹ Egyezmény 10. cikk; idézi: Justice and Environment (2011): i. m., 5.

¹⁰ Justice and Environment (2011): i. m., 4.

általi,¹¹ átfogó értékelése nagy lökést adtak az új jogintézmény hatékonyságának felméréséhez és elhelyezéséhez a környezetvédelmi jog intézményei között. Erre tekintettel, nem titkoltan a Bizottság befolyásolása szándékával, a J&E 2015-ben négy kulcsterületet illetően értékelést adott ki az irányelvről, a közérdekű környezetvédelmi jogász hálózat nézőpontjából.

A számos kritikai megjegyzés mellett ez a tanulmány tartalmazta azt a mondatot, amelyet a későbbi hivatalos uniós és szakértői elemzések, így a 2016-os REFIT analízis¹² is, visszatérően idéznek: „Erős meggyőződésünk, hogy a környezeti felelősségi irányelv értékes eszköz a környezet további romlásának megállításában és Európa természeti erőforrásainak megóvásában.”¹³ Előtte ugyanis nem akadt olyan átfogó környezeti felelősségi rendszer, amelyet egész Európában egységesen alkalmazhattak volna, sőt, a tagállamok többségében ez a fajta közigazgatási jogi felelősség, amely a szennyező fizet elvet igyekszik következetesen érvényesíteni, egyáltalán nem is létezett. Különösen a biodiverzitásnak az elszennyezett területekről kiáramló, veszélyes anyagokkal szembeni megóvása volt mostoha terület.

1.2.1. A környezeti felelősség érvényesítésének intézményi feltételei

A J&E tanulmány szerzői már észlelték, hogy egyes országokban (az EU országok többségében) a felelős környezeti hatóságok szinte teljes mértékben lemondtak az ELD alkalmazásáról. Emiatt legelőször is azt javasolják, hogy a hivatalnokokat megfelelően fel kell készíteni ennek az összetett, jogi-technológiai feladatnak az ellátására. A következő intézményi feltétel tárgyalásakor abból indultak ki, hogy a felelős hatóság természetesen önmagában nem tudja hatékonyan érvényesíteni a szennyező fizet elvet, és széles körben, hosszú távra szólóan felszámolni legalább a kiemelt területek szennyezettségét, ha nem működik együtt a társhatóságokkal (természetvédelem, talajvédelem, vízgazdálkodás, agrárigazgatás stb.). Az együttműködés legfontosabb területei a szennyezett területek felmérése, összetett szakmai értékelése, a leghatékonyabb intézkedések kiválasztása; egyebek között azért, hogy legalább azt a helyzetet elkerüljék, amikor az egyik közigazgatási szakterület jószándékú intézkedései károkat okoznak más szakigazgatási területeken. Az információcsere volna az együttműködés alapja, miközben mind a mai napig azt látjuk, hogy minden hatóság féltékenyen őrzi – mellesleg nem ritkán valóban jelentős vagyoni értéket képviselő – információs rendszerét. Általában az államigazgatási szakemberek nem lelkesednek újabb és újabb bizottságok létrehozásáért, azonban ebben a helyzetben a különböző ágazatok hivatalnokainak többé-kevésbé rendszeres személyes találkozója fontos bizalomépítő tényező lehetne, és kölcsönös előnyökhöz vezethetne.

¹¹ A Bizottság Környezetvédelmi Igazgatóságának (DG ENV) ELD honlapján található a DG ENV által megrendelt, kiterjedt kutatásokról szóló jelentésekkel együtt (<https://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>).

¹² REFIT Evaluation of the Environmental Liability Directive. Commission Staff Working Document, 4.4.2016, SWD(2016) 121 final.

¹³ Justice and Environment: *The EU Environmental Liability System – Statement*. Justice and Environment. Brno, 2015, 2. http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user_upload/Publications/2015/J_E_ELD_proposals_final.pdf (2020. 12. 05.).

Mindezek mellett a tanulmány aláhúzza, hogy az *ELD* kompetens hatóságainak folyamatos kapcsolatban kell lenniük az érintett helyi közösségekkel és a szakmai civil szervezetekkel, máskülönben esélyük sincs a szennyezett területek megfelelő feltérképezésére és kezelésére.

2015-ben még nem látszott illuzórikusnak az a javaslat sem, hogy az irányelvet¹⁴ tovább kellene fejleszteni a környezeti hatóságok másodlagos felelőssége felé, azaz hogyha a szennyező nem képes vagy nem hajlandó megtisztítani a területet, a hatóság számára legyen kötelező az intézkedés. Véleményem szerint jelenleg már látszik, különösen az amerikai *Superfund*¹⁵ és az *ELD* összevetéséből,¹⁶ hogy egy ilyen, valóban szükséges lépéshez az irányelv mélyebb, strukturális átalakítására lenne szükség, elsősorban a felelős személyek köre és a felelősség érvényesítésének jogi eszközei tekintetében. Még így is azonban, egy ilyen feladat kötelezővé tétele – amelynek nem vitásan minél előbb be kell következnie – olyan hatalmas pénzügyi és szakmai erőforrásokat igényel, hogy ahhoz az elszennyezett területekkel kapcsolatos károk és veszélyek sokkal mélyebb társadalmi tudatosságára, és ezzel együtt sokkal nagyobb politikai eltökéltségre lenne szükség.

1.2.2. A veszélyes üzemi felelősség és a III. melléklet kiterjesztése

A *J&E* folyamatosan kritikával illeti az irányelvet tárgyi hatályának szűkkörűsége miatt. Ennek egyik legfontosabb, a gyakorlatban már többször beigazolódott példája az, hogy a környezeti hatóságoknak az irányelv III. mellékletben fel nem sorolt tevékenységek esetén bizonyítaniuk kellene a vétkességet, ami az ilyen, tipikusan bonyolult szakértői ügyekben általában sikertelen. Ugyanakkor a jövőben felbukkanó összes újabb tényállásra nem készülhet a jogalkotó csak a lista folyamatos toldozgatásával; a *J&E* szerint ki kell mondani, hogy az elővigyázatosság elve alkalmazásával a listán nem szereplő veszélyes, környezetkárosító tevékenységekre is kiterjed a veszélyes üzemi felelősség. Ebben az esetben a III. melléklet listájára akár nem is lenne szükség, vagy a továbbiakban csak példálózó jelleggel kellene megtartani, ami jelentősen megkönnyítené a környezeti hatóságok és az érintett közösségek helyzetét.

1.2.3. Nyilvános *ELD* adatbankok

Az irányelv hatálybalépését követő másfél évtizedben egy pillanatra sem szorult háttérbe az a hivatalos álláspont, hogy az *ELD* hatékony alkalmazásának legfontosabb gátja az, hogy nem tudunk eleget arról, mi folyik valójában a tagállamokban, az egyes hatóságoknál, illetőleg az egyes elszennyezett területeken. A civil oldal legfontosabb törekvése ennek megfelelően az összes környezeti felelősségi eset összes részletének állandó hozzáférhetősége, egészen addig, míg azok végleg-

¹⁴ Elsősorban az 5. cikk (4) bekezdés és a 6. cikk (3) bekezdés vonatkozásában.

¹⁵ Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (Superfund) 42 U.S.C. § 9601 et seq. (1980).

¹⁶ FÜLÖP (2020a): i. m.

sen meg nem oldódnak (azaz igen hosszú ideig). A *J&E* véleménye szerint az ilyen adatbankoknak jelentős felvilágosító szerepe is lenne, amihez hozzátehetjük, hogy az érintett közösségeknek alapvető joga az, hogy tisztában lehessenek az őket fenyegető veszélyekkel. Az átláthatóság továbbá fokozhatná a hatóságok irányában a bizalmat, így a nyilvánossággal szorosabbá válhatna az együttműködésük.

Az átláthatóság mellett a jó kormányzás másik feltétele, az elszámoltathatóság is szorosan összefügg az adatok teljes nyilvánosságával. Az Unió szintjén az adatok megléte és jó minősége az egyes tagállamok teljesítményének összehangolása, nivellálása, a jó gyakorlatok terjesztése szempontjából is alapvető lenne. Végezetül az adatok gazdasági jelentősége is hatalmas, egyebek között azért, mert velük a biztosítótársaságok sokkal jobban meg tudnák tervezni a környezeti felelősséggel kapcsolatos ajánlataikat, ezáltal a pénzügyi fedezet jobban rendelkezésre állna az ilyen ügyekben. A környezeti felelősséggel kapcsolatos információk az ingatlanpiacot is kiszámíthatóbbá tennék, legalábbis a környezeti hatások tekintetében, ami erről az oldalról hatna jelentősen az emberek környezettudatosságára és cselekvési készségére.

Az adatbankokkal kapcsolatosan a gyakorló közérdekű környezetjogászok egy fontos követelményre figyelmeztetnek: az, hogy egy adatösszesség rendelkezésre áll a hatóság honlapján (aktívan szolgáltatott környezeti információ), még nem mentesíti a hatóságot a kérelemre történő (passzív) információszolgáltatás kötelezettsége alól.

1.2.4. A kár, a károsodott elemek fogalma és a súlyosság kritériumai

A negyedik témakör, amit a Környezet és Igazságosság Hálózat 2015-ben felvetett, az az *ELD* és nemzeti szintű végrehajtó szabályai alkalmazásában „kapuőr funkciót” ellátó definíciókkal kapcsolatos. A *J&E* ezzel összefüggésben kifogásolja, hogy a víz és a természet fogalmait a vízügyi keretirányelvből, illetőleg az élőhelyvédelmi irányelvből vette át az *ELD*, amely jogforrások alapvetően nem a felelősség érvényesítésére szolgálnak. Ugyanakkor a talajszennyezés súlyosságának fogalma az emberi egészség károsításához kapcsolódik, ami idegen, alkotmányjogi vagy polgári jogi elemet von be az alapvetően közigazgatási jogi fogalom körébe. A magam részéről egyelőre nem látom ezeknek a kifogásoknak a gyakorlati jelentőségét, nem találok még olyan jogesetekkel, ahol a felelősség érvényesítésének a fogalomrendszer itt említett elemeinek tisztázatlansága lett volna a gátja.

1.3. A környezetvédelmi civil szervezetek eszköztára

2016-ra a Környezet és Igazságosság Hálózat elérkezettnek látta az időt, hogy felkészítse országainak civil szervezeteit arra, hogy a környezeti felelősségre vonatkozó jogszabályokat, elsősorban az *ELD-t* és nemzeti megfelelőit nagyobb tömegben alkalmazni kezdjék, és ennek érdekében öt ország¹⁷ számára jogi „eszköztárat”

¹⁷ Spanyolország, Ausztria, Szlovákia, Csehország és Magyarország.

