

*„Jog és felelősség” – szimpózium a PPKE JÁK Jog- és Államtudományi
Doktori Iskolájában (2006. november)*

A SZENNYEZŐ FIZET ELVE A KÖRNYEZET VÉDELMEBEN

SZILÁGYI SZILVIA
doktorandusz

I. Bevezetés

A környezetben okozott károkért viselt felelősség nemzetközi egyezmények sora, az Egyesült Nemzetek Nemzetközi Jogi Bizottsága, nemzeti és nemzetközi szakértő testületek egymást kiegészítő munkája során fejlődött. De mi a szerepe mindebben a szennyező fizet elvének? Hogyan kapcsolódik ezen alapelv a környezetvédelmi felelősség gondolatához?

A szennyező fizet elve a maga ‘eredeti’ változatában alapvetően egy gazdasági alapelv. A közgazdaságtan elmélete dolgozta ki az 1970-es években annak érdekében, illetve azzal a szándékkal, hogy a környezeti szennyezések költségeit meg lehessen osztani az ipar és a fogyasztók között, s ezáltal a környezet állapotát a megfelelő, kívánt szinten lehessen tartani, egyben pedig az állam által a szennyezőknek nyújtott, ún. rejtett támogatásokat, amelyek torzítják a piaci versenyt, fel lehessen számolni.

A szennyező fizet alapelve napjainkban alkalmazott formájában a környezetvédelmi politika egyik alapvető, iránymutató elve, amely voltaképpen azt mondja ki és határozza meg, hogy a szennyeződések megelőzésének és ellenőrzésének költségeit a szennyező félnek kell viselnie.

Az alapelvet nemzetközi szinten elsőként az OECD fogalmazta meg a környezetvédelmi politika egyik alapelveként, s az azóta eltelt időben ezen elv már az Európai Unió jogában, illetve az ENSZ Környezet és Fejlődés Konferenciája által kiadott 1992-es Riói Nyilatkozatban is megfogalmazásra került. A szennyező fizet elve ma már gyakorlatilag a világ különböző pontjain ismert és elismert, alkalmazott alapelv.

A következőkben röviden a szóban forgó alapelv lényegét, az elv kialakulásának történetét és az elv mögött rejlő elméleti háttérrel szeretném röviden felvázolni, egyben

rávilágítva arra, hogy miért is a szennyező fizet elve a környezetvédelem, illetve a környezetért viselt felelősség egyik alapvető elve.

II. A szennyező fizet-elv történeti kialakulása

1. A szennyező fizet elve mögött rejlő közgazdaságtani gondolat¹

Az ún. jóléti gazdaságtan képviselői szerint – bizonyos körülmények között – a piaci folyamatok a szűkös erőforrások optimális elosztását eredményezik. Ennek megfelelően egy adott termék társadalmi költségeinek és hasznainak teljes mértékben tükröződniük kell az adott termék árában. Ezen felül a jóléti gazdaságtan képviselői a piaci működőképességének számtalan olyan hiányosságát is azonosították, amely végül nem vezet a javak optimális elosztásához.

A negatív külső hatások (az ún. negatív externáliák), amelyek a környezetet érintik, az optimális feltételek megsértéséhez vezethetnek. Ezeket az externáliákat úgy lehetne meghatározni, hogy azok voltaképpen egy adott gazdasági szereplő által okozott mellékhatások a kívülállókra nézve. Ezek a hatások többnyire nem tükröződnek a termékek árában. Állami beavatkozás nélkül a termelés egyéni költségei² alacsonyabbak, mint a termelés szociális költségei³ a negatív externáliák jelenlétében, amely folyamat azt eredményezi, hogy a termékek ára alacsonyabb lesz, illetve azokból nagyobb mennyiség kerül előállításra mint az társadalmilag optimális lenne. Ezért, negatív externáliák megléte esetén a piac nem biztosítja a javakból társadalmilag optimális mennyiséget társadalmilag optimális áron.

