



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME TELLÁTÓ
BIZTOSHELYETTES

Ügyszám: AJB-1495/2019

A jövő nemzedékek szószólójának jogalkotási kezdeményezése a környezeti felelősség hatékonyabb érvényesítése érdekében¹

A jövő nemzedékekért felelős biztoshelyettesként az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI törvény 3.§ (1) g) pontjában biztosított jogkörömmel élve jogalkotási, illetve jogszabály-módosítási kezdeményezés-csomagot terjesztek elő a jogalkotók felé. Kezdeményezésemben a környezeti felelősség hatékony érvényesítéséhez szükséges, jelenleg hiányzó vagy kiegészítésre szoruló jogszabályi elemekre, garanciákra kívánok rámutatni és hangsúlyozni a lehetséges megoldási irányokat (néhány példával, de a részletek nélkül), ezzel is segítve az Országgyűlés által elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia végrehajtását.

Vezetői összefoglaló a javaslatokról

A környezeti felelősség elővigyázatosság és megelőzés elvén alapuló jogszabályi garanciáinak megteremtéséhez, a szennyező fizet elve hatékony érvényesítéséhez és megerősítéséhez az alábbi intézkedéseket javaslom, a hozzájuk kapcsolódó feltételekre is kitérve.

1. A pénzügyi biztosítékok szabályozása: A Kormány – kellő időt biztosítva az előkészítésre – a társadalmi és gazdasági érdekképviselőkkel történő folyamatos szakmai egyeztetés mellett tegyen eleget a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (továbbiakban: Kvt.) felhatalmazó rendelkezésének, és a Kvt. hatályba lépése óta fennálló mulasztását megszüntetendő alkossa meg a környezeti felelősség érvényesítését segítő pénzügyi biztosítékokról szóló kormányrendeletet. A megalkotandó jogszabály

(i) egyrészt támaszkodjon a szennyező fizet elve mellett az elővigyázatosság és megelőzés elveire,

(ii) másrészt testesítse meg a pénzügyi biztosítékokkal szembeni hármas követelményt: legyen megbízható, elégséges és elérhető,

(iii) harmadrészt vegye figyelembe a környezethasználókat érintő, már meglévő környezeti célú közterheket. A pénzügyi biztosítéki rendszernek nem csak a környezethasználathoz kell kötődnie, hanem az ingatlanhoz is, így előzve meg a jelenben érzékelhető károk majdan történeti kárrá válását.

A pénzügyi biztosítékok a jogszerű magatartáshoz kapcsolódó környezeti felelősség érvényesítését képesek csak segíteni, ezért jogszabályi kötelezettségként kellene megjeleníteni az illegális környezethasználatok feltárását is, és meg kell teremteni a velük szembeni hatékony fellépés jogi feltételeit.

A környezeti felelősség érvényesítését is jelentős mértékben szolgálhatja a környezethasználók gazdasági döntéseit befolyásoló szabályok 'zöldítése'; támogatva az elővigyázatossági, valamint a megelőzést szolgáló intézkedéseket önként is bevezető környezethasználókat azokkal szemben, akik az ilyen típusú költségeket igyekeznek elkerülni.

¹ A kidolgozásban a jövő nemzedékek szószólójának titkársága részéről közreműködtek: dr. Agócs Ilona, dr. Gubek Nóra, Hargitai Katalin, dr. Krómer István, dr. Martínez-Zemplén Anna, dr. Pump Judit, dr. Sulyok Katalin, dr. Szamek Gabriella

2. Az állami beavatkozás pénzügyi fedezetének megteremtése: A Kormány a Kvt.-ben meghatározott állami feladat érdemi teljesítése érdekében hozzon létre – részben a környezethasználók környezethasználatával kapcsolatos költségvetési befizetéseiből, részben pedig a költségvetés forrásaiból – elkülönített kármegelőzési, beavatkozási alapot és/vagy különítsen el a környezeti felelősség érvényesítését szolgáló, központi szerepet betöltő fejezeti kezelésű előirányzatot a mindenkor évi költségvetési törvényben, a Pénzügyminisztérium fejezetében önálló címként megjelenítve. Ezek célja megfelelő pénzügyi forrás biztosítása az állami szereplők számára azokra az esetekre,

(i) amikor a gazdálkodó saját teljesítése hiányában vagy annak elégtelensége miatt a közvetlen veszélyhelyzetek megszüntetése, a jelentős környezeti károk felszámolása, illetve azok egyre jelentősebbé válásának megelőzése érdekében a hatóság gyors beavatkozására van szükség, ugyanakkor a környezethasználó rendelkezésére álló anyagi források, pénzügyi biztosítékok a beavatkozás költségeinek fedezésére nem elegendők, vagy

(ii) amikor a teljesítés bármely okból elmarad, illetve

(iii) azon esetekre, amikor a beavatkozást igénylő helyzetben a károkozó személye nem ismert.

Az alap, illetve a pénzügyminisztériumi fejezeti kezelésű előirányzat felhasználásának szabályai között meg kell jeleníteni, hogy milyen dokumentumok benyújtása szükséges és egyben elégséges ahhoz, hogy a hatóság a forráshoz hozzáférjen, valamint azt is, hogy a környezethasználónak kötelezettsége az alapból, illetve az előirányzathoz felhasznált forrás megtérítése, emellett szabályozni kell a megfelelő időben való hatósági beavatkozás eljárási rendjét is.