(*toolkit*) készített.¹⁸ A következőkben röviden áttekintem a *J&E* által a részvétel szempontjából legfontosabbnak tartott hét témakört.

1.3.1. Régi és új környezeti felelősségi szabályok együttélése

A *J&E* legelőször is el kívánta helyezni az *ELD* hatálya alá tartozó ügyeket a különböző környezeti felelősségfajták térképén, hogy a civilek a rendelkezésre álló jogintézmények közül mindig azt választhassák ki, amellyel a leghatékonyabban tudják képviselni az érdekeiket. Ebben a körben óhatatlanul beleütközünk az *ELD* szakirodalom¹⁹ örökzöldjébe, a legtöbb jogrendszerbe „csak úgy felülről belecsoportolt” *ELD* nyersfordítások, és a már természetesen meglévő, környezeti közgazgatási jogi felelősségi formák közötti összhang kérdésébe. Ezek a „rég” környezeti felelősségi szabályok vagy a környezetvédelem átfogó nemzeti kódexében, vagy az egyes ágazati joganyagokban helyezkednek el, vagy mindkettőben. Ez utóbbi egyébként a helyzet *Magyarországon*, ahol a környezet védelmének általános szabályairól szóló, 1995. évi LIII. törvényben (101–102. §), illetőleg különböző vízvédelmi és természetvédelmi jogszabályokban voltak és vannak is változatos felelősségi szabályok. Az *ELD* és a „rég” szabályok viszonya nagyon változatosan alakul a tagállamokban. 2013-ban mindenesetre tizenegy ország azt jelentette a Bizottságnak, hogy az *ELD* alá tartozó ügyük a megelőző öt évben egyáltalán nem volt. A *J&E* projektjében szerepelt közülük *Csehország*, ahol a helyi *J&E* szakértő megállapította, hogy nagyon sok környezeti felelősségi ügyük van, de ezeket a bevett szokások szerint a régi felelősségi szabályok szerint intézik. A *spanyol szakértő* emellett rámutatott, hogy náluk az általánosan használt, régi felelősségi szabályok alapvetően a bírságokra és egyéb szankciókra építenek, így a megelőzés vagy helyreállítás érdekében elrendelt tevékenységek is inkább szankciós jellegűek, és emiatt ő úgy látja, hogy az *ELD* megelőzésre irányuló törekvései nemzeti jogukban kevésbé tudnak érvényesülni.

1.3.2. A szennyező fizet elv és egyéb, környezetvédelmi és alkotmányos alapelvek

A *J&E* jogászai már ebben a viszonylag korai fázisban felvetették, hogy az *ELD* alkalmazása során kiderült: az irányelv nagyon sok fogalma, jogintézménye homályos tartalmú, ezért a jogértelmezés hagyományos történeti, szerkezeti, nyelvtani módszerein túlmenően szükség lehet az egész környezetvédelmi jogra, sőt a teljes alkotmányos berendezésre jellemző, bevett alapelvekre mint jogértelmezési eszközökre is. Az alapelvek segítségével a legáltalánosabb jogalkotói célok, a közösségek életét hosszabb távon is ellehetetlenítő, elszennyezett területek helyreállítása,

¹⁸ Justice and Environment: *A Message to Our NGOs: Environmental Liability. Toolkit Summary*. Brno, 2017. http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user_upload/Publications/2017/ELD_toolkits_summary_web.pdf (2020. 12. 05.).

¹⁹ WINTER, Gerd–JANS, Jan H.–MACRORY, Richard–KRAMER, Ludwig: Weighing up the EC Environmental Liability Directive. *Journal of Environmental Law*, 2008/2, 163–191.

illetőleg a szennyezések megelőzése körében koherens jogértelmezés válna lehetővé. Több ország – *Spanyolország, Ausztria, Szlovákia* – kezdeti *ELD* joggyakorlatában már alkalmazták a nyilvánvalóan ide tartozó szennyező fizet elvén túlmenően az elővigyázatosság és a megelőzés elveit, illetőleg az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésből ismert sajátos alapelvet, a környezeti károk helyreállítását a keletkezésük helyén. Csehországban az *ELD* tartalmának tisztázása végett környezeti felelősségi ügyben hivatkoztak már az egészséges környezethez való alkotmányos jogokra is, utalva az Európai Unió Alapjogi Chartájának 37. cikkére. *Magyarországon*, ha hasonló probléma merül fel, azaz a homályos rendelkezések értelmezéséhez alapvető segítséget kell igénybe venni, akkor okvetlenül meg kell említeni a jövő nemzedékek alkotmányos jogait vagy ennek másik oldalát, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére vonatkozó, alapvető érvényű kötelezettségeinket is.

1.3.3. A definíciók és az irányelv alkalmazásának tárgyi hatályát befolyásoló, egyéb tényezők

A korábbi alfejezetekben tárgyaltakhoz hasonlóan a *J&E* szakértők 2017-es tanulmányukban is rámutatnak a definíciók fontosságára, elsősorban azért, mert azok meghatározzák a szabályozás tárgyi hatályát. Ezzel együtt azt tapasztalták, hogy viszonylag kevés ország jogalkotója munkálta ki még az olyan kulcsfogalmak pontos meghatározását is, mint a *közvetlen környezeti fenyegetés*, vagy akár a *környezeti kár*. Utóbbinál egyébként az irányelv alapján és a vizsgált öt nemzeti jogból össze lehetett foglalni azokat a fogalmi elemeket, amelyekből a joggyakorlatban érdemes kiindulni:

- mérhető, jelentős negatív változások az egyes környezeti elemekben, vagy azok kockázata;
- az ökológiai szolgáltatások mérhető csökkenése;
- a természetvédelmi jellegű károk/veszélyek vonatkozásában ezen felül a nemzeti jogalkotók megadhatják a konkrét kritériumok listáját, amelyben egyebek között szerepelhetnek az érintett fajok meghatározott sajátosságai, számossága, veszélyeztetettsége, illetőleg az érintett védett területek nagysága, védettségi foka, a rajta található élőhelyek értékessége, valamint a fajok és élőhelyek jelentősége a nagyobb ökológiai hálózatok szempontjából.

1.3.4. A felelős személyek

Jóllehet a felelős személyek körét az *ELD* a nemzetközi és más nemzeti jogokhoz képest szűkebben határozza meg, lehetővé teszi, hogy ezt a kört kiterjesszék olyan személyekre is, akik ugyan formálisan nem végezték az adott tevékenységet, viszont mint menedzserek, tulajdonosok döntő befolyást gyakoroltak arra. *Szlovákia* élt is ezzel a lehetőséggel, így a környezetvédelmi hatóság másodlagos felelősként maga tisztítja meg a legveszélyesebb, elszennyezett területeket, és ez után fordul csak a felelős vállalatokhoz a költségei megtérítése érdekében. Kulcsmozzanatot, mégis kevesen vezették be a tulajdonos másodlagos felelősségét. Öröndetes, hogy e kevesek között *Magyarországon* is ott van, és a gyakorlatban is alkalmazza az

előírást, bár az ilyen esetek általában hosszú és elkeseredett pereskedést vonnak maguk után. Ugyancsak a magyar jog vezette be, bár kevesebb gyakorlati relevanciával, az egyetemlegesség és a tulajdonosi, illetőleg a befolyásoló személyek felelősségének rendkívül erős kombinációját. Érdekes megoldást tartalmaz a *spanyol jog*, amikor a megelőzésre szolgáló cselekményekre való kötelezést teljesen objektív alapon végzi, függetlenül attól, hogy adott esetben a veszélyhelyzethez ki és hogyan járult hozzá.

Azt látjuk tehát, hogy a *J&E* által vizsgált öt ország környezeti felelősségi jogában lényegében megtalálhatók a személyi felelősségi kör hatékony szabályai, csak nem együtt. Az tehát, hogy az áttörés elmarad, a rendszerszerű megközelítés hiányának tudható be. Egyfelől nincs olyan európai jogrendszer, amelyben valamennyi elem megtalálható lenne. Másfelől, bár a felelős személyek meghatározása valóban kulcsmozzanata a környezeti felelősségi rendszereknek, a teljes környezeti felelősségi szabályrendszernek harmonikusan igazodnia kellene egy esetlegesen szélesebb körben meghatározott személyi hatályhoz. Itt elsősorban a pénzügyi biztosítékok hatékony rendszerére, de egy sor más szabályozási elemre is gondolunk, mint a kár és veszélyhelyzet jogszabályi definíciója, vagy a megelőzés és helyreállítás körülményeinek részletes meghatározása.

1.3.5. A közösségi részvétel erős formája: eljáráskezdeményezési jog

A közösségi részvétel új jogintézményei, az információs, beleszólási és jogorvoslati jogok voltaképpen nem mások, mint az ügyféli jog önállósodott részjogosítványai. A következetes jogalkotó ennek folytán biztosítja az ügy urának járó lehetőséget az eljárás elindítására is – feltéve, ha arra megfelelő ténybeli és szakmai indokok szolgáltatnak alapot. Természetesen a *J&E* útmutatója is jelentős teret szentel a hatékony közösségi részvétel módozatainak. Fontos, hogy a helyi közösségek és civil szervezetek csak olyan ügyekkel forduljanak a környezeti hatóságokhoz, amelyekben az *ELD* szerinti eljárásnak helye van, tehát a III. mellékletben szereplő tevékenységekről van szó, vagy egyébként gondatlan, vagy szándékos magatartásról.

Rendkívül színes a szabályozási kép a vizsgált öt országban, abban az egyébként alapvető kérdésben, hogy ki lehet az irányelv szerinti közösségi részvétel alanya. Ausztriában a szorosabb értelemben vett érdekelttségük miatt egyébként is ügyféli joggal rendelkezők körén kívül az úgynevezett elismert környezetvédelmi egyesületek és a tartományi ombudsmanok indíthatnak *ELD* szerinti eljárásokat, míg a biodiverzitást érintő ügyekben bárki. A *cseh jog* gyakorlatiasabb, bárkinek megengedi az eljárás kezdeményezését, aki megfelelő információval rendelkezik egy meghatározott környezeti veszélyhelyzetről vagy kárról. A *szlovák jog* szerint elsősorban a jogaikban érintett személyeknek van eljáráskezdeményezési joguk, ugyanakkor ebbe a sorba veszik egyfelől az érintett ingatlanok tulajdonosai és kezelői mellett az adott régióban tevékenykedő környezetvédelmi civil szervezeteket is. Az ő részvételükhöz megfelelő tartalmú alapszabályra, illetőleg legalább egyéves igazolt működésre van szükség. *Spanyolországban* ugyanez az időtartam két év, és az alapító okiratra, illetőleg a területi érdekeltségre vonatkozó követelmények is fennállnak.