A piaci működőképességének hibái az elmélet szerint ugyanakkor megelőzhetőek akár magánkezdeményezések által (pl. ha a piaci szereplő, illetve a kívülállók valamilyen módon megállapodnak), akár állami beavatkozás segítségével. Az állami beavatkozás által megcélzott csoportok a szennyezőket, a közvéleményt, illetve a környezeti károk áldozatait egyaránt magukban foglalják.

A józan ész és voltaképpen az emberi igazságérzet is azt diktálja, hogy hacsak speciális körülmények nem érvényesülnek, a szennyezőnek kellene viselnie az általa okozott szennyezés költségeit.

Évszázadokon keresztül különféle szabályok léteztek azt meghatározva, hogy a szennyező felel az általa okozott szennyeződés felszámolásáért, vagy hogy kártérítést kell fizetnie általában véve a ‘köznek’, vagy az egyéneknek.

A gondolatot, hogy az externáliákat internalizálni kellene, hogy ezáltal a piaci működőképességének hibái kiküszöbölhetőek legyenek, először A. C. Pigou hangsúlyozta,

¹ INGRID HANHOFF (ed.): *The Polluter Pays Principle under WTO Law: The Case of National Energy Policy Instruments*. Berlin: Federal Environmental Agency (Umweltbundesamt), December 2003, 2–5.

² Azok a többletköltségek, amelyek valamely jószág vagy szolgáltatás egy további egységének termelése során felmerülnek, és amelyet azok az egyének vagy szervezetek viselnek, akik vagy amelyek előállítják a jószágot vagy szolgáltatást. (The free dictionary by Farlex, Financial dictionary: <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Private+cost>).

³ Az a pótlólagos költség, amely valamely jószág vagy szolgáltatás egy további egységének termeléséhez felhasznált erőforrások összes értékét képviseli. Ha externáliák is fellépnek, ezeket hozzá kell adni az egyéni határköltségekhez, hogy megkapjuk a társadalmi határköltségeket.

az 1920-as évek elején. Azt javasolta, hogy a szennyezők fizessenek adót, amelynek összege megfelel a szennyezés megszüntetésének határkölségével.⁴ Ugyanakkor, a szennyező fizet elve, mint fogalom csak az 1970-es évek kezdetén jelent meg.

A szennyező fizet elv, mint politikai iránymutatás mögött rejlő gondolat voltaképpen három megfontoláson alapul. Először is, a legtöbben egyszerűen azt tartják igazságosnak, ha azok, akik a környezetben kárt okoznak, a szennyeződések, illetve károk megszüntetésével, felszámolásával kapcsolatos költségekért is felelősséget vállalnak. Mindezen költségeknek a fogyasztókra történő áthárítása jogszerű, és összhangban van a szennyező fizet alapelvével, mivel ha nem állna fenn az a bizonyos fogyasztói igény a környezeti szempontoknak nem megfelelő termékek kiránt, akkor azokat nem állítanák elő, tehát maga a környezetszennyezés sem következne be.

Másodsorban, ha a szennyezők viselik tevékenységeik externális határkölségeit,⁵ akkor a gyártók egyéni határkölsége a teljes szociális határkölséget fogja tükrözni. Ez pedig ösztönzést fog számukra jelenteni arra nézve, hogy csökkentsék az általuk kibocsátott szennyezések mértékét, mégpedig két hatás miatt: mivel a nagyobb költségek magasabb árakhoz vezetnek, csökkenni fog a termékek iránti kereslet, ezért a gyártók kevésbé ártalmas technológiákat és kevésbé környezetszennyező technológiákat fognak alkalmazni.

Ezek a hatások a gazdaságot a hatékonyság egy magasabb szintje, a piaci javak elosztását pedig a szociális jólét optimuma irányába fogják elmozdítani. Más szavakkal kifejezve; a szennyező fizet elvének alkalmazása kijavítja a piac nem megfelelő működése során jelentkező hibákat.

