

PUMP JUDIT\*

## A környezeti felelősség határai: a vendégszerkesztő összegzése

*Limits of Environmental Liability: Summary of the Guest Editor*

### ABSZTRAKT

A zárótanulmány kísérletet tesz a folyóirat tematikus számában megjelenő tanulmányok rendszerbe foglalására, felhívva a figyelmet arra, hogy a különböző megközelítésekből fakadó eltérő határok ellenére kialakítható olyan keret, mely mindegyik megközelítést képes magában foglalni. A környezeti felelősség a tanulmányokon keresztül más-más tartalommal töltődik fel. Bár e tartalmat befolyásoló szereplőket és tényezőket a szerzők sokszor különbözőképpen értékelik, mégis egyértelmű, hogy ugyanarról szólnak, csak más összefüggésben helyezik el a környezeti felelősséget és ebből adódóan más vizsgálati és értékelési szempontot alkalmaznak. Ugyanakkor az eltérő megközelítések egységbe foglalása elengedhetetlen környezetünk védelme érdekében.

**Kulcsszavak:** környezeti felelősség, háromoldalú társadalmi szerződés, elővigyázatosság elve, szennyező fizet elv, állami felelősség, rendszergondolkodás

### ABSTRACT

This summary is an attempt to demonstrate that despite all the differences in how limits of environmental liability are perceived by the authors of this special issue due to different approaches to environmental liability, a common framework can nevertheless be drawn encompassing them all. Each article of the special issue elaborates some of the aspects of the concept of environmental liability. Despite the differences in the evaluation and assessment by the authors of the role of stakeholders and of the facts having an impact on the concept of environmental liability, it is shown that all of them are analysing the very same subject. The apparent differences are due to the different contexts in which environmental liability is examined and evaluated. Thus, the summary underlines that there is a need for system thinking related to environmental liability.

**Keywords:** environmental liability, three-party social contract, precautionary principle, polluter pays principle, state responsibility, system thinking

Vendégszerkesztőként az a megtiszteltetés ért, hogy a Pro Futuro című folyóirat környezeti felelősségről szóló, tematikus számában megjelenő tanulmányokról<sup>1</sup>

\* Dr. Pump Judit, címzetes egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar; vezető főtanácsos (2013–2021), Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, a Jövő Nemzedékek Érdekeinek Védelmét Ellátó Biztos helyettes Titkársága, Budapest; e-mail: pump.judit@jak.ppke.hu. A tanulmány kizárólag a szerző saját véleményét tartalmazza.

<sup>1</sup> BÁNDI Gyula: Jogalkotási javaslat a jövő nemzedékek szószólójától (DOI: 10.26521/PROFUTURO/2020/2/8427); KECSKÉS Gábor: A környezeti felelősség irányelv hazai végrehajtásának tapasztalatai, felülvizsgálata, a jövőbeli változtatások iránya (DOI: 10.26521/PROFUTURO/2020/2/8430); FODOR László: Sötét vizeken? A környezetvédelmi felelősség helye a környezetpolitika eszköztárában (szabályozásmódszertani és alapvető kérdések) (DOI: 10.26521/PROFUTURO/2020/2/8436); SÜLYOK Katalin: A természettudományos bizonytalanság szerepe a környezeti felelősség érvényesíthetőségében

összegzést készíthessek. El kellett döntenem tehát, hogy milyen is legyen ez az összegzés. Tegyek kísérletet az egyes tanulmányok legfontosabb mondanivalóinak kiemelésére, vagy írjam le, mit is üzentek a tanulmányok, nekem, aki részt vett a szószólo jogalkotási csomagjának elkészítésében, a különszám tematikájának kialakításában, és osszam meg e tapasztalatot a Tisztelt Olvasóval? Az utóbbi mellett döntöttem, mert a tanulmányok olvasásakor egyre erőteljesebbé vált az az érzésem, hogy a környezeti felelősségről írva a szerzők között egyetértés van abban, hogy a környezeti felelősség több, mint a környezethasználó felelőssége saját tevékenységéért. A környezeti felelősség a társadalom egészéről szól: arról, hogy mit is vár el a társadalom a környezethasználótól, milyen környezeti terhek, károk és veszélyek azok, amiknek eltűrését a társadalom tagjai természetesnek tartják, vagy legalábbis elfogadják azokat, milyen szerepe van az államnak a társadalmi elvárások alakításában, valamint az elvárásoknak megfelelő magatartások ellenőrzésében, kikényszerítésében, illetve milyen elveket és tényezőket kell mindezek során figyelembe venni. Az alábbi összegzés reflexió, és azt kívánja bemutatni, hogy a tanulmányokon keresztül egy olyan rendszer rajzolódik ki, amely tükrözi a fenti társadalmi összefüggéseket.

