

Fodor László
(egyetemi tanár, Debrecen)

Rövid előadásom¹ tartalmára vonatkozóan a megtisztelő felkérés a jogelméleti megközelítés igényét fogalmazta meg, aminek az általam az oktatásban is gyakran alkalmazott, dogmatikai módszerrel igyekszem eleget tenni. Az első pontban néhány fogalmi és rendszertani-konceptcionális problémát emelek, míg a másodikban egy kicsit részletesebben vizsgálom az érintett fogalmakat.

1. Kritikai észrevételek

Ehhez a törvény fogalomrendszerét² tekintetem át (ide értve egyes, nem definiált kifejezéseket is, mint amilyen, pl. a veszélyeztető tényező), amelyről általában megállapítható, hogy komoly jogalkotói teljesítmény, amely a maga idején közelebb emelte a hazai környezetjogot a klasszikus, évszázados dogmatikai rendszerrel bíró jogágakhoz, de azért még nem érte el azt a szintet. A fogalmak kérdésének felvetésére lehet ugyan mondani, hogy kevés gyakorlati jelentősége van, én azonban úgy látom, hogy (különösen a bírói jogalkalmazásban) egy szabályozási rendszer fogalmi következetességének jelentős súlya van (a bírák szívesebben is érvényesítik a jobban megfogalmazott követelményeket), de a mögöttes összefüggésektől a törvény kereteit kitöltő jogalkotás sem tudja függetleníteni magát (kerettörvényről van szó), és a hatósági jogalkalmazásban is okozhat bizonytalanságokat, ha ez a rendszer nem koherens.³

Márpedig, ebben a rendszerben kezdettől fogva megfigyelhetők bizonyos zavarok, annak ellenére, hogy 2007-ben jelentősen változott, első sorban az EU környezeti felelősségről szóló irányelvének az átültetése érdekében. Így, pl. ekkor módosult a környezetkárosodás fogalmának meghatározása, követve az uniós sztenderdet (mérhető, jelentős kedvezőtlen változások), s meghagyva a büntetőjognak a korábbi mércét (nem, vagy csak beavatkozással helyreállítható károk). De ugyanekkor módosult a környezethasználat fogalma is (kikerült belőle az engedélyhez kötöttség) és került be a törvénybe a környezetveszélyeztető magatartás fogalma és definíciója is (részben korrigálva a környezetveszélyeztetés nyelvileg hibás meghatározását), amely korrekciók az eredeti rendszer saját következetlenségeit orvosolták. Tegyük hozzá, hogy szakmailag és nyelvileg is csak részben került sor a problémák

¹ Az előadást megalapozó kutatást az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíja támogatta.

² Itt jelzem, hogy a törvény egyébként számos helyen következtelen a szóhasználatban. Pl. rögtön a preambuluma környezethez való jogokat említ, többes számban, amit nehezen tudunk csak az alaptörvénybeli rendelkezésekkel és a vonatkozó alkotmánybírói követelményekkel („A” környezethez való joggal) összeegyeztetni. Egy sor jogintézmény elnevezése alkalmatlan a céljának a betöltésére, mert semmit nem árul el az intézményről, de adott esetben nyelvileg is, jelölésanilag is hibás. (Pl. a vizsgálati elemzés tautológia, és semmit nem mond a környezetvédelemről; más kérdés a jogintézmény gyakorlati súlya. A nevezéktani problémák annak tükrében érdekesek, hogy az említett példánál maradva, a környezetvédelemben sokféle vizsgálat létezik, természetesen különböző tartalommal, funkcióval. Ez persze talán csak a környezetjogból vizsgálható hallgató problémája...). Arról is lehetne értekezni, hogy a törvény szerint mi a teendő a környezetszennyezéssel, hiszen a normaszöveg különböző jelentésű igéket, s ezzel eltérő védelmi szintet kapcsol (megelőzés, kizárás, csökkentés?).

