

DR. BÁNDI GYULA
tanszékvezető egyetemi tanár, DsC.,
Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar,
Környezetjogi és Versenyjogi Tanszék,
A jövő nemzedékek szószólója

AZ EURÓPAI KÖRNYEZETJOG KIHÍVÁSAI, AKKOR (2004) ÉS MOST (2024)

<https://doi.org/10.61382/MJE-Ertekezések.2024.Bandi.25>

Összefoglaló

Az EU csatlakozási tárgyalások nagy kihívása volt a környezetvédelmi jogterület, ahol bizony jelentős elmaradásaink voltak. Az erőfeszítések nyomán azonban számottevő előrelépést tettünk, majdnem minden területen behoztuk a lemaradást. Ennek előzményeiről és útjáról is szólunk alább. Holott az európai környezetjog rendkívül komplex volt már 20 évvel ezelőtt is és azóta ez csak még teljesebbé vált. A szabályozás mennyisége és a számos értelmezési kérdés is fokozott figyelmet és feladatot jelent. Ez utóbbi téren az EUB értelmező szerepe nem egyszer jogfejlesztésbe torkollik. A megfelelés mindezeket együtt fogja át akkor és most. A jogi fogalmak összetettségére kiváló példa a hulladék fogalma. Az erősödő integrációra két horizontális példát hozunk: a környezeti károk megelőzésére és helyreállítására vonatkozó felelősségi irányelvet és az éppen ezen napokban alapos frissítésen átesett büntetőjogi felelősségi irányelvet. Mindkettő az elmúlt húsz évben teljessé vált ki.

Kulcsszavak: környezetvédelem; a környezetjog; a hulladék fogalma; a környezeti felelősség irányelve; a környezet büntetőjogi védelme.

Megtisztelő felkérést kaptam a Magyar Jogász Egylet elnökétől, az EU csatlakozás 20 éves évfordulója kapcsán. Engedtessek meg ezért a szerzőnek, hogy személyes emlékekkel kezdje mondandóját, aminek van némi köze a felkéréshez. Éppen 45 éve jelent meg a Jogászegyleti Értekezések elődjében, a Jogász Szövetségi Értekezésekben¹ az akkor I. díjat nyert pályamunkám, *A magyar környezetjog fejlődése* címmel,

¹ Magyar Jogász Szövetség, Budapest 1979, I. díjas pályamunkák és II. díjas pályamunkák.

ami valójában elindította tudományos pályafutásomat e tárgykörben. Tegyük hozzá, hogy 45 éve ez a jogterület még bizony eléggé gyermekcipőben járt, akkortájt bizonyította önállóságát, akkortájt jelentek meg a kezdeti elemzések, amelyekről feltétlenül említést kell tenni.² EÖRSIT idéztem magáról a jogterületről: „Eörsiné³ a környezetvédelem egyike az ún. kvázi jogágazatoknak, amelyet jogi szempontból a belső komplexitás jellemez: jogilag heterogén elemeket szerveznek egy körül határolt társadalmi-gazdasági cél köré.” SZABÓ IMRE pedig „komplex interdiszciplináris jogterületnek” nevezte a környezetvédelmet.⁴

Azóta bizony sok idő telt el, már senki nem mondja, hogy a környezetjoggal való foglalkozás időpocsékolás lenne, sőt egyre inkább e jogterület elsődlegessége kerül szóba. Az elmúlt évek kiemelkedő eredménye egy olyan nemzetközi áttörés, amely már régen váratott magára. 2021 októberében az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa végre elismerte⁵ emberi jogként a biztonságos, tiszta, egészséges és fenntartható környezethez való jogot. A határozat preambuluma szerint: „Tudomásul véve a biztonságos, tiszta, egészséges és fenntartható környezethez való jog fontosságát, mint ami nélkülözhetetlen az összes emberi jog élvezetéhez.” Majd közel egy évvel később az ENSZ-közgyűlés is hozott határozatot⁶ e jogról – kissé áthangolva, más fogalmazásban: „1. Elismeri a tiszta, egészséges és fenntartható környezethez való jogot mint emberi jogot” – igaz, itt ennek előfeltétel mivoltát nem emeli ki, csupán azt, hogy e jog más jogokkal és a mai nemzetközi joggal összefügg.

1. A hazai környezeti szabályozás kezdetei

A 45 évvel ezelőtti állapothoz visszakanyarodva, akkor már volt környezetvédelmi törvényünk, amire nem titkoltan hatással volt az 1972-es ENSZ Stockholmi Világértekezlet.⁷

² PL. KILÉNYI GÉZA: A környezetvédelem átfogó szabályozásának alapkérdései. *Jogtudományi Közlöny*, 1974. évi 7. szám, NAGY LÁSZLÓ: A környezetvédelem jogi aspektusai. *Magyar Tudomány*, 1971. évi 10. szám, TAMÁS ANDRÁS: A környezetvédelem jogi szabályozásának egyes kérdései. *Magyar Jog*, 1974. évi 8. szám; vagy kicsit később: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Környezetvédelem és a jog*. Akadémia Kiadó, 1981; illetve ugyanebben az évben több szerző (KILÉNYI GÉZA, LAÁR ÁRPÁD, MAGYAR ÁRPÁD, TAMÁS ANDRÁS, NAGY LÁSZLÓ) megírta „A környezetvédelem jogi kézikönyvé”-t, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981.

³ EÖRSI GYULA: Jog-gazdaság-jogrendszer-tagozódás. *Jogtudományi Értekezések*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1977, 100., 112.

⁴ SZABÓ IMRE: A környezetvédelem a népi demokratikus országokban. *Jogtudományi Közlöny*, 1974/10. szám, 540.

⁵ ENSZ Emberi Jogi Tanács 2021. október 8-i határozata a biztonságos, tiszta, egészséges és fenntartható környezethez való jogról (A/HRC/48/L.23/Rev.1).

⁶ UN GA A/76/L.75, 26 July 2022

⁷ <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972>

„A környezetvédelem jogi szabályozását az 1976.évi II. törvény⁸ tájkán és azt követően, egészen a kilencvenes évek elejéig a következők jellemezték:

- Jogtechnikai szempontból általában törvénynél alacsonyabb szintű szabályozás, [...]
- A környezetvédelmi kérdések egyáltalában nem integrálódtak más szabályozási területek – különösen a gazdasági életre gondolunk – keretei közé [...] A környezetvédelem »ágazati« politika, a szónak olyan értelmében, amely egy kissé az egyedülállóságot is jelzi.
- A környezetvédelem részkérdéseinek eltérő mélységű megközelítése és eltérő részletességű szabályozása látszik, általában egymásra tekintet nélkül. Nincs tehát meg a környezetvédelem un. »belső« integrációjának lehetősége, a környezeti hatások együttes kezelésének szempontrendszere.
- Számos fontos szabályozási terület alig-alig mutatkozott – az egyik legsúlyosabb lemaradás e téren a hulladékgyűjtés, ... stb.
- Érzékelhető a megelőzési vagy a közvetlen beavatkozásnak teret engedő szemlélet gyengesége, sokszor hiánya [...] A környezetvédelmi szabályozás inkább a felelősségi eszközökre kíván összpontosítani. Mindez az akkor szokásos »csővégi« megoldások alkalmazását jelenti.
- A meglévő felelősségi eszközökben világosan érzékelhető részben a szabályozásban is megmutató, részben a gyakorlat hiányosságain alapuló erőtlenség. A kortárs európai környezetvédelmi jogi szabályozásban sokszor alapvetőnek mondható, [...] háttérintézmények hiányoztak, de legalábbis nagyon kezdetlegesek [...]

Erősödőben volt tehát a jogterület, polgári jog és büntetőjog számára az 1976-os környezetvédelmi törvény már megfelelőbb utat jelöl ki. A kártérítés a környezeti kárra vonatkozóan a veszélyes üzemi felelősség mintájára objektív felelősségként értelmezhető, illetve ugyancsak megjelenik az első büntetőjogi tényállás. [...]»⁹

Erre vonatkozóan más összefoglalások is hasonló megállapításokat tesznek. „A tervutasításos gazdaságirányítás államkapitalista rendszerében a környezetvédelmi szabályozás csak »maradékul«, komoly deficitekkel érvényesülhetett. Noha 1976 óta már rendelkezett az ország egy környezetvédelmi törvénnyel, a törvényi

⁸ Amelyről első átfogó kötetemben – BÁNDI GYULA: *Környezetvédelmi kézikönyv*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995. 14. – a következőket írtam: „... amely mind ez ideig elvileg a környezetügy központi „alapokmánya” maradt, gyakorlatilag azonban aligha hozott érdemleges változást a vonatkozó szabályozási területen, hiszen kevés kivétellel nélkülözötte a közvetlenül értelmezhető rendelkezéseket. Ehelyett a törvény az elvi általánosságok szintén maradt, igaz ugyan, hogy a maga idejében ezzel is a régió hasonló jogszabályaihoz képest haladóbbnak mutatkozott.”

⁹ Lásd BÁNDI GYULA (szerk.): *Környezetjog*. Szent István Társulat, 2022, 18.

előírásokból a valódi kötelezettségek és szankciók hiányoztak. A törvény a környezetvédelmet alárendelte a népgazdasági érdekeknek. Végrehajtási rendeletei, amelyek egy-egy környezeti elem vagy hatótényező előírásait tartalmazták, meglehetősen kiegyensúlyozatlan – hézagos és egyenetlen színvonalú – védelmet nyújtottak. A különféle elvárások nem voltak összhangban egymással (így például a szennyvizet a határértékek betartása érdekében hígítani lehetett, a vízügyi és a természetvédelmi igazgatás gyakran került egymással szembe, az állami tulajdonosi és közhatalmi funkciók keveredtek) és fontos területek (mint számos hulladéktípus, a veszélyes anyagok, az ipari biztonság) szabályozása az objektíve azonosítható igények ellenére hiányzott.

Nemcsak a környezetjog belső integrációja (rendszereszerűsége, átfogó jellege), hanem a külső integráció (a »más ágazatokba« való beépülés) is hiányzott. A szabályozás csekély megbecsültsége mellett a korszerű elvek – például az elővigyázatosság – hiánya is meghatározó volt.¹⁰

A környezetvédelem jogi szabályozása a fenti jellemzők keretei között alakult, szükségképpen fejlődött is, hiszen a tárgykör fontossága szintén szervesen erősödött, sem a belső, sem a külső hatásokat nem lehetett figyelmen kívül hagyni. „A gazdaság és mozdatója, a technika fejlődése, a társadalom igényeinek növekedése hatványozott mértékben jelentkezik és ezzel a lehetséges veszélyforrások száma és a veszély mértéke is hatványozott. A környezetet érő hatások szabályozott keretek között tartása így nem maradhatott esetleges és elszigetelt, hanem annak egységes, integrált kezelése közvetlenül érezhető szükségletet jelentett. Mindez igaz belföldi és nemzetközi értelemben egyaránt.” – írtam az Osirisnél megjelent *Környezetjog* című kötetemben.¹¹ Mindez nyilván erőteljesen összefügg azzal a megállapítással, ami környezeti állapotainkra vonatkozik: „Az ország környezeti állapota – annak ellenére, hogy egyes területeken figyelemre méltó eredményeket értünk el – romlik és a romlás üteme nem lassul.”¹²

2. A kilencvenes évek és a csatlakozási előkép

A rendszerváltást követő bő három évtizedet nem egy kutató vizsgálta és összegezte annak legfontosabb szakaszait – mint tette FODOR LÁSZLÓ is:¹³ „A vizsgált időszakot három szakaszra osztom, az egyszerűség kedvéért nagyjából az egyes

¹⁰ FODOR LÁSZLÓ: A magyar környezetjog három évtizede (unortodox áttekintés). *Iustum Aequum Salutare*, 2022/2. szám, 6.