3. Az állami felelősségi körbe tartozó környezeti károk kezelése: Az állami felelősségi körbe tartozó – különösen a „megörökölt”, ún. történeti károk – csökkentése és felszámolása érdekében szülessen jogszabályi kötelezettség a károk rendezésének mikéntjéről, részleteiről, kiterjedve a kárfelszámolás prioritási sorrendjének meghatározásakor alkalmazandó szempontokra; a kármentesítésre váró ingatlanokról szóló, a nyilvánosság számára ingyenesen elérhető állami nyilvántartás vezetésére; a kármentesítésről szóló éves beszámoló készítésére, amely tartalmazza a kármentesített ingatlanokban bekövetkezett pozitív és/vagy negatív irányú állapotváltozásokat, az érintett területek nagyságának és minőségi jellemzőinek bemutatását, valamint a környezeti kármentesítés költségigényének változását. A kárelhárítás fontossági sorrendjének megállapításakor figyelembe venni szükséges szempontok között kell feltüntetni különösen a környezeti veszély mértékét, ezen belül a környezet-egészségügyi veszély nagyságát, illetve a veszélyeztetett természeti értékeket.

4. A lakosság egészségének és vagyonának védelme: A pénzügyi biztosítékok megállapításakor, illetve az állami beavatkozás szükségességének megítélésakor kiemelt szempontként jelenjen meg a lakosság egészsége és vagyona veszélyeztetettségének mértéke, ezek károsításának kockázata. A kármegelőzést és/vagy a kárelhárítást szolgáló költségek fedezésével kapcsolatos igényeik érvényesíthetősége érdekében a felszámolási eljárásokban a közvetlen kárveszéllyel szemben megelőző intézkedést kérő, fenyegetett helyzetben lévő érintettek, illetve a környezeti károk okozta magánjogi igényérvényesítők nevesítve, a kielégítés sorrendjében elől állva jelenjenek meg a hitelezői igényeket érvényesítők között. Tudatosítani kell a környezet állapota és az emberi egészség alakulása közötti szoros kapcsolatot, a környezetvédelmi szabályok betartásának egészségvédelmi funkcióját, e szabályok figyelmen kívül hagyásának negatív következményeit, ideértve az egészségre, a halálra, illetve a várható élettartamra gyakorolt hatásokat, valamint ebből fakadóan a költségvetésre, a gazdaságra nehezedő terheket.

5. Az ingatlanhoz kapcsolódó környezeti felelősség érvényesítése: Az ingatlan-nyilvántartásban bejegyezhető jogilag releváns tények között jelenjen meg a tartós környezetkárosodáson túli környezeti teher is, így a környezeti kárelhárítási, illetve kármentesítési kötelezettség megállapítására vonatkozó eljárás megindulása, a kötelezettség léte és átvállalása, valamint annak pénzügyi biztosítéki jellege, ha az ingatlant a környezetvédelmi felelősségre

tekintettel ekként nevesítették. A környezeti kárelhárítási, illetve kármentesítési kötelezettséggel terhelt, valamint pénzügyi biztosítékként nevesített ingatlan esetén legyen a kötelmi jogviszonyok kötelező tartalmi eleme a kötelezettségről, valamint a hozzá kapcsolódó pénzügyi biztosítékokról szóló rendelkezés.

6. A környezeti adatok és elérhetőségük: A környezeti felelősség érvényesítésének alapfeltétele a környezet állapotáról szóló adatok léte és elérhetősége, ezért feltétlenül szükséges a környezethasználók által – kötelező adatszolgáltatás keretében – megküldött, illetve az állami, önkormányzati feladatellátás és hatáskörgyakorlás során megszerzett adatok folyamatos feldolgozása, a nyilvántartások naprakészen tartása, a nyilvános elérhetőség térítésmentes biztosítása.

A közigazgatási reformmal együtt járó esetleges további szervezeti átalakítások előtt annak vizsgálatára is sort kell keríteni, hogy a szervezeti átalakítás miként hat a környezeti felelősség érvényesítését befolyásoló adatok kezelésére és elérhetőségére, hiszen ezen adatok és nyilvántartások egyrészt és elsősorban a nemzeti vagyon részét képezik, másrészt meglétük, folyamatos karbantartásuk és elérhetőségük a környezeti felelősségen túl több alaptörvényi rendelkezés érvényesülésének is – P) cikk (1) bekezdés, XX. és XXI cikk, 38. cikk – alapfeltétele.

7. A környezeti felelősség kikényszerítése, a szankciórendszer átalakítása: A környezeti felelősség érvényesülésének nélkülözhetetlen feltétele az egységes joggyakorlat, a szakmai szabályok egységes alkalmazása. Szükség van olyan szakmai útmutatók készítésére, amelyek iránymutatásul szolgálnak mind a környezethasználó, mind a hatóság döntéséhez, a döntések megalapozottságának számonkéréséhez.

Elengedhetetlen annak egyértelmű szabályozása, hogy milyen lépéseket kell a hatóságnak megtennie a végrehajtás érdekében akkor, ha a környezethasználó önkéntes jogkövetése elmarad, továbbá milyen esetekben és miként köteles a hatóság beavatkozni a kárelhárítási, illetve kármentesítési intézkedések megtétele érdekében, ideértve azt is, amikor a környezethasználóval szemben végelszámolási vagy felszámolási eljárás folyik. A hatósági beavatkozások jogi feltételeinek meghatározásakor figyelemmel kell lenni a közbeszerzés uniós szabályaira is és azok keretei között elő kell mozdítani a hazai közbeszerzési rendszer zöldítését.