³ L. FODOR László: A hatékonyság kérdése és a végrehajtási deficit jelensége a környezetvédelmi szabályozásban. In: A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései (konferenciakötet) szerk. Fodor László, DE ÁJK, Debrecen, 2005, 38.

megoldására, hiszen, mint látni fogjuk az alábbi példából, a környezetszennyezés és a szennyezettség viszonyához nem nyúlt a törvényhozás, míg a környezetveszélyeztetés fogalmát egy másik fogalom beiktatásával próbálta meg helyretenni, részeredményt érve csupán el. (A környezetveszélyeztetés egy cselekvésre utaló, főnévi igenév, míg a definíciója – „a környezetkárosodás bekövetkezésének közvetlen veszélye” – inkább egy állapot, egy helyzet, amelyik átfordulhat környezetkárosodásba, s jobban illene rá a környezeti veszélyhelyzet kifejezés. Veszélyeztetés pedig az lehetne, amit most veszélyeztető magatartásnak hívunk.)

Vannak azonban ebben a fogalmi rendszerben olyan koherencia problémák is, amelyek koncepcionális gyengeséggel függenek össze, s adott esetben lecsapódnak a jogalkalmazásban is. Két példát hozok erre. Az első példám arról szól, hogy egyes fogalmaknak az egymáshoz való kapcsolása hibás (környezetszennyezés – környezetszennyezettség). Itt a mögöttes koncepció, amely a törvény más rendelkezéseiben is testet ölt (pl. a levegő védelménél, amely a törvény szerint kifejezetten csak a mesterséges hatásokra irányul), hogy a környezet védelme a természeti összefüggésektől, illetve természetes hatásoktól függetlenül a mesterséges/emberi hatásokra korlátozódik/korlátozható. Természetesen ez a megközelítés nem kizárólagos a törvényben, de nem is véletlenszerű vadhajtás.

A második példám valójában több fogalmat (pl. környezet igénybevétel, veszélyeztető tényező) is érint, s azt kívánom szemléltetni azokon keresztül, hogy a jogalkotó nem tudott teljesen elszakadni a környezetvédelem korai koncepciójától, amely inkább csak a minőségi (kibocsátásokkal érintett) oldalt tartotta fontosnak, s a mennyiségi oldalt elhanyagolta – ily módon a környezeti szempontok integrációjára való törekvést a törvény nem szolgálja megfelelően.

Az igénybevétel (igénybe véttség) fogalmának beépítése, a környezethasználat gyűjtőfogalma alá rendelése egyértelmű jelzés arra, hogy a természeti kincsek nem tartoznak a korlátlan mennyiségben rendelkezésre álló, szabad javak közé. Ez az oldal azonban nincs úgy kidolgozva a törvényben, és ennek megfelelően a végrehajtási jellegű, rendeleti szabályozásban sem. Pl. ilyen vonatkozásban nem nevez meg a törvény veszélyeztető tényezőt, és sokkal kevesebb igénybevételi határértékkel találkozunk a részletszabályokban, mint amennyi kibocsátási határértékkel. Ehhez persze hozzá kell tennünk, hogy a kibocsátások többfélék (eredetük, összetételük, befogadójuk szerint is), mint amennyire az igénybevételek tipizálhatók, és azt is, hogy az input oldali szabályozás inkább a rugalmasabb, gazdasági jellegű szabályozás eszközeivel él, tehát vannak rá bizonyos (de jellemzően másféle) szabályok. Ha azonban a környezetvédelmi szabályok legáltalánosabb céljait vesszük alapul, akkor ezek hatékonysága erősen megkérdőjelezhető, hiszen sokkal több erőforrást hasznosítunk – nagyobb az ökológiai lábnyomunk – mint amennyit az ökoszisztéma újra képes termelni. (Az emberiség jelenleg kb. 1,6-szoros mértékben lépi túl a természet adta korlátokat.)

Az input oldal elnagyolása tulajdonképpen azt is tükrözi, hogy bár a jogalkotó annak idején igyekezett elmozdulni a „maradékeltől,” amelyiknek az érvényesítése jellemzően a gazdasági és a környezeti érdekek szembeállítását, s az előbbieket preferálását jelentette. A természeti erőforrásokkal való, ésszerű gazdálkodás jogi keretei – amelyek megteremtése az Ab. által megfogalmazott elvárás a jogalkotóval szemben, pl. a 28/1994. (V. 20. AB határozat, vagyis az ún. környezetvédelmi alaphatározat szerint – azonban a törvényben nem egészen kiegyensúlyozottak.

