



Pázmány Law Working Papers
2012/29

Csák Csilla
Felelős magyar környezetvédelem

Dr. Csák Csilla⁺

FELELŐS MAGYAR KÖRNYEZETVÉDELEM

A jog hatékonyságának definiálására, tartalmi feltételeinek meghatározására, befolyásoló tényezőkre vonatkozóan számos nézet, elmélet született, a kérdéskör régóta foglalkoztatja a jogtudomány teoretikusait (pl. Friedmann, Perin, Somló Bódog, Moór Gyula).

A jog hatékonyságának jogi ismérveit leegyszerűsítve (egyéb gazdasági, társadalmi ismérvektől eltekintve) a jogalkotás és a jogalkalmazás optimum szintjében, a jogtudat fejlettségében határozhatjuk meg. Egyes szerzők a hatékonyság és az eredményesség fogalmát szinonim fogalomnak tekintik. Lényegét tekintve központi kérdés a pozitív eredmény elérése, amelyet közgazdasági értelemben is figyelembe kell venni, ugyanakkor jogi értelemben ez a kitűzött célok, programok, tervek, prioritások megvalósulását jelenti. A jogpolitikai elvárásoknak megfelelő jogi hatás elérése a cél.

A szabályozó rendszer tekintetében a kiinduló állapot, a jogalkotás kérdése, amelynek korrektnek, az elérendő célokkal adekvátnak kell lenni. Ezzel egyidejűleg alkalmasnak kell lenni a végrehajtás szintjén kitűzött feladatok teljesítésére. Harmonizálnia kell a különböző jogterületek szabályanyagával és természetesen az adott jogterületen belül is koherensnek kell lennie. Pontosnak, jól körülhatárolhatónak, egyértelműen értelmezhetőnek kell lennie a jognak a célzott joghatás hatékony elérése érdekében. Rossz jogalkotói munka esetén a hatékonyság folyamatának vizsgálata megszakad illetőleg az eljárás további lépései rizikósak, az elvárt eredmény megvalósítása kérdéses. Ez az elvi okfejtés igaz a jogalkalmazás területén is, ahol jelentős hatást képest továbbá kifejteni az ellenőrzés, monitoring, szankcionálás folyamata és (jog)intézményei.

A jog hatékonyságának vizsgálatánál elengedhetetlen az állam szerepének és felelősségének kérdése. Az állam feladatának és szerepvállalásának minősége és mértéke különböző korokban és feltételek mellett különböző megítélésű volt. Napjainkban az állam szerepének súlypontja az jogalkotás és ellenőrzés, döntés szintjén határozható meg, beavatkozási lehetőségei egyre korlátozottabbak a gazdasági folyamatok konkrét szereplőjeként.

A szabályozó rendszer vizsgálatánál eklatáns példa a környezetvédelem jogterülete, amely meglehetősen szerteágazó, a jogforrási hierarchia különböző szintjein elhelyezkedő joganyagot foglal magába, figyelembe véve az uniós joganyagot, illetőleg a nemzetközi dokumentumokat is. Ennek harmonizált egységét megteremteni nem kis feladat. A jogalkotási tevékenység a környezetvédelem területén meglehetősen intenzív, sokszor a legapróbb részletekig kidolgozott, más esetekben felületes, amely a jogalkalmazás sikertelen (hézagos) megvalósítását, az elérni kívánt cél teljesítését kérdőjelezi meg.

Természetesen a tervek, programok illetőleg a konkrét a környezetre jelentős hatást gyakorló tevékenységek, beruházások esetén is felmerül a hatásvizsgálat kérdése, amely prognosztizálja a várható hatékonyág, eredményesség megvalósulásának lehetőségét. Ezen a kérdéskörön átlépve és az elméleti okfejtéseket lezárva a környezetvédelmi jogterület konkrét hatékonyságvizsgálatára térnek ki. Leszögezve azt, hogy a környezetvédelem területének egy kis szegmensét kívánom vizsgálni a továbbiakban, és a hatékonyságvizsgálat során főként szándékosan a negatív elemekre koncentrálok.

⁺ tanszékvezető egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Agrárjogi Tanszék

A környezetjog területén a környezethasználati folyamatokat időskiban elemezve megállapíthatjuk, hogy vannak olyan tevékenységek, amelyek nem állnak meg a jogszerű magatartások szintjén, hanem valamely tevékenységből eredően olyan következményekkel járnak, amelyeket reparálni kell. Ennek eklatáns példája, közelmúlt tragédiája a „vörösiszap katasztrófa”. A jogalkotás szintjén megfogalmazásra került explicit és implicit a felelősség elve illetőleg a szennyező fizet elve. Bár többször kifejtettem, hogy a két elvet nem tekintem szinonim fogalomnak egyik a másikba belefoglalatik, átfedés van a két elv között. A két elv együttes érvényre juttatása azt jelenti, hogy akár jogszerű, akár jogellenes magatartásról, mint környezethasználatról van szó, fizetési kötelezettséget von(hat) maga után.