Végül harmadsorban, mivel elsősorban a gyártók azok, akik termékeiket, illetve a termékek gyártása során alkalmazott technológiákat a leginkább ismerik, nekik kell tudniuk azt is, hogy hogyan tudják az általuk kibocsátott szennyezést a leginkább megfelelő módon csökkenteni. Ezért a legtöbb esetben az a leghatékonyabb módja a szennyezés korlátozásának, ha az externáliák csökkentéséért viselt felelősséget a szennyezők viselik.

2. A szennyező fizet elvének történeti kialakulása

Az OECD ajánlása

A szennyező fizet alapelve nemzetközi szinten első alkalommal 1972-ben, az OECD Tanácsi Ajánlásában került megfogalmazásra *Irányelvek a környezetvédelmi politikák nemzetközi gazdasági szempontjaival kapcsolatban* címmel.⁶ Ezen ajánlás kibocsátásának célja az volt, hogy ösztönözze a megbízható környezetvédelmi menedzsment-rendszerek kialakulását, illetve hogy összehangolja a szennyezések költségei elosztásának módjait annak érdekében, hogy a nemzetközi kereskedelembe bekerülő áruk árában jelentkező torzulásokat ki lehessen küszöbölni.

⁴ A határkölség (MC) azt mutatja meg, hogy egységnyi többletermék előállítás mennyivel növeli a vállalat összes kölségét.

⁵ Azaz a szennyezés okozta kölség egységnyi többletkibocsátás által okozott növekményét.

⁶ *Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, C(72)128, OECD, 1972.

Kezdetben, az 1972-es OECD ajánlás által meghatározott formájában a szennyező fizet elve lényegében azt jelentette, hogy a szennyezőnek kell viselnie a szennyeződések megelőzésének és ellenőrzésének, valamint a szennyezések azon a szinten való tartásának költségeit, amelyet a kormányzat meghatározott. A cél annak megakadályozása volt, hogy az új környezetvédelmi intézkedéseket a kormányzatnak kelljen finanszírozni különböző állami támogatások formájában, és hogy elejét vegyék a nemzetközi kereskedelemben és a beruházásokban jelentős torzulást okozó, az egyes államokban alkalmazott állami támogatások közti különbségeknek.

A szennyező fizet elvének ezen meghatározása nem jelenti azt, hogy a szennyezőnek ténylegesen bármit is fizetnie kellene bárkinek. A szennyező fizet elvének alkalmazása azt eredményezi, hogy a szennyezés csökkentését ösztönző egyes állami támogatások előfordulását mérsékli, vagy teljesen meg is szünteti azokat.

Ebben az értelemben az elv alkalmazása hozzájárult ahhoz, az OECD és más nemzetközi szervezetek által ösztönzött általános politikai elképzeléshez, amely a támogatások fokozatos csökkentését javasolta annak érdekében, hogy hozzájáruljon a nemzetközi kereskedelem útjában álló akadályok megszüntetéséhez.

1972-es elfogadása óta a szennyező fizet elvének alkalmazása jelentős fejlődésen ment keresztül. Ez a fejlődés összhangban áll mind a környezetvédelmi, mind pedig a gazdaságpolitika hatékonyságra törekvő céljával. Egy tevékenység akkor hatékony, ha egy adott eredmény eléréséhez a források lehető legkisebb mértékére van szüksége, vagy ha a források adott mennyiségéből a lehető legjobb eredményt képes elérni.

A költségek internalizálása alapvetően fontos a hatékonyság eléréséhez, mivel így vezethet az erőforrások lehető leghatékonyabb használatához. Az árnak, amelyet a gyártók és a fogyasztók fizetnek, pontosan tükröznie kell a termelés és/vagy a fogyasztás költségeit, azaz a környezetvédelmi költségeket is beleértve. Azok az árak, amelyek nem tartalmazzák a környezeti károk folytán előálló költségeket, nem megfelelő, illetve nem hatékony használathoz vezetnek, így gyakran a természeti erőforrások túlzott fogyasztását eredményezik. Ha a piac nem korrigálja ezeket a tökéletlenségeket, akkor szükségessé válhat a kormányzati beavatkozás.