Nem túl távoli asszociáció talán, ha ezt összekapcsoljuk az energiaügynek (és ezzel a klímavédelemnek) vagy a vízügynek a jelenlegi különállásával (az ágazati szabályozásban és igazgatásban egyaránt), ami (a környezeti integráció közismert elvére tekintettel) egyáltalán nem lenne szükségszerű (mint ahogy a vízügy esetén sokáig érvényesült is egy magasabb szintű szervezeti integráció, vagy ahogyan más európai országokban a klímaügyet vagy az

atomenergia igazgatását jó ideje a környezetvédelemhez rendelik hozzá – s nem feltétlenül alá, tegyük ezt is hozzá!).

2. Esettanulmányok⁴

a) A törvény igyekszik megragadni a környezetet érintő, s erre tekintettel (is) szabályozandó tevékenységeket, ami sokszor nem egyszerű feladat. Vannak olyan tevékenységek, amelyeknek mintegy fogalompárjaként meghatározza a következményét is, ami adott esetben lehetővé teszi egyik fogalom magyarázatát a másikkal. Esetünkben a környezetszennyezettség fogalma az, amelyik ilyen módon kapcsolódik a szennyezéshez. A törvény ok-okozati összefüggést állít fel a kettő között, ennyiben nem egymástól független a tartalmuk. Ugyanakkor mindkettőt önállóan definiálja, eltérve más fogalompároktól. (Ellenpélda lehet a környezetkárosítás és a környezetkárosodás, amelyek esetén tulajdonképpen a büntetőjogban is ismert, eredmény(bűn)cselekményekéhez hasonló a norma szerkezete). Eszerint „környezetszennyezettség a környezetnek vagy valamely elemének a környezetszennyezés hatására bekövetkezett szennyezettségi szinttel jellemezhető állapota.” (Míg a szennyezés fő ismérve a kibocsátási határérték feletti terhelés.)

Ez a fogalom tehát nem a tevékenységet jellemzi, hanem egy olyan környezetállapotot takar, amelyben a környezetre kedvezőtlen hatású anyagok (energiák) koncentrációja a tevékenységgel járó szennyezés hatására alakult ki, vagyis amely (a definíció szerint) kibocsátási határérték feletti (egy vagy esetleg több) kibocsátás hatására állt be, s (nyilván) kedvezőtlenebb (hiszen fogalmilag csak magasabb lehet) a korábinál. Megjegyzem, hogy a szennyezettségre (a környezet állapotára) szintén vannak határértékek (különösen a vízre és a levegőre; ezek nem a terhelés, hanem a terhelhetőség felső határát jelzik, amelynek a túllépése a környezet vagy az emberi egészség károsodását okozhatja.), de a szennyezettség törvényi fogalma alá eső állapotoknak e határértékek túllépése nem ismérve. (A törvény nem kapcsolja ide a szennyezettségi határértékeket. Eszerint a megváltozott, megemelkedett koncentráció akkor is szennyezettség, ha nem éri el az azokkal jelzett szintet.)

A szennyezettség esetében is kifejezetten jogi fogalomról van szó, amely a szó köznapi és természettudományos jelentésétől eltér, mivel azoknál szűkebb tartalmat hordoz. Ez a fogalom alkalmazhatóságát rontja. Nem veszi ugyanis figyelembe, hogy a szennyezettség mint állapot (koncentráció) – pl. a légszennyezettségi határértéket meghaladó mértékben szennyezőanyagokat tartalmazó levegővel és a levegő cserélődését gátló időjárási körülményekkel jellemezhető szmog – nem csak kibocsátási határérték feletti, hanem részben az alatti, jogszerű (s akár határértékkel nem is szabályozott) kibocsátások, illetve természeti körülmények (pl. szélcsendes állapot, köd) eredményeként alakul ki. Ilyen esetben a szükséges intézkedések (a szmogriadó elrendelése, a lakosság tájékoztatása, egyes tevékenységek korlátozása) szempontjából közömbös, hogy történt-e előzőleg környezetszennyezés.

Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a törvény elfogadása óta megjelent, egyes szakterületi jogszabályok fogalmi rendszere eltér a törvényhozó logikájától, gyakran életszerűbb, egyértelműbb és a tudományos igényeknek is inkább megfelelő definíciók szerepelnek bennük. Így, pl. a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) sz. kormányrendelet fogalmi rendszere (amelyben a légszennyezés és -szennyezettség közt a jogalkotó nem állít fel oksági viszonyt) következetesebb, illetve az említett helyzetben szélesebb körű alkalmazást tesz lehetővé. De hasonló a helyzet a felszíni és a felszín alatti vizek védelmére vonatkozó joganyagban is (ahol a szennyezés helyett a szennyezettségi határérték elérése a lényeg). Ez a

⁴ Ezek kibontására, s a környezetjog tárgyához kapcsolására ld. FODOR László: Környezetjog, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014, 9–29.

rendeleti jogalkotás egyértelműen jelzi, hogy a törvényi meghatározás fogyatékosága gyakorlati problémákhoz vezet, amit a jogforrási hierarchiára tekintettel indokolt volna azonban inkább a törvény felülvizsgálata révén orvosolni.

b) A másodikként vizsgálandó körben a környezet igénybevétele az egyik kifejezés. Ez a fogalom első sorban az olyan hatásmechanizmusokat takarja, amelyek a természeti erőforrás közvetlen kiaknázását jelentő tevékenységek (pl. a bányászat, halászat) jellemzői. Meg kell azonban jegyezni, hogy az emberi tevékenységek túlnyomó részéhez nélkülözhetetlen input a természeti erőforrás, ahogyan azt is, hogy egy-egy tevékenységnek vagy az ahhoz szorosan kapcsolódó másik tevékenységnek (tevékenységfázisnak) általában outputja is jelentkezik (mint amilyen egy külszíni bányaművelés porterhelése vagy a bányászati hulladék). Az ember és a környezet viszonyát illetően tehát az emberi beavatkozásokat a maguk összefüggéseiben érdemes szabályozni (egyes szakterületeken meg is figyelhető már az input- és output oldali szabályozás kettőssége). Ehhez jó kiindulási alap, hogy a törvény mind a terhelést, mind az igénybevételt meghatározza, s a környezethasználat gyűjtőfogalma alá rendeli. A törvénybeli igénybevétel fogalma ebben az értelemben párja a környezet terhelésének. Más kérdés, hogy a jogrend különböző okokból, alighanem saját feladatának egyszerűsítése kedvéért, sokszor figyelmen kívül hagyja az összefüggéseket (A különböző tevékenységekre irányuló jogi szabályozás ugyanis olyan ágazatokban gondolkodik, amelyeknek a gyökerei a társadalmi munkamegosztásban rejlenek. Pl. az egyes gazdasági ágazatok hagyományos szabályozási területei, mint az iparigazgatás, bányászati, erdészeti, közlekedési, stb. igazgatás a saját szempontjaik szerint határolják le az általuk szabályozott tevékenységeket, amelyek környezetgazdálkodási szempontból sokszor ugyanazon tevékenység illetve folyamat egymáshoz kapcsolódó, egymást feltételező szakaszai. Ennek az lehet a következménye, hogy egy adott termék vagy szolgáltatás előállításához kapcsolódó, negatív környezeti hatások nem abban a szakaszban jelentkeznek, mint amikor a termék, illetve szolgáltatás létrejön, vagy mikor azt elfogyasztják.)