A fizetési kötelezettséget jogszerű magatartások esetén rögzítik a jogszabályok (pl környezethasználat után fizetendő díjak), úgyszintén rögzítik a jogellenes magatartások esetén fennálló komplex felelősségi rendszert, és helytállási kötelezettséget. A fizetési kötelezettség teljesítésének elmaradása alapvetően más következményekkel jár jogszerű és jogellenes tevékenység tekintetében. Jogszerű környezethasználatok esetén fizetendő díjak a tevékenység, szolgáltatás nyújtás megkezdésének illetőleg folytatásának feltétele. A hatósági szankcionálása során alapvetően a közigazgatási eszközrendszer kerül alkalmazásra pl. tevékenységtől eltiltás, korlátozás, felfüggesztés, megszüntetés. Természetesen ezek a szankciók jogellenes környezethasználatok esetében is fennállnak. A hatósági fellépést követően azonban megszűnik az adott tevékenység vonatkozásában a további környezethasználat, a befizetés elmulasztása környezetvédelmi szempontból további problémát nem generál. A bíróság alkalmazása esetén, megfizetésének végrehajtása gondot okozhat, különösen akkor, ha nagy összegű bírság megfizetésére szól a kötelezés. 2012 évtől kezdődően lehetőség van arra, hogy az állam a tulajdonosi joggyakorló szervezete útján a veszélyhelyzet kihirdetését megalapozó eseménnyel összefüggésben jogerősen kiszabott és határidőben meg nem fizetett környezetvédelmi bírságból eredő követelés vagy annak egy része ellenében - a követelés behajtása helyett, legfeljebb a kormányhatározatban megjelölt összegben és feltételek szerint - a bírság megfizetésére köteles gazdasági társaságban részesedéssel rendelkezőkkel való megállapodással a gazdasági társaságban való részesedést megtestesítő részvényt vagy üzletrészt szerezzen. További feltételként szerepel az, hogy a pénzbeli teljesítés nem vagy csak részben lehetséges és arra a követelés összegét meghaladó vagyoni hátrány megakadályozása érdekében vagy kiemelt nemzetgazdasági érdekből kerül sor. Ez tehát kivételes lehetőség, a Kormány nyilvános határozatával lehet elrendelni, azonban általános értelemben vett alkalmazására nincs lehetőség.

A környezetvédelmi bírság nem mentesít a büntetőjogi, a szabálysértési, továbbá a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, illetőleg a megfelelő védekezés kialakítására, a természetes vagy korábbi környezet helyreállítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól. A jogellenes magatartások olyan környezeti terheket, károkat idézhetnek elő, amelyek beláthatatlan következménnyel és hatalmas anyagi teherrel járhatnak. A Környezetvédelmi törvény (1995. évi LIII. törvény) célja az ember és környezete harmonikus kapcsolatának kialakítása, a környezet egészének, valamint elemeinek és folyamatainak magas szintű, összehangolt védelme, a fenntartható fejlődés biztosítása. A törvény a kiszámíthatóság és a méltányos teherviselés elve szerint megfelelő kereteket teremt az egészséges környezethez való alkotmányos jogok érvényesítésére és elősegíti a környezet igénybevételének, terhelésének és szennyezésének csökkentését, károsodásának megelőzését, a károsodott környezet javítását, helyreállítását. A szennyező fizet elvének Alaptörvényi szintre emelésével a célzott joghatás erőteljesen kifejezésre jut, amely az állami szerepkör bővülését is jelenti egyben a megvalósítás területén.

A környezetvédelem területén gyakorlati problémaként jelentkezett az az esetkör, amikor a környezetvédelmi tevékenységet folytatók nem, vagy nem megfelelő módon végzik el a környezetvédelmi jogszabályokban előírt kötelezettségeiket, a tevékenységeik gyakorlása során olyan környezeti károk keletkeznek, amelyek felszámolása – fedezet hiányában – végső soron az állami költségvetést terheli. A kármentesítés állami finanszírozása tehát terheli a költségvetést, amely a környezetvédelmi biztosíték jogintézményi kereteinek bevezetésével jelentősen csökkenthető.

