



Alapvetés az EU környezeti jogának elsődleges jogforrásokban megjelenő felelősségi irányairól

I.

Az Európai Unió (illetve ennek jogelődjei) sajátos, *sui generis* jogrendszerében és szinte egyedülálló politikai rendszerében a környezet védelme elsősorban a tagállamok szintjén volt hangsúlyos, noha megosztott hatáskör-jellegéből adódóan az uniós jogalkotás egyre jelentősebb mértékben terjeszti ki rá hatáskörét, még amennyiben e hatáskörök egyelőre a tagállami kompetenciák igen korlátozott derivátumainak, egyfajta önkényes engedményeinek is tekinthetők. Következésképpen, e megoldás egyelőre implicit módon a belső jogi - tehát divergáló és erőteljes fragmentációt tükröző tagállami - felelőség-elméletek és a tagállamok részvételével kötött nemzetközi szerződések felelősség-konceptióinak elfogadását feltételezi. Így az Unió saját normáival - a *szubszidiaritás* fundamentális elvének mentén - a tagállamai között érvényben lévő védelmi mechanizmus(ok)at ruhazza fel kiegészítő, pótlólagos és egyben egységesítő funkcióval is.

A fenti megállapításokon túl az uniós integrációnak ma már egyre hangsúlyosabb része a környezetvédelem meglehetősen tág értelemben vett (pl. gazdasági implikációk is a részei) kérdésköre, ezen belül pedig a környezetvédelmi politikák, jogi eszközök közelítése. Nem szorul különösebb magyarázatra, hogy az európai integrációs célok évtizedeken keresztül a gazdasági integrációt jelentették, az 1970-es években - az első, 1972-es, ENSZ égisze alatt szervezett stockholmi környezetvédelmi világkonferencia tapasztalatainak, illetve inkább csak "friss" irányainak, *soft law* célkitűzéseinek születésekor - a környezetvédelmi jog megjelenésével, majd a gazdaság és környezetvédelem mind szorosabb összefonódásával egyidejűleg már a környezet védelmének közös célja is megjelent az elérendő célkitűzések között. A környezeti kérdések beillesztését a Közösség politikái közé mind a tagállamok eltérő normáinak harmonizálása, mind pedig a Közösség, az Unió szerteágazó cselekvési keretrendszerében - az eltelt évtizedekben egy sajátos megoldás, az akciótervek szintjén határozták meg, *de iure* nem kötelező jelleggel.¹

Ez a sajátos megoldás, amely az egyes időszakok eltérő gazdasággal és környezettel kapcsolatos felfogásai (5 évente éles váltások lehetnek ugyanis, különösen krízishelyzet idején, amelyek egyaránt lehetnek mind politikai, gazdasági és környezeti válságok), illetve a fokozatos bővülés következtében mint több állam számára teremtett lehetőséget környezeti politikája, "jogi környezete" felülvizsgálatára, harmonizációs szempontú átalakítására. Tézisként fogalmazható meg, hogy az integráció, a környezetvédelmi jog és az akciótervek fejlődése, alakulása összefüggő, egymástól el nem választható jelenségként hat. Az Unió, illetve jogelődjének vonatkozó gyakorlata - kiegészülve az alapító szerződések néhány környe-

zetjogi tárgyú rendelkezésével - e hármasság rendszer dimenziójában elemezhető.

II.

A tagállami védelem prioritása, továbbá az eltérő és lokális felelősség-kiszabás kívánalma, valamint a nemzetközi jog által biztosított eszközök megléte miatt az Unió a felelősségi szabályok megalkotásában deklaráltan és sajátos jogi helyzetéből adódóan sem vállalhat kizárólagos, de még kardinális szerepet sem. Ezek közül az egyik legfontosabb, hogy amennyiben egy tagállam az Európai Unió utasításának megfelelően megsérti harmadik fél jogát, akkor a harmadik fél az Európai Uniót vonhatja csak felelősségre a jogsértő és kárt okozó magatartásért.