¹¹ BÁNDI GYULA: *Környezetjog*. Osiris, 1999, 13–14.

¹² Magyarország környezeti állapota, a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium kiadványa, 1992. január, 23. oldal.

¹³ FODOR: i. m. 5.

évtizedeket tekintve egy-egy egységként. A korszakhatárok nem feltétlenül azonosíthatók valamilyen meghatározó jogalkotási fejleménnyel vagy döntéssel, s egy-egy ilyen 10 éves szakaszon belül is előfordultak jelentős váltások – például a második 10 év közepe táján is lehetne egy korszakhatárt vonni, amikor hazánk az EU taggá vált, s ami után a képzeletbeli szabályozási inga mozgásiránya bizonyos szögből nézve megváltozott. Az első 10 évet túlnyomóan a rendszerváltás determinálta. A második 10 évre az uniós tagságra való felkészülés »hajrája« és maga a taggá válás nyomta rá a bélyegét. A harmadik szakasz – amelyiket talán a mai napig sem tekinthetünk lezártnak – a gazdasági válság nyomait viseli magán, de egyúttal egy új típusú, mondhatni unortodox környezetpolitikai szemlélet is körvonalazódni látszik benne, amely leginkább a gazdaság és a környezet viszonyának változó fel-fogásában érhető tetten.”

Amint a fenti idézetből is jól kiolvasható, a rendszerváltás önmagában érdemben nem volt érzékelhető a környezetjog terén, holott lehetett volna, hiszen a hetvenes-nyolcvanas években a környezetvédelmi problémákat nem kezelték kellő súllyal, mert ez főként az állami tulajdonban lévő gazdaság számára járt volna komoly korlátozásokkal, illetve átalakulási kényszerrel. A kilencvenes években elsődleges cél a piacgazdaság helyreállítása, márpedig ebben a környezetvédelem akár zavaró tényező is lehetett, ami mindenekelőtt jelentős anyagi erőt, így türelmi időt is igényelt, mindez viszont a jogrendszer alakulására is rányomta a bélyegét. Emellett megjelenik egy új és egyre erősödő, követelő szempont: az európai integrációhoz csatlakozási igénye. Ennek első jele volt a 1989 óta jelentkező Phare-program,¹⁴ amelyet nem sokkal követett a társulási megállapodás 1991-ben. Ezzel pedig megindultak az erőfeszítések a környezetvédelmi joganyag megújítására is, amelynek első jelentős állomásaként a környezeti hatásvizsgálat végre ténylegesen is kötelezővé vált (1993).¹⁵

A legjelentősebb előrehaladást a kilencvenes években az új környezetvédelmi törvény (1995. évi LIII. tv.) jelentette, amely számos vonatkozásában a csatlakozási törekvések termékeként és a továbbiak megalapozásaként jelent meg. Ezt kiválóan illusztrálja az, hogy alapjaiban nem változott az elmúlt közel 30 évben. A törvény megújult koncepciót képviselt, az áttekinthető, preventív, világos és integrált jogi szabályozás vonalát próbálta megalapozni. A törvény indokolása akár tanulságul szolgálhat a mára is: „A környezetvédelmi szabályozás megújítása elsődlegesen a környezetbarát jogrendszer fogalmával jellemezhető. E fogalom lényege, hogy a törvényalkotás, illetve törvényszerkesztés tekintettel van a környezet védelme

¹⁴ Phare: *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies.*

¹⁵ 86/1993. (VI.4.) Kormányrendelet egyes tevékenységek környezeti hatásvizsgálatának átmeneti szabályozásáról.

érdekeire. [...] Nem létezhet párhuzamosan egymás mellett a környezetvédelmi jogterület és a rajta kívüli minden más jogterület. Ennek ellentmondásait a hatályos jog érvényesülésének érzékelhető zavarai igazolták.” És igazolják ma is.

A törvény részben összegzi a környezetjog elvi alapjait – preambulum, elvek, fogalmak –, részben pedig áttekinti a legfontosabb jogintézményeket, közöttük elsősorban a környezetvédelmi igazgatást meghatározó jogintézményeket – hatásvizsgálat, felülvizsgálat –, de egyképpen összegzi a felelősségi intézményeket is. Érdemes felidézni a preambulum szövegét, kiemelve a külön is hangsúlyozásra érdemesnek tartott részeket. „Az Országgyűlés tekintettel arra, hogy a természeti örökség és a környezeti értékek a nemzeti vagyon részei, amelyeknek megőrzése és védelme, minőségének javítása alapfeltétel az élővilág, az ember egészsége, életminősége szempontjából; enélkül nem tartható fenn az emberi tevékenység és a természet közötti harmónia, elmulasztása veszélyezteti a jelen generációk egészségét, a jövő generációk létét és számos faj fennmaradását, ezért az alkotmányban foglaltakkal összhangban a következő törvényt alkotja: [...]”

Mindebből a nemzeti vagyon olyan elméleti keret, amely kiemeli az állam, mint a nemzeti vagyon kezelője felelősségét is. A harmonikus fejlesztés elve értelemszerűen a fenntarthatóságra utal, és a jövő generációk védelmének törvényi kinyilvánításával újfajta szabályozási filozófia jelenik meg.

A magyar környezetjog három évtizedét elemző cikkében Fodor László¹⁶ több pontban sorolja fel az általa első fejlődési időszaknak tekintett 10 év változásait, eredményeit a nemzeti környezetvédelmi programtól a környezetvédelmi hatásvizsgálaton át a közmeghallgatásig, nem feledkezve meg a kapcsolódó kritikus megjegyzésekről sem.

Ugyanakkor, amint jeleztük, ez csak az alapok megteremtése, emellett számos más, részletes feladat is várt ránk a csatlakozás előkészítése érdekében.¹⁷ Érdemes lehet egy ilyen irányú kutatás-sorozat¹⁸ egyik vonatkozó tanulmányából¹⁹ kiemelni azt ott felsorolt megoldásra váró feladatokat, amelyek távolról sem fedik le az összes érintett területet, csak egyes fontos irányokat próbálnak kijelölni:

¹⁶ FODOR: i. m. 9–12.

¹⁷ Erre nézve meg is jelent egy munkaanyag: Guide to the Approximation of European Union Environmental Legislation. Commission Staff Working Document, July 1997, P.02.18.091GUID4. DOC.

¹⁸ Magyarország az ezredfordulón – MTA stratégiai kutatások, ZÖLD BELÉPŐ – EU-csatlakozásunk környezeti szempontú vizsgálata, amelyben 1997–2000 között 93 tanulmány jelent meg, l.: http://kornyio.bke.hu/zold_belep/kiadvanyok.html

¹⁹ A fenti sorozat egyik terméke: Sorozatszerkesztő: KERÉKES SÁNDOR ÉS KISS KÁROLY, Témavezető: BÁNDI GYULA ÉS SZLÁVIK JÁNOS; BÁNDI GYULA – BALOGH ATTILA – ÍJJAS ISTVÁN: Az EU környezeti szabályozása által átfogott területek és a hazai környezeti szabályozás területeinek összevetése. Budapest, 1997. november.

„A következtetések összegzéseként elmondható, hogy számos feladat vár a jogalkotásra a következő területeken:

- az un. horizontális szabályozás körében egyes kezdeményei már vannak ugyan a környezeti management és audit rendszereknek (EMAS), de még számos feladat van hátra. E téren a integrált szennyezés megelőzési és ellenőrzési rendszer (IPPC) jelenti majd a legnagyobb problémát, de ez igaz a jelenlegi tagországok esetében is;
- levegőszennyezés terén az egységes minőségi követelmények, a nagy teljesítményű tüzelőberendezések, a hulladékégetés komplex kezelése, illetve a kibocsátási kérdések felülvizsgálata;
- vízminőségvédelem terén elsősorban a felszín alatti vizek védelmének sajátos szabályozása, az ivóvíz, a fürdésre alkalmas, a halászatra alkalmas vizek minőségi követelményeinek egységesítése, illetve a szennyezőanyagok kibocsátása EU rendszerének bevezetése;
- hulladékgazdálkodás terén az alapvető keretjogszabály hiánya rányomja a bélyegét az egész területre, és sajnos e téren még most sincs lényegi előrelépés, így hiányoznak az EU által elvárt legfontosabb jogintézményi keretek (az egy veszélyes hulladék a kivétel), illetve ugyancsak nem jelennek meg egyes termékeket és hulladékokat egységükben szemlélő szabályok;
- a zajártalom EU szabálya termékorientált, típusbizonyítványokra épülő, amelyek ilyen formában a magyar jogban még hiányoznak, ugyanakkor a területek zajvédelmi szabályozása nálunk már létezik;
- a veszélyes anyagok és készítmények ugyan végre szabályozásra kerültek, de szinte teljesen hiányzik az ipari balesetek veszélyének rendezése és a kockázatelemzés, valamint e területtel összefüggésben a genetikailag módosított organizmusok kérdése.”

Mindehhez több más, hasonló, itt fel nem sorolt kérdést is hozzá lehet tenni, amelyeket más szempontú kutatások²⁰ támasztottak alá. Ilyen a megelőzés fontosságára figyelemmel az engedélyezési rendszerek megerősítése, a tényleges belső és külső integráció megvalósítása, a gazdasági eszközök hatékonyabb alkalmazása, a társadalmi részvétel feltételeinek kiépítése, a környezeti felelősség és biztosítékok rendszerének fejlesztése, stb. A tanulmányok, kutatások felhívták a figyelmet a tágabb összefüggésekre: „A magyar környezetvédelmi jogszabályok végrehajtási,

²⁰ Pl. PHARE HU 9402-01-02-L4 Project: A magyar környezetvédelmi jogszabályok végrehajtási és jogérvényesítési-kikényszerítési technikáinak és struktúráinak fejlesztése – A magyarországi helyzetet elemző résztanulmányok összefoglalói. Készítette: EUROPROJEKT Consulting GmbH, Bécs, Ausztria, ÖKO Rt. Budapest, Magyarország, 1998. szeptember.

valamint érvényesítési-kikényszerítési rendszere kettős kihívással néz szembe. A rendszerváltás nyomán előálló gazdasági és társadalmi változások közepette csak gyökeresen új eszközökkel és megváltoztatott gyakorlattal lehet akárcsak részeredményeket is elérni. Másfelől az Európai Unióhoz való csatlakozás a közös jog alkalmazásához külön erőfeszítéseket kíván, különösen ezen az értékszempontról és a piaci versenyfeltételek alakítása szempontjából egyformán fontos és ugyanakkor különösen érzékeny területen.