A környezeti felelősség érvényesüléséhez olyan jogkövetkezményi rendszerre van szükség, amely az elővigyázatosság és megelőzés elvére tekintettel a szankciók mellett előtérbe helyezi a kötelezések végrehajtását és végrehajthatóságát. Indokolt ezért a meglévő szankciórendszer – különösen a bírságokra, illetve azok kivetésére vonatkozó szabályok – felülvizsgálata és átalakítása oly módon, hogy az elsődlegesen a kötelezések teljesítését eredményezze. Indokoltnak tartom továbbá egyrészt a bírságot kiszabó határozatot megtámadó keresetlevél beadása esetén a Kvt. halasztó hatályra vonatkozó rendelkezésének (91/F. §) hatályon kívül helyezését, másrészt a végrehajtás elmaradása miatt kivetett bírság megjelenítését az állam környezetvédelmi célú beavatkozást segítő, 2. pontban említett forrásai között, ugyancsak a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárást érintő perekben a perbeli egyezség általános tilalmát kimondó rendelkezés – Kvt. 96/D. § – felülvizsgálatát, és az egyezség megkötésének lehetővé tételét, ha azzal kedvező fordulat váltható ki a környezethasználó magatartásában, a környezet állapotában.

8. A környezeti felelősség érvényesítésének hatósági feltételei: Az Alkotmánybíróság által meghatározott követelményekkel² összhangban az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben (továbbiakban: Ákr.) vagy az ágazati törvényekben kerüljön rögzítésre, hogy a környezetvédelemért és természetvédelemért felelős főosztályok legyenek a környezet- és természetvédelmi feladat- és hatáskörök közvetlen címzettjei, illetve környezetvédelmi vagy természetvédelmi szakkérdés felmerülésekor minden esetben kötelező legyen a környezethasználat helye szerint illetékes főosztályokat megkeresni. A véleményüktől, állásfoglalásuktól való eltérésre csak akkor legyen lehetőség, ha az eltérést más alkotmányos jog vagy érték védelme szükségessé és

² 4/2019. (III.7.) AB határozat [93]

elkerülhetetlenné teszi, ekkor azonban annak indokai a határozatban kerüljenek rögzítésre. A vonatkozó jogszabály megjelenéséig megoldást jelenthet a kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 39/2016. (XII.30.) MvM utasítás ilyen irányú módosítása.

Biztosítani kell az érintett környezet- és természetvédelmi társadalmi szervezetek ügyféli jogállását, illetve jogszabályi szinten kell visszaállítani az önkormányzatok ügyféli jogállását, ha bármely hatósági eljárásban felmerül a környezetvédelemmel vagy természetvédelemmel kapcsolatos szakkérdés vizsgálata.

A környezeti felelősség érvényesítésének elengedhetetlen feltétele, hogy alkalmazása során az állami és önkormányzati szerveknél szakmailag felkészült és a feladatok ellátására képes, kellő számú köztisztviselő/kormánytisztviselő/közalkalmazott legyen. A hatósági döntés olyan személy részvételét igényli, aki maga is jogosultsággal rendelkezik az eljárást megindító - a környezethasználók által benyújtott - kérelem dokumentumainak összeállítására. A létszám – közigazgatási reform keretében történő - megítélésekor tekintettel kell lenni arra, hogy az anyagi jogi szabályok betartása és betartatása jelentős mértékben függ az ellenőrzések gyakoriságától és a hatóságok terepi jelenlététől. Amennyiben az engedélyezési rendszert egyre szélesebb körben váltja fel a bejelentés eszköze, úgy szükséges, hogy az ellenőrzések gyakoriságát, számát ezzel együtt növeljük.

I. A jogalkotási javaslat alapja

A biztoshelyettesi jogalkotási kezdeményezés a jövőbeli szabályozási koncepcióra, illetve ennek alapján a részletes szabályozás irányaira és tartalmának legfőbb elemeire tesz javaslatot, teret hagyva a lehetséges megoldások közötti választásra, így a részletszabályok megalkotására is.

Javaslatcsomagom összeállításakor figyelembe vettem a környezeti felelősséget szabályozó uniós irányelvhez³ (továbbiakban: ELD irányelv) kötődő jogharmonizációs kötelezettséget, valamint az annak felülvizsgálata során felmerült kérdéseket is, ugyanakkor javaslataim alapját elsődlegesen a környezeti felelősséghez kapcsolódó alaptörvényi rendelkezések képezik. Ezek közül is kiemelendők

- (i) a nemzet közös örökségéhez kapcsolódó kötelezettségek (P) cikk (1) bekezdése),
- (ii) az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog (XXI. és XX. cikk), és
- (iii) az állami és önkormányzati tulajdonban álló nemzeti vagyon kezeléséről szóló szabályok (38. cikk).

Tapasztalataink szerint a környezeti felelősség érvényesítésének anomáliái természetesen sok esetben nem pusztán jogszabályi hiányosságokra, hanem a jogalkalmazási gyakorlatra is visszavezethetők⁴, ugyanakkor gyakorta éppen a nem megfelelő jogi alap jelenti egyben a nem megfelelő jogalkalmazói gyakorlat alapvető forrását. Az egyértelmű és pontos szabályozási környezet mindenképpen előbbre vivő, de a jogalkalmazás esetleges anomáliáit nem orvosolja automatikusan.

