

– TANULMÁNYOK –

A KÖRNYEZETI SZABÁLYOZÁS ÚTJA AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓBAN, PÉLDÁKKAL ILLUSZTRÁLVA

BÁNDI Gyula
egyetemi tanár (PPKE JÁK)

1. Egy kis történeti bevezető

A Római Szerződés 60 évének áttekintése feltétlenül igényli a környezetvédelmi szabályozás megjelenése okainak, történetének, jelenének és lehetséges jövőjének vizsgálatát is, annál is inkább, mert maga a szabályozási terület az uniós jog egyre jelentősebb szeletévé vált. Nem lévén erre pontos adat, becslések szerint az egész Unióس jogon belül 12-14%-ot tesz ki a környezetvédelmi szabályozás mennyisége, ami – legalábbis a 10 évvel ezelőtti áttekintés szerint, ami keveset változott érdemben – alapvetően meghatározza a tagállamok környezeti szabályozását (erre ugyanis már létezett adat: „A nemzeti környezetvédelmi jogszabályok hozzávetőleg 80%-ának hátterében uniós jogszabályok állnak”).¹ A Bizottság által indított kötelezettségzegzési eljárások aránya is figyelemre méltó,² hiszen – az egy évvel ezelőtti adatok alapján – relatíve a legtöbb jogsértési eljárást a környezetvédelem terén kellett megindítani, mégpedig az összes ügy 23,7%-ában, ezt a közlekedés követte a maga 22,3%-ával, a harmadik pedig, messze lemaradva, az adózás, 13,8%-ot képviselve. És akkor nem is szóltunk az előzetes döntéshozatalra előterjesztett számos esetről. Maradva még a témakör valós súlyát is jól tükröző számok bővületében, egy utolsó adat:³ a Natura 2000 természetvédelmi területek az Európai Unió (EU) szárazföldi területének 18%-át, tengereinek 6%-át teszi ki, és ezzel ez a világ legnagyobb, egységesen kezelt védett területi láncolata.

¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a 6. közösségi környezetvédelmi cselekvési program féldős értékeléséről, Brüsszel, 30.4.2007 COM(2007) 225 végleges, 4.

² http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm

³ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm

Ugyanakkor természetesen mindez messze nem jelenti azt, hogy a mennyiségében, az átfogott területek nagyságában impresszív EU-s környezetjog minden tekintetben jól is működik. A 2017-ben megjelent átfogó és részletes jogérvényesítési jelentést, illetve az ennek mellékletét képező részletes országjelentéseket⁴ követően éppen 2018 elején fogadtak el egy átfogó programot „A környezetvédelmi szabályoknak való megfelelés biztosítása” címmel,⁵ amelynek vezető dokumentuma egy bizottsági kommunikáció.⁶ Ennek bevezető gondolataiban olvashatjuk:

„Az EU már rendelkezik kiterjedt és kialakult környezetvédelmi szabályozással. Ennek ellenére a *végrehajtás számos kihívással találkozik*. [...] Ezek olyan állandó környezeti problémákat jelentenek, mint a diffúz vízszennyezés, a gyenge települési levegőminőség, a nem megfelelő hulladékkezelés, a fajok és élőhelyek csökkenő száma. Sok súlyos környezeti bűncselekménnyel találkozunk, nagy számban érkeznek környezetvédelmi panaszok a Bizottsághoz és kérelmek az Európai Parlamenthez. A nem megfelelő végrehajtás éves költségét 50 milliárd euróra becsülik. Számos esetben a végrehajtás erősítése anélkül vezetne eredményre, hogy új szabályokat kellene alkotni.”⁷

Mindez talán önmagában is jól érzékelteti, mivé nőtte ki magát az EU-s környezetjog, ami természetesen a Római Szerződés aláírásakor még nem is létezett, talán még a gondolata sem.⁸ Valójában környezetpolitikáról is csak akkor beszélhetünk, ha az nem egyes területeken megjelenő elszigetelt és eseti lépéseket jelent, hanem a környezetre mint egészre, annak elemeire és az azt érő emberi behatásokra reagáló összefüggő, összehangolt cselekvésben jelenik meg. Erre a II. világháborút követően már számos példa volt, azonban e szabályozási terület jobbára csak a 60-as évek elejétől kezdett megerősödni.

A felgyorsuló gazdasági fejlődés, az újabb és újabb ipari-technikai forradalmak – ma már a géntechnológián is túljutottunk, és a nanotechnológia korát érzük – kisérvényesítői, káros mellékhatásai számos esetben az eredetileg célzott hasznos eredménynél sokkal komolyabb károkat okoztak. Mindez szükségessé tette a környezetet érő hatások tudatos korlátozását, legyen az akár a magánszemélyek, háztartások tevékenységének, akár a gazdasági folyamatok, munkálatok szabályozása, vagy a nemzet-

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „The EU Environmental Implementation Review: Common Challenges and how to Combine Efforts to Deliver Better Results”, Brussels, 3.2.2017 COM(2017) 63 final.

⁵ Ennek dokumentumai elérhetők: http://ec.europa.eu/environment/legal/compliance_en.htm

⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „EU Actions to Improve Environmental Compliance and Governance”, Brussels, 18.1.2018, COM(2018) 10 final.

⁷ Uo. 1.

⁸ Rachel Carson *Silent Spring* c. könyve 1962 szeptemberében jelent meg a mezőgazdasági vegyszerezés káros hatásainak első átfogó dokumentálásaként.

közi együttműködésben megjelenő környezeti vonatkozások. Ez természetesen olyan beavatkozásokkal jár együtt, amelyek az európai integrációs törekvések által ismert szabadságokat is érintik, jelentős piaci hatásai lehetnek, és az egyes anyagok, összetevők, termékek forgalmazásának korlátozásától, sőt tilalmától kezdve a sajátos engedélyezési eljárásokat, követelményeket, folyamatos ellenőrzési és jelentéstételi elvárásokat, vagy akár a felelősségi szabályok egyre inkább az objektív felelősség irányába történő elmozdulását is magukba foglalhatják.

Az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) létrehozó Római Szerződés nem tartalmazott a környezeti politikára vonatkozó rendelkezéseket, hiszen a környezetvédelem nem érintette közvetlenül a Közösség létrehozásakor a vámunió ügyét. A 60-as évek végére azonban láthatóvá vált, hogy a környezeti kérdésekben való közös cselekvés hiánya gátolja az integráció további előrehaladását, tehát közvetlen gazdasági hatása van. Az 1967-ben elfogadott, a veszélyes anyagok osztályozására, csomagolására és jelölésére vonatkozó jogszabályok, rendelkezések és igazgatási eljárások közelítéséről szóló 67/548/EGK irányelv volt az első olyan közösségi jogszabály,⁹ amelynek preambuluma az akkori hat tagállam környezeti szabályai közötti különbséget mint a Közösségen belüli kereskedelmet gátló akadályt jelölte meg.¹⁰

Ez tehát hivatalosan még nem tekinthető környezetvédelmi szabálynak, de hatásában feltétlenül az. Ne feledkezzünk meg arról sem, hogy éppen e szabályozási terület az elmúlt öt évtizedben a legtöbb alkalommal módosított és megújított kérdés volt az integráción belül, aminek oka rendkívül egyszerű: a kérdéses veszélyes anyagok elnevezésükkel ellentétben nem különleges tárgykörök, hanem valójában a szinte mindenütt jelen lévő vegyi anyagokat jelentik. Annak megfelelő illusztrálása érdekében, ténylegesen mekkora súlya van a vegyi anyagokkal kapcsolatos szabályozásnak, az immár több mint 10 éve rendeletként megújult jogszabály elfogadását megelőző néhány adatra hívnám fel a figyelmet.¹¹

Az Unió területén csupán 1981-ben jelent meg a vegyi anyagokra vonatkozó kötelező notifikációs, azaz bejelentési rendszer. Ez jogi szempontból a vegyi anyagok két csoportját különbözteti meg: az egyik az ún. meglévő anyagoké, amelyek 1981. szeptember 18. előtt a piacon voltak. A meglévő anyagok száma 100 106 (!), ezeket az EINECS lista tartalmazza. Az anyagok másik csoportja az ezt követően megjelent „új anyagok” csoportja. Az új vegyi anyagokat a forgalomba hozatalt megelőzően be kellett jelenteni, az irányelv értelmében a gyártók és importőrök kötelesek voltak a

⁹ A Tanács irányelve (1967. június 27.) a veszélyes anyagok osztályozására, csomagolására és címkézésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről (67/548/EGK), OJ L 196, 1967. augusztus 16., 1.

¹⁰ „[M]ivel a hat tagállam veszélyes anyagok és készítmények osztályozására, csomagolására és címkézésére vonatkozó nemzeti rendelkezései közötti különbségek akadályozzák ezen anyagok és készítmények kereskedelmét a Közösségen belül, közvetlen hatással vannak a közös piac létrehozására és működésére.”

¹¹ Ezek megtalálhatóak az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK Rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről.

legalább 10 kg/év mennyiségben gyártott vagy importált anyagaikat bevizsgáltatni. A REACH hatálybalépéséig mindössze 3700 új anyagot jelentettek be. Ezek az anyagok szerepelnek az ELINCS listán – ezekre nézve körültekintő vizsgálat, kockázatelemzés készült. A REACH rendelet preambuluma éppen ezért emeli ki a következőt is:

„(17) Az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt káros hatások megakadályozása érdekében össze kell gyűjteni a veszélyes tulajdonságok azonosítását elősegítő összes rendelkezésre álló és lényeges információt az önmagukban, keverékekben vagy árucikkekben előforduló anyagokról, és az ellátási láncokon keresztül az észszerűen szükséges mértékben továbbítani kell a kockázatkezelési intézkedésekkel kapcsolatos ajánlásokat. Emellett adott esetben ösztönözni kell a kockázatkezelést támogató technikai tanácsok közzétételét az ellátási láncban.”

Tehát éppen a kockázatok felmérése és kezelése jelenti a szabályozás fő indokát, amint azt is, hogy rendeletként fogalmazták újra a vonatkozó követelményeket.