## 1. A környezeti felelősség háromoldalú „társadalmi szerződés”

A lapszámban megjelenő tanulmányok szerzői kimondva-kimondatlanul jelezték, hogy a környezeti felelősség egyszerre szól a környezethasználó magatartásáról és annak a környezetre, illetve az emberek egészségére gyakorolt hatásáról, a szabályokat megalkotó, illetve azokat kikényszerítő államról, és a környezetre gyakorolt hatást elviselőkről. Ebből következően a környezeti felelősség a környezethasználók, a környezeti teherviselők és az állam közötti kapcsolatot mutatja meg. E hármasság kapcsolat lényegét határozza meg, hogy egyrészt milyen a társadalom egészének környezethez való viszonya: megőrzendő értéknek kezeli-e természetes környezetünket, és tudomásul veszi-e, hogy a környezet állapota és az ember léte és egészsége között közvetlen a kapcsolat. Másrészt milyen környezeti hatásokkal járó gazdaság, gazdasági fejlődés a megengedett: elutasítja-e a környezet állapotát – annak egészségét, vagy egyes elemeit – veszélyeztető, károsító gazdasági tevékenységet, ösztönzi-e a fenntarthatósági szempontok érvényesítését.<sup>2</sup> E kérdésekre adott vá-

(DOI: 10.26521/PROFUTURO/2020/2/8437); FÜLÖP Sándor: A környezeti felelősség joga civil környezetvédelmi jogi szakértők nézőpontjából (DOI: 10.26521/PROFUTURO/2020/2/8585); PÁNOVICS Attila: A civil szervezetek szerepe a környezeti felelősség érvényesítésében (DOI: 10.26521/PROFUTURO/2020/2/8504); BARTHA Ildikó–BORDÁS Péter–HORVÁTH M. Tamás: Hős és antihős: Környezeti politika és pénzügyi szabályozás (DOI: 10.26521/PROFUTURO/2020/2/8431); AGÓCS Ilona: Az állam felelőssége a történelmi károk kialakulásában, megelőzésében és kezelésében, a területek hasznosítására vonatkozó kitekintéssel (DOI: 10.26521/PROFUTURO/2020/2/8432); GYULAI-SCHMIDT Andrea: Közbeszerzési dilemmák a környezeti felelősség érvényesítése körében (DOI: 10.26521/PROFUTURO/2020/2/8564).

<sup>2</sup> A gazdasági, pénzügyi szabályozók és a fenntarthatóság kapcsolatát Fodor mellett Bartha, Bordás és Horváth tanulmánya mutatja be. Gyulai-Schmidt tanulmányából a közbeszerzési eljárás és az állami támogatások uniós és tagállami szabályozási példái tanulságosak ebből a szempontból.

laszok különböző szabályrendszerekben öltenek testet. Azt, hogy mi tartozik a környezeti felelősség szabályrendszerébe, különbözőképpen ítéelhetjük meg; a környezethasználóval szembeni jogi felelősséget meghatározó szabályokra szűkítjük le, vagy tágabban értelmezzük azokat.<sup>3</sup> Bár a szerzők tanulmányai alapján a tágabb értelmezés fedi le jobban a környezeti felelősség lényegét, ugyanakkor nincsen olyan rendszer, ami a szabályokat egységbe fogná, és láthatóvá tenné, hogy az államot összességében milyen számon kérhető kötelezettségek terhelik.<sup>4</sup> E hiátust töltheti be, ha a környezeti felelősségre, mint egy társadalmi szerződésre tekintünk. E társadalmi szerződés a környezethasználók és a környezeti teherviselők között jön létre az állam közvetítésén keresztül, ahol az állam feladata nemcsak „mediatori”, hiszen az Alaptörvényből fakadóan a természeti erőforrások felhasználásának szabályozásával egyben közbizalmi vagyonkezelést (*public trust*)<sup>5</sup> is végez, hosszú távra kihatóan meghatározva a felhasználás mértékét és módját, ami a természeti erőforrások – ideértve az ökoszisztéma-szolgáltatásokat is – jelen és jövő generációk közötti igazságos elosztásának egyik kulcskérdése. Az államnak e feladatából az következik, hogy van egy olyan közösségi érdek, a környezet állapotának és értékeinek védelme, ami nem feltétlenül azonosítható a környezethasználók, vagy a környezeti teherviselők oldalán, ettől azonban még létező, és védendő.<sup>6</sup> E sajátos elem miatt a környezeti felelősségre vonatkozó társadalmi szerződés háromoldalúvá válik.

<sup>3</sup> Fodor a szabályrendszert, mint egyre táguló köröket írja le, melyben a jogi felelősség a legszűkebb, belső kört képezi. A környezeti felelősség köreiben a társadalmi szerződési elem is érzékelhető. A különböző körök-höz eltérő szabályozási eszközök tartoznak, s az állam feladata az eredmény elérése, az elővigyázatosság és a megelőzés elvének érvényesítése. Fodor több helyen is utal arra, hogy társadalmi egyeztetés eredménye kell hogy legyen a szabályozás. Bándi is utal rá, hogy a környezeti felelősség nem csupán jogsértésért való felelősség. A jogalkotási javaslatcsomagban a környezethasználattal kapcsolatos elvárásokat kívánja összegezni, továbbá azokat a biztosítékokat, amelyek a teljesítést garantálni tudják.