Formai követelmények általában nincsenek a környezeti felelősségi eljárás civil kezdeményezéséhez, de valójában a siker reményében csak úgy léphetnek fel a civilek, ha írásban, és megfelelő bizonyítékokkal alátámasztva adják be a kezdeményezést. A *cseh joggyakorlat* szerint viszont nem szükséges okvetlenül megjelölni a szennyezőt. Tegyük mindjárt hozzá, hogy az esetek többségében óvatosságból akkor is célszerű nem konkrét személyeket „megvádolni”, ha a kérelmező többé-kevésbé biztos abban, hogy ki miatt történt a szennyezés. A *szlovák jog* ezzel szemben előírja, hogy az *ELD* szerinti eljárást kezdeményező iratban a civil szervezet jelölje meg a szennyezőt, az elszennyezett területet, a szennyezéssel kapcsolatos egyéb tényeket és bizonyítékokat, illetőleg a kérelmező szervezetre vonatkozó részletes adatokat. A *magyar gyakorlatban* nem okvetlen szükséges, de lehetőség szerint csatolják még a szennyező magatartásra vonatkozó információkat, valamint az okozati összefüggésre vonatkozó adatokat.

Bár a kérelemre vonatkozó, formális vagy informális követelmények számosak, egyes tagállami előírások ennek megfelelően partneri viszonyt tételeznek fel a hatóság és a bejelentő között. Az *osztrák és a szlovák jog* kifejezetten ügyféli jogot enged számukra, míg azokban az országokban, ahol az eljárás kezdeményezése kevésbé formális, a civil szervezetek számára csak a szokásos részvételi (rész-) jogositványokat biztosítják.

1.3.6. A környezeti felelősségi eljárás idődimenziója

Az idő szempontjából a környezeti felelősségi ügyeket az a súlyos ellentmondás feszíti, hogy a talajban, talajvízben, élő szervezetekben gyorsan terjedő szennyezést minél előbb meg kell állítani, fel kell számolni, viszont a helyzet megoldása szakmailag, technológiailag és nem ritkán jogilag is általában rendkívül bonyolult, időigényes. A *J&E* kutatásban az *osztrák* kolléga arról számolt be, hogy a közepes vagy nagyobb környezeti felelősségi ügyek évekig elhúzódhatnak. A *cseh* résztvevő azon az állásponton volt, hogy bár az európai és a nemzeti jogalkotók általában nem szabnak konkrét határidőt arra, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság a lakossági bejelentés vagy saját észlelése után mennyi időn belül kell hogy intézkedjen, az ilyen ügyek természetéből az következne, hogy azonnal, haladéktalanul tegyék. Ami a civil kezdeményezést illeti, a *spanyol jog* mindenestre 10 napos határidőt szab a hatóságnak a válaszára.

1.3.7. A költségek viselése

Bár a szennyező fizet elv alapján a területek helyreállításának vagy a megelőzésnek a költségeit meglehetősen részletes szabályok határozzák meg és telepítik, a civil kezdeményezések vonatkozásában erről a legtöbb jogalkotó hallgat. Szerencsére „a vesztes fél fizet” elve (*loser pays principle*) általában nem érvényesül, így a bejelentő közösségeknek vagy szervezeteknek legalább attól nem kell tartaniuk, hogy a sikertelen eljárások végén még esetleg nekik kell a többi résztvevőnél és a hatóságnál felmerült, egyáltalán nem jelentéktelen költségeket viselniük. A környezeti felelősségi ügyekben a civil szervezetek által tett bejelentés, eljáráskezdeményezés illetékmentes az összes, a *J&E* által ismert európai országban.

1.4. A Környezet és Igazságosság Hálózat hozzájárulása a Bizottság Többéves Munkaprogramjához

A J&E többéves munkája, amelynek néhány mérföldkövét az előzőekben bemutattam, 2017-ben érte el azt a szintet, hogy már célul tűzhetette ki az Európai Bizottság Környezetvédelmi Igazgatósága (*DG ENV*) munkájának a befolyásolását. Erre az adott közvetlen alkalmat, hogy 2016-ban elkészült az *ELD* ügynevezett *REFIT* elemzése, amely azt állapította meg, hogy az irányelv hasznos és előremutató szabályait nem alkalmazzák megfelelően. A *DG ENV* a *Stakeholderekkel* (civil, akadémiai, hatósági és igen nagy számban gazdasági szakértők, lobbisták) egyeztetve egy többéves munkaprogramot (*Multiannual Work Program*) fogadott el. Ezt a munkaprogramot célozta meg a közérdekű környezetjogász hálózat a megszokott munkamódszerével, egy összehasonlító, gyakorlati szempontú tanulmánnyal.²⁰ A tanulmány szerkezete a munkaprogram három nagy problémaköréből és célkitűzéséből adódott.

1.4.1. Adathiány

Egy évtizeddel az irányelv hatálybalépése után még mindig lépten-nyomon azt lehetett hallani az európai és nemzeti hivatalnokoktól, hogy sajnos képtelenek megítélni az *ELD* alkalmazásának főbb nehézségeit, mivel nem rendelkeznek ehhez megfelelő információval. Ez az a helyzet, amikor a civil jogászok meglehetősen sarkosan fogalmazva fejezik ki elégedetlenségüket, és alig burkolt célzásokat tesznek a hivatalok tehetetlenségére, ellenérdekeltségére, nem beszélve az érintett gazdasági szektorokról, amelyek a hatóságokkal versengve szabotálják el az irányelv végrehajtását, és persze nem sietnek erről adatot szolgáltatni a nyilvánosság és az Európai Bizottság számára. Ez nagymértékben elzár minden további lehetőséget a környezeti felelősségi rendszer működőképességének javítása előtt, hiszen nem lehet tisztán látni, hol vannak a problémák, és az esetleges jó gyakorlatokat sem osztják meg így egymással a tagállamok. Arról nem beszélve, hogy az elhallgatott ügyek miatt az érintett helyi közösségek és kisebb civil szervezetek azt hihetnék, hogy ilyen jogintézmény nem is létezik, nemhogy akár ők is gyakorolhatnák a vele járó jogosultságokat. A vizsgált országok közül egyedül *Szlovákiában* létezik nyilvános *ELD* adatbázis, azonban a tanulmány elkészültéig mindössze két esetet rögzítettek benne.

Ebben a helyzetben a környezeti felelősség témaköre iránt érdeklődő civil vagy tudományos szakértőknek több helyről kell összeszedgetniük az információmorszákat. Próbálkozhatnak a környezetért felelős minisztérium vagy a megfelelő környezeti hatóságok honlapjaival, de jobban járnak, ha közvetlenül a *DG ENV* honlapjához fordulnak,²¹ mert ott legalább az egyes országjelentéseket, illetőleg nemzetközi kutatási eredményeket rendszeresen közzéteszik (és nem törlik néhány hónap vagy akár év múltán sem). Már ez a J&E tanulmány jelezte – aminek a témában a

²⁰ Ezúttal Ausztria, Észtország, Szlovákia, Spanyolország és Magyarország közérdekű környezetjogász szakértői vettek részt a kutatásban.

²¹ Lásd a 11. lábjegyzetben.

későbbi civil kutatásokban nagy jövője lehet –, hogy a környezeti károk, veszélyhelyzetek és a szennyezett területek nem láthatatlanok, ha az állami források vonakodnak is ezekről hírt adni. A helyi közösségek híradásai a közösségi médiában, a civil szervezetek önálló tényfeltáró kutatásai, vagy a független akadémiai közösségek érdeklődése sok, bár szórványos információt adhat, amit megfelelő technikával (*Big Data, data fishing stb.*) a hiányos állami adatszolgáltatás kiegészítésére, javítására is fel lehet használni.

A *J&E* javaslata ezen a téren az, hogy egyes civil szervezetek használják ki ezt a lehetőséget, illetőleg a meglévő állami adatforrásokhoz a közérdekű adatok általános, vagy a környezeti adatok speciális szabályai (vagy mindkettő) segítségével igyekezzenek hozzájutni, és azt a szélesebb körű nyilvánosság számára hozzáférhetővé tenni. Már 2017-ben jól látszott, hogy az *ELD* joganyaga továbbfejlesztésének az egyik legvalószínűbb témaköre éppen a környezeti felelősséggel kapcsolatos adatok rendszerezett gyűjtése és nyilvánosságra hozatala lehet. Ennek formája akár az irányelv módosítása, akár valamilyen hivatalos bizottsági állásfoglalás, útmutatás is lehet, mindenesetre a jelenlegi helyzet az Unió környezetvédelmi célkitűzésein túlmenően a közös piac szempontjából is tarthatatlan, hiszen a környezeti kártételeiket sikeresen, nagyobb állami segítséggel elrejtő cégek és igazgatási régiók tisztességtelen gazdasági előnyökhöz jutnak azokkal szemben, akiknek az ügyei valamilyen módon napvilágra kerülnek.