A fenti számokból jól érzékelhető, milyen hatása lehet a nem harmonizált – illetve a REACH rendelet elfogadását követően immár egységesített – szabályozásnak akkor, ha egységes piacot kívánunk megteremteni, amelyen azonban az egészség- és a környezetvédelmi szempontok miatt minden ország indokoltnak tartja az egyre szigorúbb követelmények bevezetését. Ezzel indult tehát a ma környezetvédelminek mondott szabályozás, és az sem csoda, hogy a vegyi anyagokét követő további szabályok is elsődlegesen a piachoz kapcsolódtak, a ‘közös piac’ megteremtése előtti akadályok elhárítását célozták.¹²

2. Akcióprogramok és más politikák

A meginduló környezetvédelmi tárgyú szabályozás mellett egyre inkább figyelmet kellett fordítani arra is, hogy legyen valamilyen politikai szándéknyilatkozat is, amire jó alapot adott az Egyesült Nemzetek Szervezetének környezetpolitikai mozgolódása, aminek az emberi környezetről 1972-ben Stockholmban rendezett konferencia volt a hivatalos kiindulópontja. Ezzel párhuzamosan az EGK tagállamok állam- és kormányfőinek 1972 októberében Párizsban megrendezett csúcskonferenciájáról kiadott nyilatkozat megfogalmazta,¹³ hogy

„A gazdasági növekedésnek, amely önmagában nem végcél, elsődlegesen az életfeltételekben mutatkozó különbségek enyhítéséhez kell hozzájárulnia. En-

¹² Mint a gépjárművek megengedett zajszintjére és kipufogórendszerre vonatkozó 70/157/EGK tanácsi irányelv, vagy az ugyanazon évben megjelent, a gépjárművek kibocsátásai által okozott levegőszennyezés elleni intézkedésekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 70/220/EGK irányelv.

¹³ A párizsi csúcskonferencia összegzése és a Nyilatkozat szövege megtalálható: The First Summit Conference of the Enlarged Community. *Bulletin of the European Communities*, vol. 5., no. 10., 1972. 14–16.

nek az összes társadalmi partner részvételével kell végbemennie, az életminőség és az életszínvonal javítását kell eredményeznie. Az európai eszméhez illően különös figyelmet kell szentelni a nem kézzelfogható értékeknek és a környezet védelmének, oly módon, hogy a haladás valóban az emberiség szolgálatába állítható legyen.”

A párizsi csúcscsúcs egyik eredménye az I. Akcióprogram elfogadása volt,¹⁴ amit eddig további hat követett – jelenleg a 2013-ban elfogadott 7. Akcióprogram végrehajtása folyik.¹⁵ Az akcióprogramok olyan politikai dokumentumok, amelyek kijelölik a közös cselekvés irányát, meghatározzák azokat az alapvető intézményeket, amelyek fejlesztését kiemelten fontosnak tekintik. Olyan politikai szándéknyilatkozatok, amelyek egy meghatározott időszakra tervezett eszközöket, prioritásokat határoznak meg, esetleg határidőket tűznek ki, de mindenképpen megmaradnak a viszonylagos általánosság szintjén. Nem kötelező szabályok tehát, végrehajtásuk az utóbbi két akcióprogram tekintetében legfeljebb a közösségi szervezetek számára volt követelmény. A hatályos, hetedik akcióprogram folyamatban lévő felülvizsgálata során az Európai Parlament előadója ezt a következőképpen foglalta össze:¹⁶ „A program mérsékelt befolyást gyakorol a környezetvédelmi és az éghajlat-politikára, és stratégiai iránymutatást nyújt uniós és tagállami szinten egyaránt. Elősegíti a különböző szakpolitikák közötti koherenciát és egy hosszú távú elképzelés kialakítását.”

Az első programot nyilatkozattal, a többi határozattal fogadták el, utalva arra, hogy nem mások, mint a Tanács politikai álláspontjának kifejeződései. Az akcióprogramok egymást követő sorában megfigyelhető az időbeli távlatok kiterjesztése, az első három évről a mai nyolc évig, sőt azon túl (egy-egy kérdés akár 2050-ig terjedő távlatokat kaptak), illetve a területek és eszközök fokozódó komplexitása. A jövő nem kétséges: lesz 8. akcióprogram is, de várhatóan jobban fókuszálva, amiről a már említett EP jelentéstervezet így nyilatkozik:¹⁷

„Az érdekelt felek határozottan támogatják egy 8. környezetvédelmi cselekvési program kidolgozását. Paradox módon, bár számos javaslatot terjesztettek elő egy jövőbeni program új rész céljait illetően, az érdekelt felek azt is jelezték, hogy a programnak a jelenleginél egyszerűbbnek és célirányosabbnak kell lennie. Javítaná az ellenőrzést és a visszajelzést, ha több mutató állna rendelkezésre, és ha azok megfelelőbbek lennének.”

¹⁴ OJ C 112, 1973. 12. 20.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozata (2013. november 20.) a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról, EGT vonatkozású szöveg, Hivatalos Lap L 354, 28/12/2013, 0171–0200.

¹⁶ Európai Parlament, 2014–2019, Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottság, 2017/2030(INI), 26.10.2017 jelentéstervezet a 7. környezetvédelmi cselekvési program végrehajtásáról, 3.

¹⁷ Uo. 4.

A 7. Akcióprogram a 2020-ig terjedő időre szól, preambulumának legfontosabb elemei:

„(1) Az Európai Unió azt a célt tűzte maga elé, hogy 2020-ig intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési pályára állítja a gazdaságot, és különböző politikai eszközök és fellépések révén elmozdul az alacsony szén-dioxid-kibocsátás és az erőforrás-hatékonyság irányába.”

„(16) Az Európai Unió arra törekszik, hogy teljes mértékben függetlenítse egymástól a gazdasági növekedést és a környeztkárosítást.”

Az akcióprogram érdemi része a melléklet – „Jólét bolygónk felélése nélkül” (Cselekvési program 2020-ig) –, ami kilenc kiemelt célkitűzést tartalmaz a természeti tőke védelmétől a városok fenntarthatóbbá tételéig; közöttük jogi vonatkozás szempontjából a 4. célkitűzés a leginkább releváns:

„63. A környezetre vonatkozó uniós szabályozás hasznának maximalizálása érdekében a program biztosítani fogja, hogy 2020-ra:

- egyértelmű információk álljanak az uniós polgárok rendelkezésére az uniós környezetjog alkalmazásának módjáról;
- javuljon a környezetre vonatkozó speciális joganyag végrehajtása;
- valamennyi közigazgatási szinten fokozottabban betartsák az uniós környezetjogot, és biztosítva legyen a belső piac versenyfeltételeinek egyenlősége;
- az állampolgárok bizalma megnőjön az uniós környezetjog iránt;
- érvényesíthető legyen az állampolgárokat és szervezeteiket megillető hatékony jogi védelem elve.”

Figyelemre méltó, hogy milyen nagy jelentőséget tulajdonít az állampolgári, társadalmi részvételnek a program, hiszen a fenti öt tételből három erről gondolkodik, miközben a maradék kettő nagyon általános végrehajtási szempontokat fogalmaz meg. Úgy tűnik, mintha nagyobb lenne a környezeti szabályozás megvalósulásával kapcsolatos bizalom a társadalomban általában, mint annak intézményesült, hatalmi formáiban.

Természetesen a környezetvédelmi akcióprogramok nem egyedüli letéteményesei az európai integráció környezeti szabályozását meghatározó irányoknak, a teljesség igénye nélkül elegendő csupán a második ENSZ konferencia kapcsán elterjedt fenntartható fejlődési vonalra gondolni, hiszen a fenntarthatóság a környezetpolitika részévé vált jóval azelőtt, hogy a vonatkozó önálló, átfogó stratégia kialakult volna.¹⁸ Az mindenestre bizonyos, hogy a fenntartható fejlődés gondolata amellett, hogy a környezetvédelmi kérdéseket is felöleli, alkalmat ad arra is, hogy alátámassza a környezetvédelmi célokkal nem feltétlenül összhangba hozott gazdasági növekedési célokat is, ezzel mintegy ellenhatást váltva ki.

¹⁸ Környezet és fejlődés konferencia, Rió, 1992.

Az első lépés ebben a sorban az ún. Göteborg-stratégia volt,¹⁹ de érdemes elődjével, a ‘Cardiff-folyamattal’ kezdeni,²⁰ ami egy egységesebb megközelítés elindítója volt, és noha a környezetvédelmen alapult, szélesebb nézőpontot képviselt, bár nem mondható sikeresnek. A cél a fenntarthatóság gyakorlati megvalósítása volt, a környezeti célokat a más irányú EU politikákba integrálva. Az integrációt a fenntartható fejlődés elve társának vagy inkább szinonimájának fogjuk fel, értve alatta azt az eljárásrendet, amelyik révén a különböző környezeti szempontok részt kapnak a környezetvédelmen kívüli döntéshozatali gyakorlatban. Ez az integráció azóta sem valósult meg. A Fenntartható Fejlődés Stratégia kialakítását követően a ‘globális partnerség’ koncepciója is megjelent az európai politikákban,²¹ az EU-t mint a nemzetközi együttműködés aktív és vezető szereplőjét mutatva be. A Fenntartható Fejlődési Stratégiát 2005-ben megújították,²² majd a felülvizsgálat eredményeképpen a Tanács 2006-ban egy új stratégiát fogadott el.²³ Már itt aláhúzták az anyagi fejlődés szerepét a fenntartható társadalom építésében, és általában igényként jelent meg a gazdasági növekedés – világossá vált, hogy az EU attól nem kíván eltekinteni.

A fenntarthatósági stratégiával párhuzamosan jelentek meg az alapvető gazdasági stratégiák is, ezek közül a legfontosabb a 2000-ben kiadott Lisszaboni Stratégia,²⁴ amit azután többször is finomítottak, esetenként újragondoltak. A gazdasági válság következményeként a fejlődés 2020-ig terjedő új programját kellett elfogadni. Az Ajánlás²⁵ alapvetően eltért a fenntarthatóság eredetileg egységesen kezelt gondolatától, mert annak egy szűkebb, anyagi szemléletű nézetét vette alapul:

„Az Európa 2020 három, egymást kölcsönösen megerősítő prioritást tart szem előtt:

- intelligens növekedés: tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása;
- fenntartható növekedés: erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság;
- inkluzív növekedés: magas foglalkoztatás, valamint szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság kialakításának ösztönzése.”

¹⁹ Commission Communication of 15 May 2001, A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development’ (Commission proposal to the Gothenburg European Council) [COM(2001) 264 final].

²⁰ Communication from the Commission to the European Council of 27 May 1998 on a Partnership for Integration: A Strategy for Integrating the Environment into EU Policies, Cardiff, June 1998, [COM(1998) 333].

²¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a Global Partnership for Sustainable Development, Brussels, 13.2.2002, COM(2002) 82 final.