<sup>4</sup> Bándi többször utal az állami feladatokra, és jelzi, hogy a környezeti felelősség érvényesítéséhez milyen állami feladatok ellátására van szükség. Ezek között jogalkotási és jogalkalmazási feladatok egyaránt megtalálhatók, ahogy a hatósági feladatok mellett az igazgatásiak is hangsúlyt kapnak.

<sup>5</sup> Az Alkotmánybíróság több határozatában is utalt már a közbizalmi vagyonkezelés tartalmi elemeire, az erdei ökoszisztémákat érintő törvényi módosítások normakontrollja során azonban már egyértelműen nevesítette is a doktrínát, amikor úgy fogalmazott, hogy „[a]z Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a *public trust* környezeti és természeti értékekre vonatkozó koncepciójának alkotmányjogi megfogalmazásán alapul, melynek lényege, hogy az állam a jövő nemzedékek mint kedvezményezettek számára egyfajta bizalmi vagyonkezelőként kezeli a rá bízott természeti és kulturális kincseket, és a jelen generációk számára csak addig a mértékig teszi lehetővé ezen kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értékeket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti”. 14/2020. (VII. 6.) AB határozat [22]. A P) cikkhez kapcsolódó közbizalmi vagyonkezelést érintő alkotmánybírói határozatok feldolgozására lásd SULYOK Katalin: A környezet védelme és az Alaptörvény P) cikke az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybírói Szemle*, 2019/1, 20–31. Megjegyzendő, hogy e doktrína kapcsán hivatkoznak a magánjog „bizalmi vagyonkezelés” intézményére, mégsem e fordulatot használják fel és egészítik ki a „köz” jelzővel. Sulyok szerint a *public trust* bevett magyar fordítása „köztrust”. Úgy gondolom, helyesebb lenne, ha „a közbizalmi vagyonkezelés” kifejezés terjedne el, mert ez mindenki számára érthetővé teszi az állami feladat lényegét, mely egyszerre utal a közösség államba vetett bizalmára, környezetünk, természeti értékeink sajátos vagyon jellegére, és az államtól elvárt tevékenységre.

<sup>6</sup> Bartha, Bordás és Horváth a közjavak védelmének egyik eszközeként elemzi az általános gazdasági érdekű környezetvédelmi szolgáltatásokat. Gyulai-Schmidt javaslatai aláhúzzák a közbeszerzési eljárások védelmi funkciójának erősíthetőségét.

## 2. A társadalmi szerződés tartalma

A társadalmi szerveződés az állam számára biztosít lehetőséget, hogy a jogszabályokon (és az azokon alapuló hatósági és igazgatási tevékenységeken) keresztül teremtse meg az összhangot a környezethasználói, a környezeti teherviselői, valamint a közbizalmi vagyonkezeléshez fűződő érdekek között. A társadalmi szerződés megalapozottsága függ a „felek” jogalkotási folyamatban való részvételétől.<sup>7</sup> Az Alaptörvény a jogalkotásról<sup>8</sup>, illetve a jogalkotási eljárásban való társadalmi részvételről szóló törvényeken keresztül teremti meg ennek garanciáját. A jogalkotási törvény betartása biztosíthatja többek között az Alaptörvénnyel való összhangot,<sup>9</sup> a jogszabályok szakmai megalapozottságát. Ez társadalmi szerződésünk tartalmát is közvetlenül befolyásolja, hiszen a korábban feltett kérdésekre – milyen a társadalom és a környezet viszonya, illetve milyen gazdaságfejlődés lenne a megengedett – az Alaptörvény rendelkezései egyértelmű választ adnak. Ahogy azt az Alkotmánybíróság több határozatában is kifejtette, környezetünk, természeti értékeink védelme nem sorolódhat a gazdasági érdekek mögé, nem válhat másodlagossá,<sup>10</sup> mert az Alaptörvény egyaránt védi a jelen és a jövő környezethasználóit, környezeti teherviselőit, a nemzeti vagyonkezelésre vonatkozó alaptörvényi rendelkezéseken túl a nemzet közös örökségére kiterjedő közbizalmi vagyonkezelés révén is.

A jogalkotási törvény a jogszabály előkészítője számára kötelezettségként írja elő a jogszabály várható hatásainak előzetes vizsgálatát, kitérve a társadalmi, gazdasági és költségvetési hatásokra, a környezeti és egészségi következményekre, az adminisztratív terhekre gyakorolt hatásokra, hogy miért van szükség a jogalkotásra, és ha az elmarad, annak mi lehet a következménye, és azt is fel kell mérni, hogy milyen személyi, tárgyi és pénzügyi feltételeket kell biztosítani a jogalkalmazáshoz.<sup>11</sup> Az előzetes hatásvizsgálat alapján lehet meghatározni, hogy hol szükséges külön garanciákat beépíteni a közbizalmi vagyonkezelés hatékonysága érdekében, s a társadalmi szerződés felei számára mik azok a tartalmi kérdések és feltételek, amelyekben a megegyezés létrejötte elengedhetetlen, amelyek a társadalmi szerződés megkötését indokoltá és teljesítését a felek részéről elvárhatóvá és kikényszeríthetővé teszik. A jól előkészített jogszabályok eredményeként a társadalmi megegyezés kiterjed a kiválasztott szabályozó eszközök elfogadottságára, a feltételek biztosítására, és természetessé válik az azoknak megfelelő magatartás kikényszerítése is.