A szennyező fizet elve fejlődése során olyan alapelvvé vált, amely szerint egyre növekvő arányban a szennyező kell, hogy viselje az általa okozott szennyezés költségeit, vagy azt a kockázatot, hogy az általa folytatott tevékenységből szennyezés következhet be. Hogy pontosan milyen költségek is tartoznak a szennyezéssel kapcsolatos költségek körébe, az az alkalmazott eszközöktől függően változik. Különösen nemzeti szinten ez a kör időről-időre szélesebbé vált; kezdetben csak a szennyezések megelőzésének és ellenőrzésének költségeit foglalta magában, később már a kártérítéssel kapcsolatos kifizetésekre, a különböző adókra és díjakra is kiterjedt, s ma már bizonyos eszközök esetében addig terjed, hogy felöleljen valamennyi, szennyezéssel kapcsolatos kiadást.

Az Európai Közösség

Mindössze egy évvel az OECD állásfoglalásának 1972-es elfogadását követően az Európai Közösség követte az OECD példáját és elfogadta a Közösség első környezet-

védelmi akcióprogramját.⁷ 1987 óta a szennyező fizet elve az Európai Közösség jogának részévé vált. Magát az alapelvet az Európai Unióról szóló Szerződés 174. cikkének (2) bekezdése tartalmazza (1997).

III. A szennyező fizet elvének fő elemei⁸

Ahhoz, hogy megértsük, mit is jelent valójában a szennyező fizet elve és mire is terjed ki ezen alapelv alkalmazási köre, át kell tekinteni annak fő elemeit. Ezek: a szennyezés, a szennyező, a szennyező kötelezettségei és a szennyezés különböző költségei.

Szennyezés

A szennyezés a kapcsolódó OECD dokumentumok szerint „[...] anyagok és energiák környezetbe történő közvetlen, vagy közvetett bevezetése az ember által, amely mint ilyen, káros hatással jár, mivel veszélyezteti az emberi egészséget, károsítja az élő erőforrásokat és az ökoszisztémákat és csorbitja, vagy gátolja a környezet szabadidős-vagy más, jogszerű használatát.”⁹

Szennyező

Az 1970-es években az OECD nem határozta meg hogy ki minősül szennyezőnek, hiszen ez abban az időben meglehetősen egyértelmű volt: szennyező az a fél, aki a szennyező tevékenységért felelős, így például az a fél, aki irányítást gyakorol azon tevékenység fölött, amelyből a szennyező anyagok származnak.

Azóta nem történt további fejlődés, a szennyezőnek a baleseti eredetű szennyezésekkel kapcsolatos meghatározása kivételével, amely esetben szennyező félnek az adott létesítmény működtetője tekinthető.

Ugyanakkor máshol pontosabb meghatározásokat is találunk. Az Európai Bizottság értelmezése szerint például a szennyező az, „[...] aki közvetlenül vagy közvetett módon károsítja a környezetet, vagy aki olyan feltételeket teremt, amelyek ilyen károsodáshoz vezetnek.”¹⁰ Ráadásul, a Bizottság azt is meghatározta, hogy „[...] a szennyezés megszüntetésének költségét a ponton kell viselni, amely államigazgatási és gazdasági szempontból a leginkább kedvező megoldást kínálja, s amely a leghatékonyabb hozzájárulást jelenti a környezet állapotának javításához.”¹¹

⁷ COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment. *Official Journal* C 112 , 20/12/1973 P. 0001–0002.

⁸ ENVIRONMENT DIRECTORATE – TRADE DIRECTORATE: The Polluter-Pays Principle as it Relates to International Trade. Organisation for Economic Co-operation and Development. *COM/ENV/TD(2001) 44/FINAL*, 23 Dec. 2002. 11–18.

⁹ OECD: *Recommendation of the Council on Principles concerning Transfrontier Pollution*. C(74)224, OECD, 1974.

¹⁰ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Recommendation*. OJEC (1975) L194, p. 1.

¹¹ Uo.