1.4.2. A környezeti felelősségi jog hatékonyságát meghatározó tényezők

a) A *J&E* tanulmánya abból indul ki, hogy a környezetvédelmi közigazgatási jogban megjelenő polgári jogi jogintézmény, a *veszélyes üzemi felelősség* sajátos hibrid helyzetet eredményezett. Figyelembe kellene venni, hogy egy veszélyes üzemi kártérítési ügyben a szereplők köre, a károkozó magatartás, a kár és az okozati összefüggés is sokkal egyértelműbb a közigazgatási környezeti felelősségi ügyekhez képest. Úgy látják, hogy az okozati összefüggés bizonyítása jelenti a szűk keresztmetszetet a környezeti ügyekben, hiszen egy iparterületen számos cég foglalkozik akár hasonló szennyezéssel járó tevékenységgel, így adott esetben a lehetetlenséggel határos annak bizonyítása, hogy melyikük okozta ténylegesen a környezeti kárral, veszélyhelyzettel járó szennyezést. Ha viszont az *osztrák* joghoz és joggyakorlathoz hasonlóan a tevékenység helye, közelsége, a felhasznált anyagok és technológiák alapján vélelmeznék az összes szóba jöhető üzem felelősségét, azaz a bizonyítási teher átkerülne arra az oldalra, ahol egyébként az összes szükséges ténybeli és szakmai információ rendelkezésre áll, az ilyen ügyek megoldhatóvá válhatnának. Tegyük hozzá, hogy az egyetemleges felelősség ebben a helyzetben tovább könnyítené a hatóságok dolgát, a felelősségi körbe vont vállalatok pedig egymás között megoldhatnák a felelősség mértékének igazságos elosztását. Ez hosszú és költséges perekkel járna, de közben a szennyezés eltávolítása vagy a veszélyhelyzet felszámolása már megoldott lehetne.

b) Még egy tényezővel számolni kell a környezeti felelősségi ügyek sikeres megoldása érdekében, ez pedig a *valószínűség jogi értékelése*. A modern jogrendszer, ami alatt az elmúlt két évszázad pozitívista elméleti háttérrel felépített rendsze-

reit értjük, az okozatossággal operálnak. Ez az egyszerűbb felépítésű jogviszonyokban nem jelent problémát, sőt jelentősen megkönnyíti a résztvevők életét: A okozta B-t, a többi tényezőtől pedig eltekintünk. Csakhogy egy olyan környezetvédelmi ügy, amelyben számos szennyezőforrás, a talajban és a felszín alatti vizekben modellezendő (illetve számítandó) terjedés, az érintett természeti erőforrások érzékenységeinek a tényezői, és még sok más, egyáltalán nem elhanyagolható determináns szerepel, az egyszerű okozatossággal nem jutunk messzire. A hatóságoknak vagy a bíróságoknak fel kell tenniük a kezüket, és el kell engedniük az ügyet. Megjelent ugyanakkor a valószínűségi értékek figyelembevételének a lehetősége azzal, hogy a környezetvédelmi jogi ügyekben a különböző természettudományos szakértőknek rendkívül nagy szerepük van, az ő tudományágaik pedig már évtizedekkel ezelőtt meghaladták a pozitívizmus túlzottan leegyszerűsített modelljeit.

c) A Bizottság *ELD-vel* foglalkozó hivatalnokainak régi dilemmája, hogy a tagállamok csaknem felében egyáltalán nem vezették be az *ELD* felelősségi rendszereit; a régi, több esetben az új követelményekkel nem teljesen kompatibilis, azonban bejáratott és bizonyos fokig mégiscsak hatékony *felelősségi szabályokat alkalmazák* inkább. A *J&E* jogászai ezt nem tartják eleve ördögtől valónak, ellenben javasolják, hogy az *ELD* kétségkívül meglévő, új, előremutató elemeit, így például a kármentesítés hármass, a korábbiaknál teljesebb rendszerét, a kármentesítés modern módszereit a régi bírságcentrikus közigazgatási jogi megközelítések helyett, vagy a közösségi részvétel kiemelt kezelését ötvözni kellene a meglévő jogintézményekkel. Az *ELD* formális „*copy paste*” beültetése helyett azonban inkább szisztematikusan fel kell mérni a régi és az új felelősségi rendszerek előnyeit, hátrányait, valamint a legjobb együttes alkalmazás feltételeit. Mindenesetre kerülni kell az olyan helyzeteket, amelyekben a régi és új felelősségi szabályokat párhuzamosan, esetleg két vagy több, egymással versengő hatóság egymás intézkedéseinek hatását kioltva próbálja alkalmazni.

d) Gyakorlati tapasztalataik és hosszas informális adatgyűjtés alapján a *J&E* jogászok alapvetően öt *költség- és időkategóriát* különböztettek meg a környezeti felelősségi ügyekben, amit véleményem szerint a lényegi üzenet sérülése nélkül háromra lehet csökkenteni. A „legkisebb” ügyek kategóriájára az a jellemző, hogy lényegében a szennyezőt az az egyetlen kár éri csak, hogy a környezeti hatóság megbírságolja a vállalatot, illetőleg a természetben maximum néhány millió forintos költséggel fel lehet számolni a veszély- vagy kárhelyzetet, és ez néhány nap, vagy akár néhány óra leforgása alatt meg is történik. Ezekben az ügyekben nyilvánvaló, hogy az *ELD* bonyolult jogi mechanizmusát kár lenne működésbe hozni.

A másik végletet az évtizedenként legfeljebb egyszer bekövetkező, nagy ipari szennyezési esetek jelentik, amelyekben a kár milliárdos nagyságrendű, és a helyreállítás, ha egyáltalán megtörténik, megtörténhet, évekig, évtizedekig is eltarthat. Ezekben az esetekben pedig azért nincs értelme az új környezeti felelősségi jogintézmények (*ELD*) alkalmazásának, mert egészen biztos, hogy a legfontosabb társadalmi céljukat, elsősorban a szennyező fizet elv érvényesítését nem fogják elérni. A szennyező, ha akarná, sem tudná a kárt felszámolni, vagy a felszámolás költségeit megtéríteni, illetőleg a biztosítók is kihátrálnak az ilyen ügyek mögül, hiszen a teljesítéssel magukat és a viszontbiztosítóikat is felszámolnák. Ha a hazai gya-

korlatból megemlíjtük az utóbbi negyven év ebbe a kategóriába tartozó ügyeit, a Metallochemia-szennyezést, a tiszai ciánszennyezést, a kolontári katasztrófát, az esetleg még ide sorolható Illatos úti talajszennyezést, akkor láthatjuk, hogy ezekben az esetekben mindenképpen az államnak kell a zsebébe nyúlania és lefolytatnia a kármentesítést, ami sajnos általában csak addig történik, amíg a társadalmi figyelem el nem ül.

Az *ELD*-nek és a megelőzés, illetőleg a szennyező fizet elv érvényesítésére szolgáló más környezeti felelősségi rendszereknek tehát elsősorban a két szélső eset közötti ügyekben van létjogosultsága. A néhány tíz milliós, esetleg százmilliós nagyságrendű károk esetében van még remény arra, hogy a felelőst megtalálják és rákényszerítsék a helytállásra, de arra is komoly esély van, hogy a felelős mindent meg is fog kísérelni, hogy szabaduljon a felelősség alól. Egy jól kimunkált fogalomrendszerrel, következetes és szigorúan zárt felelősségi szabályokkal az ilyen eseteket sikeresen lehetne kezelni, még akkor is, ha ezek is szinte törvényszerűen évekig elhúzódhatnak. A másik két nagyságrendű ügykategóriában egyfelől a szabálysértési és a tisztán közigazgatási jogi szankcióknak, bírságoknak lehet nagyobb szerepe, illetőleg másfelől, a társadalomnak jelentős károkat okozó magánszemélyekkel szemben, a büntetőjognak.

e) Valamennyi esetben a hatékony jogi fellépés elengedhetetlen feltétele az *érintett közösségek és a környezetvédő civil szervezetek bevonása, aktív részvétele*. Tekintettel arra, hogy az ügyféli jog önállósodott részjogosítványairól van szó, azok a gyakorlatban szét is válnak egymástól, az esetek túlnyomó többségében csak az információs jogokkal élnek az érintett közösségek és szervezetek. Ennek is természetesen nagy jelentősége lehet, általában másként működnek a hatóságok, ha folyamatosan számot kell adniuk a munkájuk eredményességéről. Az esetek optimista becslés szerint is legfeljebb 5%-ában jutnak el a civilek a részvételéig, információ, javaslatok, esetleg tiltakozás bejelentéséig, a harmadik pillér, az *ELD* 13. cikke szerinti jogorvoslati jog pedig inkább csak elvi lehetőség, hiszen az ezzel járó költségeket, szakmai feltételeket nagyon kevés társadalmi szervezet vagy helyi közösség tudja biztosítani. A *J&E* jogászai ezzel kapcsolatban felhívják a figyelmet, hogy az *ELD* erős közösségi részvételi jogosítványai nem sokat érnek, ha nincsenek, akik hajlandók és képesek is azokkal élni, tehát a tagállamok felelőssége a pusztán lehetőség biztosításán messze túlmutat, alkalmazniuk kell a részvételre képesítés eszköztársadalmát is.²²

1.4.3. Pénzügyi garanciák

A környezeti felelősségi ügyek differenciálása költség- és idővonzatuk alapján nagy jelentőséggel bír a rendelkezésre álló erőforrások hatékony elosztásában, nemcsak a hatóságok, de a gazdasági szektor oldalán is. Ha a káresemények nagysága jobban behatárolható, akkor a biztosítási összeg és más pénzügyi garanciák

²² Justice and Environment: *National Experiences in Key Questions of Environmental Liability – Comparative Study*. Brno, 2017 [a továbbiakban: Justice and Environment (2017)] 9. http://www.justiceandenvironment.org/fileadmin/user_upload/Publications/2017/ELD_study_web.pdf (2020. 12. 05.).

nagysága is sokkal pontosabban megállapítható, ami jelentős megtakarításokkal járhat.

- A *J&E* kutatásai alapján a következő pénzügyi garanciák megfontolása javasolt:
- közös kockázati alapok az azonos területen vagy szakmai körben működő vállalatok részére, ami amellet, hogy a felelősség beállta esetén segítséget jelenthetne a tagok számára, adott esetben előnyöket, engedményeket is maga után vonhatna különböző állami vagy magán (biztosítási) partnerekkel szemben;
 - elkülönítve kezelt letétek, biztosítékok, amelyekből a hatóságok megfelelő eljárás során lehívhatják a felelős vállalat által elszennyezett területek helyreállításához vagy megóvásához szükséges összegeket;
 - a csőd és felszámolási eljárások hitelező-kielégítési sorrendjének olyan módosítása, amely a környezeti károk felszámolását előnyben részesíti.

A Környezet és Igazságosság Hálózat jogásza a pénzügyi biztosítékok területén általánosságban azt javasolják, hogy differenciáltan kell kezelni a hosszabb ideje problémamentesen, felelősen működő vállalatokat, a tisztavirág-életű, kalandor vállalkozásokkal szemben. Utóbbiaknál jóval szigorúbb pénzügyi garanciákat kell előírni, és gyakrabban, alaposabban ellenőrizni, hogy azok folyamatosan rendelkezésre állnak-e.