²² A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a fenntartható fejlődés stratégiájának felülvizsgálatáról. Cselekvési program Brüsszel, 13.12.2005, COM(2005) 658 végleges.

²³ Az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2006. június 26. (OR. en) 10917/06.

²⁴ Presidency conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000.

²⁵ A Tanács ajánlása, 2010/410/EU (2010. július 13.) a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról, Hivatalos Lap L 191, 23/07/2010, 0028–0034.

A 2008-as válság így nem könnyítette meg a fenntarthatóság helyzetét, hanem át-szervezte a rendszereket és a prioritásokat. Önmagában a szóhasználat változása – „fejlődés” helyett „növekedés” – is járhat komoly következményekkel, mert egyáltalában nem világos, vajon ez csupán eltérő fogalmazás, vagy a hozzáállás megváltozása is egyben. Az azóta eltelt idő mindenesetre nem nyugtathatta meg a környezet jövőjéért aggódókat. A fenntarthatósági és gazdasági politikák további, az elmúlt években bekövetkezett változásait most nem vizsgáljuk, bár az is igaz, hogy nagy újdonságokról sem lehet beszámolni. A 2015-ös ENSZ-es fenntartható fejlesztési célok²⁶ elfogadásához további gondolatok kapcsolódtak,²⁷ amelyek között a reziliencia jelent némi újdonságot. Az EU-s kommuniké 35. pontjának kezdő mondatai ezt jól példázzák: „A környezeti fenntarthatóság, így a stabil klíma elengedhetetlen a szegénység felszámolása és a fenntartható fejlődés megvalósításához, különösen a társadalom legszegényebb rétegei számára. Az emberi jól-lét és a reziliens társadalmak az egészséges ökoszisztémától és a működőképes környezettől függenek.”

3. A környezetvédelem elsődleges jogi alapjai

Természetesen a környezet-, a fenntarthatósági és más politikák *önmagukban* nem alkalmasak arra, hogy a szabályozás jogalapját megeremtsék, ezért különösen izgalmas kérdés volt – kiváltképpen az első időkben –, hogy találunk-e hozzá elsődleges jogi alapot, és ha igen, az milyen hátteret képes biztosítani. Ugyanis az EGK *környezeti politikája* a kezdetekkor nyilvánvalóan nélkülözte a közvetlen jogalapot, így az első 20 évben az ún. benne foglalt hatáskörök elve alapján elsősorban a Római Szerződés 100. cikkére hivatkoztak, ami a belső piac működésének biztosítását tekintette feladatának, illetve a 235. cikkre, a Közösség általános céljait helyezve előtérbe.

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 létrehozására vagy működésére. Az alapgondolat az, hogy az eltérő nemzeti környezeti szabályok a tagállamok közötti szabad kereskedelmet korlátozó rendelkezéseként 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, később a környezetminőségi vagy a környezeti elemek védelmét szolgáló jogszabályok jogalapjaként is egyre inkább előtérbe került, tekintettel arra, hogy az így megjelenő termelési költségtényezők közötti különbségek befolyásolták a piaci szereplők versenyhelyzetét is. A termékszabványokra vonatkozó vagy a versenyfeltételeket befolyásoló szabályokat tartalmazó jogszabályok harmonizálása azonban nem teszi lehetővé a termelési vagy

²⁶ Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 (UNGA A/RES/70/1).

²⁷ Strasbourg, 22.11.2016 COM(2016) 740 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Proposal for a new European Consensus on Development Our World, our Dignity, our Future.

kereskedelmi tevékenységhez szorosan nem kötődő környezetvédelmi jogalkotást, ennél fogva a 100. cikk nem lehet maradéktalanul egy átfogó környezeti politika és jogalkotás alapja.

A gazdasági tevékenységekhez szorosan nem kapcsolható, a közös piac kialakítására vagy működésére közvetlen hatást nem gyakorló környezeti jogszabályok nem feltétlenül igazolhatók gazdasági célszerűséggel. 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 ruházta fel. A felhatalmazásnak azonban további feltétele, hogy a jogszabálynak a közös piac működése folyamán kell valamiképpen szükségesnek bizonyulnia, illetve a szerződés más speciális rendelkezése ne biztosítsa a jogalkotáshoz szükséges felhatalmazást. Mindez azt jelenti, hogy a célokra történő utalás mellett valamiféle gazdasági kapcsolódást mégiscsak szükséges megjeleníteni, még ha a közös piac megvalósításának versenyfeltételeit az nem is érinti. A 235. cikk tehát inkább a környezetminőségi, természetvédelmi szabályoknak adott alapot, de alkalmazták például a nemzetközi környezetvédelmi egyezményekhez kapcsolódó jogszabályok esetében is.

Az Egységes Európai Okmányt megelőző időből nem egy esetben találkozhatunk az Európai Bíróság olyan döntésével, amely némi fáziskéséssel, de utólag igazolja azt, hogy miért kellett megteremteni a jogi alapokat a környezetvédelmi szabályozáshoz. Az Európai Bíróság egy volt főtanácsosa szavaival élve:²⁸ „a környezetvédelemnek mint közösségi érdekű értéknek az Európai Bíróság adott alkotmányos státuszt még azelőtt, hogy a sajátos környezetvédelmi jogalap a Szerződésben megjelent volna. A Közösség nélkülözhetetlen céljaként határozták meg, amelyhez – bizonyos körülmények és feltételek között – a szabad piac elve is alkalmazkodik.” Ilyen ügy volt az ADBHU-eset,²⁹ amit mások is követték, így az arányosság kapcsán ismert dán palack-ügy is.³⁰

Az ADBHU ügyben a legfontosabb kérdés a piac szabadsága és a környezet védelme közötti érdekek súlyozása, mégpedig a fontosabb általános érdek szempontjából. Mindkettő alapvető elv és jog. A célok elfogadása nem hosszadalmas fejtegetést jelentett, hanem mintegy evidenciát:

„12. Elsősorban azt kell megállapítani, hogy a kereskedelem szabadságának elve nem tekinthető abszolút érvényűnek, hanem bizonyos korlátok között érvényesül, amelyeket a Közösség általános érdeket képviselő céljai igazolnak, feltéve, hogy a kérdéses jogot nem sértik alapvetően.

13. Nincs semmi ok arra következtetni, hogy az irányelv túllépte volna ezeket a határokat. Az irányelvet a környezetvédelem szempontjából kell vizsgálni, ami egyike a Közösség lényegi céljainak.”

²⁸ Francis JACOBS: The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment. *Journal of Environmental Law*, vol. 18., no 2. (2006) 194.

²⁹ C-240/83. sz. előzetes döntéshozatali eljárás a *Procureur de la République kontra Association de défense des brûleurs d'huiles usagées* (ADBHU) ügyben, 1985. február 7-i ítélet, [ECLI:EU:C:1985:59].

³⁰ C-302/86. sz. *Bizottság kontra Dánia* ügy, 1988. szeptember 20., ECR 1988 (04607).

Hozzá kell tennünk, hogy több esetben a környezeti jogszabályok együttesen hivatkoztak a Római Szerződés mindkét érintett cikkére, amit a későbbiekben, amikor már megjelentek a konkrét jogalapok, az Európai Bíróság már nem támogatott.

Az Egységes Európai Okmány teremtette meg aztán 1987-től azt az elsődleges jogi állapotot, amely a hatályos szabályozás alapját is képezi, alapvető struktúrájának változatlanul hagyása mellett. A régebbi, harmonizációs célú 100. cikk némi módosulással – előbb 100.a, majd 97., most 114. – ma is él, míg a 235. (ma 325.) cikk *értelmét veszítette azzal, hogy megjelent az önálló környezeti cím három cikke* – 1987-től ez volt a 130.r, s és t cikk, Maastricht után a 174., 175. és 176. cikkeket, illetve a Lisszaboni Szerződésben ugyanez a 191., 192. és 193. cikkeket jelentette. A különböző szabályozási megoldások ismertetésétől eltekintve, most csupán a hatályos jog nagyon rövid áttekintését, értékelését adom. Mielőtt azonban a környezeti szabályokat áttekintenénk, feltétlenül ki kell emelni, hogy a Lisszaboni Szerződés az Alapjogi Chartát is jogerőre emelte, ami ugyan szó szerint nem tartalmaz környezethez való jogot, de a szolidaritás fejezetén belül megjelenő rendelkezése jogértelmezéssel ilyenként is felfogható: „37. cikk – Környezetvédelem: A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.”

A kérdéses cikk nem annyira az emberi jogi oldalt ragadja meg, mint az intézmények – EU vagy állam – feladatait, kötelezettségeit, de ez önmagában nem akadályozza meg, hogy besoroljuk a környezeti jogok csoportjába, figyelemmel arra, hogy egy alapjogi dokumentum része. Ez annak ellenére is igaz, hogy számos első reakció sokkal szkeptikusabban fogalmaz. Ludwig Krämer nem lelkesedett az EU által választott megoldásért:³¹ „A 2000 végén elfogadott Charta nem hozta létre a tiszta környezethez való jogot. A 37. cikk annak megállapítására szorítkozik, hogy [...] e]z a rendelkezés meglehetősen félrevezető, mivel nem világos, hogy egy ilyen formula, amely nagymértékben megfelel az EUMSZ 11. cikkének, milyen értelemben hoz létre »jogokat.«” Egyébiránt a Charta vonatkozó cikke megjelent azóta az ítélkezési gyakorlatban is, hivatkozási alapként, igaz, csak bizonyos vonatkozásaiban.³²

Tehát a *közvetlen és elsődlegesen* környezetvédelmi rendelkezéseket – ezek mellett természetesen számos más területen is felbukkannak olyan környezetvédelmi vonatkozások, amelyek figyelmet érdemelhetnek, mint pl. az energia, a mezőgazdaság, a halászat stb. – két helyen kereshetjük az Egységes Európai Okmány óta: 2017-ben a belső piachoz kapcsolódó jogharmonizációs rendelkezésként a 114. cikk, illetve a környezetvédelemlről szóló XX. cím.

A 114. cikk értelmében e körben fogadják el „azokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek központosítására vonatkozó intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése.” A vonatkozó javaslatokban a védelem magas szintjét kell alapul venni, „különös figyelemmel a tudományos tényeken ala-

³¹ Ludwig KRÄMER: *Az Európai Unió környezeti joga*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012. 150.