Mindezeketől függetlenül, az Unió környezetvédelmi joga² összességében meglehetősen fejlettnak és kidolgozottan mondható, tekintve, hogy a szervezet mindaddig hatékonyan hangolta össze - és nem feltétlenül csak a jog eszközeivel - a tagállamok környezeti politikáit, jelentős mértékben a közösségi környezeti politikák segítségére támaszkodva.³ A környezetvédelmi akciótervek több cikluson keresztül tartó megvalósítása mellett az élőhelyek, a helyi és regionális védelemre szoruló természeti képződmények, egyes állat- és növényfajok védelme, valamint a klímaváltozás elleni küzdelem, illetve egyéb részterületek (pl. fogyasztóvédelem) vonatkozásában mérhető fel az Unió ezirányú releváns tevékenysége. Ezek többsége inherens módon konkrét kárfelelősségi kérdéseket hordoz magában, így a kapcsolódó kárfelelősségi módozatok kimunkálására kiemelt figyelmet kell fordítani, még akkor is, ha az Európai Unió jogrendszerében a felelősség *sui generis* szabályai és koncepciói nem lelhetők fel. Ha a kárfelelősséget az államok belső joga és a nemzetközi jogi fogalmának kettős rendszerében helyezük el, akkor egyértelművé válik, hogy az így kialakult helyzet meglehetősen homályos és fragmentált. A jelenlegi 27 tagállam 27 kárfelelősségi rendszere - kiegészülve a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek halmazával (sok esetben eltérő tartalmú kötelezettségeket vállalnak egy szerződéses rezsim keretein belül a tagállamok, illetve eleve az uniós tagállamok részvételében is jelentős különbségek mutatkoznak) - egyértelműen bizonyítja az Unió cselekvésének, egységesítési szándékának szükségességét, az így előállt helyzet pedig egyben azon irányokat is kijelöli, amelyek a széttagolt rezsim hatékonyabbá tétele szempontjából kulcsfontosságúak.

A kérdéskör azonban rávilágít a környezeti kárfelelősség terén az uniós specialitásra, nevesül a tagállamok

¹ Kialakulásáról, történeti fejlődéséről és legfőbb forrásainak rövid áttekintéséről ld. KRÁMER, Ludwig: *Az Európai Unió környezeti joga*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2012. 29–33.

² "Az európai környezetvédelmi jog elemeit, komponenseit az európai államok által elfogadott nemzetközi normák, az Európai Közösség joga és az európai államoknak a környezetvédelemhez kapcsolódó jogszabályai alkotják." Ld.: KISS, Alexandre – SHELTON, Dinah: *Manual of European Environmental Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 1993. 3.

³ Vö.: JANS, Jan – VEDDER, Hans: *European Environmental Law After Lisbon. 4th Edition*. Europa Law Publishing, Groningen, 2012. 97–135.

eltérő szabályozási struktúrájának egységesítésére, közeletésére, akár saját aktusok megalkotása árán is. Ez képezi mindvégig az uniós kárfelelősségi rezsím alapját, melynek megalkotásával az Unió, illetve jogelődje, az Európai Közösség (illetve annak számos, a kérdéskört prioritásnak tekintő tagállama) tulajdonképpen a nyolcvanas évek vége óta foglalkozik, akár elsődleges, akár másodlagos jogforrások szintjén.

III.

Az Unió elsődleges jogforrásai, az alapító szerződések (illetve ezek módosításai) szintjén érdemes a kérdéskört megközelíteni, hiszen az ezekbe foglalt, absztrakt és jobbára általános célkitűzések jól tükrözik az európai integráció környezettel, kárfelelősséggel kapcsolatos nézeteit, elgondolásait, amelyek kifejtését már a másodlagos jogforrásokban találjuk. A közösségi politikák rendszerében a környezeti kérdések, a környezetvédelem először csak az 1986-ban aláírt - 1987-ben hatályba lépett - *Egységes Európai Okmányban (Single European Act)* nyert széleskörű elismerést (Subsection VI, Title VII), amely az alapszerződések, az elsődleges jogforrások szintjén történő említést és e szabályozási törekvéseket foglalt magában. Ennek eredményeként a szennyező fizet elve az alapító szerződés 174. cikk 2. bekezdésének (ma már a lisszaboni szerződés 191. cikke) hatálya alá került, ami voltaképpen azt jelenti, hogy a szennyezőnek - és nem általánosságban a közösségnek, a "köznek" - kell viselnie a megelőzés stb. költségeit, de ahhoz már másodlagos jogalkotás szükséges, hogy hatékony felelősségi és kártérítési elvvé formálják a 'szennyező fizet' elvét.

Az 1992-ben aláírt, az *Európai Unióról szóló Maastrichti szerződés* által módosított alapító szerződés XVI. címének (Környezet) 130r cikke (ma már a lisszaboni szerződés 191. cikke) a Közösség környezetpolitikájának érdemi kérdéseiről szól, amelyek között az alapvető célkitűzések túl a környezeti politika közös szabályozó elvei is említésre kerülnek, amelyek között már egyes kárfelelősségi vonatkozású, a környezeti károk felmerülése esetén megvalósuló elvek fedezhetők fel. Az egykor hatályos 130r cikk (2) bekezdésében a szerződés rögzíti az elővigyázatosság, a megelőzés, a környezeti károknak a forrásoknál történő elhárításának elvét, illetve a szennyező fizet elvet (melyek napjaink környezeti jogának fundamentális elveiként látszanak intézményesedni). Megjegyzendő, hogy az Unió legújabb elsődleges jogforrása, az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló, 2007-ban aláírt - és 2009-ben hatályba lépett - Lisszaboni szerződés (2007 *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*) a XX. címébe foglalt 191. cikke) szinte teljes mértékben átvette a Maastrichti szerződés vonatkozó rendelkezéseit, így mind a négy környezeti tárgyú elvet.