Jelenleg is létezik számos olyan jogintézmény, amely a környezethasználó felelősségvállalását, e felelősség alapján a környezeti veszélyhelyzetek kialakulásának, valamint a károk megjelenésének megelőzését, vagy éppen a hatékonyabb hatósági fellépést segítheti, rendelkezésre állnak tehát a

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve a környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről

⁴ A vizsgálatok során feltárt anomáliákról többek között részletesen szól az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentése az AJB-2030/2014. számú és az alapvető jogok biztosaának jelentése az AJB-813/2012. számú ügyben

<https://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201200813.pdf>

https://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Békés+megyei+jelentés+a+Fé9nyes+tanya+kármentesítéséről+2030_2014

feltételek ahhoz, hogy a szabályozást még hatékonyabbá tegyék. Az egyes jogintézmények következetes alkalmazására azonban egységes hatósági gyakorlat még nem alakult ki. Ezt bizonyítja a környezeti felelősség végrehajtásával kapcsolatos vizsgálatunk is, melyet javaslataim megfogalmazásakor figyelembe vettem. A konkrét szabályozás kidolgozásának első lépéseként megkerülhetetlen annak előzetes vizsgálata, hogy (i) a jelenleg is rendelkezésre álló jogintézményekkel a környezethasználók és a hatóságok miért nem élnek; (ii) melyek azok az akadályozó tényezők, amelyek alkalmazásukat korlátozzák, hatásukat semlegesítik; (iii) valamint milyen meglévő és jövőben bevezetendő eszközökkel segíthetik a környezetvédelemért felelős szakminisztérium, illetve az ebben a feladatban részes más minisztériumok az egységes joggyakorlat kialakítását.

A hatékony környezeti felelősségi rendszer feltételezi az egyértelmű és kiszámítható anyagi jogi szabályokat, az előírásokat, betartatásukat és kikényszerítésüket biztosító eljárási szabályokat, és a mindezekhez szükséges megfelelő személyi állománnyal, tárgyi és pénzügyi eszközökkel rendelkező intézményrendszert, ideértve az igazgatási és hatósági szervezetek mellett a környezethasználó önkéntes jogkövetését segítő gazdasági és egyéb szereplőket is (pl. biztosítók, szakértői hálózat stb.).

A javasolt szabályozási koncepció ennek megfelelően olyan több lábon álló rendszer, amely a környezeti felelősség hatékonyabb érvényesítését a környezethasználat számos pontján új jogintézményekkel kívánja megerősíteni. A felelősségi rendszer változásainak egységes kezelése jobb eredményre vezethet, mert éppen a rendszerkénti felfogás képes arra, hogy a környezethasználók magatartását egészében alakítsa. Már a bevezetőben alá kell húznunk azonban, hogy a csomag egyes elemei között többnyire nincs olyan szoros összefüggés, ami kizárná, hogy a javaslatok egyes részei akár önmagukban is a környezeti felelősség érvényre juttatására nézve ne lennének pozitív hatással. Természetesen vannak olyan javaslatok, amelyek megléte nélkül a javasolt megoldás nem tudja megfelelően betölteni szándékolt hatását. Ezért javaslatomban külön is kitérek azokra a feltételekre, amik megteremtését és létét a környezeti felelősség érvényesítéséhez általában elengedhetetlennek tartom.

A javaslatcsomag előkészítése során sokrétű szakmai egyeztetést folytattam az érintett gazdasági szereplők és az azokat képviselő szervezetek, a hatóságok, a biztosítási szektor és a környezetvédő civil szervezetek képviselőivel, hiszen szükséges, hogy a koncepció tükrözze a szerteágazó problémákat, az érdekek sokszínűségét, és mindezeknek megfelelő hangsúlyt adjon.

A környezeti felelősség „a szennyező fizet” elvére épülő rendszerének elsődleges címzettje a mindenkori környezethasználó. A szennyező fizet elve azonban nem csupán a felelősségről szól, hanem átfogja a környezethasználó magatartásának egészét, a tervezéstől kezdve az utóellenőrzésig. A környezethasználó környezetért való felelőssége megnyilvánul azokban a megelőzést szolgáló jogintézményekben is, amelyek többek között engedélyhez kötnek egy adott tevékenységet, kötelezővé teszik a környezetvédelmi megbízott alkalmazását, díjfizetési kötelezettséget írnak elő a környezethasználatért, a természeti erőforrások igénybevételéért, terheléséért. A felsorolásból az is érzékelhető, hogy a környezethasználó részben a saját döntéseinek megalapozásához szükséges költségeket köteles fedezni, részben pedig az állam oldalán felmerülőket. A környezethasználói felelősség ezért nem szakítható el az állami feladatellátástól, mert azt közvetlenül befolyásolja egyrészt az, hogy az állam milyen pénzügyi terhekkel járó kötelezettségeket telepít a környezethasználóra, s e kötelezettségek teljesítését miként kéri számon, másrészt pedig, hogy a környezethasználók állami befizetéseit miként használja fel.

Nem vitás, hogy a környezet által nyújtott ökológiai szolgáltatásokat mindenkinek meg kell fizetni, kiemelten a környezeti elemek fokozott igénybevételével járó tevékenységet végzőknek. A környezetre veszélyt jelentő magatartások esetében pedig intézményesen előre kell gondoskodni az esetleg bekövetkező kár elhárításához szükséges költségek fedezetéről. A Kvt. ad felhatalmazást a

környezeti célú díjak kivetésére és kifejezetten előírja e bevételek célhoz kötött felhasználását.⁵ Ezzel összhangban a környezetvédelmi célú költségvetési befizetésekről rendelkező törvények és azok indokolásai gyakran rögzítik, hogy a befizetések milyen állami feladat ellátásához szolgálnak fedezetül, így a környezeti elemek állapotának megóvására, és azoknak a káros hatásoknak a felszámolására, illetve azon megelőző intézkedések megtételére, amelyeket a környezethasználó elmulasztott, vagy nem tudott megtenni.⁶

Amennyiben elvész a kapcsolat a költségvetési befizetések – díjak, adók, járulékok – törvényben rögzített környezeti célja és a környezeti terhek megelőzése, csökkentése vagy a helyreállítás között, illetve ha az ilyen címen befolyt összegek nagyságrendjétől és elégséges voltától függetlenül az állam azt nem arra fordítja, ami a teher kivetésének jogszabályban rögzített célja volt, akkor a környezetvédelmi cél teljesülése kerülhet veszélybe, továbbá csökken a kötelezetti kör bizalma és jogkövető magatartása, valamint a védelemben való részvételi hajlandósága. Amennyiben a teher kivetése a céljának megfelelően igazolást kap, a gazdasági törvényszerűség a rendszert önszabályozó módon is segíti, és az önkéntes jogkövetés tehermentesíti a közigazgatást. A szennyező fizet elvén alapuló költségvetési befizetések nem szakíthatók el a szennyező fizet elvének lényegétől, azaz a környezetért való felelősségtől.