Illúzió volna azt hinni, hogy a jogkövetéssel kapcsolatos átfogó és nagyigényű elvárásoknak pusztán jogalkotás révén meg lehet felelni. Emellett egységes ágazati politizálásra, strukturális változtatásokra, az átfogó jogi és közigazgatás-szervezési reformokhoz való aktív, azaz a kereteket alakító kapcsolódás szükséges. Mindezek függvényében és a velük való összefüggésben lehet a csatlakozási politika környezetvédelmi szakirányait (azaz realitásait) megfogalmazni.”²¹

Egy 2002-ben készült összefoglaló²² – amely rövid és áttekinthető értékelést adott és inkább az útvonalat vázolta fel – szerint: „Az EU környezeti átlagát Magyarország belépése nem rontja, hanem egyes területeken inkább javítja. Hazánk fajgazdagsága, biológiai sokfélesége mindenképpen gazdagítja az Uniót. Az EU fejlett környezetvédelmi ipara számára új és növekvő piacot teremt a kibővítés. A szigorú közösségi normák magyarországi bevezetése javítja a környezet állapotát, illetve segít megőrizni a létező értékeket. Az új tagok felvételével a »környezetvédelmi stabilitási övezet« tovább bővül kelet felé, ami a szennyezések határokön áterjedő jellege miatt elsőrendű fontosságú a mostani tagállamok számára. A beruházások természetesen nagy terhet rónak a magyar gazdaságra és társadalomra, ez azonban az átmeneti mentességi időszakokkal és előreláthatólag jelents közösségi támogatásokkal elviselhetővé tehető. A csatlakozás az Unió és Magyarország számára összességében a környezetvédelem terén is remélhetőleg kölcsönösen kedvező eredményeket hoz.”

3. Gondolatok az európai környezetvédelmi szabályozás alapjairól, fejlődéséről

De miért is jelentett a csatlakozó országok számára jelentős kihívást az EU környezetjoga? Hiszen eredendően az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés még semmilyen formában nem tartalmazott sem a környezeti politiká-

²¹ L. a fenti PHARE HU 9402-01-02-L4 Project: Összefoglaló szakmai jelentés. 1998. november 29.

²² ÓRI ISTVÁN (I–IV.), BARTHA PÉTER (V–VII.): *Környezetvédelem és EU-csatlakozás*, 2002, Külügyminisztérium, 22. <https://bmeip.hu/download/engemiserint/Kornyezetvedelem%20es%20az%20EU.pdf>

ra vonatkozó rendelkezéseket, sem utalásokat, hiszen 1957-ben az egész kérdéskör még gyermekcipőben is aligha járt. A változás a hatvanas évek végére, de különösen a hetvenes évekre tehető, amikor egyre világosabbá vált a gazdaság és a környezetvédelem összefonódása, illetve az érzékelhető környezeti problémák sokasodása is szükségessé tette az integrációs válaszlépéseket is, hiszen előbb-utóbb a környezeti nehézségekben való közös cselekvés hiánya lassan a gazdasági integráció gátjává válhatott. Gondolhatunk itt a termékszabályozás különbözőségére, az erőforrások felhasználásában rejlő korlátokra, az erősebb környezetvédelmi követelményeket támasztó országok és a környezeti szempontból „lazább” megítélésű országok közötti különbségekre az ipar telepítési feltételeit tekintve és így tovább. Nem kellett sok idő és világossá vált, hogy a közösségi környezeti szabályok harmonizációja a gazdasági integráció szükségszerű velejárója. *„Az Európai Unió története világosan mutatja, hogy miként jutott el egy eredetileg szinte tisztán gazdasági céllal létrehozott szervezet annak felismeréséig, hogy a környezeti érdekek figyelmen kívül hagyása rövid időn belül az integrációs folyamat továbbfejlődésének a gátjává válhat.”*²³

A legelső jelentős közösségi jogszabály e téren az 1967-ben elfogadott, a veszélyes anyagok osztályozására, csomagolására és megjelölésére vonatkozó jogszabályok, rendelkezések és igazgatási eljárások, szabályok közelítéséről szóló 67/548. számú irányelv volt. Ennek preambuluma a lakosság, különösen az ilyen anyagokat és készítményeket használó dolgozók védelme mellett közvetlenül jelöli meg a hat tagállam belső szabályai közötti különbségeket, mint a Közösségen belüli kereskedelmet gátló akadályok megszüntetésének szükségességét. Innen gyorsul fel azután a környezeti szabályozás, amelynek politikai alapjai is hamarosan megjelennek, hiszen a tagállamok állam- és kormányfőinek 1972 októberében Párizsban megrendezett csúcskonferenciájának nyilatkozata már így fogalmaz:²⁴ *„A gazdasági növekedésnek, amely önmagában nem végcél, elsődlegesen az életfeltételekben mutatkozó különbségek enyhítéséhez kell hozzájárulnia. Ennek az összes társadalmi partner részvételével kell végbemennie, az életminőség és az életszínvonal javítását kell eredményeznie. Az európai eszméhez illően különös figyelmet kell szentelni a kézzel nem fogható értékeknek és a környezet védelmének, oly módon, hogy a haladás valóban az emberiség szolgálatába állítható legyen.”*

²³ PÁNOVICS ATTILA: Az Európai Unió környezeti politikája – félúton (?). *Pólusok*, 2020/1. szám, 108. DOI: <https://doi.org/10.15170/PSK.2020.01.01.05>.

²⁴ Statement from the Paris Summit (19 to 21 October 1972), point 3, https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901/publishable_en.pdf

Áttekintésemnek nem lehet az a célja, hogy végigkísérje az immár nyolc környezetvédelmi akcióprogramot²⁵ és az ezzel együtt alakuló elsődleges, illetve másodlagos jog történetét. Az utóbbi években pedig olyan új elemek jelentek meg e környezeti politikában, mint 2015 végén a körforgásos gazdaság stratégiájának felülvizsgálata.²⁶ Ennek bevezető magyarázata szerint: „[...] a termékek, alapanyagok és erőforrások értékét a lehető legtovább megőrzi a gazdaságban, a hulladék keletkezését pedig a minimálisra csökkentik, jelentős hozzájárulást jelent az EU arra irányuló erőfeszítéseivel, hogy fenntartható, karbonszegény, erőforrás-hatékony és versenyképes gazdaságot alakítson ki. Ez az átmenet lehetőséget kínál gazdaságunk átalakítására, és arra, hogy új és fenntartható versenyelőnyöket alakítsunk ki Európa számára.”

Ez az új stratégiai keret világos szabályozási feltételeket követel meg, amelynek első jelei az újrahasználatra és a hasznosításra koncentráló hulladékok szabályozásának fejlesztésében jelennek meg.

A fenntartható fejlődés és a körforgásos gazdaság felé vezető irány újabb állomása az Európai Zöld Megállapodás (European Green Deal),²⁷ amelynek bevezetője pedig a következő összegzést adja: „Új növekedési stratégiaként az EU-t olyan igazságos és virágzó társadalommá kívánja alakítani, amely modern, erőforrás-hatékony és versenyképes gazdasággal rendelkezik, ahol 2050-re megszűnik a nettó üvegházhatásúgáz-kibocsátás, és ahol a gazdaság növekedése nem erőforrásfüggő. Célja továbbá az EU természeti tőkéjének védelme, megőrzése és fejlesztése, valamint a polgárok egészségének és jólétének védelme a környezettel kapcsolatos kockázatokkal és hatásokkal szemben. Ugyanakkor az átállásnak méltányosnak és inkluzívnak kell lennie.” A Zöld Megállapodás azóta is alakul, a hulladékgazdálkodástól a biodiverzitáson át a klíma-kérdésekig számos területen jelentős újításokat vezetve be.

Maga az elsődleges jog is lassan igazodott a megváltozott elvárásokhoz. Az elkerülhetlenné váló környezeti jogalkotás megtalálta a maga – benne foglalt hatáskör! – alkotmányos alapjait a Római Szerződésben, mégpedig a 100. és 235. cikk keretében. A 100. cikk alapján a tagállamokra kötelező irányelvek bocsáthatók ki, ha a jogi szabályozás vagy a közigazgatási határozatok és gyakorlat egymáshoz való közelítése szükséges azon a téren, amely közvetlen hatást gyakorol a közös piac

²⁵ Az első nyilatkozattal fogadták el: OJ C 112, 1973. 12. 20., a nyolcadik: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/591 határozata a 2030-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezeti cselekvési programról, Brüsszel, 2022. 4. 6. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 114/22.

²⁶ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: *Az anyagkörülforgás megvalósítása – a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv*, COM/2015/0614 final.

²⁷ *Az európai zöld megállapodás* – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának COM(2019) 640 final Brüsszel, 2019. 12. 11.

létrehozására vagy működésére. Az alapgondolat az, hogy az eltérő nemzeti környezeti szabályok a tagállamok közötti szabad kereskedelmet korlátozó rendelkezésekként akadályozzák a közös piac zavartalan működését.

A közös piac működésében a 100. cikk jogalapként történő alkalmazása a kezdeti időszakban elsősorban termékekre vonatkozó (környezeti) szabványok egységesítésére koncentrált, figyelemmel arra, hogy a tagállamok termékekre vonatkozó eltérő követelményei közvetlen hatással voltak az államok közötti kereskedelemre, s ezáltal a közös piac működésére. Később a környezetminőségi vagy a környezeti elemek védelmét szolgáló jogszabályok jogalapjaként is egyre inkább megjelent a 100. cikk, tekintettel arra, hogy az így megjelenő követelmények, illetve termelési költségtényezők közötti különbségek befolyásolják a piaci szereplők versenyhelyzetét is. [...]

A közösségi környezetjogban másodikként elfogadott irányelv a gépjárművekre vonatkozó szabályokat állapított meg,²⁸ a 100.cikk alapján. Az irányelv preambuluma szerint a jogszabályt szükséges volt elfogadni a műszaki előírások iránti igény miatt: *„mivel azok a műszaki előírások [...] többek között a megengedett zajszintre és a kipufogórendszerekre is vonatkoznak; mivel ezek az előírások tagállamokként eltérőek; mivel ezért szükséges, hogy az összes tagállam a meglévő szabályozása kiegészítéseként vagy azt felváltva ugyanazokat a követelményeket vezesse be [...]”*. A környezeti szabályozás tehát beindult és egyre gyorsulni látszott.

A termékszabványokra vonatkozó vagy a versenyfeltételeket befolyásoló szabályokat tartalmazó jogszabályok harmonizálása azonban nem teszi lehetővé a termelési vagy kereskedelmi tevékenységhez szorosan nem kötődő környezetvédelmi jogalkotást, ennél fogva a 100. cikk nem lehet maradéktalanul egy átfogó környezeti politika és jogalkotás alapja, hiszen azok nem feltétlenül igazolhatók gazdasági célszerűséggel, így keresni kellett erre is alkalmas jogi hátteret. A Közösség környezeti jogalkotása ezért a Római Szerződés 235. cikkét is felhasználta jogi alapként, mert e cikk a szerződés általános felhatalmazást biztosító rendelkezésének számít.