³² Pl. a magas szintű védelem és a környezet minőségének javítása vonatkozásában a C-444/15. sz. *Associazione Italia Nostra Onlus kontra Comune di Venezia and Others* ügyet, 2016. december 21-i ítélet [ECLI:EU:C:2016:978].

puló új fejleményekre.” Az itt megjelenő ún. védelmi záradék pedig a harmonizációs intézkedésektől való eltérés lehetőségét és feltételeit határozza meg, pl. ha az eltérést új tudományos indokok alátámasztják, illetve, ha az adott tagállamra jellemző probléma merül fel. Az eltérések bármely lehetőségére is gondolunk – a régebbi rendelkezéseket kívánjuk megtartani, illetve utólag akarunk bevezetni egy új, de eltérő rendelkezést –, valójában a Bizottság engedélye szükséges: az eltérést akkor fogadhatja el, ha meggyőződött arról, hogy az nem az önkényes diszkrimináció vagy a tagállamok közötti kereskedelem leplezett korlátozásának eszköze.

A környezetvédelmi cím szinte teljes egészében követi elődjének minden mozzanatát, természetesen új számozás szerint, kiegészülve néhány újdonsággal, mint pl. a klímavédelem kérdésével: a 191. cikk elsőként a környezetpolitika célkitűzéseit tárgyalja (1. bek.), majd a környezetjogban alkalmazott alapvető elveket (2. bek.), a környezetpolitikát megalapozó kérdéseket (3. bek.) és a nemzetközi együttműködésre vonatkozó megosztott hatáskört (4. bek.). A 192. cikk a jogalkotás felhatalmazása, a 193. cikkben pedig a legkisebb szigor klauzulája jelenik meg. A környezetpolitika célkitűzéseinek sorában az Egységes Európai Okmánytól kezdve első helyen szerepel a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása, amiket az emberi egészség védelme, illetve a természeti erőforrások körültekintő és észszerű hasznosítása követ. A sorrendiség e tekintetben üzenetértékű, hiszen nem az embert kezeli első helyen, hanem akár az embertől is függetlenül a környezetet, a természeti erőforrások kérdése ennek pedig már egyenes következménye. Negyedikként a regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdése – benne kiemelten az éghajlatváltozás elleni küzdelem – szerepel, emlékeztetve arra, hogy az EU előszeretettel jelenik meg a nemzetközi együttműködés aktív részeseként, akár irányítójaként is.

Az elvek között nincs változás Maastricht óta, hiszen akkor került a képbe az elővigyázatosság. Mellette megmaradt a magas szintű védelem elve – amit nyomban relativizál az a tény is, hogy a Szerződés értelmében figyelembe kell venni az Unió különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket is –,³³ a megelőzés elve, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elve, valamint a ‘szennyező fizet’ elve is. Ezek közül az elővigyázatosság jelenti a legnagyobb kihívást azzal, hogy a nem teljes bizonyítottság – vagy másként: ‘tudományos bizonytalanság’ – esetén is felhatalmazást ad a beavatkozásra, nagyrészt megfordítva a bizonyítási terhet is.³⁴

A környezetpolitikát megalapozó kérdések a jogalkotást előkészítő munkában bírnak különös jelentőséggel, hiszen rendeltetésük az, hogy a felsorolt általános kérdésekre adott előterjesztői válaszokkal némileg kordában tartsák a szabályozási erőfeszítéseket. Ugyanakkor a felsorolt szempontok között nincs olyan, ami ténylegesen komoly akadályt jelentene, mégis alkalmas arra, hogy megfontolásra készítse az érintetteket.

³³ Hozzátéve még azt is, hogy a magas szint nem abszolút értékét képvisel, ld. pl. a 26. lábjegyzetben említett ítélet egyik pontját: „44. Noha nem vitatott, hogy az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdése előírja, hogy az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, a védelem ilyen szintjének – ahhoz, hogy e rendelkezéssel összhangban legyen – nem feltétlenül kell műszakilag a lehető legmagasabb szintűnek lennie.”

³⁴ Bővebben ld. BÁNDI Gyula: Gondolatok az elővigyázatosság elvéről. *Jogtudományi Közlöny*, LXVIII évf., 2013/10. 471–480.

Nem lehet kétséges, hogy a rendelkezésre álló tudományos és műszaki adatok nemcsak megalapozzák, hanem folyamatosan felülvizsgálatra is készítetik a környezetvédelmi szabályozást, ahogyan a beavatkozás, illetve a be nem avatkozás lehetséges hasznait és költségeit is értelmezni kell, hiszen a fenntartható fejlődés is alapvetően ökológiai beállítottságú, de a gazdaságba ágyazott. Mindezek mellett uniós sajátosságot mutat az Unió egészének gazdasági és társadalmi fejlődésére, valamint a régióinak kiegyensúlyozott fejlődésére utalás, illetve a régiók más vonatkozású, ismételt megjelenése, amely a környezeti feltételek különbözőségeit ismeri el.

A nemzetközi együttműködésre vonatkozó felhatalmazás mint osztott hatáskör önmagában nem jelentene izgalmas jogi kérdést, de több fordulatot is rejtett az az út, ami a környezetvédelmi együttműködést a jelen értelmezéshez vezette. A bolíviai vadmacska-üggyől³⁵ a berre-i tó jogesetén át jutott a jogértelmezés arra az immár világosan rögzített álláspontra,³⁶ amit a szlovák barnamedve-estet a következőképpen összegez: ³⁷ „30. A Közösség aláírta, majd pedig a 2005/370 határozattal jóváhagyta az Aarhusi Egyezményt. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében ebből az következik, hogy ezen Egyezmény rendelkezései az uniós jogrend szerves részét képezik,” sőt még tovább is megy: „39 Következésképpen a tagállamok felelősek ezen kötelezettségek teljesítéséért az Egyezménynek az Európai Közösség általi jóváhagyása időpontjában, és felelősek maradnak mindaddig, amíg a Közösség, az EK Szerződés alapján meglévő hatáskörét gyakorolva, el nem fogad közösségi jogszabályokat azon kötelezettségek teljesítésének szabályozásáról.”

A kifejezett környezetvédelmi jogalkotás felhatalmazása a 114. cikk mellett a 192. cikkben található, ami a rendes jogalkotási eljárást rendeli alkalmazni, mégpedig a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációval egyetemben, többségi döntéshozatal mellett kevés számú egyhangúságot kívánva meg. A 193. cikkben foglalt legkisebb szigor klauzulája arra ad felhatalmazást, hogy a tagállamok szigorúbb védintézkedéseket tartsanak fenn vagy vezessenek be, ha azok összeegyeztethetők a Szerződésekkel, illetve a védelmi záradékhoz képest az eljárási feltétel egyszerűbb, mert ezekről csupán értesíteni kell a Bizottságot.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződésről (EUMSZ) még elmondható alapkérdésekre csak érintőlegesen kitérve:

- a 4. cikk 2. bekezdése a környezetvédelmet az EU és a tagállamok közötti megosztott hatáskör keretében említi;
- a 11. cikket az integráció elve megfogalmazásának tekintjük, ami szerint: „A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába;” sajnálatos, hogy a környezetvédelmi integráció látszólagos kiemelt helyzete Lisszabonnal megszűnt, immár több, egymás közötti

³⁵ C-182/89. sz. *Bizottság kontra Francia Köztársaság* ügy, 1990. november 29., ECR I-4337.

³⁶ C-239/03. sz. *Bizottság kontra Francia Köztársaság* ügy, 2004. október 7., Reports of Cases 2004 I-09325.

³⁷ C-240/09. sz. előzetes döntéshozatali eljárás, *Lesoochránarske zoskupenie VLK kontra Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, 2011. március 8. Reports of Cases, 2011 I-01255.

sorrendiséget nem ismerő integrációs szempont egyike csupán³⁸ – megfelelő valójában ezzel a fenntartható fejlődést fenntartható növekedéssé degradáló általános irányvonalnak;

- de meg kell emlékezni a 36. cikkről is, ami lehetőséget ad arra, hogy egyes, „a behozatalra, a kivitelre vagy a tranzitárakra vonatkozó” tilalmakat vagy korlátozásokat iktassanak be, amelyek egyebek között az emberek, az állatok és a növények egészségének és életének, illetve a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek védelme érdekében oly módon iktatnak be, hogy azok nem lehetnek önkényes megkülönböztetés vagy a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozásának eszközei.

Az Európai Unióról szóló szerződés is tartalmaz fontos környezetvédelmi rendelkezéseket, jobbára elvi megközelítésben – ilyen a 3. cikk, ami elvi alapokat biztosít, (3) bekezdésében a belső piachoz kapcsolva Európa fenntartható fejlődését, a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosulva; fontos elem az 5. cikk, ami felhívja a figyelmet az uniós hatáskörök gyakorlása során a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazására; a 6. cikkel jogerőre emelt Alapjogi Chartát pedig fentebb már kiemeltük.

3.1. A környezetvédelem másodlagos jogáról

A másodlagos jog kérdéseire való átvezetesként feltétlenül szólni kell az EU Bíróság kiemelkedő szerepéről a környezetvédelem terén, amit már évtizedek óta hangsúlyoznak a szakértők. „Bizton állíthatjuk, hogy az Európai Bíróság meghatározó szerepet játszik az európai környezetjog gyakorlati hatékonyságának megeremtésében.”³⁹ A Bíróság joggyakorlatát tekinthetjük ugyanis olyannak, amely a mindennapok jogeseiteihez igazítva, igazán életközelivé teszi a sokak számára még ma sem egyértelműen a hazai jog részét alkotó EU jogot. „A Bíróság joggyakorlatának precedensei a jog alakításának és értelmezésének fontos forrásai.”⁴⁰ És ha kétségeink lennének e szereppel kapcsolatban, 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 lehetséges volt, 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,

³⁸ Ld. erről bővebben BÁNDI Gyula: Környezetvédelem, fenntartható fejlődés és integráció. In: HALUSTYIK Anna – KLICSU László (szerk.): *Cooperatrici veritatis: Ünnepi kötet Tersztyánszkyné Vasadi Éva 80. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 49–70.

³⁹ Luc LAVRYSEN: The European Court of Justice and the Implementation of Environmental Law. In: Richard MACRORY (szerk.): *30 Reflections on 30 Years of EU Environmental Law*. Groningen, Europa Law Publishing, 2006. 447.