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács (a továbbiakban: NFFT) szerint az államnak sürgető feladata lenne a fenntarthatósági fordulat alapját képező gazdasági ösztönző rendszer kialakítása. Ahogy azt a 2019. május 30-án elfogadott, „a természeti örökségünk védelméről és a természeti erőforrások fenntartható használatáról” szóló cselekvési terv javaslat kiemelte, „[a] fenntarthatósági fordulat egyik legfontosabb eszköze a gazdaságpolitikai stratégiák, ösztönzők, adók és szabályok hozzáigazítása a szűkössé vált természeti erőforrások világához”. Ennek körébe tartozik „[...] környezeti adók, díjak bevezetése, létező díjak esetén a társadalmilag hatékony szintre emelése, a természeti tőke felhasználásának beárnyalása, a környezetileg káros támogatások megszüntetése, a természeti értékek megőrzését szolgáló használatok fenntartását biztosító támogatások fenntartása és bevezetése, valamint az ágazati és horizontális szakpolitikákban, a pályázati kiírásokban és a közbeszerzésekben a fenntarthatósági szempontok érvényesítése és nyomom követése.”⁷ Noha a gazdasági eszközök zöldítésével jelen javaslatcsomagomban részletesen nem foglalkozom, azt mindenképpen a környezeti felelősségi rendszer részének tekintem, hiszen közvetlenül segíti a környezethasználók felelősségének tudatosulását, mintegy jutalmazva a környezethasználatból fakadó negatív hatások megelőzését, csökkentését vállaló, az ökológiai korlátokat figyelembe vevő gazdasági szereplőket, gazdasági racionalitássá téve környezetünk védelmét.

Mindez az elsődleges felelősség azonban nem változtatja meg azt, hogy a szennyező fizet elvének megfelelő környezethasználói magatartás kikényszerítése az állam felelősségi körébe tartozik. A környezeti károk, illetve a környezetállapot romlása okozta egészségkárosodások részben megelőzhetőek lettek volna/lehetnének aktív és hatékony, a környezethasználót terhelő kötelezettség teljesítését biztosító állami beavatkozással, amihez a szükséges költségvetési forrás biztosítása a Kvt. szerint állami feladat.⁸ E téren az állami feladatellátás megerősítése, valamint az ahhoz szükséges költségvetési források biztosítása önmagában is költségkímélő hatású, hiszen a környezet állapotának romlása számos területen további költségvetési kiadásnövekedést indukál,

⁵ Kvt. 59. (4) bekezdés: „A díjakról rendelkező külön jogszabályban úgy kell meghatározni a felhasználás céljait és módját, hogy a befolyt összeg döntő része a díj fizetésének meghatározásakor alapul vett környezetterhelés, illetőleg környezetigénybevétel mérséklésére legyen fordítható.”

⁶ A környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LVIII. törvény preambuluma szerint: „Az Országgyűlés, hogy hozzájáruljon a környezetszennyezés megelőzéséhez, illetve csökkentéséhez, a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodásra irányuló tevékenységek ösztönzéséhez, valamint a környezetet vagy annak valamely elemét a termék előállítása, forgalmazása, felhasználása során, illetve azt követően közvetlenül, illetve közvetve terhelő vagy veszélyeztető termék által okozott környezeti veszélyeztetések, valamint károk megelőzéséhez és csökkentéséhez pénzügyi forrásokat teremtsen, továbbá elősegítse az európai uniós és a hazai hulladékgazdálkodási szabályozás által hazánk, illetve a piaci szereplők részére meghatározott környezetvédelmi előírások teljesítését, az alábbi törvényt alkotja” szerkesztői kiemelés

⁷ NFFT: CSELEKVÉSI TERV JAVASLAT a természeti örökségünk védelméről és a természeti erőforrások fenntartható használatáról, Budapest, 2019; 2. és 9. o.

elérhetősége: https://www.parlament.hu/documents/1238941/1240162/NFFT_cselekvési_terv_javaslat.pdf/3fa28d55-e320-57dd-d482-fe1c56525053

⁸ Kvt. 56. § (1) c)-e) pontok

leglátványosabban az egészségügy terén. A jövő nemzedékek szószólójaként hangsúlyozandónak tartom, hogy a környezeti károk megelőzése és felszámolása a jövő nemzedékekre nehezedő környezeti adósságterhen túl a jelen és jövő nemzedék – a megszületett és jövőben megszületendő gyermekek – egészségvédelmét, életfeltételeinek megőrzését is biztosítja.⁹

A jogi szabályozás egyértelmű célja, hogy a környezethasználó felelőssége a környezethasználat kezdetétől a környezethasználatból járó veszélyek és károk megszüntetéséig és felszámolásáig kiszámítható, átlátható és kikényszeríthető legyen. E körbe tartoznak egyebek között a különböző biztosítékok, alapok és a hatékony hatósági fellépést megteremtő eljárási garanciák.