A 235. cikk a Közösséget céljainak megvalósításához szükséges jogalkotói hatáskörrel ruházza fel. A felhatalmazásnak azonban további feltétele, hogy valamilyen módon a jogszabálynak a közös piac működése folyamán kell szükségesnek bizonyulnia, illetve a szerződés más speciális rendelkezése ne biztosítsa a jogalkotáshoz szükséges felhatalmazást. Mindez azt jelenti, hogy a célokra történő utalás mellett valamiféle közvetett gazdasági kapcsolódás is szükséges. A 235. cikk tehát inkább a kifejezetten környezetminőségi szabályoknak, vagy éppen természetvédelmi

²⁸ Tanács 70/157/EGK irányelve (1970. február 6.), a gépjárművek megengedett zajszintjére és kipufogórendszereire vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről.

szabályoknak alapot ad, de ugyancsak alkalmazták a nemzetközi környezetvédelmi egyezményekhez kapcsolódó jogszabályok esetében is.

Az Egységes Európai Okmány 1986-ban történő elfogadása volt a Római Szerződés első átfogó módosítása. A Közösség környezetvédelmi szabályozása szempontjából a dokumentum azért kiemelkedő, mert megteremtette az eddig hiányzó közvetlen általános legitimitációt, amikor a Közösség politikáiról szóló harmadik részbe illesztette a Környezetről szóló VII. címet (130r–130s. cikk). A környezeti cím így minden sajátos környezetvédelmi jogalap legelső kiindulása lett és rendszere a mai napig meghatározza az elsődleges jog vonatkozó részének alakulását. E címben kapott helyet – és ez ma sincs másként –:

- a környezetvédelmi szabályozás céljainak felsorolása;
- a környezetvédelem legfontosabb alapelveinek megjelenítése;
- a környezeti döntések, szabályok megalapozásánál irányadó szempontok áttekintése;
- a környezeti tevékenység szintjének meghatározása és a végrehajtás (meg kell jegyeznünk, hogy az elsődleges jogban 1986-ban itt jelenik meg elsőként a szubszidiaritás a szerződésben);
- a nemzetközi együttműködés és az e téren jelentkező megosztott hatáskör;
- a környezeti jogalkotás általános jogalapjának megteremtése;
- valamint a legkisebb szigor klauzulája.

Ez a cím mára (EUMSZ) a XX. cím és a 191-193. cikkeket tartalmazza, némileg módosítva az eredeti szöveget – a legfontosabbnak mondhatjuk az elővigyázatosság elvének beiktatását a 130r (2) bekezdésébe.

1986 után tehát a környezeti cím alakult és igazodott a változó körülményekhez, de mellette a régebbi 100. cikk sem merült feledésbe, az Egységes Európai Okmányban egy 100a cikkel egészült ki, immár a tárgykörök között nevesítve a környezeti tárgyú jogharmonizációt, a környezetvédelem magas szintjének zsinórmértékként állításával, illetve kialakítva a védelmi záradék eltérést lehetővé tevő szigorú feltételeit. Később a környezeti kérdések más területekkel is kiegészültek, a mai 114. cikkig bezáróan.

Arról sem feledkezhetünk meg, hogy a fenti, tipikusan környezetvédelmi felhatalmazások mellett a Szerződés több más szabályozási területe is kapcsolódik/kapcsolódhat a környezetvédelem kérdésköréhez, a mezőgazdaságtól a közlekedésen át az energiáig – éppen az erről rendelkező 194. cikk lehet erre egyértelmű példa: „(1) A belső piac létrehozása, illetve működése keretében, valamint a környezet megőrzésének és javításának szükségességére tekintettel az Unió energiapolitikájának céljai – a tagállamok közötti szolidaritás szellemében – a következők [...]”

4. A környezeti szabályozás kihívásai

Mindebből következően a csatlakozás előtti összegzések és áttekintések részben az európai jogrendszer kérdéseit elemezték, részben a csatlakozási folyamat egyes kérdéseit mutatták be. Az előbbire példa:²⁹ „Az áruk, a szolgáltatások, a beruházásokat teremtő tőke szabad mozgása, az uniós polgárok életminőségének megőrzése, javítása érdekében kialakított és mind jobban szigorodó előírások mellett figyelembe kellett venni az országhatárokon átterjedő környezeti hatások korlátozásának, megszüntetésének követelményét is. Mindezek eredményeképpen napjainkra az Európai Unió környezetvédelmi jogrendje, intézményrendszere és gyakorlata, valamint a más szakterületeken bevezetett, a környezetvédelmet közvetve érintő norma-rendszer rendkívül sokoldalúvá, részletessé vált.”

És ugyanonnan egy hasznos és egyszerű összegzés a menetrendre nézve:³⁰ „A csatlakozási megállapodás 1994-es életbelépése nyomán felgyorsult az integrációs folyamat. 1996 tavaszán valamennyi tagjelölt ország kormányzata kérdőívet kapott az Európai Bizottságtól. [...] 1997-re az unió kidolgozta az Agenda 2000 című dokumentumot, amely rögzíti a keleti bővítéssel kapcsolatos intézményfejlesztési és költségvetési tervezési feladatokat a 2002–2006 közötti időszakra. [...] A magyar program (ANP) tervezetét az unió 1999 júliusában fogadta el. Egyidejűleg benyújtottuk a környezetvédelmi fejezettel kapcsolatos hivatalos magyar tárgyalási álláspontot is. [...] Minden igyekezet és jóakarat ellenére a környezetvédelem területén a csatlakozási felkészülés és a tárgyalások eleinte kedvezőtlen módon alakultak: a jogharmonizáció nehezen haladt előre, s ez visszatükröződött az Európai Bizottság kritikus hangvételű 1998-as, 1999-es és 2000. évi országjelentésében is. A 2001 novemberében kiadott jelentés viszont végre áttörést hozott. [...] A jogi előírások átvétele azonban önmagában nem elég. Olyan intézményeket kell alapítani és működtetni, amelyek lehetővé teszik a jog alkalmazását, érvényesítését. [...] A környezetvédelmi joganyagnak való teljes megfelelés költsége országosan, és az utolsó teljesítendő határidőig, 2015 végéig terjedő időszakra vetítve mintegy 2700 milliárd forint.”

Mennyiben is volt kihívás az európai csatlakozás a környezeti jogterület szempontjából? Erre nézve lehetnek elképzeléseink, az ismert információk alapján. Nem lévén erre nézve pontos adat csupán – nem hivatalos – becslésre hagyatkozva a hatályos EU környezetjog több száz – minimálisan 200-at emlegetnek, mint alsó

²⁹ EURÓPAI FÜZETEK 15. A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa, DR. LÁNG ISTVÁN – DR. FARAGÓ TIBOR – DR. SCHMUCK ERZSÉBET – DR. ZOLTAI NÁNDOR: *Környezetvédelem Magyarországon és az Európai Unióban, Szakmai összefoglaló a magyar csatlakozási tárgyalások lezárt fejezeteiből*, 2003, 3.

³⁰ Uo. 8–11.

határ – létező jogforrást jelent (különösen, ha a módosításokat és végrehajtási szabályokat is beleszámítjuk) – és ez a szám a csatlakozáskor sem volt érezhetően kevesebb, legalábbis a csatlakozást követő áttekintés szerint, és alapvetően meghatározta a tagállamok környezeti szabályozását.

Összességében – bár erre nincsenek pontos statisztikák – az egész EU jog több mint 10%-át teszi ki a környezetvédelmi szabályozás csupán a mennyiségét tekintve. A tagországokra, vagy éppen a csatlakozási folyamatban álló országokra nézve ugyanakkor közel 20 éve már létezett valamilyen hivatalosnak mondható adat: „*A nemzeti környezetvédelmi jogszabályok hozzávetőleg 80%-ának hátterében uniós jogszabályok állnak.*”³¹ Ez utóbbi információ – mégha 17 éve is jelent meg – jól illusztrálja a szabályozási terület kiemelkedő jelentőségét az egyes tagállamok számára, hiszen nem kell sem nagy képzelőerő, sem jóstehetség ahhoz, hogy a jelzett arány csökkenését kevésbé, növekedését sokkal inkább valószínűsíthetjük, ismerve az utóbbi évek jogalkotásának felgyorsulását – körforgásos gazdaság, Zöld Megállapodás, klímaváltozás – e téren.

A kihívás nagyságát tekintve különösen a szabályozási terület által átfogott témákra kell gondolnunk, amelyek ugyan újabban is folyamatosan bővülnek – 20 éve a klímaváltozás még nem volt ennyire központi kérdés, akkor messze volt a talajvédelem, ami egyre közelebb kerül stb. –, de már két évtizede is létezett a mai szabályozási területek legnagyobb része. Különösen nagy volt az elmaradás a hulladék vagy a veszélyes anyagok terén, ahol pl. az első hulladékös keretirányelv a 75/442/EGK (1975. július 15.) irányelv, ehhez képest a mi hasonló alapjogszabályunk negyedszázaddal később a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.), és akkor nem beszéltünk a lerakók szabályozásáról, vagy a csomagolási hulladékok kérdéséről. A környezeti hatásvizsgálat és kapcsolódó más hasonló vizsgálatok vagy éppen kockázatelemzések is főleg a csatlakozási feltételek szorításában alakultak, de elmondhatjuk ezt a társadalmi részvétel számos kérdéséről is (igaz, ebben az Aarhus-i Egyezményhez³² való csatlakozásunk is sokat lendített). Két évtizede tehát egy létező, kiterjedt és közben folyamatosan terjeszkedő jogrendszer adta fel a leckét. Tegyük ismét hozzá, hogy a jelzett terjeszkedés ma is tart,

³¹ Brüsszel, 30.4.2007 COM(2007) 225 végleges: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program féléves értékeléséről, 4.

³² 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságának a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről.

a feladat folyamatos ma is.³³ Erre nézve elég alapos felsorolást találunk csupán 2023-ra vonatkoztatva az uniós információk között.³⁴

Egy gondolat erejéig maradva még a kérdés érdemi jelentőségét bizonyító és könnyebben értelmezhető számoknál, egy újabb érdekes adalék:³⁵ a Natura 2000 természetvédelmi területek – az európai jelentőségű élőhelyek hálózata, amely biogeográfiai régiókra oszlik, közöttük a csatlakozás kapcsán megjelenő Pannon régióval – az EU szárazföldi területének 18%-át, illetve tengereinek 6%-át teszi ki, és ezzel ez a világ legnagyobb, egységesen kezelt védett területi láncolata. A hazai Natura 2000 területek aránya 21%, amelyben persze a hazai természetvédelmi jogszabályok hatálya alá tartozó területek is megtalálhatóak, 42% tényleges átfedéssel.