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

⁴¹ Ludwig KRÄMER: *Casebook on EU Environmental Law*. Portland, Hart, 2002. v.

mintegy példaként állítva azt a mexikói bíróságok számára.⁴² A Bíróság egyes ítéleteinek meghatározó, előremutató jellegére pedig még nemzetközi jogi irodák szakértői is felhívták a figyelmet.⁴³

A másodlagos jog elemzése egy ilyen áttekintő, értékelő összegzésben lehetetlen vállalkozás lenne, ezért azt meg sem próbálom. Meg kell elégednünk annak leszögezésével, hogy egyre nagyobb területeket fog át az európai jogalkotás a környezetvédelemben, és ha a bevezető mondatokban említett 80%-os terjedelem igaz – ami az egyes nemzeti szabályozásokban megjelenő közvetlen EU hatás arányszáma –, akkor szinte felesleges is lenne arra törekedni, hogy a környezetvédelmi szabályozást pár oldalban bemutassam. Ehelyett két kérdéskört emelek ki pár gondolattal: az immár 43 éves hulladékös szabályozás egyes izgalmasnak mondható csomópontjait, illetve az ún. felelősségi irányelv (ELD) vezérmotívumait. Az első a másodlagos jog részterületeinek jeles példája, a második a horizontálisnak mondott szabályozásra mutat rá, ezen belül is kiemelt figyelemmel a szubszidiaritásra.

3.2. A hulladék joga

1975-ben két irányelv is fémjelzte az európai hulladékös szabályozás kezdeteit, ezek közül a fontosabb a hulladékkal kapcsolatos keretszabályozás volt,⁴⁴ a másik a hulladékolajok kérdése⁴⁵ – ez utóbbi volt a környezeti célokat utólag is legitimáló, első jelentős ítélet jogi alapja.⁴⁶ A keretszabályozást azóta nem egy alkalommal módosították, majd megújították – legutóbb 2008-ban.⁴⁷ A megújulás folyamata nem szűnt meg, a ‘körforgásos gazdaság’ – ami saját, a hivatkozott honlapokon található értékelése szerint fellendíti a világméretű versenyképességet, megerősíti a fenntartható gazdasági növekedést, illetve hozzájárul az álláshelyek számának növeléséhez is⁴⁸ – alterületei között éppen a hulladék az, amelyik kiemelkedő szerepet tölt be, a mai napon is fe-

⁴² Luis A. AVILÉS: Sustainable Development and Environmental Legal Protection in the European Union: A Model for Mexican Courts to Follow? *Mexican Law Review*, New Series, vol. 6., no. 2. (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>), amiben Mereu és van Maldegem a környezetre vonatkozó információ kapcsán a következőt írták: „Finally, it should be 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 75/442/EEC irányelv a hulladékokról.

⁴⁵ 75/439/EEC irányelv a hulladékolajokról.

⁴⁶ Ld. 240/83. számú ügy (29. lj.).

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről.

⁴⁸ Ld. pl. az EU vonatkozó honlapját: http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm, magyar forrásként: <http://circularfoundation.org/hu/korforgasos-gazdasagrol>, vagy BÁNDI Gyula: A fenntarthatóságtól a körkörös gazdaság felé: EU stratégiák alakulása és ennek jogi következményei. *Fontes Iuris*, 2/1. (2016).

lülvizsgálat alatt áll, méghozzá a keretirányelv mellett számos más területen.⁴⁹ Arról se szabad megfeledkezni, hogy a hulladékös szabályozás alakulásában meghatározó szerepet játszott az európai Bíróság ítélkezési gyakorlata, jól példázva a felmerülő gyakorlati jogalkalmazói problémák okszerű visszahatását a jogalkotásra.

A hulladék esetében már a szabályozás kezdeteitől minden kétséget kizáróan a legizgalmasabb jogi kérdés a fogalmak tisztázása. A hulladék fogalmát az 1975-ben elfogadott első hulladékös keretirányelv már tartalmazta, a 2010-ben hatályba lépő új irányelv lényegében ezt mindössze egy ponton módosította, nevezetesen kihagyott egy utalást az eredeti irányelv mellékletére, amely szükségtelennek bizonyult, hiszen nem adott kellő segítséget a megfelelő értelmezéshez. Tehát: „1. »hulladék« olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles.” Nem csoda, hogy sokak szerint e fogalom nem igazán segíti elő a pontos értelmezést – olyan szerző is volt, aki szerint ilyen fogalomra, ebben a tág keretben nincs is igazán szükség.⁵⁰ Így még jobban érthető, miért támaszkodott az európai jog már a kezdetektől az ítélkezési gyakorlatra.

A hulladékkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat egyik meghatározó eleme volt az összevont *Vessoso–Zanetti*-eset.⁵¹ Az ügy büntetőeljárásos 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. Ebben az ügyben is jól érzékelhető a hulladék fogalmának relativitása – a vádlottak szerint, ha valamire még szükség lehet, akkor az nem hulladék. A Bíróság nem fogadta el ezt az érvet: „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 újrahasználásra alkalmasak.” A mai értelemben vett hulladékhierarchia is ezt az értelmezést veszi alapul, hiszen a hulladék hasznosítását kiemelt prioritásként kezeli.

A fogalmi tisztázás során, a fentiekből is adódóan, az egyik elsődleges kérdés volt a hulladék *árúkénti* elismerése, aminek lényegét és fontosságát legtisztábban egy belgiumi jogeset kapcsán fejtette ki a Bíróság:⁵²

„23. Nem vitatott, hogy a hasznosítható vagy újrahasználható hulladékoknak van saját kereskedelmi értéke, amelyek – akár kezelést követően – »árú« a Szerződés céljai szerint, és ennek megfelelően a Szerződés 30. és következő cikkeinek hatálya alá is tartoznak. [...]

⁴⁹ Ld. erről részletesen: http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm

⁵⁰ Találó címet adott vonatkozó gondolatainak Kiss Csaba: A hulladék veszélyes fogalma – avagy miért nincs szükség a hulladék jogszabályi definíciójára. *Jogi Fórum*, 2004. június 13., <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/143>

⁵¹ A C-206/88 és C-207/88. számú ügy, előzetes döntéshozatali eljárás G. Vessoso és G. Zanetti hulladékgyűjtők büntetőügyében, 1990. március 28. (ECR 1990, I-01461).

⁵² C-2/90. sz., *Bizottság kontra Belgium* ügy, 1992. július 9., ECR 1992, I-04431.

27. [A] hasznosítható és a nem hasznosítható hulladékok közötti különbségtétel a gyakorlatban rendkívül nehéz. [...] Ez a megkülönböztetés olyan tényező-kön alapul, amelyek bizonytalanok és időben változnak, különösen a technikai fejlődés miatt. Továbbá annak eldöntése, hogy a hulladék hasznosítható, vagy sem, a hasznosítási eljárás költségeitől is függ, tehát attól, hogy a javasolt hasznosítás életszerű-e, ami azt eredményezi, hogy ez a megkülönböztetés szűkebben 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.”

Ugyan a hulladék fogalmával kapcsolatban a szerződés mellékletére történő hivatkozás mára már nem része az értelmezésnek, egy gondolat erejéig érdemes erre is kitérni, bemutatva az okot, amiért szükségtelemmé vált. A keretszabályozás voltaképpen aligha tehetett mást, mint hogy rendkívül általános, számos szubjektív elemet is tartalmazó fogalmat használt, hiszen ha ennél pontosabban kívánt volna fogalmazni, az egyben valamilyen szempontból bizonyosan korlátozó lenne. A hivatkozott 1. sz. melléklet valóban csupán hulladék-kategóriákat sorolt fel anélkül, hogy azok a besoroláson túl eligazítást jelentettek volna. A Bíróság a fogalom és a kapcsolódó melléklet együttes értelmezésével kapcsolatban jegyezte meg:

„42. [...] A melléklet tisztázza és illusztrálja a fogalmat olyan módon, hogy meghatároz anyagokat és tárgyakat, amelyeket hulladéknak lehet tekinteni. Mindenesetre a lista csak iránymutatás, és a hulladékká minősítés kérdése elsősorban a birtokos tevékenységének függvényében válaszolható meg, illetve a megváltás fogalmának megértésével.”⁵³

Kiss Csaba fentebb hivatkozott cikkében jogosan írja tehát:

„Most ne menjünk bele annak a hamis, az objektivitás látszatát keltő megfogalmazásnak az elemzésébe, mintha az 1. sz. melléklet bármilyen segítséggel is lenne a fogalom értelmezésében, hiszen iskolapéldája a pontatlan fogalmazásnak, a tautológiának és a valójában a kérdést szabályozatlanul hagyó »szabályozásnak« az 1. sz. melléklet (Hulladékkategóriák) 16 sorával: »Bármely más hulladékká vált anyag vagy termék, amely nem tartozik a fenti kategóriákba.«”

A hulladék fogalma tehát sokáig kihívást jelentett, mígnem a *Palin Granit* ügy egy karakterisztikusabb és merészebb ítélkezési gyakorlat egyik első, meghatározó állo-

⁵³ C-1/03. sz. előzetes döntéshozatali eljárás a *Paul Van de Walle and Others kontra Texaco Belgium SA* ügyben, 2004. szeptember 7. [ECLI:EU:C:2004:490].

másává vált,⁵⁴ amiben a kérdés lényege a gránitbányából kikerülő, a helyszínen további hasznosításra váró maradék kövek, kőzúzalék sorsa, illetve annak jogi megítélése volt. A Bíróság szerint, amikor a hulladékká minősítésről van szó, arra is gondolni kell, hogy mekkora az anyag hasznosításának valószínűsége, 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 egy ugyancsak finn eset, az ún. *AvestaPolarit Chrome* ügy, amiben az alapvető különbség a *Palin Granit*hoz képest az, hogy a kérdéses meddő vagy maradék egy részét a bányában közvetlenül felhasználják, míg más része további tárolásra kerül.⁵⁵

„43. A nemzeti bíróság első kérdésére adott válasza ennek alapján az lehet, hogy az olyan eljárásban, amelyben a kérdéses eset tényállása az, hogy a bányászatból származó maradék kő és érc, illetve feldolgozási meddő birtokosa megválnak vagy megválni szándékozik ezen anyagoktól, akkor azok a 75/442. irányelv értelmében hulladéknak minősülnek, hacsak tölteléként jogszerűen fel nem használja ugyanezen bánya aknafolyosóiban, és megfelelő biztosítékot szolgáltat a vonatkozó anyagok azonosításáról és ezen célra való tényleges hasznosításáról.”