2. A környezeti felelősségi rendszerek hatékonyabbá tételének területei

A környezeti katasztrófahelyzetek létrejötte, kiterjedése és kezelése általában sok tényezőtől függ, ennek megfelelően a környezeti felelősségi rendszerek is több összetevőből állnak, amelyeknek lehetőleg összehangoltan és célirányosan kellene működniük. A következőkben áttekintünk néhány olyan jogintézményt, amelyek jó eséllyel fontos szerepet játszhatnak egy ilyen átfogó rendszerben. A környezeti felelősségi rendszerek hatékony működésének a legfontosabb feltétele a társadalom, és konkrétan az érintett közösségek tudatossága és részvétele lenne, ez azonban jelenleg még nem tömeges, mivel az egyéb, fentebb tárgyalt feltételek, elsősorban a megfelelő információszolgáltatás, jelenleg még hiányoznak. Ez egy ördögi kör, amiből nehéz kitörni: amíg a közösségek nem tudnak róla, nem alkalmazzák az *ELD-t* és a nemzeti szintű környezeti felelősségi szabályokat, viszont, ha nem alkalmazzák, nincsenek ilyen ügyek, és akkor nincs is miről tudni. A megoldást azok a független erőfeszítések jelenthetik, amelyek Európa-szerte kapcsolatban állnak egymással és az Európai Bizottság megfelelő szervezeteivel. Jó példa erre a Környezet és Igazságosság Hálózat jogásza fentebb ismertetett, csaknem egy évtizedes munkája, a civil szervezetek és a hozzájuk kapcsolódó közérdekű környezetvédelmi jogászok tapasztalatainak, kreatív megközelítésének összegzésével és terjesztésével. Részben tehát az ő eredményeik alapján, részben szakirodalmi források segítségével, illetőleg az Egyesült Államok *CERCLA (Superfund)* szabályaival való összevetést is felhasználva a következőkben áttekintem azokat a tényezőket, amelyek véleményem szerint hozzájárulhatnak a környezeti felelősségi rendszerek kimozdításához a jelenlegi holtpontról.

2.1. A környezeti felelősségi rendszerek differenciálása a szennyezés súlyossága, a helyreállítás ideje és költségessége tekintetében

Az első tényező, amit alapvetően a *J&E* kutatásai nyomán megvizsgálók, jogtechnikai jellegű. Ahogy láttuk, míg a környezeti felelősségi esetek a szennyezés súlyossága, és ahhoz képest a helyreállítás idő- és költségigénye szempontjából alapvetően különböző három csoportba tartoznak, a jogi szabályozás és a joggyakorlat a legtöbb országban teljesen differenciálatlanul kezeli őket. Mindenesetre a *J&E* előző fejezetben ismertetett, gyakorlati tapasztalatok alapján megfogalmazott feltételezéseit a hivatalos országjelentések alapján összeállított REFIT elemzés is megerősíti. Rögzíti, hogy a megelőző évtizedben mindössze egy holland és egy magyar (nyilvánvalóan a kolontári) ügyben haladták meg a költségek²³ a 10 millió eurót, ami érdekes módon mind a két ügyben megközelítően 65 millió euró (23 milliárd forint) volt. Ezen kívül összesen három 1–10 millió euró (azaz forintban szintén milliárdos nagyságrendű) ügy volt Spanyolországban, Görögországban, illetőleg Svédországban.²⁴ Ezekben az esetekben kivétel nélkül az államra, az adófizetőkre marad a költségviselés; míg, ha ezeket a kiemelkedő ügyeket leszámítjuk, az átlagköltség 42 ezer euró (14 millió forint).²⁵ Ez az a réteg, ahol álláspontunk szerint egyáltalán értelme van az *ELD* alkalmazásáról beszélni. Ráadásul az átlagösszeg ennél valamivel kisebb is, hiszen a tagállamok olyan ügyekről is beszámoltak, amelyekben az összköltség 600 euró (200 ezer Ft) volt.²⁶ A *J&E* tanulmányok alapján tett megállapításom második felét, azaz a legkisebb károk és veszélyhelyzetek kizárását az *ELD* hatálya alól, az irányelvnek a definíciókról és a hatályról szóló, 2. és 3. cikkei támasztják alá. A definíciókban, és közvetetten a tárgyi hatály meghatározásában ugyanis szerepel a szennyezés, a káros környezeti hatások *jelentős* voltára való utalás, ami mindenképpen kiszűri a legkisebb ügyeket, még akkor is, ha a tagállamok mindegyike másként értelmezi ezeket a jogszabályhelyeket.²⁷

Megjegyzem, a környezeti felelősségi ügyek időbeli vonatkozásai, mint láttuk a *J&E* tanulmányokból, párhuzamba állíthatók a költségekkel, és hasonlóképpen három csoportba sorolhatók, amelyek közül ugyancsak a középső kategória az, amelyik kezelhetőnek látszik az *ELD* alapján, vagy más hasonló, közigazgatási jogi, környezeti felelősségi szabályokkal. Az amerikai helyzet is némiképp hasonló, azaz, hogy a *Superfund* törvény, szemben az *ELD*-vel, a legsúlyosabb és hosszan elhúzódó ügyek egyik tipikus csoportját, az úgynevezett történelmi szennyezése-

²³ „... 'költség' mindaz az igazolt költség, ami az Irányelv megfelelően hatékony végrehajtásához szükséges, ideértve a környezeti kár és közvetlen fenyegetés felmérésével, a megtisztítás és megelőzés lehetséges alternatíváinak a kimunkálásával és végrehajtásukkal kapcsolatos költségeket, továbbá a jogi és végrehajtási költségeket, az adatgyűjtés, monitoring és felülvizsgálat költségeit is...” *ELD* 2. cikk (16) bekezdés.

²⁴ Commission Staff Working Document REFIT: Evaluation of the Environmental Liability Directive Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and to the Council pursuant to Article 18(2) of Directive 2004/35/EC on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage. SWD/2016/0121 final. 34.

²⁵ REFIT: i. m., 46.

²⁶ REFIT: i. m., 10.

²⁷ REFIT: i. m., 35.

ket is kezel, s ebben a tekintetben nem korlátozza a szabályozás időbeli hatályát. Az érintett területeket egyébként, több európai ország *ELD-n* kívüli környezeti felelősségi jogához hasonlóan, egy nemzeti szükséghelyzeti tervbe (*National Contingency Plan*) foglalják, és a legveszélyesebb, legrégebb szennyezések felszámolását folyamatosan végzik.²⁸ Tekintettel arra, hogy a kisvállalkozások által okozott – általában kisebb volumenű – szennyezésekre is külön szabályozás született a *Superfund* rendszeren belül (*Brownfields Amendment Act*),²⁹ voltaképpen azt mondhatjuk, hogy a dolog természetének megfelelően, a statisztikai eloszlás törvényszerűségeit követik az Egyesült Államokban is, csak talán még határozottabban elkülönül egymástól a három ügycsoport. Ezzel együtt, elvileg mindegyik vonatkozásában alkalmazhatják a *CERCLA-t* valamilyen formában, tehát itt is jogosnak tűnik a kritika, amit elsősorban a kisebb vállalkozásokat sújtó gyakorlat miatt fogalmaztak meg, mondván, hogy túlságosan költségesek és elhúzódnak ezek az eljárások, az általuk nyerhető környezeti haszon nem mérhető a gazdasági és társadalmi hátrányokkal.³⁰

Az *ELD* és a *CERCLA* hatálya alá tartozó ügyek megfelelő lehatárolása és a kezelésük egyértelmű elkülönítése véleményem szerint az egyik legfontosabb tennivaló lenne a környezeti felelősségi rendszerek hatékonyságának növelése terén. Ezzel lehetővé válna, hogy mind az erre szánt állami, mind pedig a magán- (vállalati, biztosítási) erőforrásokat a lehető legcélszerűbben használják fel, és ne öntsék a környezeti felelősségi ügyekre szánt, egyébként is kevés pénzt olyan ügyekbe, amelyek egyfelől anélkül is megoldódnának, vagy másfelől, amelyek megoldása ezen a módon úgylis eleve reménytelen.

2.2. Pénzügyi garanciák

A pénzügyi garanciák megléte a felmérhető és gazdaságilag még elviselhető károkkal járó, „igazi” *ELD* ügyek megoldásának is az egyik szűk keresztmetszete lenne, azonban a megoldási lehetőségek hamarabb kirajzolódhatnának. Az irányelv nem teszi kötelezővé a pénzügyi garanciákat a hatálya alá tartozó tevékenységekhez, és a tagállamoknak mindössze egyharmada vezetett már be, vagy ígéri, hogy a közeljövőben a meghatározott körben működő környezethasználók számára kötelező érvénnyel bevezet valamilyen pénzügyi garanciát.³¹ Az EU ugyanakkor nem is javasolja vagy bátorítja az olyan ágazati összefogással létrehozott pénzügyi ala-

²⁸ WEISSMAN, William R.–SOWINSKI JR. Michael J.: Revitalizing the Brownfields Revitalization and Environmental Restoration Act: Harmonizing the Liability Defence Language to Achieve Brownfield Restoration. *Virginia Environmental Law Journal*, 2015/3, 270.

²⁹ Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act, Pub. L. No. 107–118, 115 Stat. 2356 (2002), amending various sections of the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA) of 1980, Pub. L. No. 96–510, 94 Stat. 2767 (codified as amended at 42 U.S.C. §§ 9601–9675). HOCKSTAD, Trayce: Conditional Innocence and the Myth of Consent: The Subtle Coercion of CERCLA's Contiguous Property Owner Protection. *Missouri Law Review*, 2019/1, 93–120.

³⁰ ARONOVSKY, Ronald G.: CERCLA and the future of liability-based environmental regulation. *Southwestern Law Review*, 2012/1, 583.

³¹ REFIT: i. m., 10.

pokat, kockázatközösségeket, amelyek valamelyik tagjuk fizetéseképtelensége vagy csődje esetén helytállna a környezetben okozott károkért, ugyanis ezt a megoldást nem tartja a szennyező fizet elvvel összhangban lévőnek.³² Ugyanakkor más, talán hasonlóan fontos elveknek, a társadalmi szolidaritással és a környezet védelmével kapcsolatban, éppen ezek a megoldások felelnének meg a legjobban.