Néhány szóval említést kell tenni a másodlagos jogi alapokról is, kiváltképpen a környezetvédelem terén alkalmazott jogforrásokról és azok alkalmazási arányairól. Amint tudjuk, a rendelet általános érvényű, a tagállamok számára kötelező és közvetlenül végrehajtható. A környezetvédelmi jogban a rendelet kevésbé gyakori, mint az irányelv, kifejezetten azon esetekre tartogatva, amikor valóban közös megoldást igénylő kérdések merülnek fel – ilyen a hulladékok nemzetközi mozgása, a vegyi anyagok regisztrálása, értékelése, engedélyezése és korlátozása, az uniós ökocímke, vagy a közös környezeti management és auditrendszer kialakítása, az uniós pénzek felhasználása stb. Jó példa erre a lassan 30 éves 'Dusseldorp-ügy',³⁶ amely a Bíróság világosan megfogalmazza a rendelet jelentőségét: „35. *A Dusseldorp cég és a Bizottság véleménye szerint a rendelet (ez a hulladékok nemzetközi szállítását szabályozó rendelet*³⁷ – Szerző megjegyzése) *a hulladékok tagállamok közötti szállításának teljes harmonizálását célozta meg, tehát elviekben az utóbbiak csak azokban az esetekben ellenezhetik a nemzetközi szállítását, amelyekre a rendelet lehetőséget ad [...]*”

Ugyancsak általánosan ismert, hogy az irányelv kötelező, de általában közvetlenül nem hatályosul a tagállamokban – a környezetvédelem terén azonban ennek éppen az ellenkezőjét igyekeznek bizonyítani a jogvita eljárásokban –, hanem a tagállamok azt a belső jog részévé kell, hogy tegyék, az irányelvben meghatározott

³³ A hatályos szabályozásról a https://environment.ec.europa.eu/index_en oldalon kaphatunk bővebb tájékoztatást.

³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0092>

³⁵ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm

³⁶ C-203/96, Judgment of the Court (Sixth Chamber) of 25 June 1998. *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV and Others v Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*. Reports of Cases 1998 I-04075.

³⁷ A Tanács 259/93/EGK rendelete (1993. február 1.) az Európai Közösségen belüli, az oda irányuló és az onnan kifelé történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről (OJ 1993 L 30, p. 1).

határidőn belül. Az irányelv ennek révén nem az egységességre, hanem a harmonizációra vezet, tehát e téren inkább preferált jogforrás, a tagállami önállóság védelmének jobban megfelel. Az is érdeme, hogy időt enged a tagállamoknak a végrehajtásra.

A környezeti jogszabályok nagy többsége irányelv, éppen a tagállamok eltérő földrajzi, éghajlati, környezeti, gazdasági és igazgatási adottságai, a végrehajtás módszerének rugalmas megválasztási lehetősége miatt. Arról sem feledkezhetünk meg, hogy az elsődleges jog egyik felhatalmazása (eredeti RSZ 100. cikk, majd ennek módosulása, az EEO 100a cikk, ami a mai EUMSZ 114. cikk) nem is tesz lehetővé mást, mint irányelv elfogadását.

Az irányelveknek a környezetvédelemben – és tegyük hozzá, ez a megkülönböztetés nem kizárólag a környezetvédelemre igaz – többféle funkciójuk lehet, amely különbözőségeik kitűnő összegzését találjuk egy, a témánkhoz tartozó, ítéletben ('Francia égetők' ügye),³⁸ amely a következőképpen fogalmaz:

„25. A Bizottság jogalkotási gyakorlata azt mutatja, hogy jelentős eltérések lehetnek azok között a kötelezettségek között, amelyeket az irányelv a tagállamra hárít, és ennek következtében hasonlóképpen ilyen különbségek lehetnek az elérni célzott eredmény tekintetében.

26. Egyes irányelvek azt kívánják meg, hogy tagállami szinten jogszabályokat alkossanak, és ezek közigazgatási és igazságszolgáltatási felülvizsgálat körébe tartozó módon érvényesüljenek... (itt az ítélet a félrevezető hirdetésekre vonatkozó 84/450/EGK irányelvre hivatkozik példaként – Szerző megjegyzése).

27. Más irányelvek azt kívánják meg, hogy a tagállamok tegyék meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy az általános és nem számszerűsíthető módon megfogalmazott célok teljesüljenek, miközben bizonyos mérlegelési lehetőséget engednek a szükséges intézkedések természetét illetően [...] (példaként a hulladékokról szóló 75/442/EGK irányelv egyes szabályai jelennek meg – Szerző megjegyzése).

28. Más irányelvek pedig azt kívánják meg a tagállamoktól, hogy nagyon pontos eredményeket érjenek el meghatározott határidőn belül [...] (példaként itt egyebek között a fürdésre alkalmas vizek minőségéről szóló 76/160/EGK irányelv látható – Szerző megjegyzése).”

A fentiek szerint a határozatlan jogfogalmak, tehát az értelmezésre váró kérdések jelentik az egyik csoportot, a második az irányelv hagyományos, tervezett struktúrájának felel meg, míg a követelmények a harmadik csoportja már a közvetlen hatályhoz közelít. A francia égetők esetében a Bíróság az ott megfogalmazott

³⁸ Case C-60/01, Judgment of the Court of 18 June 2002. Commission of the European Communities v French Republic, Reports of Cases 2002 I-05679.

határértékek és más megvalósítandó célok miatt a harmadik csoportba sorolta a kérdéses irányelvet.

5. A joggyakorlat kiemelt fontossága

Tekintettel arra, hogy az irányelvek jelentősebb mozgásteret biztosítanak a végrehajtásra, hiszen a feladat olyan hazai jogszabályok elfogadása, amelyek a célok megvalósítására alkalmasak, bizony komoly számú jogértelmezési kérdés merülhet fel, melyek közül egyes fogalmi kérdésekre alább példaként visszatérünk. Mindenesetre ennek ismeretében nem meglepő, ha a bírói jogértelmezés és akár jogfejlesztés lehetősége számára szélesre nyitják a kapukat. Ez nyilván újabb feladatokat rótt a jogharmonizációra két évtizede és ró a jelenlegi jogkövetésre is.

A másodlagos jog kérdései kapcsán éppen ezért feltétlenül szólni kell az EU Bíróság kiemelkedő szerepéről a környezetvédelem terén, amelyet már évtizedek óta hangsúlyoznak a szakértők. *„Bizton állíthatjuk, hogy az Európai Bíróság meghatározó szerepet játszik az európai környezetjog gyakorlati hatékonyságának megteremtésében.”*³⁹ A Bíróság joggyakorlatát tekinthetjük ugyanis olyannak, amely a mindennapok jogeseteihez igazítva igazán életközelivé teszi a sokak számára még ma is nehezen elfogadhatóan a hazai jog részét alkotó EU jogot. *„A Bíróság joggyakorlatának precedensei a jog alakításának és értelmezésének fontos forrásai.”*⁴⁰ És ha még kétségeink lennének is erről a szerepről, akkor érdemes felidézni azt a 15 éves gondolatot, amely ma is egyképpen igaz: *„Valójában a Bíróság általában kiterjesztő módon értelmezte a környezet védelméről szóló szabályokat, ahol az lehetséges a környezet javára döntve és újított, a meglévő jogszabályok jobbítása érdekében.”*⁴¹ Nemrégiben egy mexikói szerző elemezte a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos EU álláspontot és ebben a Bíróság szerepét, mintegy példaként hivatkozva ezt a mexikói bíróságok számára.⁴² A Bíróság egyes ítéleteinek meghatározó, előremutató jellegére pedig még nemzetközi jogi irodák szakértői is felhívták a figyelmet.⁴³

³⁹ LUC LAVRYSEN: The European Court of Justice and the Implementation of Environmental Law. In: *Reflections on 30 Years of Eu Environmental Law*, ed. by RICHARD MACRORY, Europa Law Publishing, Groningen, 2006, 447.

⁴⁰ ALEXANDRE KISS – DINAH SHELTON: *Manual of European Environmental Law*. Grotius Publications, Cambridge, 1993, 22.

⁴¹ LUDWIG KRÄMER: *Casebook on EU Environmental Law*. Hart Publishing, 2002, V.

⁴² LUIS A. VILÉS: Sustainable Development and Environmental Legal Protection. In: *The European Union: A Model for Mexican Courts to Follow? Mexican Law Review*, New Series, Vol. VI, No. 2, Jan–June 2014, 251–272.

⁴³ *EU Court of Justice landmark rulings on access to environmental information*. By CLAUDIO MEREU and KOEN VAN MALDEGEM | 30 Nov 2016 <http://www.fieldfisher.com/publications/2016/11/eu-court-of-justice-landmark-rulings-on-access-to-environmental-information-1#sthash.3uhhCH4e.dpbs>, a környezetre vonatkozó információ kapcsán írták a következőt: „Finally, it should be

Egyes jogtudósok már arról értekeznek, hogy mikor lép át a Bíróság joggyakorlata a 'bírói aktivizmus' határán.⁴⁴

Ma még csupán a 2022. évi adatok⁴⁵ állnak rendelkezésre a Bizottság által indított kötelezettségszegési eljárások számáról, amely szerint 2022 végén a környezetvédelem terén 425 folyamatban lévő eljárásról van tudomásunk, miközben az összes kötelezettségi eljárás hasonló adata 1991. Ez eléggé világosan jelzi, hogy a környezetvédelmi jogterület jogkövetési állapota elég sok problémára mutat rá. Talán érdemes megjegyezni, hogy ezen belül – sorrendben – a hulladék, a természet, a víz és a levegő áll, átlagosan 80 esettel. Ha pedig a 2022-ben indult kötelezettségszegési eljárások statisztikáit nézzük, az 551 esetből 104 a környezeti ügy, ami bizony mindkét adatsor szerint is 20% körüli eredmény. A CJEU 2022. évi jelentésében⁴⁶ azt is láthatjuk, hogy összességében az ügyek 67,74%-a előzetes döntéshozatali eljárás (546 eset), amiből 25 közvetlenül a környezetvédelem terén. Összességében tehát komoly környezetvédelmi ügyforgalom tapasztalható, amelynek hatásai ugyancsak megjelennek tagállami szinten.

6. A hulladék fogalma, mint 'állatorvosi beteg ló'

A hazai hulladékös szabályozás kiindulásánál az 1995. évi LIII. törvény (a környezetvédelmi törvény) 30. §-ában határozta meg a hulladék fogalmát: „*anyagok és termékek, továbbá azok csomagoló- és burkolóanyagai, melyeket a tulajdonos eredeti rendeltetésének megfelelően nem tud vagy nem kíván felhasználni, illetve amelyek azok használata során keletkeznek.*”

Ez ugyan némileg hasonlított az EK hulladékirányelvéhez, de a meglévő eltérés elég nagy volt ahhoz, hogy a hulladékgazdálkodásról szóló, már a jogharmonizációs eljárás menetében fogant 2000. évi XLIII. törvény az európai szabályozást építse be: „*A hulladék bármely, az 1. számú melléklet szerinti kategóriák valamelyi-*

highlighted that these two judgments confirm the current trend which the CJEU follows regarding access to environmental documents. Indeed, according to the CJEU, exceptions to disclosure must be applied restrictively as they derogate from the general principle of widest possible access to documents on emissions to the environment.”

⁴⁴ MARJAN PEETERS – MARIOLINA ELIANTANIO: On Regulatory Power, Compliance and the Role of the Court of Justice an EU Environmental Law. In: *Research Handbook on EU Environmental Law*. Ed. by MARJAN PEETERS – MARIOLINA ELIANTANIO – EDWARD ELGAR, 2020, 492., 494. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781788970679.00043>

⁴⁵ https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2022-annual-report-monitoring-application-eu-law_en

⁴⁶ https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-03/stats_cour_2022_en.pdf

kébe tartozó tárgy vagy anyag, amelytől birtokosa megválnik, megválni szándékozik vagy megválni köteles.”