A szennyező fizet elvére épülő környezeti felelősségi rendszer az állam hatékony működése nélkül torzítja a gazdaságot, versenyhátrányba hozza a jogkövetőket, hiszen a jogellenes magatartást folytatókat mintegy jutalmazza azzal, hogy nem lép fel velük szemben, és quasi elfogadja, legalábbis beletörődik a környezet védelmét szolgáló költségek egy részének vagy akár egészének elkerülésébe. A környezeti felelősség rendszerében az ellenőrzésnek – a hatósági, illetve emellett az Alaptörvény 38. cikkén alapuló tulajdonosi ellenőrzésnek – kiemelt jelentősége van, mert a megelőzést szolgálja, és ezen keresztül képes az állam a környezethasználókat terhelő anyagi jogi követelményeket számon kérni és aztán kikényszeríteni.

A régi-új garanciák eltérő mértékű környezeti kockázatot hordozó tevékenységekre, különböző környezeti károkra különböző szereplők bevonásával, illetve a környezethasználat különböző szakaszaiban képesek érvényre juttatni az elővigyázatosság, a megelőzés, illetve a szennyező fizet elvét. A környezeti felelősség rendszerében a hatóságok mellett természetesen fontos szerepet töltenek be az ügyészségek és a bíróságok is, amelyek működésére nézve csupán általános megjegyzésekre szorítkozom. Az ügyészség magánjogi tevékenysége, valamint a közigazgatás törvényes működése feletti őrködése e rendszer szerves részét képezi, ezért jelentősége van annak, hogy az ügyészek bíróság előtti igényérvényesítési lehetősége kiterjed-e a tevékenységet vagy mulasztást megelőző lépésekre, illetve a környezet állapotának helyreállítására, továbbá a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére kötelezésre. Az e kérdésben született eltérő bírói ítéletekre tekintettel indokolt lenne ennek egyértelmű rögzítése a Kvt.-ben. Az ügyészi fellépés hatékonyságának egyik alapvető feltétele, hogy tudomást szerezzen a környezeti felelősség érvényesítését szolgáló kötelezést és/vagy szankciót tartalmazó hatósági határozatokról.

A bíróságok Alaptörvény 28. cikkéből fakadó kötelezettsége, hogy a jogalkalmazást meghatározó jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék. Az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában kiemelte, hogy az Alaptörvény a korábbiakhoz képest az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét nemcsak megőrizte, hanem további rendelkezésekkel is kibővítette¹⁰, így a bíróságok fontos szerepet játszanak abban, hogy ezt a megerősített védelmet miként értelmezzék a környezeti felelősséget érintő jogalkalmazás során. Az Alkotmánybíróság 4/2019. (III. 7.) AB határozatában pedig aláhúzta a társadalmi szervezetek szerepének jelentőségét, amikor felhívta a figyelmet arra, hogy meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy a veszélyeztető, károkozó emberi magatartásokat ki nem záró hatósági határozatokkal szemben fel tudjanak lépni a környezet és a természet – mint passzív alanyok –

⁹Ld. pl. a VI. környezet és egészségügyi miniszteri konferencia hazánk által is aláírt nyilatkozatát, amely az összefogást céljaként emeli ki a jelen és jövő nemzedékek védelme érdekében az olyan közös akciók kidolgozását, amivel csökkenteni lehet a környezeti tényezők okozta egészségkárosodásokat, mindehhez pedig elengedhetetlen a két szakmai terület és az érintettek szoros együttműködése, mert e nélkül nem érhető el az ENSZ egészségre és jólétre vonatkozó fenntartható fejlődési céljai. („We, the ministers and representatives of Member States in the European Region of the World Health Organization (WHO) responsible for health and the environment [...] have come together [...] to shape future common actions to decrease the burden of diseases caused by environmental factors for current and the future generations and to promote synergies between the two sectors and stakeholders as the key to achieving health and well-being objectives of the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development.” Sixth Ministerial Conference on Environment and Health, Ostrava, Cseh Köztársaság, 2017. június 13-15. Euro/Ostrava/2017/6; 1 p.

elérhető: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0007/341944/OstravaDeclaration_SIGNED.pdf

utolsó megtekintés: 2019. 10. 23.

¹⁰ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [110]

védelmét ellátó személyek, köztük a környezetvédő szervezetek.¹¹ Az elmúlt évtizedek során a társadalmi szervezetek ügyféli jogállásával kapcsolatos különböző álláspontok miatt több esetben is született jogegységi határozat.¹² A környezetvédelmi, természetvédelmi igazgatási és hatósági szervezetrendszer átalakítása miatt felmerült a hatályos jogegységi határozat felülvizsgálata és módosítása iránti igény.¹³ Az Alkotmánybíróság eme határozata alapján ez az igény ismét felvetődhet. Azonban nincs szándékunkban, sem módunkban, hogy a felelősségi rendszert teljes terjedelmében leírjuk, csupán a változások irányára kísérelünk meg indokolt javaslatokat tenni.

II. A környezeti kár fogalma, tartalma, változása

A környezeti kárral kapcsolatos felelősség egyértelmű azonosítása és alkalmazása igényli magának a fogalomnak értelmezését is. A Kvt. szerint környezetkárosodás „*a környezetben, illetve valamely környezeti elemben bekövetkezett mérhető, jelentős, kedvezőtlen változás, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető, jelentős romlása*”¹⁴. Bár a vonatkozó ELD irányelvet a nemzeti jogba átültető kormányrendeletek¹⁵ a környezetkárosodást explicit módon felsorolt környezeti elemekre alkalmazzák, melyek között a levegő, mint érintett vagy közvetítő környezeti elem nem szerepel, a Kvt. és a környezettudomány alapján a környezeti felelősség erre is kiterjed, ahogy a környezet minden elemére és egész rendszerére, így az egyes elemek között lévő kapcsolatokra is. Ugyanakkor a környezeti felelősség érvényesítésének alapelve szerint a kárért való helytállási kötelezettség az egyértelműen azonosítható személlyel szemben, az okozati összefüggés elfogadható bizonyosságával állapítható meg, amely a diffúz károsítások esetén nem mindig értelmezhető.