A környezeti károk esetére csaknem minden tagállamban rendelkezésre állnak a megfelelő biztosítási csomagok. Ezek a kiegészítő és kompenzációs kártérítési formákat (*complementary and compensatory remediation*) is lefedik, különösen azokban az országokban, ahol a biztosítási szakma hosszú távon meglévő, megfelelően széles piacot lát ebben (így Franciaországban, Spanyolországban és Olaszországban). Még ezekben az országokban is azonban az igény sokkal alacsonyabb annál, mint amit a biztosítótársaságok ajánlani tudnának. Az alacsony igényszint több tényezéből áll össze:

- amíg kevés közigazgatási eljárás indul, vagy ha indul is, nem tudják megfelelően felelősségre vonni őket, a vállalatoknak inkább megéri a szennyezés eltussolása;
- a kisebb piacokon nem éri meg egyelőre a biztosítótársaságoknak sem ilyen csomagokat kialakítani;
- a biztosítótársaságoknak és az összes többi érintettnek nincs lehetősége arra sem, hogy egyáltalán megbízható információkat szerezzenek az *ELD* kategóriájába tartozó szennyezésekről és azok fontos részletkérdéseiről;
- a kockázatokat, károkat más jogi eszközökkel kezelik, polgári jogi perekkel vagy az egyéni felelősség szabálysértési, esetleg büntetőjogi alakzataival, amire a biztosítási csomagokat nehéz lenne, vagy egyáltalán nem lehet kiterjeszteni;
- a joggyakorlat és a biztosítási gyakorlat jelenleg még nem különítette el az előző pontban tárgyaltaknak megfelelően a kezelhető és a kezelhetetlen eseteket, ami a következő két okra is kihat;
- az érintett iparágak és a biztosítótársaságok számára fontos lenne egy felső helytállási összeghatár meghatározása, ez azonban a környezeti felelősségi rendszerekbe nem illeszthető bele, mert ha a vállalatok biztosak lehetnének abban, hogy egy bizonyos határ felett nem kell fizetniük, ez behatárolná a gondossági intézkedéseiket is;
- másfelől viszont a túl magas lehetséges kártérítés túl magas biztosítási összeget von maga után, ami nehéz helyzetbe hozná a kis- és közepes vállalkozásokat.³³

A Környezet és Igazságosság Hálózat jogászai, ahogy láthattuk, szintén foglalkoztak a környezeti felelősségi rendszerek pénzügyi oldalával. A bonyolult problémahalmazt az érintett iparágak leggyakoribb idevonatkozó érve felől próbálták meg átfogóan megközelíteni, azaz azt vizsgálták, hogy megfelelő kialakítás mellett a környezeti felelősségi rendszerek tényleges érvényesítése valóban jelentős versenyhátrányt jelent-e számukra. A jelenlegi, nem kielégítően végrehajtott *ELD* és a nemzeti környezeti felelősségi rendszerek nyilvánvalóan semmiféle versenyhátránnyal

³² REFIT: i. m., 61.

³³ Az utolsó két bekezdéssel kapcsolatosan lásd még: LOSEV, K. S.: Environmental Liability. In: Chumakov, Alexander N.–Mazour, Ivan I.–Gay, William C. (eds): *Global Studies Encyclopedic Dictionary*. Rodopi, New York, 2014, 182.

nem járnak. Ugyanakkor ez nem egy statikus állapot, a környezetszennyező vállalatok piaci megítélése egyre erősebben romlik, a tulajdonosok, részvényesek ma már nemcsak a nyers profitot nézik, hanem azt is, hogy a nevük és a befektetések mennyire hozhatók kapcsolatba a környezettel és a jövő nemzedékekkel szemben felelőtlenül eljáró vállalatokkal. Az is nyilvánvaló, hogy a jelenlegi társadalmi-gazdasági rendszerben az állam hallgatólagosan elviseli a szennyező fizet elv csökevényes érvényesülését, de ez, legalábbis a közepes költséggel járó szennyezési esetekben, aligha maradhat így sokáig. Ahogy a társadalmi-politikai tudatosság és nyomás nő rajtuk, a környezetvédelmi hatóságok is egyre szigorúbban lépnek majd fel a szennyezőkkel vagy potenciális szennyezőkkel szemben, akik, ha biztonságban akarják tudni a vállalkozásaikat, végül mégiscsak megfelelő pénzügyi garanciák után kell hogy nézzenek. A kis- és közepes vállalatok szempontjából ezek a garanciák egyenesen a túlélést jelenthetik; azok a felelőtlen vezetők, akik erről nem gondoskodnak megfelelően, eltűnnek a süllyesztőben. Mindenesetre ezek a kérdések visszavezetnek bennünket a környezeti felelősségi rendszerek általános hatékonysági feltételeihez, a vonatkozó adatok megbízható gyűjtéséhez, feldolgozásához és terjesztéséhez, az érintett közösségek, a média és a társadalom tudatosságának növeléséhez, és az ilyen ügyekben a részvételük támogatásához.

Nem szokták a pénzügyi garanciák között említeni, de valójában a környezeti felelősség megfelelően következetes érvényesítése az egyik legfontosabb garanciája annak, hogy a tisztességesen gazdálkodó vállalatok megtalálják a számításukat a környezetvédelmi beruházásaikkal is. Ehhez adott esetben a közigazgatási jogi eszközökön kívül a polgári jog (például az ügyészségi perindítás) és a büntetőjog összehangolt alkalmazására is szükség van. Ha viszont egy gyenge hatósági rendszer a kalandor vállalkozásoknak teret enged, akkor az újabb és újabb környezeti adósságot felhalmozó, majd átalakuló, csődöt jelentő és hasonló manőverekkel operáló vállalatok tisztességtelen piaci előnyhöz jutnak. Ha túl sok ilyen van egy adott országban, akkor az említett pénzügyi garanciáknak egyáltalán nincs értelme, az ésszerűen gazdálkodó vállalatok többsége sem fogja alkalmazni őket. A Környezet és Igazságosság Hálózat következtetése ennek alapján az, hogy a pénzügyi biztosítékok megfelelő érvényesüléséhez a rendelkezésre álló jogi eszközök differenciált, de összehangolt érvényesítésére van szükség, máskülönben a károk felszámolását az adófizetők vagy az utánunk következő nemzedékek fizetik, illetőleg nem fizeti őket senki, itt maradnak, és folyamatosan mérgezik az élővilágot és a nekik kitett emberi közösségeket is.³⁴

Az eddig elmondottak a közepes, még az *ELD* által kezelhető méretű szennyeződésekre vonatkoztak. A legnagyobb környezeti katasztrófákat a nemzeti kormányok, adott esetben pedig az egész európai közösség tudja csak kezelni. Emiatt a Bizottság már 2010 előtt felvetette, hogy egy környezeti felelősségi alapot vagy ipari kockázatmegosztási mechanizmust kellene létrehozni a legnagyobb, illetőleg a legregebb óta elhúzódó területszennyezések kezelése érdekében, ahol akár az összeg nagysága, akár az eltelt idő és egyéb tényezők miatt nincs esély a szennyező fizet elv közvetlen érvényesítésére.³⁵

³⁴ Justice and Environment (2017): i. m., 10–11.

³⁵ REFIT: i. m., 50.

Az ezzel kapcsolatos gondolkodás a kolontári vörösiszap katasztrófa után egy kicsivel intenzívebbé vált, mivel magyar kezdeményezésre a Bizottság megrendelt egy tanulmányt arról, hogy létre lehetne-e hozni egy olyan alapot, amely az ilyen eseteket kezelni tudná.³⁶ A tanulmány, bár számos lehetőséget feltárt, így például a pénzügyi garanciák többlépcsős felépítését, illetőleg azt, hogy az időszakonként a károk orvoslására fel nem használt összegeket az ipari biztonság és a megelőzés javítására lehetne fordítani, végül az érdekelt iparágak és az európai biztosítási szektor jól szervezett ellenállása miatt azt volt kénytelen megállapítani, hogy a megoldás nem kivitelezhető, sőt, ellentétben állna a szennyező fizet elvvel.³⁷ Ennek az elvnek a környezeti célkitűzések és jogelvek rendszeréből kiragadott alkalmazásával járó hibákra máshol rámutatunk,³⁸ ehelyütt azt kell látnunk, hogy a szennyező fizet elve a maga elszigeteltségében kifejezetten destruktív célokat is szolgálhat.

Pedig az egy szektorba tartozó, hasonlóan környezetre veszélyes tevékenységet folytató vállalatok közös felelősségvállalása egyáltalán nem példa nélküli. A Cartagena Jegyzőkönyv genetikailag módosított szervezetekkel kapcsolatos nemzetközi felelősségi rendszerének tárgyalásai során hat nemzetközi agrár-biotechnológiai nagyvállalat jelezte, hogy létrehoztak egy szerződéses rendszert, amit *Compact-nak* neveztek el, amelynek keretein belül valamennyien helyállnak az általuk kibocsátott termékekkel kapcsolatos károkért. Ez a rendszer 2010-ben életbe is lépett, és bár nem tette feleslegessé a nemzetközi jogi és nemzetközi magánjogi megoldásokat, jelentősen hozzájárul az iparág vezető vállalatainak együttműködéséhez és kölcsönös kontrolljához a biodiverzitás védelme terén,³⁹ és persze például szolgálhat más ágazatok, így az *ELD* gyakorlata számára is.⁴⁰

A pénzügyi garanciákat szintén egyfajta tágabb rendszerben vizsgálta, és kilenc ország joggyakorlatát vetette össze *Mackie és Fogleman*. Az *ELD-n* kívül több uniós jogforrás⁴¹ alapján vontak le következtetéseket a környezeti felelősség hatékonyabb érvényesítésének lehetőségeiről. Megfigyeléseik közös eleme, hogy a környezetvédelmi hatóságok megfelelő jogi felhatalmazást kaptak arra, hogy bizonyos tevékenységek engedélyezése során pénzügyi biztosítékokat írjanak elő feltételként. Az általuk javasolt lehetőségek között szerepel:

- a releváns tevékenységek engedélyezésének az átalakítása a későbbi felelősséggel és a biztosítékokkal kapcsolatban,

³⁶ BIO Intelligence Service et al.: *Study to explore the feasibility of creating a fund to cover environmental liability and losses occurring from industrial accidents*. Final report prepared for European Commission, DG ENV, 17 April 2013. <https://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/eldfund/pdf/Final%20report%20ELD%20Fund%20BIO%20for%20web2.pdf> (2020. 12. 05.).

³⁷ REFIT: i. m., 68.

³⁸ FÜLÖP (2020b): i. m., 13.

³⁹ Lásd a *The Compact* honlapját: www.biodiversitycompact.org (2020. 12. 05.).