Ezen megközelítés szerint a szennyező kijelölése nem automatikus, és voltaképpen a kormányzat döntésén múlik, amelynek alapjául gazdasági hatékonysági megfontolások, vagy az államigazgatási célszerűség szolgál, nem az igazságosság. Eredményképpen, ha például a hulladék-kérdést vesszük alapul, a szennyező nem szükségképpen az a fél, aki hulladékot bocsát ki a környezetbe, hanem lehet például a hulladék termelője, vagy éppen annak a dolognak a gyártója, amely használat után hulladékká vált.

Ráadásul, az Európai Bizottság ügyelt arra is, hogy kimondja: „[...] a szennyezővel kapcsolatos elképzelés [...] nem érinti azokat az előírásokat, amelyek harmadik fél felelősségére vonatkoznak”,¹² lehetővé téve ezáltal, hogy ki lehessen jelölni egyik oldalon egy szennyezőt, akinek a megelőzéssel kapcsolatos költségeket kell viselnie, míg másik oldalon egy harmadik felet, amely a szennyezésért felelős és kártérítést kell ez okból fizetnie.

A szennyező kötelezettségei

Az OECD kezdetektől fogva úgy határozta meg a szennyező fizet elvét, mint amelyet „[...] az állami hatóságok által meghatározott azon intézkedésekre kell alkalmazni, amelyeknek célja annak biztosítása, hogy a környezet elfogadható állapotban maradjon.”¹³ A szennyező fizet elve ennél fogva szorosan kapcsolódik magához a szabályozási rendszerhez és feltételezi, hogy a szennyezések ellenőrzésére tekintettel a szennyező teljesíti kötelezettségeit. Ugyanakkor a szennyező fizet elve nem azt jelenti, hogy amely szennyező fizet, az ezáltal jogot szerez a szennyezésre; azt jelenti, hogy a szennyezőnek korlátoznia kell az általa kibocsátott szennyezést, és viselnie kell azoknak az intézkedéseknek a költségeit, amelyek ezt célozzák.

A szennyezés különböző költségei

A szennyező fizet elve meghatározása körüli fő különbségek lényegében abban mutatkoznak, hogy melyek azok a költségek, amelyekért a szennyezőnek fizetnie kell. Néhány meghatározás szerint a szennyező fizet elve csak a megelőzés és az ellenőrzés költségeire korlátozódik. Ezt a megközelítést a szennyező fizet elv ‘szűk értelemben vett’ megfogalmazásaként, vagy az elv ‘minta-fogalmaként’ szokta emlegetni a szakirodalom.¹⁴

Más meghatározások szerint a szennyező fizet elve magában foglalja az összes, a szennyezéshez kapcsolódó költséget, így például a megelőzés és az ellenőrzés költségeit, illetve értelemszerűen minden további költséget is, amelyet a szennyezőnek a szennyezés következtében kell fizetnie. Ez az értelmezés továbbfejleszti a szennyező fizet elvét, s a szakirodalom ezt az elv ‘széles értelemben vett’, illetve ‘kiterjesztett’ megfogalmazásaként említi.

A szennyező fizet elve ‘szűk értelemben’

A szennyező fizet elvének megfogalmazásai a különböző dokumentumokban meg- egyeznek abban, hogy a szennyező által viselendő költségek magukban foglalják a

¹² Uo.

¹³ Recommendation C(72)128, i. m.

¹⁴ PEARSON C. S.: Testing the system: GATT+PPP=?. *Cornell International Law Journal*, 1994, 553–575.

megelőzés és az ellenőrzés költségeit, együtt azokkal a díjakkal, amelyek a közösség számára a szennyezés eltávolításának költségeit jelentik. Ilyenek elsősorban a kezelésért fizetendő adók és díjak (például az ipartól származó és az önkormányzati hálózatba bebocsátott szennyvíz összegyűjtésének és kezelésének költségei), az önkormányzati hulladékgyűjtés, és az ártalmatlanításért fizetendő díjak.