Valójában – kevés érdemi változtatással – a fogalom ma is alapjaiban megfelel ennek a változatnak. Az új irányelv⁴⁷ egy módosítást tett, kihagyott egy utalást az eredeti irányelv mellékletére, amely feleslegesnek bizonyult, nem adott kellő segítséget. Jelenlegi szabályozás szerint: „1. »hulladék«: olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnik, megválni szándékozik vagy megválni köteles”.

E fogalom azonban nem mondható kifejezetten világosnak, egyértelműnek, nem csoda, hogy magát a fogalmat, illetve az ehhez kapcsolódó más fogalmakat – mint amilyen a hasznosítás-ártalmatlanítás határvonala – értelmezni kell, mégpedig szinte folyamatosan, hiszen újabb és újabb gyakorlati problémákkal szembesülünk. Az értelmezés forrása pedig az Európai Bíróság.

A hulladékkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat egyik első, meghatározó eleme volt az összevont Vessoso-Zanetti eset.⁴⁸ Az ügy büntetőeljárás alapult, ahol a vádlottak hulladékot gyűjtöttek, szállítottak és tároltak, a fenti irányelveket végrehajtó olasz jogszabály által megkívánt engedély nélkül. Ez az olasz jog szerint bűncselekmény. A vádlottak azzal védekeztek, hogy az általuk gyűjtött, kezelt anyagok nem hulladékok, mert azok további gazdasági hasznosításra alkalmasak. „9. A kérdés első részére a válasz az, hogy a hulladék fogalma a 75/442. tanácsi irányelv 1. cikke értelmében, illetve a 78/319. irányelv 1. cikke értelmében nem értelmezhető úgy, mint ami kizárja azon anyagokat vagy tárgyakat a hatálya alól, amelyek gazdasági újrahasználatra alkalmasak.”

A fogalmi tisztázás során, a fentiekből is következően, válaszolni kellett első-sorban arra, vajon a hulladék árukénti elismerése egyben kizárja-e a kérdéses anyagot vagy tárgyat a hulladékok fogalmából. Erre már évtizedekkel ezelőtt is választ kellett kapni:⁴⁹ „23. Nem vitatott, hogy a hasznosítható vagy újrahasználatos hulladékoknak van saját kereskedelmi értéke, amelyek – akár kezelést követően – »árúk« a Szerződés céljai szerint és ennek megfelelően a Szerződés 30. és következő cikkeinek hatálya alá is tartoznak. [...]

27. [...] a hasznosítható és nem hasznosítható hulladékok közötti különbségtétel a gyakorlatban rendkívül nehéz. [...] Ez a megkülönböztetés olyan tényezőkön alapul, amelyek bizonytalanok és változóak az idővel, különösen a technikai fejlődés kapcsán. Továbbá, annak eldöntése, hogy a hulladék hasznosítható avagy sem, a hasznosítási eljárás költségeitől is függ, tehát attól, hogy a javasolt hasznosítás életszerű-e, ami

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2006. április 5-i 2006/12/EK irányelve a hulladékokról.

⁴⁸ A C-206/88. és C-207/88. számú ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Pretura di Asti (Italy) kezdeményezett G. Vessoso és G. Zanetti hulladékgyűjtők büntetőügyében, 1990. március 28. (E.C.R. 1990, I-01461).

⁴⁹ C-2/90. sz. ügy, Bizottság kontra Belgium, 1992. július 9., E.C.R. 1992, I-04431.

azt eredményezi, hogy ez a megkülönböztetés szükségképpen szubjektív és változó feltételektől függ.

28. Ezért arra a következtetésre kell jutni, hogy a hulladék, akár hasznosítható, akár nem, »árúnak« tekintendő, amelynek mozgását, összhangban a Szerződés 30. cikkével, elviekben nem lehet megakadályozni.”

A Palin Granit-ügy⁵⁰ egy merészebb, proaktív ítélkezési gyakorlat meghatározó állomása, ahol a kérdés lényege a gránitbányából kikerülő, a helyszínen további hasznosításra váró maradék kövek, kőzúzalék sorsa, illetve annak jogi megítélése. A Bíróság szerint, amikor a hulladékká minősítésről van szó, arra is gondolni kell, mi a valószínűsége az anyag hasznosításának, mégpedig további kezelés nélkül. Ha ehhez a lehetőséghez az is járul, hogy a birtokosnak az ilyen hasznosításból anyagi előnye származik, a hasznosítás valószínűsége magas szintű. Ilyen körülmények között a kérdéses anyag nem lehet olyan teher, amelytől meg kívánnak válni, hanem terméké válik.

A fentiek mintegy folytatása AvestaPolarit Chrome-ügy,⁵¹ amelyben az alapvető különbség az, hogy a kérdéses meddő vagy maradék egy részét a bányában közvetlenül felhasználják, míg más része további tárolásra kerül. „43. A nemzeti bíróság első kérdésére adott válasz ennek alapján az lehet, hogy az olyan eljárásban, ami a kérdéses eset tényállása, a bányászatból származó maradék kő és érc, illetve feldolgozási meddő birtokosa megválnak vagy megválni szándékozik ezen anyagoktól, így ezek a 75/442. irányelv értelmében hulladéknak minősülnek, hacsak jogszerűen fel nem használja töltelékként ezeket ugyanezen bánya aknafolyósóiban és megfelelő biztosítékot szolgáltat a vonatkozó anyagok azonosításáról és ezen célra való tényleges hasznosításáról.” A közvetlen felhasználás tehát adott.

A hulladék esetében a „megválni” fordulat jelenti az egyik meghatározó szempontot, amely mintha szubjektív lenne (az 1995. évi környezetvédelmi törvény említett fogalma valójában szubjektív is), de ez távolról sem azonosítható a birtokos akaratával, amint ezt az 'Erika' jogesetben – a francia partoknál egy tartályhajó balesete folytán a tengerbe ömlő olaj által okozott károk megtérítése kapcsán a felelősség megítélése okán alapkérdéssé vált, hulladékról van-e szó, avagy sem – láthattuk:⁵² „45. Így tehát egy adott anyag 75/442 irányelv alapján történő hulladék-

⁵⁰ C-9/00. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amit Korkein hallinto-oikeus (Finland) terjesztett elő a Palin Granit Oy és a Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus közötti ügyben, 2002. április 18.

⁵¹ C-114/01. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amit a Korkein hallinto-oikeus (Finland) terjesztett elő az AvestaPolarit Chrome Oy, régebben Outokumpu Chrome Oy. ügyben, 2003. november 9.

⁵² C-188/07. sz. ügy, 2008. június 24., előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Cour de Cassation terjesztett elő az előtte a Commune de Mesquer és a Total France SA, a Total International Ltd. között folyamatban lévő eljárásban.

nak való minősítése tekintetében a kérdéses anyag termelési maradék mivolta mellett egy második meghatározó kritérium az anyag előzetes feldolgozás nélküli újrafelhasználásának valószínűsége. Ha az adott anyag újrafelhasználási lehetősége mellett az is megállapítható, hogy annak megvalósítása az anyag birtokosa számára tényleges gazdasági előnnyel jár, akkor az ilyen újrafelhasználás valószínűsége magas. Ebben az esetben a szóban forgó anyag már nem olyan teher, amelytől birtokosa meg kíván válni, hanem valódi terméknek minősül (a fent hivatkozott Palin Granit-ítélet 37. pontja). [...]

59. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a vízbe ömlött vagy vízzel elegyedett, vagy akár üledékkel keveredett szénhidrogén felhasználása vagy kereskedelmi forgalomba hozatala meglehetősen esetleges, mondhatni hipotetikus. Az is nyilvánvaló, hogy még ha el is fogadjuk, hogy az ilyen felhasználás vagy kereskedelmi forgalomba hozatal technikailag megvalósítható, ez mindenesetre olyan előzetes feldolgozási eljárást feltételezne, amely nemcsak a gazdaságos újrahaznosítástól áll távol, de ezen anyag birtokosa számára valójában jelentős pénzügyi terhet jelentene. Ebből következik, hogy a véletlenül a tengerbe ömlött szénhidrogéneket olyan anyagnak kell tekinteni, melyet birtokosa nem kívánt előállítani, és attól szállítása során – akár akaratlanul – »megválnak«, olyannyira, hogy az ilyen anyagot a 75/442 irányelv értelmében hulladéknak kell minősíteni (lásd ilyen értelemben a fent hivatkozott Van de Walle és társai ügyben hozott ítélet 47. és 50. pontját).»

A hulladék fogalmának meghatározása nyilván kiemelkedő jelentőségű akkor, ha el kell választani a hulladékstátuszt azon esetektől, amikor nem hulladék, hanem melléktermék keletkezik, vagy éppen a hulladék ilyenén minősége megszűnik. A tét nagy, mert a követelmények hulladék esetében szigorúbbak, a költségek is jelentősen eltérhetnek. Ezért kerülnek elő folyamatosan értelmezésre váró kérdések, amelyben a gyakorlat fejlődésének íve is jól kimutatható. Egy utolsó esetet említünk a nem kevés lehetőség közül.⁵³ A kérdés az építkezésből származó, mezőgazdasági területekre szórt kitermelt föld hulladékká minősítése.

Kiindulás ez esetben is a generális fogalom, majd ennek értelmezése, amelyből aztán levonhatóvá válik a következtetés:

„34. A »megválnak« kifejezést illetően az állandó ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy e kifejezést a 2008/98 irányelv céljának fényében kell értelmezni, amely a (6) preambulumbekzdése szerint a hulladékkeletkezés és gazdálkodás emberi egészségre és környezetre gyakorolt negatív hatásainak minimalizálása, valamint

⁵³ C-238/21. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amelyet a Landesverwaltungsgericht Steiermark (stájerországi regionális közigazgatási bíróság, Ausztria) a Bírósághoz 2021. április 13-án érkezett, 2021. április 2-i határozatával terjesztett elő a Porr Bau GmbH és a Bezirkshauptmannschaft Graz-Umgebung között folyamatban lévő eljárásban, 2022. november 17. ECLI: EU:C:2022:885.

az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése alapján, amely előírja, hogy az Európai Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, és ez a politika – többek között – az elővigyázatosság és a megelőző cselekvés elvén alapul. [...]

38. Különös figyelmet kell szentelni ezenfelül annak a körülménynek, hogy a szóban forgó anyag vagy tárgy használhatatlan vagy azzá vált a birtokosa számára, így ez az anyag vagy tárgy tehernek minősül, amelyetől az említett személy meg kíván válni. Ha ugyanis ez a helyzet, akkor fennáll annak a veszélye, hogy a birtokos a környezet veszélyeztetésére alkalmas módon válik meg a birtokában lévő anyagtól vagy tárgytól, különösen azt elhagyva, lerakva vagy ellenőrizetlenül ártalmatlanítva. [...]