A környezeti felelősség érvényesítéséhez elengedhetetlen a kár fogalmához tartozó jelzők – mérhető, jelentős, kedvezőtlen – tartalmának egyértelmű tisztázása¹⁶, az értékelés szakmai szabályaiban való háromoldalú megegyezés a hatóság, a környezethasználók és a környezeti teherviselők között, és ennek szakmai iránymutatásban való rögzítése. Ez szolgálhat alapul a költségek meghatározásához is, lehetővé téve, hogy a jelen idejű konkrét károk és költségek mellett figyelembe lehessen venni az időben távoli, az intézkedések elmaradásával vagy éppen lezárásával felmerülő, a környezethasználóval szemben később potenciális követeléssé váló költségeket is. A pénzügyi biztosítékok rendszere kialakításának és hatékony működésének alapfeltétele az összeg meghatározása, meghatározhatósága.

A kár számszerűsíthetősége és közel objektív megállapítása mind az elhárításban eljáró hatóság, mind a környezethasználó közös érdeke, hiszen így a helytállás pénzügyileg tervezhetőbb és a szükséges intézkedések végrehajtása hatékonyabban elkezdhető lesz.

A környezeti felelősség egyaránt kiterjed a környezeti károk megelőzésére és azok kezelésére, felszámolására. A megelőzés első lépése a tevékenység megtervezése és a tevékenység folytatásához szükséges feltételek, beruházások megvalósítása. Gazdasági szabályozó eszközök alkalmazásán túl az állam a jelentős környezethasználatok esetén jogszabályokban, engedélyekben, hatósági szerződésekből, vagy egyéb hatósági eszközökben fogalmazza meg azokat a feltételeket, amelyek megteremtése a környezet védelme szempontjából garanciális értékű. Ezen eszközök anyagi jogi

¹¹ 4/2019. (III. 7.) AB határozat [87]

¹² Az 1/2004 KJE és a 4/2010 KJE jogegységi határozatok.

¹³ Ezt az igényt fogalmazták meg többen is a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete és a jövő nemzedékek szószólója által közösen rendezett konferencián. Lásd a konferenciáról kiadott kötetet: Fodor László-Pump Judit (szerk.): Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben, A részvételi jogok uniós és hazai védelme; Budapest, 2016. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, <http://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok>

¹⁴ Kvt. 4. § 13. pont

¹⁵ 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet a környezetkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjéről, 91/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet a természetben okozott károsodás mértékének megállapításáról, valamint a kármentesítés szabályairól

¹⁶ Ennek szükségességét emelik ki az ELD felülvizsgálatáról szóló uniós dokumentumok és háttér tanulmányok is. Lásd az EU környezeti felelősségről szóló honlapját: <https://ec.europa.eu/environment/legal/liability/>

tartalmát a jogszabályok, a hatóság egyedi döntései és a szakmai szabályok együttese adja. A környezethasználat megtervezése mindezek alapján a környezethasználó felelőssége marad.

A szennyező fizet elve alapvetően a felelősség allokálásának elve. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján egyrészt az állam és a környezethasználó közötti költségmegosztást szolgálja, másrészt a szankciórendszer alapja is. E téren mindkét aspektusnak egyképpen jelentősége van.

III. A környezeti felelősség biztosítékainak kérdése

A szennyező fizet elvének érvényesítésében, a megelőzés hangsúlyossá tételében a gazdasági szabályozásnak, vagyis a közvetett piacbefolyásoló eszközöknek is kétségtelenül nagy szerepe van. A gazdaság szabályozó eszközök, az adók, az ár- és díjpolitikák, a fejlesztési és beruházási politika különböző ösztönzői, a közszolgáltatások szervezésének módja és feltételei, az állami vagyon- és portfólió-gazdálkodás javíthatja vagy ronthatja a környezetért felelős gazdálkodói magatartás kialakulását, megerősödését. Ezért is tartom fontosnak az NFFT cselekvési terv javaslatában sürgetett fenntartható gazdasági fordulatot, mert azáltal a környezeti szempontok értékelése akkor is megjelenik, ha a gazdasági szabályozó eszköz célja elsődlegesen nem környezetvédelmi, de természeti erőforrásaink állapotára hatással lehet. Javaslatomban azonban ezen eszközöknek csupán egy részével foglalkozom, azokkal, amelyek kifejezetten és közvetlenül a környezeti felelősség érvényesítését szolgálják. Megemlíthető például a károsodás felszámolásához pénzügyi forrásokat biztosító kötelező, illetve önkéntes környezetvédelmi biztosíték, illetve ennek részeként különösen a felelősségbiztosítás megoldásainak köre. Az ezekkel kapcsolatos szabályozási elvárás uniós alapja ugyancsak az ELD irányelv, amely szerint a környezeti károk megelőzése és helyreállítása érdekében a tagállamoknak intézkedéseket kell tenniük annak érdekében, hogy a gazdasági szereplőket ösztönözzék megfelelő biztosítás vagy más pénzügyi biztosíték igénybevételére.¹⁷

Magyarország a Kvt. 101. § (5)-(6) bekezdésével¹⁸, illetve a Tvt. 73. §-ának beiktatásával már több mint 20 éve élt – papíron – ezzel a megoldással (amit a hulladéktörvény is követett), a kötelező biztosítékadás jogszabályi alapjainak megteremtésén keresztül, azonban a vonatkozó részletszabályokat meghatározó kormányrendelet(ek) a mai napig nem született(születtek) meg. Szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy **javaslatomban, az ezzel foglalkozó szakmai anyagokra és tudományos munkákra is tekintettel, a továbbiakban a pénzügyi biztosíték fogalmát általános fogalomként, a biztosításra és a céltartalékra is, mint annak alcsoportjaira kiterjedően használom** annak ellenére, hogy a Kvt. 101. § (5) bekezdése azokat külön nevesíti. A KvVM még 2007-ben kidolgozott egy részletes előterjesztést a kapcsolódó, el azóta sem fogadott kormányrendeletéről¹⁹, amely számos pontján hasznos megoldási javaslatokat kínált ezek gyakorlati megvalósításának kérdésére, melyeket részben jelen javaslatomba is átvettem.