A környezeti felelősségről szóló társadalmi szerződés nem egy jogszabály megalkotásával jön létre, a jogrendszer egésze alakítja azt. A hatóságok, amikor a jogot alkalmazzák, akkor a jogszabályokban megfogalmazott társadalmi konszenzust

<sup>7</sup> *Bándi* kiemeli, hogy a szószólói jogalkotási javaslat elfogadottsága és széles körű társadalmi támogatottsága a kétéves egyeztetési folyamat eredménye. *Pánovics* a társadalmi részvételt és benne a megértés, a bizalom és a partnerség jelenőségét hangsúlyozza.

<sup>8</sup> 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról és a 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről.

<sup>9</sup> 2010. évi CXXX. tv. 2. § (4) bekezdés a) pontja.

<sup>10</sup> Erre több szerző is felhívja a figyelmet. Kifejtésére lásd az Alkotmánybíróság környezettel kapcsolatos, az elmúlt években hozott döntései közül a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatot, a 28/2017. (X. 25.) AB határozatot, a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatot, a 4/2019. (III. 7.) AB határozatot és a 14/2020. (VII. 6.) AB határozatot.

<sup>11</sup> 2010. évi CXXX. tv. 17. § (2).

kényszerítik ki.<sup>12</sup> Ha nincsen megfelelő társadalmi részvétel a jogalkotási folyamatban, akkor az azzal jár, hogy nincsen a jogszabályoknak társadalmi támogatottsága, és az önkéntes jogkövetés is elmarad.

A jogszabályok adta jogi kereteken belül sokszínű eszközökkel találkozhatunk, nemcsak jogági hovatartozásuk lehet sokféle, hanem abban is eltérhetnek, hogy hol húzzák meg a környezethasználó döntési szabadságának határát.<sup>13</sup> E szabadság meghatározásakor nem lehet eltekinteni a megalapozott döntéshez szükséges információk elérésének lehetőségétől, a döntés meghozatalára való képességtől, valamint az arra való felkészültségtől sem, ha változik a döntéshozatal rendje.<sup>14</sup> Az egyszerűsítést és az adminisztratív terhek csökkentését célul kitűző közigazgatási reform hatására az állami hatósági döntéshozatali rend megváltozik, és az egyéntől várja el a megfelelő döntést, azonban ez az egyén alkalmatlansága miatt nem minden esetben vezet megfelelő magatartásra.<sup>15</sup> Ezért az elővigyázatosság és a megelőzés elvének érvényesítési körébe tartozna az is, ha nem a környezethasználó magatartásától várjuk el az elővigyázatosságot, hanem attól, hogy az állam olyan körülményeket, feltételeket teremt, ahol a környezethasználó nem okozhat kárt.

A környezeti felelősségi rendszer érvényesítését, érvényesíthetőségét nem lehet elszakítani az állammal szembeni elvárásoktól. A társadalmi szerződés háromoldalúsága megkívánja, hogy az állam kötelezettségei is egyértelműek, átláthatóak, kiszámíthatóak legyenek, teljesítésük kikényszeríthetőségét eljárások biztosítsák. Az állami feladatok közé sorolandók többek között a közbizalmi vagyonkezelés és a nemzet közös örökségéhez tartozó állami tulajdonban álló vagyontárgyak tulajdonvédelmi feltételeinek megteremtése,<sup>16</sup> a nyilvántartások vezetése, a hatósági fellépés hatékonyságának biztosítása, ideértve az ellenőrzéseket, az intézkedések teljesítésének, az előírt határidők betartásának kikényszerítését, valamint az illegális tevékenységek feltárását is.<sup>17</sup> A feladatát nem vagy nem kielégítően teljesítő állammal szembeni fellépés eljárási szabályai azonban gyakran hiányoznak, vagy ellentmondásosak.<sup>18</sup> A környezethasználó magatartását befolyásoló jogalkotás elmulasztása a környezeti károk bekövetkezésében, a károk felszámolásának elmaradásában is szerepet játszhat,<sup>19</sup> ezért kifejezetten káros következményekkel jár, ha még

<sup>12</sup> *Pánovics* bemutatja, hogy miért van a társadalmi szervezeteknek pozitív hatásuk a hatósági munka hatékonyságának növelésében.

<sup>13</sup> Ezekről átfogó képet Fodor tanulmánya ad, de utalásokat találhatunk a lapszám több tanulmányában is. (Lásd *Bándi; Bartha, Bordás és Horváth.*) Ezeken túl lásd még PUMP Judit: A közigazgatási reform hatása a környezetjogi szabályozásra. *Közjogi Szemle*, 2020/2., 17–21.

<sup>14</sup> Az információhoz való hozzáférés jelentőségét különböző szempontból ugyan, de több szerző is hangsúlyozta, lásd *Agócs, Bándi, Fülöp, Pánovics, Sulyok* tanulmányait.