Ehhez kapcsolódott a *Niselli*-eset, ami a vashulladék hasznosítása kapcsán értelmezte a hulladék fogalmát, és benne markánsabban jelent meg a melléktermék fogalma és annak viszonya a hulladék alapfogalmához.⁵⁶

„45. Mindezek ellenére – figyelembe véve a hulladék fogalmának minél tágabb értelmezésére vonatkozó kötelezettséget – a környezetükre irányuló negatív hatások és terhelések korlátozása érdekében a melléktermékekre vonatkozó fenti érvelést azokra az esetekre kell korlátozni, amelyek során a tárgyak, az anyag vagy a nyersanyag ugyanazon termelési körben történő előzetes feldolgozás nélküli újrafelhasználása nem csak lehetséges, hanem bizonyos is (a fent hivatkozott *Palin Granit* ítélet 36. pontja).”

A hulladék esetében a „megválni” kifejezés jelenti tehát az egyik meghatározó szempontot, kiindulási pontot, amely látszólag ugyan szubjektív elemet takar, de ez nem azonosítható minden esetben a birtokos akaratával egyező tevékenységekkel, amint ez legutóbb az ún. Erika jogesetben – egy tartályhajó balesete folytán a tengerbe

⁵⁴ C-9/00. sz. előzetes döntéshozatali eljárás a *Palin Granit Oy kontra Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus* ügyben, 2002. április 18. [ECLI:EU:C:2002:232].

⁵⁵ C-114/01. sz. előzetes döntéshozatali eljárás az *AvestaPolarit Chrome Oy*, régebben *Outokumpu Chrome Oy*. ügyben, 2003. november 9. [ECLI:EU:C:2003:448].

⁵⁶ C-457/02. sz. előzetes döntéshozatali eljárás az *Antonio Niselli* ügyben, 2004. november 11. [ECLI:EU:C:2004:707].

ömlő olaj által okozott károk megtérítése kapcsán alapkérdés volt, hogy hulladékról van-e szó, vagy sem – is megállapítható volt.

„45. Így tehát egy adott anyag 75/442. irányelv alapján történő hulladéknak 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 lehetőségével 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 újrahasznosítástól 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, amelyet 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).”

Ha a hulladék fogalmához közelebb kerültünk, még mindig marad értelmezésre váró kérdés, különösen azok az esetek, amelyek révén a hulladékok hierarchiájában – ahol a megelőzést a hasznosítás valamilyen formája követi (ebben is van sorrendiség) és az ártalmatlanítás a legkevésbé kívánatos megoldást jelenti – előbbre sorolható valamely hulladékkezelési művelet, aminek nem csupán elvi jelentősége van, hanem nagyon is jelentős materiális haszna is. A hasznosítás ugyanis bevételt hozhat, míg az ártalmatlanítás minden esetben költségnövelő tényező. A hulladékok esetében tehát kétségtelenül a hasznosítás jelenti a hulladékkélekezés megelőzése után a legjobb megoldást.⁵⁷

Ennek megfelelően a hasznosítás tevékenységét akár oly módon is támogatni kell, hogy adott esetben a hasznosítás fogalmát pontosítjuk, úgy értelmezzük, hogy abba minél több lehetőség beleférjen, természetesen a jogszerűség keretei között. Jelentős

⁵⁷ A hatályos keretirányelv 4. cikk 15. pontja szerint: „»hasznosítás«: bármely művelet, amelynek fő eredménye az, hogy a hulladék hasznos célú szolgál olyan más anyagok helyébe lépve, amelyeket egyébként valamely konkrét funkció betöltésére használtak volna, vagy amelynek eredményeként a hulladékot oly módon készítik elő, hogy az ezt a funkciót akár az üzemben, akár a szélesebb körű gazdaságban betölthesse. A II. melléklet tartalmazza a hasznosítási műveletek nem kimerítő listáját.”

szerepet kapott az *ASA*-ítélet a hasznosítás és az ártalmatlanítás közötti határvonal tisztázása miatt.⁵⁸ Az *ASA*-ügy tényállása röviden a következő: „19. A bejelentés szerint a kérdéses hulladék salak és hamu, ami hulladékégetők melléktermékeként jelenti meg, és amit egy sajátos terméké alakítottak át egy hulladékkezelő telepen Bécsben. A hulladékot egy korábbi sóbányában, a németországi Kochendorfban, kívánják elhelyezni, hogy biztosítsa az üregeket (bányatömedékelés).”

A jogvita azon alapult, hogy míg a fogadó Németország hatóságai elfogadták ezt a minősítést, addig a küldő ország, Ausztria hatósága szerint a kérdéses művelet ártalmatlanítás, mégpedig lerakás. A minősítési különbség miatt indította el az eljárást a kivitel kezdeményező cég Ausztriában, és az eljáró bíróság kérdése éppen az volt, hogy minek is minősül a művelet, vagyis melyek a hasznosítás meghatározó kritériumai.

„58. Bevezetésként meg kell állapítani, hogy sem a rendelet [a hulladékszállításról], sem az irányelv nem tartalmaz általános fogalmat a hasznosításra vagy ártalmatlanításra, hanem az csupán utal az irányelv II.A és II.B mellékleteire, ahol az e fogalmi körbe tartozó különböző műveleteket felsorolják. [...]

65. [A] salak és hamu elhelyezése egy használaton kívüli bányában olyan művelet, amelyik, figyelemmel csupán a műveletek meghatározására, alkalmas arra, hogy ártalmatlanításnak tekintsük a II.A melléklet D.12 műveleteként, vagy hasznosításnak a II.B melléklet R.5 műveletként. [...]

69. Az Irányelv 3. cikk (1) bekezdés b) pontja és (4) preambulumbekkezdése értelmében az elsődleges cél, hogy a hulladék hasznos célra szolgáljon, helyettesítve más anyagokat, amelyeket erre a célra használni lehetne, ennek révén megőrizve természetes erőforrásokat. [...]

71. A fenti megfontolások alapján [...] ilyen lerakás hasznosítás, ha elsődleges célja szerint a hulladék hasznos célra szolgál, helyettesítve más anyagokat, amelyeket erre a célra használni lehetne.”

*A hasznosítás–ártalmatlanítás elhatárolási kérdése a mai napig foglalkoztatja a bírói gyakorlatot, szerencsére a folyamatosság és az értelmezési azonosság jegyében. Ennek egy újabb példáját emeljük ki e kérdés lezárásaként:*⁵⁹

„37. Márpedig a 2008/98. irányelv 3. cikk 15. pontja többek között olyan műveletként határozza meg a hulladék »hasznosítását«, mint amelynek fő eredménye az, hogy a kérdéses hulladék hasznos célra szolgál annak révén, hogy olyan más anyagok helyébe lép, amelyeket egyébként valamely konkrét funkció betölté-

⁵⁸ C-6/00. sz. előzetes döntéshozatali eljárás az *Abfall Service AG (ASA) kontra Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie* ügyben, 2002. február 27. [2002] ECR I-1961.

⁵⁹ C-147/15. sz. előzetes döntéshozatali eljárás a *Città Metropolitana di Bari kontra Edilizia Mastrodonato Srl* ügyben, 2016. július 28. [ECLI:EU:C:2016:606].

sére használtak volna. Az említett irányelv (19) preambulumbekzdése ugyan-ezen megközelítésmódot alkalmazza annak pontosításakor, hogy a hasznosítás fogalma a gazdaságban felhasznált természeti erőforrások helyettesítése következtében a környezeti hatás tekintetében eltér az ártalmatlanítás fogalmától.

38. Ezért meg kell állapítani, hogy e fogalom megfelel a Bíróság ítélkezési gyakorlatában kialakítottnak, amely szerint a hulladékhasznosítási művelet lényeges jellemzője az, hogy annak elsődleges célja a hulladékok – ugyanazon célra szánt más anyagok helyett való – hasznos felhasználása, ami lehetővé teszi a természetes erőforrások megőrzését (C6/00. sz. *ASA*-ügy, 2002. február 27-i ítélet, [EU:C:2002:121] 69. pont).

39. Ebből következően a természeti erőforrásokkal való takarékoságnak kell a hasznosítási művelet elsődleges céljának lennie. Fordított esetben, amennyiben a nyersanyagokkal való takarékoság csak másodlagos hatása az olyan műveletnek, amelynek elsődleges célja a hulladék ártalmatlanítása, ez nem kérdőjelezheti meg e művelet ártalmatlanítási műveletnek való minősítését (ld. ebben az értelemben: C-458/00. sz. *Bizottság kontra Luxemburg* ügy, 2003. február 13-i ítélet, [EU:C:2003:94] 43. pont)."

Az új irányelv a hulladékgazdálkodás már említett prioritásainak megvalósítása érdekében két olyan fogalmat is tisztázni próbál, amelyek a fentebbi esetekben is szerepeltek. Ahogyan a preambulum fogalmaz: „(22) Nem szabad összekeverni a hulladék-fogalom meghatározásának különböző aspektusait, és szükség esetén megfelelő eljárásokat kell alkalmazni egyrészt azon melléktermékek kapcsán, amelyek nem hulladékok, másrészt azon hulladékok kapcsán, amelyek megszűnnek hulladéknak lenni.” Mind a melléktermék, mind a hulladék státusz megszűnése alább tárgyalt eseteihez hozzá kell tenni, hogy ezekre a tagállamok jogosultak részletes feltételeket kidolgozni, sőt ez javasolt is.

Elsősorban azonban ismerkedjünk meg a fogalmakkal. A melléktermék lényege, hogy olyan előállítási folyamat során keletkezik, amelynek elsődleges célja nem ezen termék előállítás, de a kérdéses melléktermék további feldolgozás nélkül felhasználható, megfelel a termékkel szembeni követelményeknek, és különösen fontos, hogy nincsenek a környezetet és az emberi egészséget általánosan károsító hatásai. Ez tehát egy termelési folyamat mintegy párhuzamos következménye, olyan anyag vagy tárgy tartozik ide, amely nem ment át a hulladékká váláson. Más a helyzet a hulladék státusz megszűnése esetében, amikor az adott – immár újra termék – eredetileg hulladék volt, de megszűnik hulladék lenni. Ennek előfeltétele, hogy hasznosítási műveleten essen át (beleértve az újrafeldolgozást is), és felhasználható, piaca van, feleljen meg a termékekre vonatkozó hatályos szabályoknak és természetesen ne idézzen elő általános káros környezeti vagy egészségügyi hatásokat. Mindkét fogalommal kapcsolatban több tájékoztatás és iránymutatás készült,⁶⁰ és természetesen vannak esetek a Bíróság tarsolyában is.

⁶⁰ A teljesség igénye nélkül: EUROPEAN COMMISSION: End of Waste Criteria, Final Report (2008), <http://susproc.jrc.ec.europa.eu/documents/Endofwastecriteriafinal.pdf>; a Bizottság Közleménye a Tanácsnak

Két példát említek mindössze, amelyek azonban jól illusztrálják a Bíróság felfogását, értelmezésének irányát.