Továbbá a szennyező fizet elve egyes értelmezések szerint magában foglalja a szennyeződések eltávolításának költségeit is (a szennyeződés lekötése, tisztítás és fertőtlenítés egy baleset, vagy egy tartós szennyeződés kapcsán), illetve, értelemszerűen mindazon közigazgatási költségeket is, amelyek a szennyeződések megelőzésével és ellenőrzésével kapcsolatos kormányzati cselekvésből erednek (mérések, ellenőrzés, felügyelet, karbantartás stb.).

Az OECD 1972-es meghatározása szerint a szennyező kell hogy feleljen: „[...] a szennyeződések megelőzésének és ellenőrzésének költségeiért, [...] amelyet az állami szervek határoznak meg annak érdekében, hogy a környezet megfelelő állapotban maradjon.”¹⁵

Hasonlóképpen, az Európai Bizottság a kérdést úgy határozta meg, hogy „[...] a szennyezésért felelős természetes és jogi személyeknek, amelyek a köz-, illetve a magánjog hatálya alá tartoznak, viselniük kell azon intézkedések költségeit, amelyek a szennyezés megszüntetéséhez szükségesek, vagy annak olyan szintre történő csökkentéséhez, amely megfelel a szabványoknak, vagy az azokkal egyenértékű intézkedéseknek, s amelyek lehetővé teszik a környezet-minőségi célok teljesítését, vagy, amennyiben nem létezik ilyen cél, lehetővé teszik, hogy az állami hatóságok által meghatározott szabványok, vagy azokkal egyenértékű intézkedések teljesüljenek.”¹⁶ Az Európai Bizottság a továbbiakban a ‘díjakat’ is felsorolja a szennyező által viselendő költségek között.

Ebben a megfogalmazásban az ‘intézkedések’ fogalma kezdetben azokat a lépéseket jelentette, amelyeket maga a szennyező tesz annak érdekében, hogy megfeleljen működési engedélye feltételeinek, a különböző kibocsátási szabványoknak és kvótáknak; később azok az intézkedések is ide tartoztak, amelyeket a szennyezők együttesen tettek annak érdekében, hogy a minőségi szabványoknak és össz-kibocsátási kvótáknak megfeleljenek, együtt azokkal az intézkedésekkel, amelyeket más, a szennyezés-megelőzésbe bevont szereplők, például a kormányzati szervek tettek.

Négy nemzetközi megállapodás (három regionális¹⁷ és egy többoldalú¹⁸) gyakorlatilag szinte ugyanígy határozza meg azokat a költségeket, amelyek a szennyező fizet elvében benne foglaltatnak, az OECD 1972-es ajánlásában adott meghatározás alapján.

¹⁵ *Recommendation C(72)128*, i. m.

¹⁶ COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: *Recommendation* of 3 March 1975 regarding cost allocation and action by public authorities on environmental matters (75/436/Euratom, ECSC, EEC).

¹⁷ Egyezmény az országhatárokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról (Helsinki, 1992); Északkelet-atlanti térség Tengeri Környezete Védelméről szóló Egyezmény (Párizs, 1992); A tengeri környezet védelméről és Földközi tenger partjai régiója védelméről (Barcelona, 1995).

¹⁸ Egyezmény a hulladékok és más anyagok lerakásából eredő tengeri szennyeződések megelőzéséről (London, 1972.)

Ezen nemzetközi egyezmények alkalmazásának következményeként, néhány ország nemzeti jogában a szennyező fizet elve akként került meghatározásra, hogy az csak a szennyeződések megelőzésének és ellenőrzésének költségeit fedi. Erre, mint a 'szűk értelemben vett' szennyező fizet elvére szokás hivatkozni, az elv alkalmazási köréből ezzel más költségeket kizárva. Ezen elképzelés alapján időnként azt a következtetést vonják le, hogy annak a szennyezőnek, amely betartja a szennyező fizet elvét és a vonatkozó szabványokat, nincs semmilyen további fizetési kötelezettsége – így nem kell fizetnie adót a szennyezés után, sem kártérítést egy engedélyezett szintű szennyezés nyomán bekövetkező kár után.