<sup>15</sup> *Bándi Nagy Mariannát* idézi, aki cikkében a kognitív idegtudomány és az evolúciós pszichológia eredményeinek beépítését sürgeti a felelősségi modellekbe.

<sup>16</sup> Az Alkotmánybíróság az állam tulajdonvédelmi kötelezettségét emeli ki és fejti ki a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatban és a 14/2020. (VII. 6.) AB határozatban.

<sup>17</sup> *Bándi* tanulmánya külön ki is emeli a szószólói jogalkotási javaslatcsomag e kérdéseket érintő részeit. *Agócs* tanulmánya számtalan példán keresztül erősíti meg, hogy milyen negatív következményekkel járhat a hatékony állami fellépés elmaradása.

<sup>18</sup> Erre példákat többek között *Pánovics* tanulmánya szolgáltat.

<sup>19</sup> *Bándi* ezért sürgeti a pénzügyi biztosítékokról szóló kormányrendelet megalkotását, amivel a jogalkotó 1996 óta adós.

az Alkotmánybíróság is hiába mondja ki a jogalkotást elmulasztó államról, hogy mulasztásával alaptörvény-ellenes állapotot hozott létre, mert a jogalkotás kikényszerítésére nincsen jogi eszköz.<sup>20</sup>

A környezeti felelősség szempontjából a társadalmi szerződés feleinek kötelezettsége elsődlegesen a környezet állapotának megőrzésére, a veszélyek megelőzésére, elhárítására terjed ki, másodlagosan a károk bekövetkezésekor a károk felszámolására, a helyreállításra. A társadalmi szerződés kiterjed a jogi és nem jogi eszközökre egyaránt, és magában foglalja az értékmegőrzés és értékvédelem mellett a jövő nemzedékek érdekvédelmére vonatkozó erkölcsi parancsot is,<sup>21</sup> miközben az egész rendszert az elővigyázatosság, valamint a megelőzés elve hatja át, és fogja egységbe.

Az eszközök kiválasztását, a kötelezettségek tartalmát a nemzedékről nemzedékre átadott tapasztalatokban, valamint a tudományban gyökerező – a technológia fejlődésével folyamatosan változó – természettudományos ismeretek, valamint a természettudományos bizonytalanság<sup>22</sup> közvetlenül alakítják. Miközben a természettudományos bizonytalanság az elővigyázatosság elvében ölt testet, és jelöli ki az alkalmazandó jogi és nem jogi szabályozó eszközök körét, érdemes figyelemmel lenni arra, hogy mi az oka a bizonytalanságnak, és hogyan lehet csökkenteni annak mértékét, esetleg kiküszöbölni, javítandó a kívánt cél, illetve eredmény elérését. Míg a természettudományos bizonytalanság okainak feltárása segítheti a környezethasználó kötelezettségeinek nevesítését (például mikor kell megfigyelő rendszerek kiépítését és üzemeltetését előírni), addig az adott ok egységes kezelésének hiánya jogbiztonsági kérdéseket vethet fel (például fogalmakat eltérően értelmeznek, vagy eltérő eredményhez vezető modellek alkalmazását írják elő kötelezettséggként a hatóságok, vagy mást, mint amit saját maguk a hatósági ellenőrzéskor használnak), ezért szükségessé válhat a bizonytalanság csökkentése (például szakmai egyeztetések, képzések, útmutatók kidolgozásán keresztül).

### 3. A környezeti felelősségről szóló irányelv és a társadalmi szerződés viszonya

A környezeti felelősség társadalmi szerződése nem korlátozódik az uniós jog környezeti felelősségről szóló irányelvének<sup>23</sup> átvételére, ugyanakkor az irányelv sem hagyható figyelmen kívül. Uniós tagságunknak ez természetes következménye.

<sup>20</sup> A környezeti felelősség érvényesítését rontja, hogy az Alkotmánybíróság hiába állapította meg 2017-ben, hogy a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-elleneséget idézett elő azzal, hogy elmulasztotta megteremteni a természetvédelmi szempontok érvényesítését biztosító, az Alaptörvény P) cikkére tekintettel lévő garanciákat a védett természeti területeknek nem minősülő Natura 2000 területek privatizációjához, és hiába határozta meg a jogalkotás határidejét (2018. június 30.), a jogalkotó a mai napig nem hozta meg a szükséges jogszabályt. Lásd a 28/2017. (X. 25.) AB határozat 1. pontját.

<sup>21</sup> Fodor tanulmánya mutatja meg, hogy a környezeti felelősség egyre táguló köreiben ezen eszközök miként bukkannak fel.

<sup>22</sup> A természettudományos bizonytalanság okait Sulyok tanulmánya rendszerezi, bár elsősorban nem szabályozás-módszertani szempontból, hanem azzal a céllal, hogy felhívja a figyelmet a környezeti felelősség bírósági megállapításának nehézségeire, illetve a felelősségteljesítésben betöltött szerepükre.

<sup>23</sup> A környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szól az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve. Az uniós szabályozást és nemzetközi kapcsolódásait Kecskés tanulmánya részletesen tárgyalja.