A fogalom első eleme ugyanakkor arra utal, hogy a szabályozás csak azon tevékenységeket tekinti relevánsnak, amelyeknek van érzékelhető (azaz mérhető, megfigyelhető) hatása a környezet állapotára. Maga a definíció nem utal rá, de a fogalmak rendszertani értelmezésével megállapítható, hogy ez a változás lehet közvetlen vagy közvetett, mennyiségi és minőségi egyaránt, illetve nem csak az állapotváltozás releváns, hanem az adott környezeti elem által nyújtott szolgáltatások változása is. Ezeknek a „mérése” meglehetősen nehéz jogalkalmazói feladat. Egy kitalált példán szemléltetve a termőföld talajkímélő használatával járó növénytermesztési tevékenység egy családi házhoz tartozó konyhakertben nem igénybevétel, noha a talaj a termelés nélkülözhetetlen és emberi behatás alatt álló természeti erőforrása annak, s a hétköznapi értelemben vett föld- illetve talajhasználat szükségszerű. Az is lehet, hogy egy évszázadok óta folytatott tevékenység (pl. kaszálás, legeltetés) tartja fenn a kedvező környezeti állapotot, s éppen a tevékenység felhagyása okozna (negatív) változást. Ez a törvényi definícióba (nem csak ebbe) nehezen illeszthető bele, ami ugyanolyan jogalkotási hiányosság, mint a használati cél nélküli környezetrombolás figyelmen kívül hagyása, ami csak a környezetkárosodás tényállásának a kimerítése esetén kerül a törvény alkalmazása során látótérbe. (Más – pl. természetvédelmi, földvédelmi – törvények alapján persze ezek a magatartások is kezelhetők.) Már e törvény szerinti igénybe vétel viszont, pl. egy nagyobb mennyiségű vízkivétellel járó kút üzemeltetése, vagy ha egy művelésen kívüli, vagy erdőként hasznosított, jelentősebb nagyságú terület intenzív mezőgazdasági művelés alá vonnak (érdekes, hogy az erdőtörvény ehhez hasonló megközelítésben ismeri az erdő igénybevételenek a fogalmát).

Arra is rá kell mutatnom, hogy a fogalomnak megfelelő változás nem feltétlenül az erőforrás mennyiségének a csökkenése, hiszen vannak a tevékenység szempontjából (az igénybe vétel

mértékéhez képest) megújuló erőforrások is (pl. a víz a helyzeti energiája révén vagy a föld hője megújuló energiahordozóként hasznosítható villamos energia előállításához). Ezek esetében a változás megmutatkozhat, pl. a vizek áramlási viszonyaiban, vagy a tájképben is. A fogalom meghatározás nem tartalmaz jogi értékelést: lefedi mind a megengedett, mind a túlzott mértékű igénybevételeket. Az igénybevételhez, mint a környezethasználatot önmagában is megvalósító tevékenységhez különböző jogintézmények kapcsolódnak, pl., engedélyhez, bejelentéshez kötés, felelősség. Utóbbi kapcsán helyesen veti fel a szakirodalom, hogy jó lenne egzaktabban meghatározni a változás mibenlétét, mert jelenleg túl széles körben merül fel a környezeti kárfelelősség szabályainak az alkalmazása.⁵

c) A kritikai megjegyzések második köréhez a „veszélyeztető tényezők” fogalmát kapcsolom még most ide. Míg a környezet és a környezeti elemek definiálásával azt határozza meg a jogalkotó, hogy mit védünk, a környezeti hatótényezők körének a felvázolása a mitől védjük kérdésre adhat választ. A magyar környezetvédelmi törvény az emberi tevékenységgel járó hatótényezőkkel foglalkozik, amelyek közül néhányat ún. veszélyeztető tényezőként nevesít. Ezzel eltér a természettudományos megközelítéstől,⁶ amely a veszélyeztető tényezőket nem ismeri, hanem csak a hatótényezők fogalmát használja. Másrészt leszűkíti a releváns tényezők körét, amit persze nem szabad túl szigorú kritikával illetnünk, amennyiben ezzel a meg nem nevezett hatótényezők még nem esnek ki a szabályozás hatóköréből. Maga a törvény is nevez meg olyan tényezőket (pl. szilárd anyag kibocsátása a levegőbe, szennyvíz), amelyek ebbe a körbe tartoznak, csak épp nem mondja, hogy hatótényezőről van szó.