A 'tág értelemben' vett szennyező fizet elve

Míg a szennyező fizet elvének valamennyi megfogalmazása biztosítja azt, hogy a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés megelőzésének és ellenőrzésének költségeit, néhány újabb megfogalmazás más költségeket is ide sorol, vagy általában „a szennyezés költségeire” hivatkozik. Ezek a további költségek lényegében a díjakat és adókat jelentik, és amennyiben szükséges, a szennyezés felszámolásának, a területek megtisztításának költségeit, valamint a kártérítéseket.

A kormányzatok a szennyező fizet elvét vagy az ún. hagyományos,¹⁹ vagy piaci alapú, gazdasági rendelkezések alkalmazásával hajtják végre, ide értve az adók és különböző díjak kivetésének lehetőségét is. Például, a szennyezőkkel szemben a szennyezés után kiszabott adók és díjak a környezet használatával, vagy a kibocsátott szennyezés eredményeként a környezetben, illetve a társadalomnak okozott kárral kapcsolatban kivetett fizetések. Arra ösztönzik a szennyezőket, hogy védjék a környezetet, bár az adókból befolyó bevételek nem feltétlenül a környezet védelmére rendelt forrásokat fogják gazdagítani (pl. ez a helyzet többnyire az üzemanyagok használata után kivetett adók esetében). Ezek a gazdasági eszközök mind a szennyező fizet elv végrehajtásának eszközei, és arra szolgálnak, hogy nyomást gyakoroljanak a szennyezőkre a ritka környezeti erőforrások megfontolt használatára érdekében.

Az 1980-as években gyakorlattá vált annak előnyeit kiemelni, hogy a szennyezőket az externális költségek meglehetősen nagy százalékáért tegyék felelőssé, s ne csak azt a költséget fizetessék meg velük, amely a szennyezések megelőzését és ellenőrzését fedezi. Mindez alkalmas adott a 'tág értelemben' vett szennyező fizet elv elterjedésének; vagyis a 'szűk értelemben' vett elv mögött rejlő internalizáció gondolata meglehetősen kiterjesztett értelmezésének, ami megnöveli a felelősség folytán előálló fizetési kötelezettségeket²⁰ és magában foglalja a 'zöld adókat' is, különböző mértékben.

Ezen internalizáció mértéke országról-országra változik, attól függően, hogy a környezetvédelmi költségek mértékét mennyire veszik figyelembe a közérdek szempontjából. Ezen oknál fogva kereskedelmi problémák is megjelenhetnek, amennyiben a

¹⁹ 'Command and controll regulation', azaz az ún. 'szabályon és ellenőrzésen' alapuló, hagyományos jogi szabályozás.

²⁰ A polgárjogi, közigazgatási és büntetőjogi felelősség folytán növekvő fizetési kötelezettségek ösztönzést jelentenek az előírások betartására (kártérítés, büntetések, a nem megfelelés folytán fizetendő díjak, többlet-kibocsátási díjak, felelősségbiztosítás, biztonsági letétek, környezetvédelmi alapokhoz történő hozzájárulások stb.)

szennyező vállalatok az ún. ‘magas internalizációt’ alkalmazó országokból versenyhátrányba kerülhetnek hasonló, ún. ‘alacsony internalizációjú’ országokkal szemben.

Belföldi viszonylatban az egyes államok a károkozásért való kártérítést saját felelősségi szabályaik alapján kényszerítik ki. Országok sora dolgozta ki ezt az elképzelést nemzeti környezetvédelmi programjában és ültette át a gyakorlatba, amikor díjakat vezetett be a természeti erőforrások használatáért, illetve adókat vetett ki az energia-fogyasztásra vagy a szénre.

Politikai nézőpontból, egyes országokban erős a nyomás, hogy internalizálják a szennyezés externáliáit ‘zöld adók’ formájában. Az üzemanyagok megadóztatása a lehetséges használat új útjaira is rámutat, mint például az energiára, vagy a szénre kivetett adó, vagy a forgalomképes kibocsátási jogok kereskedelme. Nemzetközi szinten kiváló példa a *Környezetről és fejlődésről szóló riói nyilatkozat*²¹ már említett, 16. alapelve: „A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.”