⁴⁰ ORLANDO, Emanuela: From Domestic to Global? Recent Trends in Environmental Liability from a Multi-level and Comparative Law Perspective. *Review of European Comparative & International Environmental Law*, 2015/3, 302. (DOI: 10.1111/reel.12136).

⁴¹ Egyebek között a bányászati hulladékról szóló 2006/21/EK irányelv, a hulladéklerakókról szóló 1999/31/EK irányelv, a pénzügyi garanciákkal kapcsolatos iránymutatásról szóló 2009/335/EK Bizottsági határozat, a magas aktivitású nukleáris anyagok ellenőrzéséről és az elhagyott területek kezeléséről szóló 2003/122/Euratom irányelv, illetőleg a szén-dioxid geológiai tárolásáról szóló 2009/31/EK irányelv.

- a tevékenység megszűnését, egyes létesítmények elbontását követő részletes szabályok,
- megújítandó banki letétek kötelező elrendelése,
- gyűjtőszámlák (*escrow accounts*) és készpénzletétek előírása közvetlenül a környezetvédelmi hatóságoknál (az Egyesült Királyságban ez a gyakorlat),
- a helyi önkormányzatokkal való támogatási megállapodások, és
- kölcsönös támogatási szerződések egy iparág vállalatai között, megfelelő hatósági közreműködéssel és jóváhagyással (ezek egy részét meghatározott tevékenységek engedélyezése során kötelező feltételként írják elő).

További feltételek lehetnek:

- visszavonhatatlan kötelezettségvállalási bizonylatok tőkeerős vállalatoktól, adott esetben az engedélyes anyavállalatától,
- meghatározott típusú biztosítások megkötése,
- az engedélyes vállalat és/vagy az érte kötelezettséget vállaló vállalat biztosítékul felajánlott vagyonának független könyvvizsgáló által történő minősítése (Kanadában ez már bevett gyakorlat), ami alapján adott esetben pedig az engedélyes vállalat saját vagyonának egy elkülöníthető és mobilizálható része viselkedhet bejegyzett biztosítékként.

Ez utóbbi megoldás előnye, hogy amíg nem következik be baleset, ez a vagyonszám teljes mértékben a vállalat rendelkezésére áll, és semmilyen egyéb költségvonzata nincs. Ugyanakkor *Mackie és Fogleman* azt találta, hogy a vizsgált országok többségében (hét esetben) a vállalatok által kötendő biztosítás feltételei túlságosan tágkörűek, homályosan megfogalmazottak voltak.⁴²

Amerikai oldalról érdemes *Dufeu* rövid áttekintését felidézni. Véleménye szerint a környezeti felelősségi rendszerekben a leghatékonyabb megoldás az USA vízminőség-javítási törvényének (*Water Quality Improvement Act*) kötelező biztosítási előírása. A kérelmező meghatározott környezeti veszélyekkel járó tevékenységek engedélyezési eljárásának már az elején köteles igazolni, hogy olyan felelősségbiztosítást kötött, amely a működési körében előfordulható környezeti károk teljes fedezésére elegendő lehet. Felhívja a figyelmet, hogy egy fejlett felelősségbiztosítási rendszernek önmagában is jelentős szabályozó ereje lehet. A jól teljesítő biztosítottak egyre kedvezőbb prémiumkategóriákba kerülnek, míg a felelőtlenül működők, adott esetben akkor is, ha még környezeti kárt nem is okoztak, csak drágább biztosításhoz tudnak hozzájutni. Ezáltal a piac megóvja a közigazgatást attól, hogy magának kelljen meghoznia a gazdaság számára fájdalmas és nem is mindig a leghatékonyabb, olykor túl bürokratikus megoldásokat. Egy természeténél fogva uniformizált közigazgatási rendszer *Dufeu* szerint nem versenyezhet az idők folyamán kialakult, bonyolult és összetett biztosítási üzletág változatosságával és alkalmazkodóképességével. A közigazgatás részéről elegendő a biztosításnak és minimális összegének az előírása, illetőleg jogkikényszerítő eszközök alkalmazása, amennyi-

⁴² MACKIE, Colin–FOGLEMAN, Valerie: Self-insuring environmental liabilities: a residual risk-bearer's perspective. *Journal of Corporate Law Studies*, 2016/2, 298. (doi: 10.1080/14735970.2016.1181399)

ben a vállalat elmulasztja a biztosítás megkötését, vagy később megpróbálja kijátszani az erre vonatkozó előírásokat.⁴³

2.3. A korlátozott felelősség korlátozása

Jóllehet, a korlátozott felelősség, a „társasági jogi fátyol” (*corporate veil*) a szabad és némiképp kockázatmentes vállalkozás bátorításával a kapitalista társadalmi-gazdasági rendszer egyik alapköve, elmozdítása vagy legalább részleges feloldása a környezeti felelősségi rendszerek kapcsán gyakran szóba kerül. Bevett gyakorlat ugyanis, ahogyan arra már többször utaltam, hogy egyes vállalkozók, ha az általuk okozott környezeti kár napvilágra kerül, egész egyszerűen fizetéképtelenné válnak és csődöt jelentenek, a tulajdonosok pedig a vállalatból kimentett vagyonukkal kis idő múlva új, hasonló vállalkozásba kezdenek, és így tovább. Valamilyen módon tehát át kell hidalni a korlátozott felelősséget, és legalábbis megvizsgálni a tulajdonosok, esetleg más, a vállalat döntéseit meghatározó személyek immár személyes felelősségét. Természetesen, ha a pénzügyi garanciák megfelelően működnének, akkor ez a kérdés fel sem merülne. Az anyavállalatok pénzügyi biztosítékvállalása, amit az előző alfejezetben tárgyaltam, tulajdonképpen már egy lépés a társasági jogi fátyol fellebbentése irányában. A francia jog még egy lépéssel tovább megy; bizonyos vállalatméret fölött az anyavállalatot pénzügyi terv készítésére is kötelezi arra az esetre való felkészülésként, ha a leányvállalatnál környezeti felelősség jelentkezne.⁴⁴ Hasonló irányba halad az angol esetjog a *Caparo Industries plc vs. Dickman* ügyben, ahol a bíró három feltétel fennállása alapján látta megállapíthatónak az anyavállalat felelősségét: 1. a leányvállalat károkozásának előre láthatósága; 2. a két vállalat közötti kapcsolat szorossága; 3. és általánosságban az, hogy méltányos, igazságos és észszerű legyen az anyavállalat kötelezése, az ügy összes körülményei és társadalmi háttere tükrében. Hollandiában ugyancsak egy bírósági ítélet mondta ki, hogy a *Royal Dutch (Shell)* vállalat és annak nigériai leányvállalata között olyan szoros a kapcsolat, hogy a nigériai farmerek környezeti károkra alapozott keresetkiesési perében is elviekben helyt kell állnia (mindazonáltal a Shell tényleges kötelezése ebben az ügyben nem történt meg).⁴⁵

A kontinentális jogrendszerekben „a társasági jogi fátyol fellebbentése”, a korlátozott felelősség áttörése a legegyszerűbben a legsúlyosabb következményekkel járó szennyezések miatt indult büntetőügyekben történik meg, ahol természetesen az összes olyan személyt felelősségre vonhatják, akinek jelentős része volt a szennyezésben, függetlenül attól, hogy éppen melyik vállalatnál álltak alkalmazásban, vagy egyébként milyen pozíciót töltöttek be. A büntetőjogi felelősségre vonásnak azonban számos akadálya van. Elsősorban az, hogy a büntetőjog társadalmi funkciója főként a szociológiai és pszichológiai típusú kriminalitás visszaszorítása, viszont

⁴³ DUFAY, Nicholas S.: Too Small to Fail: A New Perspective on Environmental Penalties for Small Businesses. *University of Chicago Law Review*, 2014/4, 1832.

⁴⁴ BOUTONNET, Mathilde Hauteureau: The Duty of Care of Parent Companies: A Tool for Establishing a Transnational Environmental Civil Liability. *Revista de Direito Internacional*, 2019/1, 291. (doi: 10.5102/rdi.v16i1.6067)

⁴⁵ BOUTONNET: i. m., 292.

nem nagyon tud mit kezdeni az úgynevezett fehérgalléros bűnözéssel, a tisztas családapákkal, akik vagyontukat egyébként súlyos környezetszennyezés és adott esetben ezrek életének és egészségének a veszélyeztetésével szerzik.

Ugyancsak történeti okokból a büntetőjog az összes jogágnál jobban magán hordozza a modern jog (továbbra is értve ez alatt az utóbbi, kétszáz éves, nagyjából a napóleoni kodifikációval kezdődő szakaszt) pozitivistá hagyományait, köztük a determinizmus szélsőségesen leegyszerűsített formájának, az okozati összefüggésnek a majdnem kizárólagos alkalmazását. Egy bonyolult, többtényezős ingatlan-szennyezési ügyben a valószínűség, a körkörös okság és nyilván egyéb determinizmusfajták ismerete és alkalmazása is elengedhetetlen volna. Végül, az előzőekkel szorosán összefüggő és együtt ható ok, hogy az egyes jogágak együttműködése akadozik, a jogi szakma, hasonlóan más szakmákhoz, erősen szakosodott, szegmentált, az egyes ágazatok képviselői nehezen kommunikálnak egymással. Megjegyezzük, hogy a rendszerváltás után a poszt-szocialista országok ügyészségeiben számos érdekes kísérlet történt arra, hogy a jelentősebb környezetvédelmi ügyeket a büntető, polgári és büntetőjogi szakág együtt, összehangoltan kezelje, ezek azonban rendre elhaltak.