A melléktermékkel kapcsolatos jogeset központi kérdése a régebbi irányelv⁶¹ (tehát az eset akkor volt a Bíróság előtt, amikor a hatályos irányelv már ismert volt, de a kérdéses ügyre még a korábbi szabályozás vonatkozott, ami maga sem zárta ki a melléktermékké minősítés lehetőségét) és a sertés hígtrágya mezőgazdasági alkalmazása, illetve különösen annak hulladék mivolta. Az egész kérdéskör teljes és részletes összegzését találhatjuk az ítéletben, ami egyben a nem teljesen egyértelmű választ is magába foglalja:

„60. [A]z első kérdés első részére azt a választ kell adni, hogy a 75/442. irányelv 1. cikk a) pontjának 1. bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a valamely intenzív sertéstenyésztési mezőgazdasági üzemből előállított és a mezőgazdasági termelők számára – a földterületeiken általuk trágyaként való felhasználás céljából – történő értékesítésig tárolt hígtrágya nem az említett rendelkezés szerinti »hulladéknak« minősül, hanem mellékterméknek, ha az említett termelő számára kedvező gazdasági feltételekkel egy későbbi folyamat során a hígtrágyát forgalomba kívánja hozni, feltéve, hogy ez az újrafelhasználás biztos, nem tesz szükségessé előzetes átalakítást és illeszkedik a termelési vagy felhasználási folyamatba. A nemzeti bíróságoknak kell az előtűk folyamatban lévő helyzeteket jellemző körülmények összességét figyelembe véve megvizsgálniuk, hogy teljesülne-e ezek a különböző feltételek.”

Majd még hozzátette az ítélet:

„64. Amint a főtanácsnok indítványa 67. pontjában megjegyezte, egyébként egyértelmű, hogy a szándék bizonyítását illetően főszabály szerint egyedül a termékek birtokosa bizonyíthatja azt, hogy szándéka nem az a termékektől való megváltásra irányul, hanem éppen az újrafelhasználásuk olyan feltételek mellett történő lehetővé tételére, amelyek alkalmasak arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében vett melléktermék minősítéssel ruházzák fel azokat.”

A hulladék státusz megszűnése volt a másik eset tárgya⁶² – igaz, egy minősített esetben, veszélyes hulladékról lévén szó –, és a kérdés arra vonatkozott, hogy vegyszerrel kezelt fa telefonoszlopokat az eredeti funkciójuk megszűntével használhatják-e pallóaljzatként:

„53. A kérdést előterjesztő bíróság első kérdése lényegében arra irányul, hogy a 2008/98. irányelv 6. cikk (1) bekezdése 1. albekezdése d) pontjában szereplő

és az Európai Parlamentnek: Tájékoztató közlemény a hulladékról és a melléktermékekről, Brüsszel, 2007. február 21., COM(2007) 59 végleges.

⁶¹ C-113/12. sz. előzetes döntéshozatali eljárás a *Donal Brady kontra Environmental Protection Agency* ügyben, 2013. október 3. [ECLI:EU:C:2013:627].

⁶² C-358/11. sz. előzetes döntéshozatali eljárás a *Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue kontra Lapin luonnonsuojelupiiri ry* ügyben, 2013. március 7. [ECLI:EU:C:2013:142].

követelményből – miszerint ahhoz, hogy a hulladék a hasznosítási művelet vagy újrafeldolgozás következtében elveszítse hulladék minőségét, az kell, hogy a felhasználása nem idézhet elő általános káros környezeti vagy egészségügyi hatásokat – az következik, hogy a veszélyes hulladékok kategóriájába tartozó hulladék soha nem veszítheti el hulladék minőségét.[...]

60. Az első kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy az uniós jog nem zárja ki eleve azt, hogy a veszélyesnek minősített hulladék elveszítse a 2008/98. irányelv szerinti hulladék minőségét, ha valamely hasznosítási művelet az emberi egészség veszélyeztetése és a környezet károsítása nélkül lehetővé teszi a használhatóvá tételét, és ha egyébként nem nyert megállapítást, hogy a szóban forgó tárgytól birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles ugyanezen irányelv 3. cikk 1. pontja értelmében, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia. [...]

64. A második kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy a REACH rendelet és különösen annak XVII. melléklete, amennyiben bizonyos feltételek mellett engedélyezi a CCA oldattal kezelt faanyag felhasználását, az alapügyben szereplőkhöz hasonló körülmények között jelentőséggel bír annak meghatározása céljából, hogy az ilyen faanyag elveszítheti a hulladék minőségét, mert ha ezek a feltételek teljesülnének, a birtokosa nem lenne köteles attól a 2008/98. irányelv 3. cikk 1. pontja értelmében megválni.”

A jogalkotás és azt sok esetben több lépéssel megelőzve a bírói gyakorlat is azon igyekezett, hogy teljesüljön a kettős cél: megóvjuk a környezetet a hulladékok által okozott környezeti veszélyektől, és ezt oly módon tegyük, hogy a hulladék más – remélhetőleg természetes – anyagokat részben vagy egészben kiváltva hasznos célt szolgáljon, ezzel pedig a természeti erőforrások mellett anyagi erőforrásokat is kíméljünk. Már a hulladék áruvá minősítése mutatja annak a gazdaságban betöltött fontos szerepét, ami mellett az a következtetés, hogy a hasznosítás önmagában nem zárja ki azt, hogy az adott tárgy vagy anyag ne maradjon továbbra is hulladék, jó ellensúlyt jelent. Az egyedi minősítés, értékelés szerepe továbbra is megmarad, ezzel a jogalkalmazóra – a hatóságra és a bíróságra – komoly feladat hárul. A gyakorlat által kitaposott úton aztán a jogalkotás is elindult, immár szabállyá minősítve pl. a melléktermék lényegét. A jogi fogalmak pontosítása ezért lesz jelentős akkor is, ha még távolról sem teljes: már így is megadja a szükséges kereteket. És az a tény, hogy spórolni kívánunk a hulladékon, egyáltalán nem elítélendő, sőt inkább üdvözlendő, mert a gazdaságosság mellett az erőforrások kímélése is érvényre jut.

3.3. A felelősségi irányelv és alkalmazási problémái

Végezetül egy horizontális példát véve, mindenképpen szólni kell a felelősség alakulásáról, nevezetesen az EU harmonizálási törekvéseiről. Ezen belül is az ún. felelősségi

irányelv (ELD) kerül pár gondolat erejéig terítékre,⁶³ de nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy volt hasonló irányú, végül is eredményes mozgás a büntetőjog terén is.⁶⁴ Az ezzel kapcsolatos ítéletet csupán azért idézem most, mert annak értelmezése az egész felelősségi harmonizáció kapcsán eldönti a szubszidiaritással kapcsolatos esetleges kételeyeket, amelyek szerint a felelősségi szabályok inkább maradjanak a nemzetállamok mozgásterében.

A kérdéses esetben a Bizottság irányelvre vonatkozó előterjesztését a Tanács ebben a formában nem fogadta el, csupán kerethatározatként, mert „14. [...] Az említett többség úgy ítélte meg, hogy a javaslat túllép az Európai Közösséget létrehozó szerződés által a Közösségre ruházott hatáskörön.”⁶⁵ Ezt a megfontolást a Bíróság sem érezte idegennek, mégis kinyitotta a szabályozás ajtaját:

„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.”

A felelősségi irányelv eredetileg kártérítési felelősségként indult volna, hiszen már az 5. Környezetvédelmi Akcióprogram egyik kulcskérdése a környezeti felelősséggel kapcsolatos integrált közösségi álláspont megteremtése volt⁶⁶ – ennek apropóját a környezeti károk megtérítéséről szóló Luganói Egyezmény adta,⁶⁷ aminek kidolgozásában az EK is részt vállalt. Nem csoda, hogy hamarosan megjelent e tárgykörben az első átfogó, közösségi előkészítő dokumentum, a Zöld Könyv a környezeti károk helyreállításáról,⁶⁸ de a kártérítési felelősség jelentette a központi kérdést a környezeti felelősségről kiadott Fehér Könyvben is,⁶⁹ ami a szennyező fizet elvének tényleges gyakorlati megvalósítását tűzte ki célul, mégpedig általában az objektív felelősség

⁶³ A Tanács és a Parlament 2004/35. sz. irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről.

⁶⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelve (2008. november 19.) a környezet büntetőjog általi védelméről.

⁶⁵ C-176/03. sz. *Bizottság kontra Tanács* ügy, 2005. szeptember 13. [ECLI:EU:C:2005:542].

⁶⁶ A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development, COM(92) 23 final, vol II., 68.

⁶⁷ Convention on Civil Liability for damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, Lugano (1993), <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/150.htm>

⁶⁸ 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.

⁶⁹ White Paper on Environmental Liability COM(2000) 66 final 9 February 2000.

rendszerét preferálva. A Fehér Könyv alapot adott a jogszabálytervezetek elkészülésének,⁷⁰ azonban ekkortájt már megindult a felelősségi rendszer átértelmezése is, az előzőekből érezhetően kitűnő polgári jogi típusú felelősségi elemek pedig lassan háttérbe szorultak, és mindinkább egy közvetlen beavatkozással, megelőzési és helyreállítási elemekkel kombinált rendszer alakult ki, amelyben a közigazgatásnak egyre nagyobb szerep jutott, és a felelősség inkább a költségek megtérítését, semmint a kártérítést kezdte jelenteni. Így tehát nem csoda, hogy a vitákat követően kialakult közös álláspont már nem tartalmazza a klasszikusnak mondható kárfajták egy részét, pl. az elmaradt hasznót vagy a személyi kárt.⁷¹

A végül elfogadott ELD irányelv, noha címében mintha benne rejlene a magánjogi gondolat is – a környezeti károk megelőzésével és helyreállításával kapcsolatban kiadott irányelv –, már közjogi vonatkozású lett, az EU nem ment tovább a magánjogi kodifikáció terén. „Legjobban közjogi rezsimként jellemezhető, kisebb magánjogi vonásokkal.”⁷² Az irányelv indokoltságát és fontosságát jól illusztrálja a vélemény:⁷³ „Az irányelv felhatalmazásai, kötelezettségei és önmagukat érvényesítő rendelkezései az egyéb jogérvényesítést szolgáló szabályokkal együtt megalkották az első »szennyező fizet« rezsimet az EK jogban.” Eleinte úgy tűnt, hogy az irányelv közvetlenebbül érinti a kártérítési felelősség kérdését, végül azonban ez a hatás inkább közvetett – a kapcsolat létezik, de áttételes.