43. Amint az e rendelkezésből következik, egy olyan anyag vagy tárgy, amely olyan előállítási folyamat során keletkezik, amelynek elsődleges célja nem ezen termék előállítása, kizárólag akkor minősülhet »mellékterméknek«, nem pedig az ezen irányelv 3. cikkének 1. pontja értelmében vett »hulladéknak«, ha az alábbi kumulatív feltételek teljesülnek. Először, az anyag vagy a tárgy további felhasználásának biztosítottnak kell lennie. Másodszor, az anyagnak vagy a tárgynak további, a szokásos ipari gyakorlattól eltérő feldolgozás nélkül, közvetlenül felhasználhatónak kell lennie. Harmadszor, az anyagot vagy tárgyat valamely előállítási folyamat szerves részeként kell előállítani. Negyedszer, a további használatnak jogszerűnek kell lennie, azaz a konkrét használat tekintetében az anyagnak vagy a tárgynak meg kell felelnie a termék adott használatára, valamint a környezet- és az egészségvédelemre vonatkozó összes követelménynek, és nem lehetnek a környezetet és az emberi egészséget általánosan károsító hatásai [...].

[itt tudnunk kell, hogy a kitermelt föld nem volt szennyezett, besorolás a legmagasabb minőségi osztálynak felelt meg – a Szerző megjegyzése]

58. E felhasználás főszabály szerint megfelel a 2008/98 irányelv célkitűzéseinek. Meg kell ugyanis állapítani, hogy a kitermelt föld építési anyag formájában történő felhasználása, amennyiben az szigorú minőségi követelményeknek felelt meg, jelentős előnyökkel szolgál a környezet számára, mivel – amint azt ezen irányelv 11. cikke (2) bekezdésének b) pontja megköveteli – hozzájárul a hulladékok csökkentéséhez, a természeti erőforrások megőrzéséhez, valamint a körforgásos gazdaság kialakításához. [...] (a másik lehetőség, ha elfogadjuk az ilyen esetekben a hulladékstátusz megszűnését – Szerző megjegyzése)

76. E megfontolásokból az következik, hogy ha az alapügyben szóban forgó kitermelt föld hasznosítási művelet tárgyát képezte, és megfelel a 2008/98 irányelv 6. cikke (1) bekezdésének a)–d) pontjában foglalt feltételek tiszteletben tartásával meghatározott valamennyi különös követelménynek – aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata -, meg kell állapítani, hogy ezen anyag hulladékstátusza megszűnt.”

A bírósági jogértelmezés tehát arra törekszik, hogy ne formális szempontok alapján ítéljük meg, vajon egy anyag vagy tárgy hulladék-e, hanem a környezet számára összességében legkedvezőbb megoldást kell megtalálni, nem ragaszkodva a szigorúbb minősítéshez, ha ez nem előnyös a nagyobb célok – így újabban a körforgásos gazdaság – eléréséhez.

7. A környezeti felelősség alakulásának esettanulmánya az elmúlt 20 évben, Uniós szinten

A környezetvédelmi joganyag maga is jelentősen formálódik, aminek keretében az elmúlt 20-25 év is, a csatlakozással szinte párhuzamosan komoly változásokat hozott az európai környezetjogban. A most bemutatásra kerülő választott téma ennek kiemelkedő és jellemző aspektusa, amire annak előtte aligha lehetett volna példa – amire alább utalunk is –, mégpedig a felelősségi rendszerek harmonizálásának igénye. Erre mind a közigazgatási felelősség, mind a büntetőjogi felelősség területén sor került, jelezve egyben a környezetjogra kiterjedő jogközelítés iránti fokozott igényt.

A felelősség irányába történő kiterjeszkedés közvetlenül összefügg azzal az igénnyel, hogy az eltérő felelősségi követelmények ne eredményezzék a versenyfeltételek eltérőségét, és a jog ne adjon lehetőséget a 'potyautas' jelenségre.

7.1. A büntetőjogi felelősség harmonizálása

A környezeti bűncselekmények ma hatályos szabályozásának elsődleges forrása a 2005. évi XCI. törvény volt, amelyik átformálta a meglévő tényállásokat, bár az akkor alapvetőnek számító felosztásuk – környezet általában, természet és hulladék – nem változott. A cél elsősorban az EK-szabályoknak megfelelő megoldások kialakítása volt, különös figyelemmel arra, hogy 2003-ban megszületett a 2003/80/JHA tanácsi kerethatározat a környezetvédelmi büntetőjog iránti egységesítési törekvésekről.⁵⁴ A Bizottság eredeti javaslata irányelv kiadására vonatkozott, de a Tanács ezt másként ítélte meg.⁵⁵ A sors sajátos fintora, hogy mire a hazai jog alkal-

⁵⁴ A Tanács 2003/80/IB kerethatározata (2003. január 27.) a környezet büntetőjog általi védelméről, OJ L 29, 5.2.2003, 55–58.

⁵⁵ A kerethatározat preambuluma szerint: „(7) A Tanács fontolóra vette ezt a javaslatot, de arra a következtetésre jutott, hogy a Tanács általi elfogadásához szükséges többség nem érhető el. Az említett többség úgy ítélte meg, hogy a javaslat túllép az Európai Közösséget létrehozó szerződés által a Közösségre ruházott hatáskörön, és hogy a célkitűzéseket az Európai Unióról szóló szerződés VI. címe alapján kerethatározat elfogadásával el lehet érni. A Tanács úgy ítélte meg továbbá, hogy ez a

mazkodni próbált a kerethatározathoz, addig azt az Európai Bíróság C-176/03. sz. ítéletével megsemmisítette. A megsemmisítésnek azonban nem a tartalmi kérdések szolgáltak alapul, hanem a nem megfelelő jogalap, így tehát a hazai jog változtatása lényegében mégis követi az EK tendenciákat.

A kérdéses jogeset egyben kiváló példája annak, miként kell a szubszidiaritást értelmezni – elsősorban hatékonysági követelményként –, hiszen a Tanács eredendően azért alkalmazta a kerethatározatot, mert irányelvre nem látott felhatalmazási lehetőséget. Az ügy kapcsán kiemelkedően fontos volt, hogyan is vélekedik a Bíróság a kérdés felhatalmazási mivoltáról egyáltalában, tehát mennyire alkalmazható a szubszidiaritás elve a gyakorlatban. A Bíróság ítélete szerint:

„47. [...] Márpedig főszabály szerint a büntető jogszabályok nem tartoznak a Közösség hatáskörébe, ahogy a büntetőeljárás szabályai sem [...]

48. Ez utóbbi megállapítás azonban nem akadályozhatja meg a közösségi jogalkotót abban, hogy amikor a hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciónak a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság általi alkalmazása a súlyos környezetkárosítások leküzdésének elengedhetetlen eszköze, a tagállamok büntetőjogával kapcsolatban megtegye a környezetvédelem tárgykörében alkotott jogi normák teljes érvényesülésének biztosításához szükségesnek tartott intézkedéseket.”

Az EU jogban végül a vonatkozó irányelv is megjelent.⁵⁶ Az EU illetén, valójában a büntetőjog terén szokatlan jogharmonizációs igényének indokoltságát a preambulum így fejezi ki: „(3) A tapasztalatok azt mutatják, hogy a jelenlegi szankciórendszer nem elég a környezetvédelemre vonatkozó jogszabályok teljes betartatásához. A jogszabályok betartását a büntetőjogi szankciók kiszabhatóságával lehet és kell fokozni, amelyek a társadalomnak a közigazgatási szankciókhoz vagy a polgárjogi kártérítéshez képest eltérő minőségű rosszallását fejezik ki. [...]”

Az irányelv mellékletében sorolják fel azokat a jogszabályokat, amelyek követelményeinek szándékos vagy súlyos gondatlan megsértése büntetőjogi intézkedéseket von maga után a környezetvédelmi szabályok teljes mértékű eredményességének biztosítása érdekében. Az irányelv kötelezi a tagállamokat, hogy büntetőjogi szankciókat írjanak elő nemzeti jogszabályaikban a közösségi környezetvédelmi jog rendelkezéseinek súlyos megsértése esetére, de nem ír elő sajátos szankciókat vagy más eljárásjogi követelményeket. Két téma külön is kiemelését érdemelt: a szándékos cselekményekben felbujtóként és bűnsegédként való részvétel bűncselekményként legyen büntetendő, illetve a jogi személyeket is felelősségre lehessen vonni. Emellett természetesen a felbujtás és a bűnsegédi minőség is kriminalizált.

kerethatározat az Európai Unióról szóló szerződés 34. cikke alapján megfelelő eszköz arra, hogy a tagállamok számára kötelezővé tegye, hogy a büntetőjogi szankciókról rendelkezzenek.”

⁵⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelve (2008. november 19.) a környezet büntetőjog általi védelméről.

Az irányelv alkalmazásának folyamatos vizsgálata alapján általános és részletes felülvizsgálati jelentés született 2020-ban,⁵⁷ amelynek konklúziója a büntetőjogi szabályok fontosságának kiemelése és továbbfejlesztésének igénye volt, a konkrétabb követelmények irányában. 2024 februárjában ez a folyamat oda vezetett, hogy a megújult irányelvet az Európai Parlament elfogadta és az kihirdetésre is került.⁵⁸

A javaslat szigorítani kívánja a büntetőjogi felelősségre vonást, illetve szorosabbra fogja a harmonizálási követelményeket. Az irányelv kibővíti a bűncselekménynek minősülő környezetkárosító tevékenységek listáját, sőt egyes környezeti bűncselekményeket minősített esetként kezel (például a nagy kiterjedésű erdőtüzek okozása, valamint a levegő, a víz és a talaj olyan nagy mértékű szennyezése, amely egy ökoszisztéma teljes pusztulásához vezet, és így gyakorlatilag ökocidiumnak tekinthető.)

A büntetés elsősorban pénzbírság, de akár szabadságvesztés is lehet, és a büntetési tételekre nézve is találunk immár harmonizálási követelményeket. Ezek szerint a magánszemélyek és a vállalkozások által elkövetett környezeti bűncselekmények szabadságvesztéssel is büntethetők lesznek – vállalkozások esetében a vezető pozíciót betöltő személyekre nézve is – attól függően, hogy mennyire súlyos és tartós a károsodás, illetve visszafordítható-e. A minősített bűncselekményekért nyolc, a valamely személy halálát okozóért tíz, a többi bűncselekményért pedig öt évig terjedő szabadságvesztést lehet majd kiróni.

Az elkövetőnek a környezetben okozott károsodást helyre kell állítania és kompenzálnia kell a veszteségeket. Az okozott károkért pénzbírság is kiszabható. Ez vállalkozások esetében – a bűncselekmény jellegétől és az érintett tagállam döntésétől függően – a világszintű éves árbevétel akár 3 vagy 5 százaléka, illetve 24 vagy 40 millió euró is lehet. A tagállamoknak bizonyos esetekben lehetőségük lesz büntetőeljárást lefolytatni olyan bűncselekményeknél is, amelyeket nem a területükön követtek el.

7.2. A felelősségi irányelv (ELD) és alkalmazási problémái

A másodlagos szabályok területén már régóta esedékes volt a felelősség harmonizálása, aminek jó példája lett ún. felelősségi irányelv (az angol címe alapján közis-

⁵⁷ Commission Staff Working Document: *Evaluation of the Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law* (Environmental Crime Directive) {SEC(2020) 373 final} – {SWD(2020) 260 final.