Formális nézőpontból ugyanakkor a nemzetközi jogban nincs olyan kötelező erővel bíró eszköz, dokumentum, amely a ‘tág értelemben’ vett szennyező fizet elv világos és pontos alapjait meghatározná. Léteznek olyan nemzetközi jogi szabályok például, amelyek a kártérítést szabályozzák, de nincsenek érvényben olyan nemzetközi előírások – a hajókból származó szennyezésekkel kapcsolatos kibocsátások kivételével – amelyek bevezetnék azt a kötelezettséget, hogy a környezet szennyezése esetén adókat, vagy díjakat kelljen fizetni.

Ellenpélda ugyanakkor az iménti megállapításra az Európai Unió környezeti felelősségről szóló 2004-es irányelve,²² amely kimondottan a szennyező fizet alapelvének hivatott érvényt szerezni.

IV. Zárszó

A szennyező fizet elvét a világ egyes országaiban különböző módon alkalmazzák. Az OECD törekvéseinek köszönhetően csaknem valamennyi OECD tagország átvette az elvet, és azt a környezetvédelmi politika egyik alapvető elveként alkalmazza. Ugyanakkor, míg az ún. ‘szűk értelemben vett’ szennyező fizet elvét végrehajtó eszközök szinte valamennyi OECD tagországban ismertek, a ‘tág értelemben vett’ szennyező fizet elvet végrehajtó gazdasági eszközöket, mint például a környezetvédelmi adókat, csak korlátozott mértékben alkalmazzák az egyes országok.

Az elv az Európai Unióban, az Alapító Szerződésbe történő bekerülésétől kezdve a közösségi környezetvédelmi politika egyik alapvető elvévé vált; az ún. ‘acquis

²¹ UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT: *Rio Declaration on Environment and Development*, Rio de Janeiro from 3 to 14 June 1992.

²² Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage.

communautaire’ szerves része. Megjelenik az egyes közösségi irányelvekben, így például a hulladékgazdálkodási területen is,²³ illetve több regionális európai egyezményben is megtalálható. A szennyező fizet elve fokozatosan az unió tagállamai környezetvédelmi politikájának is részévé vált.

A környezetvédelmi felelősségről szóló 2004. április 21-i 2004/35/EK irányelvvel az Európai Közösségek több éves munka végére tett pontot, hogy megvalósítsa az Európai Közösségek alapító szerződésének 174. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott szennyező fizet elvét, és érvényt szerezzen ezen, a környezetvédelmi gyakorlat és jogalkotás szempontjából egyaránt kiemelkedő jelentőségű alapelvnek.

Az irányelv kimondja: „A környezeti károk megelőzését és felszámolását a ‘szennyező fizet’ elvének alkalmazásával kell végrehajtani a Szerződésben leírt módon, a fenntartható fejlődés elvével összhangban. Következésképpen ezen irányelv alapelve az legyen, hogy az a gazdasági szereplő, akinek tevékenysége a környezeti kárt, illetve az ilyen jellegű közvetlen kárveszélyt okozta, pénzügyi felelősséggel tartozik, a gazdasági szereplők arra való ösztönzése céljából, hogy olyan intézkedéseket fogadjanak el és olyan gyakorlatot építsenek ki, amelyek minimálisra csökkentik a környezeti károk kockázatát a rájuk háruló pénzügyi felelősség csökkentése érdekében.”²⁴

²³ Példa erre az életciklusuk végére ért gépjárművekről szóló irányelv (2000/53/EC), és az elektromos és elektronikai termékek hulladékairól szóló irányelv (2002/96/EC), vagy a csomagolási és a csomagolási hulladékokról szóló irányelv (94/62/EC) és annak módosítása (2004/12/EC).

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről, preambulum (2) bekezdés.