A környezetvédelem által megcélzott hatótényezők köre a szabályozás története során egyre bővül. Így, pl. néhány évtizede még senki nem foglalkozott a szén-dioxiddal (hiszen az természetes összetevője a levegőnek), de a '90-es évek óta már tudjuk, hogy annak (pl. a hőerőművek kibocsátásai révén) növekvő légköri koncentrációja fokozza az üvegházhatást, ami a földi éghajlat visszafordíthatatlan megváltozását eredményezheti. A genetikailag módosított élő szervezetek környezetbe jutásának (pl. a génmódosított kukorica termesztésének) a szabályozása pedig azért viszonylag új, mert maga a környezetet terhelő tevékenység, technológia is új. A szabályozás terjeszkedése mellett annak célkitűzése, szemlélete is változik közben, s ez megnyilvánul a szabályozott (a környezetre ható) magatartások megítélésében is. (Egy szemléletes példával élve: a hulladékokat kezdetben csak káros hatásai miatt, e hatások elhárítása érdekében vonták a szabályozás hatókörébe. A szabályozási tárgy a már hulladékként előállt anyag volt. Később azonban előtérbe került a megelőzés elve és a hulladékok hasznosításának lehetősége, ezért a szabályozás a keletkezett hulladékon, annak kezelésén túlmenően megcélozta a hulladékkeletkezéssel járó termelési folyamatokat, illetve az anyag teljes életciklusát. Ezt a szemléletet a törvény vonatkozó részének a címe még nem mutatja – a hulladékok káros hatásai elleni védekezésről szól.)

A környezetvédelem tehát ma már nem csak védelem (hanem gazdálkodás, megőrzés, gondozás, fejlesztés, helyreállítás, stb.), s nem csak a ható/veszélyeztető tényezőkre, hanem általában a természeti erőforrásokra, anyagra, energiára kell, hogy vonatkozzon. Ilyen értelemben még tágabb megközelítést kérhetünk számon a törvényen.

A veszélyeztető tényezők általános fogalmát nem határozza meg a környezetvédelmi törvény, de a környezeti elemek védelmével és a veszélyeztető tényezőkkel foglalkozó II. fejezet rendelkezéseiből kiderül, mit is tekint annak: ide tartoznak a veszélyes anyagok és technológiák, a hulladékok, a zajok és rezgések, s végül a sugárzások. Ez a megközelítés nem teljességre törekvő, az emberi tevékenységeket nem csupán e hatásaikra tekintettel kell szabályozni. A veszélyeztető hatások közül csak azokat nevezi meg így a törvény, amelyekre

⁵ CSAK Csilla: A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013.

⁶ Ld. pl. a Környezet- és természetvédelmi lexikon (szerk. Láng István, 2. kiadás, Akadémiai Kiadó, 2002) környezeti hatótényező szócikkét.

egyúttal általános, keretjellegű előírásokat állapít meg. Valószínűleg azért éppen ezekre, mert ezek a hatások jellemzően több környezeti elem állapotát is érintik, tehát követelményeik nem férnének bele egyik környezeti elem védelmét szolgáló, szakterületi előírásrendszerbe sem (mint ahogyan, pl. a víz terhelésének szabályai a vízvédlemben).

Az előző gondolatsort összefoglalva, értelmezésem szerint a veszélyeztető tényezők kategóriája csupán kiemelést jelent a hatótényezők közül, s nem a szabályozási tárgy kizárólagos (taxatív) meghatározását. Teljességre ilyen értelemben nem is kellett a jogalkotónak törekednie. Ugyanakkor a megközelítés látványosan egyoldalú. Ha más (általános) környezetvédelmi jogszabályok⁷ megközelítésével is egybevetjük a környezetvédelmi törvényben szabályozottakat, látható, hogy hiányoznak a veszélyeztető hatások közül a tevékenységek bemeneti oldalán jelentkezők, mint pl. a nyersanyag-, energia- és vízigény. Egészen bizonyos vagyok abban, hogy itt – a kiemelt tényezők sorában – ennek az oldalnak is meg kellene jelennie.

⁷ Pl. 85/337 sz. EK tanácsi irányelv minden közvetlen és közvetett hatást (erőforrások használata, szennyezők kibocsátása, zavaró tényezők, hulladékképződés) figyelembe vesz. A 1221/2009. sz. EK tanácsi rendelet kifejezetten nevesíti a földhasználatot, a nyersanyag-, víz- és energiafelhasználást, és a 66/2010 EK rendelet is számol az energiaigénnyel.