Hangsúlyozni kell, hogy ezek az elvek - mindegyik primer jogforrásnak minősülő dokumentum szerint - a környezeti politikák részei, nem pedig kárfelelősségi alaptételek, az alapító szerződések, az elsődleges jogforrások ugyanis maguk nem szólnak kifejezetten a kárfelelősségről, ezek már a másodlagos jogforrások szférájában nyernek valódi értelmet és részletekbe menő szabályozást. A tagállamok eleve hiányos szabályozási rendszere alapján pedig mind az egykori 130r cikk, mind pedig a jelenleg hatályos 191. cikk feljogosítja az Uniót a környezet speciális, közös cselekvésre okot adó aspektusaira vonatkozó szabályok megalkotására, amelybe természetesen bele kell érteni a környezeti kárfelelősség esetleges normáit is (különösen annak tükrében, hogy a környezet-

védelem kérdése az Unió és a tagállamok közötti megosztott hatáskör⁴).

IV.

Az előbbiek szerint tehát az elsődleges jogforrások szerepe és jelentősége semmiképpen sem választható el a másodlagos forrásoktól (elsősorban az irányelvektől), melyek már jóval szorosabban kötődnek a környezeti kárfelelősség tárgyköréhez, mivel e normák, dokumentumok hatálya a primer jogforrásokból eredeztethetőek. Mi több, a *sui generis* kárfelelősségi rezsím - sokáig utópisztikusnak tűnő - jogi alapját már a kezdetektől egy, a környezeti károokra vonatkozó, polgári jogi megközelítéssel alapuló felelősségi direktíva (*környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló irányelv*) elfogadásában látták a tagállamok, amelynek elfogadására 2004-ig kellett várni. E szekunder normát a Tanács és az Európai Parlament közösen alkotta meg 2004. április 21-én (és tíz napon belül, április 30-án már hatályba lépett).⁵ Az irányelv - amelyet 2006-ban, a 2006/21/EK számú irányelvvél módosítottak, és ez 2006. május 1-jén lépett hatályba, miközben két éves implementációs határidőt biztosított a tagállamoknak - egyébiránt három éves periódusban határozza meg az államok számára az implementációs kötelezettség teljesítését, noha csak 2010 nyarára sikerült azt elérni, hogy valamennyi tagállam implementálja az irányelvet. A tagállamoknak egyébiránt 2010 áprilisáig kellett tájékoztatniuk a Bizottságot az irányelv hatásairól, melyet a Bizottság egy jelentésben összegzett 2010 októberében. A jelentés sajnálatos módon vette tudomásul a hároméves késlekedést néhány állam részéről, és azt a következtetést vonta le, hogy emiatt nem tud érdemben állást foglalni az irányelv hatásáról, ezért a Bizottság - hatékonyságnövelő és az implementációt elősegítő érdemi javaslatokat megfogalmazva - 2014-re halasztotta az irányelv hatásainak felülvizsgálatát.⁶

Mindazonáltal az integráció mélyülésével, az újabb hatáskörök megjelenésével elengedhetetlenül szükségessé váló megosztott hatáskörök rendszere, amely a tárgykört alapjaiban - az Unió és a tagállamok viszonylatában - determinálja. Ezen túl az eltérő környezeti jellemzőkkel, környezeti neveléssel és "környezettudattal" rendelkező tagállamok⁷ egyben garanciáját is jelentik az absztrakció "bélyegét" és az irányelvekbe foglalt kényszeres polgári jogi felelősséghez való ragaszkodást magán hordozó EU-környezetjog, illetve környezeti kárfelelősségi rezsím hosszabb távon való fennmaradását.

Ha ebben változás következik be, akkor Krámer jelenleg jogosan osztott aggodalmai (miszerint "jelenleg az EU nem rendelkezik sem belső struktúrákkal, sem erőforrásokkal ahhoz, hogy a globális környezeti szereplő funkcióját is felvállalja"⁸) is felülvizsgálatra szorulnak a közeljövőben.

Kecskés Gábor
tudományos segédmunkatárs

⁴ Ld. a lisszaboni szerződés 4. cikkének (2) bekezdését, annak e) pontját).

⁵ Miközben az *implementációs határidő* az irányelv különböző módokon való, a tagállamok belső jogába történő átültetésére: 2007. április 30.

⁶ Erről ld.: *Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. COM(2010) 581 final, Brussels, 12 October 2010.

⁷ Pl. egy északi skandináv és egy volt szocialista berendezkedésű, egykori nehézipar-orientált állam összefüggésében különösen szembevetendő a különbség.

⁸ Ld. KRÁMER: i. m. 437.