Az irányelv – elnevezésével ellentétben – tehát nem a kártérítési felelősséggel foglalkozik, hanem sokkal inkább közigazgatási típusú felelősségnek mondható, amiben azonban számos, más felelősségi területeken is hasznosítható elem jelenik meg, amelyek. 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 a környezetjogban több ponton hozott – vagy kivált – figyelmet érdemlő változást. Az irányelvvel kapcsolatos jelentés⁷⁴ – ennél bővebb jelentések is készültek abban az időben, de azokra most nem térek ki⁷⁵ – így fogalmaz:

⁷⁰ The 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, eventually adopted by the Commission, February 2002.

⁷¹ 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.

⁷² 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., no. 5. (2001) 208.

⁷³ Valerie FOGLEMAN: Enforcing the Environmental Liability Directive: Duties, Powers and Self-Executing Provisions. *Environmental Liability*, vol 14., no. 4. (2006) 146.

⁷⁴ 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. cikk (2) bekezdése alapján, 2.

⁷⁵ Legismertebb a REFUT Evaluation of the Environmental Liability Directive, SWD(2016) 121 final, 14.4.2016.

„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 (vagyonhiány, életvesztés, testi sérülés vagy gazdasági veszteség).”

Az általános értékeléshez 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 között számos olyan is található, amelyeknek hatása túlmutat magán az alapjogszabályon. Különösen kiemelendő a környezeti kár fogalma, noha ez az irányelv értelmezésében nem teljes körű, mert csak egyes elemekre terjed ki. A fentiek még pontosabb értelmezéséhez segít a kár fogalma, mégpedig idesorolandó 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, amire addig EK jogszabály még nem utalt.

A felelősség illetően rendezése nem megfelelő eszköz a kiterjedt, diffúz környezetszennyezés kezelésére, aminek 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 adnia az illetékes hatóságoknak. Ugyanez vonatkozik a környezeti kár bekövetkezése esetén. 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, ami az intézkedések befejezésétől vagy a felelős gazdasági szereplő, illetve harmadik fél azonosításától számított öt év, attól függően, hogy melyik következik be később. Az irányelv az egyéni érdekek sérelmének orvoslása, illetve a társadalmi részvétel iránti igény általános tendenciáinak megfelelően is megfogalmaz lehetőségeket. Végül szólni kell a *pénzügyi biztosíték kialakításának kérdéséről*, amire 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, sok felelősségi kérdést nem szabályoz, nagy kihívást jelentett a tagállamok számára. A tagállamok nem szívesen támaszkodnak az ELD rendelkezéseire, többször arra hivatkozva, hogy a felelősség kérdéseit nem az irányelv, hanem a hazai jog alapján oldják meg, vagy legalábbis ezt állítják, amikor igazolást keresnek az átvétel késedelmeire. A már hivatkozott bizottsági jelentés adatai mindenesetre meglepők:⁷⁶

„A tagállamok 2007 áprilisa és 2013 áprilisa között megközelítőleg 1245 olyan igazolt környezeti káresetről számoltak be, amely kiváltotta az irányelv alkalmazását. Az egyes tagállamokból jelentett káresetek száma azonban jelentősen eltér egymástól. A bejelentett káreseteknek több mint 86%-át két tagállam jelentései teszik ki (Magyarország: 563 káreset, Lengyelország: 506 káreset), a többi káreset nagy részét pedig hat tagállamból jelentették (Németország: 60, Görögország: 40, Olaszország: 178, Lettország, Spanyolország és az Egyesült Királyság). Tizenegy tagállam 2007 óta egyetlen olyan káresetet sem jelentett, amely az irányelv hatálya alá tartozik, azonban előfordulhat, hogy a káreseteket kizárólag nemzeti rendszerük keretén belül kezelik.”

A Bizottság összegző értékelése 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 az államkincstárakat), továbbá a környezeti károkért viselt objektív felelősség Uniószerthe való alkalmazásához és a károsodott természeti erőforrások (különös tekintettel a biológiai sokféleségben okozott károokra) helyreállítására alkalmazott kárfelszámolási normák szigorodásához. A tagállami szabályozások sokfélesége aggodalomra ad okot.”⁷⁷

A végkicsengés visszafogott, de optimista. Mindezen nem lehet csodálkozni, hiszen a büntetőjogi felelősség sokkal mérsékeltebb célokat kiűző irányelvéhez képest ez a szabályozás jóval ambiciózusabb, ami egyben feltételezi a kevésbé aktív fogadtatást is.

A 2016-os értékelések, a REFIT jelentés nyomán az Európai Parlament is tárgyalta a felelősségi irányelv kérdését és véleményezte a kialakult helyzetet,⁷⁸ 28 pontban fogalmazva meg észrevételeit, javaslatait, amelyek közül csak néhányat emelek ki: 1) hiányos a végrehajtás harmonizálása és hatékonysága, aminek következtében a tagál-

⁷⁶ Brüsszel, 2016.4.14. COM(2016) 204 final, 3.

⁷⁷ Uo. 9.

⁷⁸ Opinion of the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety for the Committee on Legal Affairs on the application of Directive 2004/35/EC 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 (the „ELD”) [2016/2251(INI)], 20.6.2017.

lamok között jelentős eltérések alakultak ki, ami az üzemeltetők számára kiszámíthatatlanná teszi a rendszert; 3) a környezeti kár fogalmának tisztább meghatározására lenne szükség; 4) a környezeti kár keretében az ökoszisztéma, a környezeti kár és a természeti erőforrás fogalmait is meg kellene jeleníteni; 9) [illetve 21), 22) és 23)] sajnálatos, hogy a pénzügyi biztosítékok nem jelentenek kötelező követelményt; 12. a melléklet listáját bővíteni kellene; 13) az objektív felelősség körének kiterjesztését is meg kellene fontolni; 18) át kellene gondolni az állami háttérfelelősség kialakítását, a hatékonyabb végrehajtásra ösztönzendő; 26) megfontolandó a büntetőjogi felelősséggel való összekapcsolás.

A felelősség irányelv tehát minden akadozása, hiányzó harmonizációs intézkedései és nem kellő hatékonysága ellenére kiállni látszik a próbát, hiszen nem generális revízióját, hanem folyamatos alakítását, javítását, kiegészítését várja el az egyik legfőbb jogalkotó. Nem is csoda, hiszen az ELD utat nyitott egy olyan kreatív ítélkezési gyakorlat számára, amely most is alakulóban van. Ilyen volt az ERG I. eset is,⁷⁹ ami okozati összefüggésben engedett teret a vélelemnek, illetve egyben világossá tette, hogy az objektív felelősség révén a bizonyítási teher megfordul:

„57. Egy ilyen okozati összefüggésnek a vélelmezése céljából az illetékes hatóságnak olyan, a vélelmének alapjául szolgáló hiteles ténykörülmény ismeretével kell rendelkeznie, mint a gazdasági szereplő létesítményének a megállapított szennyezéshez való közelsége, valamint a beazonosított szennyező anyagok és az említett gazdasági szereplő által a tevékenységei keretében használt anyagok egyezése. [...]

67. Másrészt ezen irányelv 8. cikk (3) bekezdésének megfelelően az említett gazdasági szereplők nem kötelesek viselni a felszámolási tevékenységek költségeit, ha bizonyítani tudják, hogy a szóban forgó károk előidézője harmadik fél volt, és azok a megfelelő biztonsági intézkedések ellenére következtek be, mivel a szennyező fizet elvéből nem következik az, hogy a gazdasági szereplőknek olyan szennyezés felszámolási terheit kell viselniük, amelyhez nem járultak hozzá.”

Összességében tehát az EU és jogelődjei környezetvédelemmel kapcsolatos tevékenysége alapvetően jó, számos területet fog át és általában kellő mélységben és részletességgel. A legnagyobb probléma – mint a környezetvédelem esetében általában – nem az írott szabályokkal, hanem azok betartásával van. Ugyancsak nehéz érdemben mérni, mennyit adott a környezetállapothoz egy új integrációs szabály, és mennyi valósult volna meg a nemzeti szabályok uralma alatt, illetve az érintettek önérdékének felismerése révén. Sajnálatos módon az európai környezet állapota távolról sem alakul

⁷⁹ C-378/08. sz. előzetes döntéshozatali eljárás a *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, a Polimeri Europa SpA, a Syndial SpA kontra a Ministero dello Sviluppo economico és társai* ügyben, 2010. március 9. [ECLI:EU:C:2010:126].

olyan megnyugtatóan, hogy ne kellene legalább a végrehajtást tovább erősíteni – amint erre a bevezetőben utaltam.

Még a megfelelő végrehajtásnál is fontosabb kérdés, hogy vajon milyen súlya van a környezeti értékeknek, érdekeknek az EU általános fejlesztési célkitűzései között. Az Uniós környezetjog doyenje, Ludwig Krämer írta közel egy éve,⁸⁰ amikor megjelent a Bizottság Fehér Könyve Európa jövőjéről,⁸¹ hogy ebben a környezet szinte meg sem jelenik, mert mintha nem ismernék fel, hogy „[a] környezeti szabályozás – akárcsak az emberi jogok vagy a gyengék védelme – mindent felülmúló szükség.” Ugyancsak Krämernél olvashatjuk, értékelve a már említett,⁸² a végrehajtás erősítésére utaló bizottsági kommunikét,⁸³ hogy eléggé álságos dolog ennek hangoztatása, miközben maga a Bizottság sem indít jogsértési eljárásokat a tagállamok nem megfelelő gyakorlata miatt, márpedig „[s]emmi nem ássa alá jobban a közigazgatás hitelességét, mint a nem alkalmazott jogszabály.” A légszennyezés – a nitrogénoxidok, PM10 részecskék és társaik – ugyanis Európa-szerte évi 520 ezer idő előtti halálesetet eredményeznek, a hatékony fellépés mégis hiányzik. Valóban, a környezetjoggal általában az alapvető gond a nem megfelelő hozzáállás – akár magasabb, általános politikai szinten, akár a mindennapok szintjén vizsgáljuk a kérdést. Ezen pedig lenne mit javítani.

⁸⁰ <https://www.clientearth.org/commission-white-paper-future-europe-gives-little-importance-environment/>

⁸¹ Commission: White Paper on the Future of Europe, COM(2017) 2025.

⁸² Ld. 4. lj.

⁸³ <https://www.clientearth.org/long-awaited-eu-environment-law-implementation-review-shows-commission-cares-little-citizens-health/>