Külön téma a nagy nemzetközi vállalathálózatok felelőtlen volta, és annak kezelési lehetőségei. Elvileg rájuk is vonatkozhatnának a korlátolt felelősség védelme alóli indokolt kivételek, azonban gazdasági erejük, bonyolult, mégis rugalmas szerkezetük lényegében kizárja a felelősségre vonásukat. Elsősorban rájuk gondolnak azok a nemzetközi jogászok és aktivisták, akik a nemzetközi büntetőjogi tényállások, elsősorban a Római Nemzetközi Büntetőbíróság statútuma 25. cikkének a kiegészítését javasolják a „természetpusztítás” (*ecocide*) bűncselekményével. *Higgins* a természetpusztítás bűncselekményét úgy határozta meg, hogy az „egy adott terület ökoszisztémájának kiterjedt pusztítása akár közvetlen emberi tevékenységgel, akár más módon, olyan mértékben, amely által az adott területnek az ott lakók általi háborítatlan használata súlyosan korlátozottá válik”.⁴⁶ A bűncselekmény alanyai a multinacionális vállalatok, sőt akár kormányok is lehetnének, főleg éppen a multinacionális cégekkel való szoros összefonódásuk és a velük való összejátszás miatt. A nemzeti szintű jogrendszerekben említettekhez hasonló ellenérveken kívül azonban itt még a komplementaritás elvével való összeegyeztethetlenséget is fel szokták hozni, azaz azt, hogy a nemzetközi bíróság nem hozhat olyan ítéletet, amely összeegyeztethetetlen az érintett nemzeti jogokkal. Mindazonáltal növekszik azoknak az országoknak a száma, amelyek a jogi személyek büntetőjogi felelősségre vonását is lehetővé teszik, illetőleg megfelelő jogi technikákat dolgoznak ki (általában először a polgári jog területén) a multinacionális vállalathálózatok felelősségre vonására, így a jövőben a súlyos természetpusztítás egyes esetei akár a nemzetközi büntetőjog hatálya alá is tartozhatnak majd, függetlenül attól, hogy ki vagy mi követte el azokat.⁴⁷

⁴⁶ HIGGINS, Polly: *Eradicating Ecocide: Laws and Governance to Prevent the Destruction of Our Planet*. Shephard-Walwyn, London, 2010, 63. idézi: MWANZA, Rosemary: *Enhancing Accountability for Environmental Damage Under International Law: Ecocide as a Legal Fulfilment of Ecological Integrity*. *Melbourne Journal of International Law*, 2018/2, 587.

⁴⁷ MWANZA: i. m., 600–601.

2.4. A kormányzat szerepe

A hosszú távú környezeti és közegészségügyi károkat és veszélyeket előidéző elszennyezett területek problémája nyilvánvalóan nem oldható meg állami beavatkozás nélkül. Nyilvánvaló, hogy számos jogalkotási feladat vár még megoldásra, és a bíróságoknak is nagyon sok tennivalója van még e téren; leginkább azonban, amikor állami felelősségről beszélünk, a kormányzati szervezőmunkára gondolunk. Ha viszont az absztrakt, szükségszerű felelősség kérdését vizsgáljuk, akkor ismét csak az állam, mint „végső” tulajdonos és teherviselő kerül előtérbe, még akkor is, ha ezen funkcióit jórészt a végrehajtó hatalom gyakorolja.

Az amerikai megoldások, bár alapjaiban különböző jogrendszerben születtek, érdekes tanulságokkal szolgálhatnak az európai jogrendszerek számára is. Az Egyesült Államokban az állam történelmileg kialakult szerepe a környezeti felelősségi ügyekben elsősorban az igen kiterjedt állami földtulajdonon alapszik, amelyet természetesen különböző gazdasági célokra koncesszióba ad. Amennyiben az ennek során megvalósított gazdasági tevékenység jelentős területek elszennyezésével jár, a széles körű amerikai felelősségi rendszerben az állam felelőssége több oldalról is felmerülhet. Mindezekre tekintettel az első fejezetben már említett CERCLA (*Superfund* törvény) sietett kimondani, hogy ezekben az ügyekben az államnak nincsen immunitása. Felelős lehet akár a terület tulajdonosaként, de akár azért is, mert nem megfelelő gondossággal választotta ki a használót, vagy ellenőrizte a kérdéses földterület használatát; sőt adott esetben azért is, mert a hatóság nem járt el kellő hatékonysággal a tevékenység engedélyezése, a szennyezés megelőzése, monitorozása, megfelelő biztosítékok megkövetelése és általában a felelősség érvényesítése során. Nem is beszélve arról az esetről, amikor állami részesedéssel bíró vállalatok követték el a szennyezést.

A leggyakoribb esetekben, különösen bányászati környezeti károk ügyeiben az állam jogi képviselői általában az úgynevezett „*puszta jogcím védekezést*” (*“bare legal title” defense*) terjesztik elő. Az érvelés lényege, hogy a tulajdonosnak a vállalkozó tevékenységétől és egyáltalán a terület használatától akkora a távolsága, hogy észszerűtlen lenne a felelősségre vonása. Egyáltalán nem értesültek a birtokba lépésről, a tevékenység elkezdéséről, semmilyen szerződéses kapcsolatban nem álltak a tényleges vállalkozóval, a vállalkozó hasznából már régóta nem részesülnek, sőt nincsenek is már abban a helyzetben, hogy a hosszú távra meghatározott, jól körülbástyázott használati jogot visszavonják, vagy bármilyen módon megkurtítsák. A *puszta jogcím védekezés* az amerikai bírósági gyakorlatban hosszú ideig eredményes volt, újabban azonban ez megváltozni látszik. A tizedik körzet bírósága szerint a tulajdonjog kötelez, még akkor is, ha a puszta jogcímen kívül a tulajdonlással járó egyetlen más jogosultsággal sem rendelkezik a tulajdonos. Emellett a bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy egy fontos szereplő kizárása veszélyeztetné a CERCLA jogalkotói szándékát, amely a lehető legszélesebb felelősi kör meghatározására irányult.⁴⁸

⁴⁸ HOLMS, Kiersten E.: This Land Is Your Land, This Land Is Mined Land: Expanding Governmental Ownership Liability Under CERCLA. *Washington and Lee Law Review*, 2019/2, 1039–1047.

A kérdést jobban megvilágítja az Egyesült Államokban a bányák környezeti jelentőségére vonatkozó néhány adat. A *Holms* által idézett adatok szerint az országban percenként több ezer gallonnyi szennyezőanyag áramlik a vizekbe a felhagyott bányákból. Egyedül Colorado államban 23 000 felhagyott bányát tartanak nyilván, az államokban pedig fél millió is lehet a számuk. Ezek a bányák valamikor sok milliárd dollárnyi hozamot produkáltak, ám a művelésükkel felhagytak, amint az már nem érte meg többé, a bányatelkeket és tájsebeket pedig magukra hagyták. A szakértők véleménye mindezzel kapcsolatban az, hogy az államnak magának óriási felelőssége van abban, hogy ez a helyzet így előállhatott, kezdve azon, hogy a bányászati tevékenység ilyen vonatkozásaira sokáig semmilyen szabályozás nem vonatkozott. Az is igaz ugyanakkor, hogy szélesebb összefüggéseiben vizsgálva a feladat valóban óriási. Az Egyesült Államok nemzeti prioritási listáján 2012-ben összesen 1,313 millió szennyezett terület volt, ezek megtisztításához jelenleg nincsenek meg a megfelelő pénzügyi és intézményi feltételek.⁴⁹ Más szerzők, más szempontok alapján legkevesebb 450 000-re teszik a legsúlyosabban szennyezett területeket, de ők is több százmilliárdosra becsülik a költségeket.⁵⁰ Ehhez kapcsolódóan megjegyzem, hogy Európában 340 000 olyan helyszínt tartanak számon, ahol a helyreállítás mindenképpen szükséges lenne, és ezeknek legfeljebb 15%-a az, ahol tényleges környezetvédelmi intézkedések történtek.⁵¹

3. Az eredmények megbeszélése

A környezeti felelősségi rendszerek jogi szabályozása, így az európai *ELD* és az amerikai *CERCLA*, mindenütt jelentős kompromisszumokkal jött létre, és még a kompromisszumos rendszerek végrehajtása során is számtalan hiányosságot állapíthatunk meg. Ráadásul igen kevés adat kerül napvilágra az elszennyezett területekkel kapcsolatban, ami miatt a rendszer önjavító mechanizmusai sem léphetnek működésbe. Mindezekben nem lehet nagyon csodálkozni, hiszen az elszennyezett, veszélyeztetett természeti erőforrások megóvásának, helyreállításának a költségei tetemesek, az érintett iparágak komoly versenyhátrányba kerülnének miatta, és ha esetleg mégis elérné őket a felelősségre vonás, még mindig bemenekülhetnek a korlátozott felelősség bástyái mögé. A holtpontra jutott felelősségi rendszerek esetén a megoldás általában az, hogy tágabb kontextusba kell helyezni őket, ami lehetővé teszi új megoldások kipróbálását, és a diszfunkcionális működés fokozatos kijavítását.

Magában a közigazgatási jogon belül is érdemes lenne új szempontokat bevezetni, így például be kellene látni, hogy az *ELD* típusú szabályozás, a szennyező fizet elv közigazgatási eljárásokban való érvényesítése nem alkalmas a jelentéktelenül

⁴⁹ HOLMS: i. m., 1015–1018.

⁵⁰ ARONOVSKY: i. m., 583.

⁵¹ DE SADELEER, Nicolas: Preliminary Reference on Environmental Liability and the Polluter Pays Principle: Case C-534/13, *Fipa*. *Review of European, Comparative & International Law*, 2015/2, 232. (DOI: 10.1111/reel.12115).

kicsi vagy a reménytelenül nagy károk eseteire, csak a közbenső, belátható időn belül, és fájdalmas, de még elviselhető költségekkel kezelhető esetekre. Ezekben az ügyekben ugyanakkor a fokozott felelősség, az okozati összefüggés vélelme és az egyetemlegesség rendszerszerű alkalmazása már komoly eredményeket hozhatna.

A környezeti adatokkal és a közösségi részvétellel kapcsolatos szabályok következetesebb alkalmazásában is sok tartalékot látok még, különösen, ha az adatgyűjtést és felhasználást is „társadalmasítjuk”, bátrabban alkalmazzuk az egyébként is kezünk ügyében lévő adattömegek elemzését. Az adatok hozzáférhetővé tételével azután lehetővé válna, hogy az érintett közösségek és az őket képviselő környezetvédelmi társadalmi szervezetek jobban aktivizálódjanak, és beletanuljanak a környezeti felelősségi rendszerek hatékony alkalmazásába (*capacity building*).

A közigazgatási jogi eszközöket továbbá összhangba kellene hozni a rendelkezésre álló polgári jogi és büntetőjogi intézményekkel, különösképpen pedig a pénzügyi joggal, a megfelelő pénzügyi garanciák biztosítása érdekében. Végül pedig alapvető alkotmányos kérdéseket is figyelembe kellene venni, egyfelől a szennyezések következményeit most és a jövőben elszenvedők emberi jogai, másfelől pedig az állam felelőssége kapcsán.