Ha az irányelv megszületése vagy végrehajtása körüli vitákat, tisztázandó és rendezendő kérdéseket nézzük,<sup>24</sup> akkor már azok is megerősítik, hogy a környezeti felelősség több mint a jogi felelősség megállapítása és szankcionálása valamilyen magatartásért, és csak olyan uniós megoldás képes eredményt elérni, amely a tagállami szinten létrejött társadalmi megegyezést, a környezeti felelősség társadalmi szerződését tiszteletben tartja.<sup>25</sup> Az összhang megteremtésében egyszerre könnyítő és nehezítő tényező, hogy az irányelv – preambulumban rögzített – célja a környezeti károk megelőzése, a meglévők felszámolása, a lakosság egészségének megőrzése, a környezetállapot romlásából fakadó negatív hatások elkerülésén keresztül. Ezek olyan általános célok, amelyek kezelésére a tagállamokban már többnyire korábban is megszületett valamilyen társadalmi konszenzus és jogi megoldás – hiszen a lakosság egészségének és vagyonának védelme a környezethasználó magatartásától függ, amit az állam határoz meg –, ezért az uniós jog végrehajtása a problémamegoldás eszközeit megkettőzi, és ez a jogalkalmazást bizonytalanná teheti, az uniós jog alkalmazását tagállami szinten akár hátrébe is szorítva.<sup>26</sup>

Az irányelv elsősorban a környezethasználóval szembeni elvárásokat fogalmazza meg, és a szennyező fizet elve alapján húzza meg a környezeti felelősség határait,<sup>27</sup> miközben az állam szerepét elsődlegesen a rendszer jogi formába öntésében látja, és csak másodlagosan, jogként fogalmazza meg az állami fellépést. Ez arra utal, hogy az irányelv a környezeti felelősség társadalmi szerződése szempontjából a környezethasználó magatartását helyezi a szabályozás középpontjába, és nem, vagy csak mellékesen foglalkozik az állam szerepével. Azonban a tanulmányok szerzői közül többen is éppen arra hívják fel a figyelmet, hogy az állam szerepe igenis meghatározó a környezethasználó magatartásának alakulásában, és ha nincsenek olyan eszközök, amelyek az állami feladatellátást képesek kikényszeríteni, akkor a cél nem érhető el.<sup>28</sup>

Az irányelv végrehajtásának tagállami gyakorlata arra hívja fel a figyelmet, hogy a tagállamok különböző módon értelmezik az állami feladatellátást. Ennek egyrészt az az oka, hogy az irányelv több kérdésben is szabadságot ad a tagállamnak a sajátos szabályozásra, megengedve a szigorítást az irányelv rendelkezéseihez képest, másrészt a korábban már kialakult tagállami környezeti felelősségi rendszerben az állami szervek szerepe változatos.<sup>29</sup> A környezeti károk megelőzésének, illetve elhárításának hatékonysága kapcsán merül fel a kérdés, hogy milyen feltételek teljesülése esetén van lehetőség az állami szervek beavatkozására. A közbeszerzésekről,

<sup>24</sup> Az irányelvvvel kapcsolatos vitákat több tanulmány is felidézi. Megjegyzendő, hogy még a szerzők között sincs teljes egyetértés abban, hogy az irányelv milyen jellegű felelősségi alakzatot hozott létre. *Bándi és Fülöp* a közigazgatási jelleget emeli ki, míg *Kecskés* a nemzetközi szerződésekre is hivatkozva a polgári jogi elvek érvényesülése mellett érvel.

<sup>25</sup> Az irányelv végrehajtását befolyásoló tagállami megközelítések sokszínűségét és az uniós szintű, egységes joggyakorlat kialakulásának nehézségeit *Fülöp* részletesen elemzi.

<sup>26</sup> Míg *Fülöp* tanulmánya a tagállami gyakorlat alapján erre több példát is felmutat, addig *Fodor* a többféle elméleti megközelítést villantja fel.

<sup>27</sup> A környezethasználó és a szennyezés közötti kauzalitási kapcsolat elemzésére lásd *Fülöp* és *Sulyok* tanulmányát.

<sup>28</sup> Ilyen következményekkel járhat többek között a jogalkotási mulasztások, a jogalkalmazási problémák figyelmen kívül hagyása, ideértve az egységes joggyakorlat hiányát, a szervezeti, személyi pénzügyi feltételek biztosításának elmaradását stb. Ezekről *Bándi* külön is beszámol tanulmányában.

<sup>29</sup> Lásd *Fülöp* és *Gyulai-Schmidt* tanulmányát.

illetve az állami támogatásokról szóló uniós jog többféle lehetőséget kínál ennek szabályozására. A megoldás akkor lesz jó, ha igazodik az állami feladatellátás igazgatási és hatósági rendjéhez, szervezeti megoldásaihoz.<sup>30</sup> Az irányelv e kérdéskörrel nem foglalkozik, ami ismételten aláhúzza, hogy maga az irányelv a társadalmi szerződésnek csak egyes elemeit és nem annak egészét érinti.