Az állam helytállási kötelezettsége működő és felszámolási eljárás alatt álló, vagy jogutód nélkül megszűnt szervezetek magatartásáért is fennállhat. Tipikusan olyan esetekben jelentkezik az állami helytállás, amikor a kötelezett ismeretlen vagy már megszűnt. Természetesen a helyreállítás közérdek és törvényi kötelezettség, amelyet végső soron az állam köteles teljesíteni, költségeit viselni. Bizonyos esetben lehetőség van jelzálogjog bejegyzésére, elidegenítési és terhelési tilalom feljegyzésére, azaz megfelelő vagyoni fedezet esetén biztosítani a követelést és végrehajtani az állami kiadásokat. Felszámolás alatt álló illetőleg felszámolt gazdálkodó szervezetek esetén az állami követelés megtérülésének lehetősége minimális, az állami költségvetést terhelik a kiadások végérvényesen. A jelenlegi pénzügyi konstrukciókat figyelembe véve ugyanakkor megállapítható, hogy a pénzügyi garancia rendszerben azonnali hatályú felmondási okként szerepel a szolgáltató részéről a gazdálkodó szervezet csőd illetőleg felszámolás közeli állapota. Az is helytálló törvényi rendelkezés, hogy a jogutód nélküli megszűnési eljárások esetén fel kell mérni és meg kell határozni a környezeti terheket, amelyeket az eljárás során érvényesíteni kell. Ez a gyakorlatban, fizetésképtelen gazdálkodó szervezetek esetén azt jelenti, hogy a környezeti terhekért nem képes helytállni a felszámoló.

A környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, (2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv) szerint a tagállamoknak intézkedéseket kell tenniük annak érdekében, hogy ösztönözzék a gazdasági szereplőket megfelelő biztosítás vagy más pénzügyi biztosíték igénybevételére. Ezen kívül ösztönözniük kell továbbá a pénzügyi biztosítékok és azok piacának fejlődését azzal a céllal, hogy hatékony fedezetet teremtsenek az irányelv értelmében fennálló pénzügyi kötelezettségekre. A környezetvédelmi biztosítékképzést az irányelv előírásai alapján már több európai uniós tagállam (így például Spanyolország, Hollandia, Finnország) bevezette.

A Környezetvédelmi törvényünk értelmében a környezethasználó külön kormányrendeletben meghatározott tevékenységéhez környezetvédelmi biztosíték adására köteles, továbbá a tevékenységével okozható előre nem látható környezetkárosodások felszámolása finanszírozásának biztosítása érdekében - külön jogszabályban meghatározott feltételek esetén - környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető. A környezethasználó a külön kormányrendeletben meghatározottak szerint környezetvédelmi céltartalékokat képezhet a jövőben valószínűleg vagy bizonyosan felmerülő környezetvédelmi kötelezettségeire. A tevékenységeket, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a környezetvédelmi biztosítás szabályait a Kormányrendeletben állapítja meg.

A Környezetvédelmi törvény előírásain túl bizonyos környezetvédelmi jogszabályok, így a természet védelméről szóló (1996. évi LIII. törvény), a hulladékgazdálkodásról szóló (2000. évi XLIII. törvény), bányászati tevékenység végzését szabályozó joganyag, a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló (314/2005.(XII.25.) Korm. rendelet) is különböző biztosítékformák képzését írják elő, amelynek részletes szabályait külön kormányrendeletre utalják. A részletszabályok kidolgozására nem illetőleg csak részlegesen került sor. Például a gyártó köteles a hordozható

elemek és akkumulátorok visszavételi, begyűjtési és hulladékkezelési kötelezettsége ellátásának biztosítására vagyoni biztosítékkal rendelkezni. A vagyoni biztosíték mértéke a tárgyévet megelőző évben forgalmazott elem és akkumulátor kg-ban kifejezett mennyiségének és az egységnyi tömegre vetített biztosítékösszegnek a szorzata. Az egységnyi tömegre vetített biztosítékösszeg értéke 1000 Ft/kg. A gyártó, ha a tárgyévet megelőző év december 31. napján a rendelet hatálya alá tartozó tevékenységet folytat, a tárgyév február 20. napjáig köteles a tárgyévre vonatkozó vagyoni biztosítéket létrehozni. Az a gyártó, aki tevékenységét a tárgyévben kezdi meg, a tárgyévre tervezett termékforgalom mennyiségével arányosan köteles a vagyoni biztosítékkal rendelkezni. A biztosíték formája lehet hitelintézet vagy biztosító által vállalt garancia, illetve ezzel egyenértékű bankári kötelezettségvállalás, biztosítási szerződés alapján kiállított - készfizető kezességvállalást tartalmazó - kötelezvény, hitelintézetnél biztosíték céljából elhelyezett, elkülönítetten kezelt és zárolt pénzüsszeg, vagy biztosítási szerződés.