⁵⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1203 irányelve (2024. április 11.) a környezet büntetőjog általi védelméről, valamint a 2008/99/EK és a 2009/123/EK irányelv felváltásáról.

mert rövidítése: ELD).⁵⁹ A felelősségi irányelv eredetileg kártérítési felelősségeként indult volna, hiszen már az Ötödik Környezetvédelmi Akcióprogram⁶⁰ egyik kulcskérdése a környezeti felelősséggel kapcsolatos integrált közösségi álláspont megteremtése, amelynek apropóját a környezeti kártérítéséről szóló Luganoi Egyezmény⁶¹ adta, amelynek kidolgozásában az EK is aktív részt vállalt. Hamarosan megjelent e tárgy körben az első átfogó közösségi előkészítő dokumentum, a Zöld Könyv a környezeti károk helyreállításáról,⁶² de a kártérítési felelősség jelentette a központi kérdést még a környezeti felelősségről kiadott Fehér Könyvben⁶³ is, amely a szennyező fizet elvének tényleges, gyakorlati megvalósítását tűzte ki célul, mégpedig általában az objektív felelősség rendszerét preferálva.

A Fehér Könyv alapot adott a jogszabálytervezetek elkészülésének,⁶⁴ azonban ekkortájt már megindult a felelősségi rendszer átértelmezése, az előzőekből érezhetően kitűnő polgári jogi típusú felelősségi elemek lassan háttérbe szorultak, és mindinkább egy közvetlen beavatkozással, megelőzési és helyreállítási elemekkel kombinált olyan rendszer alakult ki, amelyben a közigazgatásnak egyre nagyobb szerep jut és a felelősség inkább a költségek megtérítését, semmint a kártérítést jelenti. Így tehát nem csoda, hogy a vitákat követően kialakult közös álláspont⁶⁵ már nem tartalmazza a klasszikusnak mondható kárfajták egy részét – pl. az elmaradt hasznot vagy személyi kárt.

Mindenesetre végezetül az elfogadott ELD irányelv (a környezeti károk megelőzésével és helyreállításával kapcsolatban kiadott irányelv), noha címében mintha benne rejlene a magánjogi gondolat is, már kifejezetten közjogi vonatkozású lett. Az EU tehát mindeddig nem ment tovább a magánjogi kodifikáció terén. „*Legjobban úgy jellemezhető, mint közjogi rezsim, kisebb magánjogi jellemzőkkel.*”⁶⁶

⁵⁹ A Tanács és a Parlament 2004/35. sz. irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről.

⁶⁰ A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development, COM(92) 23 final, Vol II, 68.

⁶¹ Convention on Civil Liability for damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, Lugano 1993, l. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/150.htm>

⁶² 7099/93; COM(93)47 final: *Communication from the Commission to the Council and European Parliament and the Economic Committee, Green Paper on Remedying Environmental Damage.*

⁶³ White Paper on environmental liability COM(2000) 66 final 9 February 2000.

⁶⁴ Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, COM/2002/0017 final-COD 2002/0021 was eventually adopted by the Commission in February 2002.

⁶⁵ Common Position (EC) No 58/2003 adopted by the Council on 18 September 2003 with a view to the adoption of a Directive 2003/.../EC of the European Parliament and of the Council of ... on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage.

⁶⁶ LUCAS BERGKAMP: The Commission July 2001 Working Paper on Environmental Liability: Civil or Administrative Law to Prevent and Restore Environmental Harm. *Environmental Liability*, Vol. 9, Issue 5, October 2001, 208.

Az irányelv indoklásáról és fontosságáról jól illusztrálja a vélemény:⁶⁷ „Az irányelv felhatalmazásai, kötelezettségei és önmagukat érvényesítő rendelkezései, az egyéb jogérvényesítést szolgáló szabályokkal együtt megalkották az első »szennyező fizet« rezsimit az EK jogban.” Az irányelv tehát sokkal inkább közigazgatási típusú felelősségnek mondható, amelyben azonban számos olyan elem jelenik meg, amelyik hasznosítható más felelősségi területeken is. Maga a preambulum ezt a következőképpen tisztázza: „Ez az irányelv nem alkalmazandó személyi sérülés, magántulajdonban keletkezett kár vagy gazdasági veszteség esetén, és nem érinti az ilyen típusú károokra vonatkozó jogokat.” (14. pont).

A felelősségi irányelv számos ponton hozott – vagy kivált – olyan változást a környezetjogban, amely figyelmet érdemel.

Az irányelvvel kapcsolatos jelentés⁶⁸ – melynél bővebb jelentések⁶⁹ is készültek abban az időben, amelyekre azonban most nem térek ki – így fogalmaz: „Az irányelv fő célkitűzése a környezeti kár közvetlen veszélyének fennállása esetén a kár megelőzése, a környezeti kár bekövetkezése esetén pedig a kár felszámolása. A »szennyező fizet« elvnek megfelelően a felelős gazdasági szereplőnek meg kell tennie a szükséges kármegelőzési vagy kárfelszámolási intézkedéseket, és valamennyi költséget viselnie kell. A kár akkor minősül felszámoltnak, ha a környezetet visszaállították a kárt megelőző, eredeti állapotába. Az irányelv a biológiai sokféleségben (védett fajokban és természetes élőhelyekben), vizekben, valamint talajban okozott károokra vonatkozik. Az irányelv nem érinti a hagyományos károkat (vagyon kár, életvesztés, testi sérülés vagy gazdasági veszteség).” És az általános értékelésként tegyük hozzá azt is, hogy alapvetően az objektív felelősség talaján áll.

A szennyező fizet elvével összhangban tehát az a gazdasági szereplő (üzemeltető), akinek tevékenysége környezeti kárt, illetve az ilyen jellegű közvetlen kárveszélyt okozta, pénzügyi felelősséggel tartozik. A környezeti károkat illetően az irányelv minden olyan gazdasági tevékenységre alkalmazandó, amely kockázatot jelent az emberi egészségre vagy a környezetre. Az érintett tevékenységeket az irányelv melléklete sorolja fel.

Elsődleges kérdés a fogalmi tisztánlátás, márpedig az irányelv fogalmai közül számos olyan is található, amelyeknek hatása túlmutat magán az alapjogszabályon.

⁶⁷ VALERIE FOGLEMAN: Enforcing the Environmental Liability Directive: Duties, Powers and Self-Executing Provisions. *Environmental Liability*, Vol 14, Issue 4, July-August 2006, 146.

⁶⁸ Brüsszel, 2016. 4. 14. COM(2016) 204 final: A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv 18. cikkének (2) bekezdése alapján, 2. oldal

⁶⁹ Legismertebb a REFIT Evaluation of the Environmental Liability Directive, SWD(2016) 121 final, 14. 4. 2016.

Különösen kiemelendő a környezeti kár fogalma,⁷⁰ noha ez az irányelv értelmezésében nem teljes körű, mert csak egyes elemekre terjed ki. Ide sorolandó valamely természeti erőforrásban közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, kedvezőtlen változás, illetve valamely természeti erőforrás által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető romlása. E vonatkozásban új megközelítést jelent a természeti erőforrások által nyújtott szolgáltatás gondolata, amelyre addig EK-jogszabály még nem utalt.

A felelősség illetén rendezése ugyanakkor nem megfelelő eszköz a kiterjedt, diffúz környezetszennyezés kezelésére, amelynek esetében a negatív környezeti hatások nem kapcsolhatók össze meghatározott egyéni gazdasági szereplők cselekedeteivel vagy mulasztásával, mert az alkalmazáshoz szükséges a felelős azonosítása és az okozati összefüggés.

Az üzemeltetőnek elsősorban megelőzési intézkedéseket kell tennie a kár bekövetkezésének közvetlen veszélye esetén, illetve tájékoztatást kell adni az illetékes hatóságnak. Ugyanez vonatkozik a környezeti kár bekövetkezésére. Mindkét esetben felléphet a hatóság, kötelezhet, utasíthat, megteheti a szükséges intézkedéseket saját maga, illetve azt mással elvégeztetheti. A megelőzés és a helyreállítás költségeit természetesen általában az üzemeltető viseli.

Az elévülési időre nézve is találunk rendelkezést az irányelvben, amely az intézkedések befejezésétől vagy a felelős gazdasági szereplő, illetve harmadik fél azonosításától számított öt év, attól függően, hogy melyik következik be később. Az egyéni érdekek sérelmének orvoslása, illetve a társadalmi részvétel iránti igény általános tendenciáinak megfelelően is megfogalmaz az irányelv több lehetőséget.

Végül szólni kell a pénzügyi biztosíték kialakításának kérdéséről, amelyre nézve maga az irányelv nem tartalmaz közvetlen előírásokat, de ösztönzi a tagállamokat arra, hogy ilyen intézményeket alakítsanak ki.

Annak ellenére, hogy maga az irányelv számos területet nem érint, számos felelősségi kérdést nem szabályoz, mégis nagy kihívást jelentett a tagállamok számára. A Bizottság összegző értékelése⁷¹ szerint: *„Az irányelv alkalmazása a nemzeti jogba való átültetést megelőző helyzethez képest csak korlátozott mértékben mozdította elő a környezeti károk megelőzését és felszámolását. Az irányelv mindenekelőtt a »szennyező fizet« elv megerősödéséhez járult hozzá (ezzel jelentős költségektől kímélve meg*

⁷⁰ Aminek további részleteire is készült magyarázat: A Bizottság Közleménye – Iránymutatások a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikkében meghatározott „környezeti károk” kifejezés közös értelmezésének kialakítására (2021/C 118/01).

⁷¹ Brüsszel, 2016.4.14. COM(2016) 204 final: A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv 18. cikkének (2) bekezdése alapján, 9. oldal.

*az államkincstárakat), továbbá a környezeti károkért viselt objektív felelősség Uniószer-
te való alkalmazásához és a károsodott természeti erőforrások (különös tekintet-
tel a biológiai sokféleségben okozott károkra) helyreállítására alkalmazott kárfelszá-
molási normák szigorodásához. A tagállami szabályozások sokfélesége aggodalomra
ad okot [...]*”

Abstract

CHALLENGES OF THE EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW THEN (2004) AND NOW (2024)

*The field of environmental law proved to be a great challenge during the approxima-
tion negotiations since we had great shortages. Due to our efforts, we could demon-
strate substantial progress, deal with the backlog in almost every element. We tell a
story below all about the history and road of these struggles. Although European
environmental law has been a very complex topic 20 years ago and since that time it
became even more compound. The magnitude of legislation and the numerous in-
terpretation problems require great attention and work. On the latter area the role
of CJEU might reach occasionally to a law-making function. Compliance must
cover all these issues then and now. The definition of waste is a perfect example for
the complexity of legal terms. We have two horizontal examples for the growing need
for integration: the environmental liability directive related to the prevention and
remedying of environmental damage and the environmental criminal liability direc-
tive which has just went through a considerable refreshment. Both could be com-
pleted during the past twenty years.*

Keywords: *Environmental protection; complexity of environmental law; the defini-
tion of waste; the ELD legislation; environmental crimes.*