A szennyező fizet elvére épülő irányelv végrehajtása, melyben a pénzügyi biztosítékoknak kiemelt szerepük van, nem szakítható el azoktól a gazdasági szabályozóktól sem, amelyek a környezethasználók magatartását egyébként is befolyásolják. Számbavételük a környezeti felelősség szempontjából nem könnyű, mert e szabályozók nem minden esetben kifejezetten környezeti célúak, de hatásukat tekintve mégis meghatározóak lehetnek, s az állami költségvetésben kifejezetten környezeti célt szolgáló bevételek és kiadások nagyságát is óvatosan kell értékelni. Adott esetben a költségvetési bevételek csökkenése például akár a kedvezőbb környezeti állapotra is utalhat, ha a költségvetési bevétel a szennyezőbb technológia miatti befizetésekből származik, és az alacsonyabb bevételi szint a környezethasználók megelőzésre fordított összegének nagyságával indokolható.<sup>31</sup>

#### 4. A környezeti felelősség társadalmi szerződése és a múltbéli környezethasználatok kapcsolata

Szemben a környezeti felelősségről szóló irányelvvel, melynek időbeli hatálya korlátozott, a társadalmi szerződés a múltbéli környezethasználatok okozta környezeti károk felszámolására, a károsodás súlyosbodásának megállítására, és megelőzésére is kiterjed. Ez egyszerűen indokolható azzal, hogy az irányelv időbeli korlátozottságának csak a ma szempontjából van jelentősége; néhány évtized múlva a 2007 után keletkezett és fel nem számolt károkra is mint történeti károkra fognak tekinteni. A társadalmi szerződés történeti károkra való kiterjesztése a jövőben fellépő problémák kezelésére való felkészülést segíti.

A múltbéli károk annak bizonyosságai, hogy mi történik akkor, ha a felek nem teljesítik kötelezettségeiket. A történeti károkra jellemzően úgy tekintünk, mint az elmúlt rendszer alatt, az állami tulajdonban lévő környezethasználók tevékenységének következményeire. A tanulmányok tükrében azonban ez a probléma túlzott leegyszerűsítése, mert a történeti károk alakulásában legalább olyan fontos szerepet töltenek be az állami feladatellátás hiányosságai, ideértve a privatizációs szerződésekben

<sup>30</sup> Gyulai-Schmidt tanulmánya részletesen elemzi a jogi feltételeket, és jogalkotási javaslatokat is megfogalmaz az állami beavatkozás előmozdítására, bemutatva azt, hogy a megfelelő megoldás kiválasztásakor milyen szempontok alapján kell értékelni az állami feladatellátás intézményi rendszerét. A közbeszerzésekre és az állami támogatásokra Bartha, Bordás és Horváth tanulmánya is kitér.

<sup>31</sup> Bándi a környezethasználókat terhelő, környezeti célú pénzügyi kötelezettségek összességének figyelembevételét, annak szükségességét emeli ki, míg Bartha, Bordás és Horváth tanulmánya jól példázza, hogy a tagállamok milyen sokféle megoldást alkalmaznak, s a költségvetési adatok értékelése milyen komplex megközelítést igényel.



vállalt kötelezettségek teljesítésének számonkérésének elmaradását is.<sup>32</sup> A múlt eseményeinek elemzése, a környezeti károk számbavétele nemcsak azért szükséges, hogy a veszélyekre és a veszélyeztetettekre tekintettel lehessen felállítani a kármentesítés prioritási sorrendjét, megteremteni hozzá a feltételeket, különösen a pénzügyi források elérhetőségét, hanem azért is, hogy tanuljunk a múlt hibáiból.

A történeti károk kialakulásakor jellemzően még nem a megelőzés az elővigyázatosság elve volt a meghatározó, hanem a gazdasági érdekek érvényre juttatása. A környezethasználót terhelő kötelezettségeket a hatóságok nem feltétlenül igazították a környezethasználat veszélyességével kapcsolatos, természettudományos ismeretek fejlődéséhez. A környezethasználó a tevékenység felhagyása után a telephelyét gyakran a terület szennyezettségének tényfeltárása nélkül hagyta el, ezáltal az ingatlanok környezeti állapotáról nem készült, és ezért nincs is napra kész nyilvántartás. Az ingatlanok adásvétele során a környezeti terhelésekről és károkról szóló információk elsikkadtak, s idővel az új ingatlantulajdonosokban már fel sem merül, hogy az adott területen esetleg történeti szennyezéssel kell számolni. A történeti károokra az is jellemző, hogy a róluk szóló ismeret a hatáskörök állandó változtatása, valamint az állami apparátus állandó átszervezése során elveszett, vagy töredékessé vált. S az e károk felszámolásáról szóló, éves jelentéstételi kötelezettség hiánya, a még kármentesítésre váró ingatlanok és költségek összegzésének elmaradása veszélyezteti a kármentesítési folyamat kiszámíthatóságát és tervezhetőségét.<sup>33</sup>