A vagyoni biztosítékok esetén általában a kötelezett és a hatóság közötti jogviszony jön létre, amely a kiszámíthatóságon, előre tervezett költségszámításokon alapul. Ezzel szemben a biztosítások körében a felelősségbiztosítás megkötése esetén a jogviszony több pólusúvá válik, a biztosító belépésével. Ezen biztosítások esetén a kockázat előre nem látható, nehezen prognosztizálható, a reális biztosítási fedezet kalkulációjának nincs szilárd alapja. A felelősségbiztosítás körében a szerződésen kívüli károkozás alapján a jogalap és az összegszerűség sok esetben kérdéses, az okozati összefüggés megállapíthatósága nem egyértelmű. A pénzügyi biztosítékoknak mindenképp megelőző szerepet kell tulajdonítanunk, a reparatív jelleg mellett. Ez esetben felmerül a kérdés vajon a kárenyhítés köre bevonható-e a fedezeti körbe, a biztosítási események körébe? A helyreállítás, kártételek orvoslása történhet természetben a helyreállítási tevékenységek elvégzésével illetőleg pénzben. A pénzbeli ellentételezés azonban a természetbeni reparaáció esetén is fennáll, hiszen általában ekkor is felmerül értékcsökkenés rendezésének, elmaradt vagyoni előny pótlásának kérdése.

A környezetjogi felelősség kérdéskörénél tehát elengedhetetlen a pénzügyi rendezéshez szükséges vagyoni fedezet kérdése, a folyamat nem szakad meg a felelősség megállapításánál és a jogkövetkezmények kiszabásánál, annak végrehajtásához szükséges elemekre is ki kell térnie a jogalkotásnak. A pénzügyi fedezeti kör megállapításánál a biztosítékok, biztosítás, céltartalék képzés jogintézményei kerültek előtérbe, azzal, hogy ezen jogintézmények különösen a biztosítékokat és biztosításokat illetően gyűjtő fogalomként értelmezhetjük. Mindegyik esetben a környezethasználónak anyagi terheket kell vállalnia. Ez egyes esetekben konkrét fizetési kötelezettséget (díj, jutalék stb.), más esetekben saját forrás lekötését, pénzeszköz kivonást jelent a környezethasználó terhére. Ezek a költségek nyilvánvalóan megfogják jelenni a termékek, szolgáltatások ellenértékében. A pénzügyi biztosítékok rendszerében kialakítása tehát nemcsak a jog hatékonyságának cél-eredmény viszonyában bír jelentőséggel és vizsgálati körrel, hanem gazdasági, közgazdasági értelemben is elemzés tárgyát képezheti.

A negatív környezeti externáliák kezelésére a közgazdasági szakirodalom is többféle megoldást javasol. Stiglitz féle megoldás szerint ha a kooperatív megoldások nem vezetnek eredményre, szükséges a kormányzati beavatkozás. Jogi szempontból nem szabad megfélemlenünk a közös felelősségről, amely valamennyi gazdasági, társadalmi résztvevőt, szereplőt és tekintettel arra, hogy végső soron valamennyien környezethasználók vagyunk, a környezethasználókat terheli.

A Tanulmány és kutatás a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KoNV-2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg. (This research was Carried out as part of the TAMOP 4.2.1.B-10/2/KoNV-2010-0001 project whit support by the European Union, co-financed by the European Social Fund.)

Irodalomjegyzék:

Dr. Csák Csilla: Környezetjog. Előadásvázlatok a környezetjogi gondolkodás köréből. Novotni Kiadó Miskolc 2008. 171. o

Dr. Csák Csilla: Gondolatok a „szennyező fizet” elvének alkalmazási problémáiról. *In: Miskolci Jogi Szemle* VI. évfolyam 2011 Különszám Bíbor Kiadó 2011.31-46.o.

CSÁK CSILLA, BOBVOS Pál, OLAJOS István, HORVÁTH Szilvia, SZILÁGYI János Ede, PRUGBERGER Tamás közösen: The polluter pays principle in the agriculture. *In: Journal of Agricultural Law*, 2006, 1. szám.

Dr. Fodor László: Új könyv az Európai Bíróság környezetvédelmi ügyeinek tapasztalatairól: Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata, szerk. Bándi Gyula

MAGYAR JOG 2009:(7) pp. 437-439. (2009)

Dr. Fodor László Környezetvédelem az Alkotmányban

Budapest; Debrecen: Gondolat Kiadó - Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2006. 205 p.

Dr. Kovács Zsolt (szerk.): Biztosítási közjog. HvgOrac Budapest 2006.

Dr. Marton Géza: A polgári jogi felelősség. Budapest 1993. ISBN 963 7763 27 9

Dr. Nagy Zoltán: Fenntartható költségvetési elvonások rendszere a környezetvédelem területén. *In: Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tous XXIX/1. (2011) 247-258.o.

Dr. Olajos István: A vis maior szerepe a támogatásokban-különös tekintettel az árvíz és belvíz helyzetre *In: Csák Csilla: Az Európai földszabályozás aktuális kérdései* Novotni Kiadó Miskolc, 2010. 199-211p.