A szószólói jogalkotási javaslatcsomag és a tanulmányok alapján az állapítható meg, hogy a felsorolt problémák többsége ma is fennáll, s hiába oldjuk meg a múlt problémáit, azok újratermelődnek, ha nem tanulunk a múlt tapasztalataiból. Ezért a múltbéli környezethasználatok szófordulat nemcsak a történeti károkat okozókra utal, hanem mindazokra, akik környezethasználatukkal felhagytak, függetlenül attól, hogy hány év telt el azóta, és hogy ismerjük-e őket. A szennyező fizet elvének érvényesítése e környezethasználói körrel szemben már nehézségekbe ütközik, ugyanakkor a társadalmi szerződés szükségessé teszi, hogy legyen valaki, aki a kármentesítést elvégzi. E kötelezettség egyrészt az államra, másrészt az ingatlanhoz kötődve az ingatlantulajdonosra terhelhető. Ha a társadalmi szerződés keretei között nézzük e kérdéseket, akkor mind az állami felelősség, mind az ingatlantulajdonos felelőssége mellett és ellene is érvelhetünk, attól függően, hogy milyen feladatok ellátása, illetve milyen döntések várhatóak el tőlük. A társadalmi szerződés ugyanakkor mindezekről függetlenül az államra azt a kötelezettséget rója, hogy az így hátrahagyott területeket ne hagyja gazdátlanul, és teremtsen meg a kármentesítésükhöz szükséges pénzügyi forrásokat.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Agócs tanulmánya részletesen mutatja be a történeti károk okait és a felszámolásuk nehézségeit, ellentmondásait.

<sup>33</sup> Agócs a fenti folyamatok alakulásának időrendi felvázolásán keresztül érzékelteti, hogy bár a folyamatok jellemzően a rendszerváltozás előtt kezdődtek, a mai napig tartanak, és a helyzet nem lett minden esetben kedvezőbb.

<sup>34</sup> Lásd Agócs és Fülöp tanulmányában az alapokra vonatkozó elemzéseket.

## 5. Zárógondolatok

A Pro Futuro 2020/2. számában megjelent tanulmányok megerősítik, hogy a környezeti felelősség szabályozása komplex feladat, és az érintettek aktív közreműködését igényli. A fenti összegzés nem a tanulmányok rövidített változata, nem is azzal a céllal született, hiszen jelen írással – a Tisztelt Olvasónak a tanulmányok iránti kíváncsisága felébresztése mellett – éppen arra kívántam rámutatni, hogy ha a környezeti felelősségre mint társadalmi szerződésre tekintünk, akkor egy olyan keretet kapunk, amelynek segítségével rendszerszinten tudjuk kezelni a problémákat. Az összegzés a tanulmányokra épülve született, ezért számos olyan kérdés felvetése elmaradt, amit a tanulmányok részletesen tárgyalnak, vagy ami a jogalkotási csomagban szerepelt. Ez utóbbi csoportba tartozik például a környezethasználók megszűnéséhez kapcsolódó problémák tárgyalása.

A társadalmi szerződésként való megközelítés a jövő kutatási irányainak kijelölésében is segítséget nyújthat. Szükség lenne ugyanis az egyes szereplőkre, a köztük lévő kapcsolatokra, valamint a tevékenységekre vonatkozó szabályok átfogó, és a részletekre is kiterjedő elemzésére, a meglévő szabályozási keret jogi és nem jogi eszközeinek értékelésére az elvárt eredmények szempontjából. A szereplők közötti kapcsolat változásának vizsgálata a közigazgatási reformok tükrében különösen időszerű lenne (például annak áttekintése, hogy az állam miként tudja ellátni a közbizalmi vagyongazdálkodáshoz kötődő feladatait, és hogyan érvényesíthető a közérdek, ha megszűnnek azok az eljárások, amelyek eddig keretet biztosítottak hozzá). A környezeti felelősség érvényesülésének hatékonyságát javíthatnák azok a kutatások, amelyek az állami feladatok számbavételét és ellátásuk kikényszeríthetőségét helyeznék középpontba. Hiányoznak azok a kutatások is, amelyek jogági szempontból értékelnék a módszertani eszközváltások következményeit, kitérve a hasonlóságokra és különbségekre a magatartások meghatározásának módjában, az érintettek érdekérvényesítési lehetőségeiben, a szankciókban, az állami szerepekben. Számos kutatást igénylő problémakört találhatunk ezeken felül az egyes tanulmányokban is, ha a továbbgondolásra ajánlott vagy a megválaszolatlanul hagyott kérdéseket számba vesszük.

Az Alaptörvény rendelkezései a fenntarthatóság gondolatiságát tükrözik. A jogalkotók és jogalkalmazók alkotmányos kötelezettsége, hogy azt aprópénzre váltva mindennapi döntéseik során érvényesítsék. A környezeti felelősség szabályozása – ideértve a szabályok be nem tartását, és be nem tartatását – tükröt tart a társadalommal szemben. A környezeti felelősség társadalmi szerződésének sokféle oldala van. Ha azt szeretnénk, hogy a szabályozás a célját elérje, akkor tudományos alapossággal kell vizsgálnunk nemcsak a jogi, a közgazdasági okokat és következményeket, hanem e vizsgálatba integrálni kell a természettudományos, és az eddig kevesebb figyelmet kapott társadalomtudományi szempontokat is. A környezeti felelősség ugyanis az életről szól, ahogy azt a *Fodor* tanulmányában hivatkozott film is igazolja.