Jelenleg szűk körben létezik jogszabályi kötelezettség biztosítékadásra egyes ágazati szabályokban²⁰, ezek azonban csak speciális esetekre vonatkoznak (pl. a hulladéklerakók tekintetében, amelynek értelmében a lerakó üzemeltetője az előzetes rekultivációs tervben becsült

¹⁷ ELD 14. cikk (1) bekezdés

¹⁸ A Kvt 101.§ (5) szerint „A környezethasználó külön kormányrendeletben meghatározott tevékenységéhez környezetvédelmi biztosíték adására köteles, továbbá a tevékenységével okozható előre nem látható környezetkárosodások felszámolása finanszírozásának biztosítása érdekében - külön jogszabályban meghatározott feltételek esetén - környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető. A környezethasználó a külön kormányrendeletben meghatározottak szerint környezetvédelmi céltartalékot képezhet a jövőben valószínűleg vagy bizonyosan felmerülő környezetvédelmi kötelezettségeire”.

¹⁹ Előterjesztés a Kormány részére a környezetvédelmi biztosítékadásról szóló kormányrendeletéről KvVM/KJKF/760/2007. (https://storage.googleapis.com/planet4-hungary-stateless/2018/10/cfcc6d74-cfcc6d74-biztositek_tervezet_10.pdf, utolsó elérés: 2019. 10. 16.)

²⁰ 2012. évi CLXXXV. törvény; az elem- és akkumulátorhulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről szóló 445/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet 13.§. Szintén biztosítékadási kötelezettség terheli a gyártót az elektromos és elektronikus berendezésekkel kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről szóló 197/2014. (VIII. 1.) Korm. rendelet alapján.

költségekkel azonos mértékű biztosíték képzésére köteles²¹, illetve a gyártói oldalon az elektromos és elektronikus termékeket illetően a gyűjtési, kezelési költségek ellátásának biztosítására). Az ennél jóval szélesebb körű, általános biztosítékadási kötelezettség hiányával kapcsolatos aggályokra az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, illetve annak elődje, a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa is több alkalommal rámutatott.²²

Annak tudatában, hogy minden biztosítéki formának egyidejűleg sajátos előnye és hátránya is van, több lábon álló biztosítéki rendszert tartanánk célravezetőnek.²³ A kérdéses pénzügyi eszközökkel szemben általában hármass elvárás fogalmazható meg: 1. legyen *megbízható*: ne szűnjön meg, 2. legyen *elégleges*: alkalmas a beavatkozáshoz szükséges költségek fedezésére, 3. legyen *elérhető*: mégpedig a szükséges beavatkozás pillanatában. Az eszközök különböző tulajdonságai, illetve az eltérő jogi feltételek miatt lehetséges, hogy e hármass követelményt a környezethasználó csak több eszköz együttes alkalmazásával tudja biztosítani. Míg szükséges lenne jogszabályban rögzíteni a hatóságok által elfogadható pénzügyi biztosítékok körét és azokat a szempontokat, amelyek alapján a hatóságnak a biztosítékok elfogadásáról döntenie kell, addig a környezethasználó számára egyben lehetővé kellene tenni, hogy a saját lehetőségeihez igazítva maga válassza ki a célnak leginkább megfelelő(ke)t. A környezeti felelősség hatékonyabb érvényesítésére használt pénzügyi eszközök meghatározásakor kiemelt szempont a költségvetési források jövőbeli terhelésének elkerülése a szennyező fizet elvének érvényesítésén keresztül. Szükségesnek tartom ezért ismételten felhívni a figyelmet arra, hogy a pénzügyi biztosítékok meghatározásakor számba kell venni mindazokat a környezethasználói befizetéseket is, amiket az állam azért követel meg, hogy a környezetvédelmi állami intézkedésekhez pénzügyi forrást teremtsen, ezzel mintegy átvéve a feladatellátást a környezethasználótól.

A részletszabályok megalkotásakor, különösen a kötelezetti kör, illetve pénzügyi fedezet mértékének meghatározásakor figyelembe kellene venni a hazai jogi környezeten túl az általánosabb gazdasági szempontokat, így mindenekelőtt a vállalkozások teherbíró képességét, valamint a piaci/pénzügyi/közgazdasági hatékonyság szempontjait is, valamint azt, hogy e tekintetben milyen irányú változások várhatóak az ELD irányelv felülvizsgálatát követően.

A pénzügyi biztosíték hosszú távú megoldást kifejezetten a jövőbeli károokra kínál, míg a történeti szennyezésekkel kapcsolatos költségek pénzügyi fedezetére csak korlátozott mértékben alkalmas. A történeti szennyezésekre a kárfelszámolási/kármentesítési alap lenne használható, ezekre később külön kitérek. Ahol a felelősség telepíthető (pl. a tevékenységet végzőre, illetve annak jogutódjára stb.), ott e pénzügyi eszközök elősegíthetnék a szennyező fizet elvének tényleges érvényre juttatását mind

- (a) a váratlanul bekövetkező, előre nem látható események (balesetek) kapcsán jelentkező szennyezések esetén, mind
- (b) az előre látható és valamelyest behatárolható, adott esetben a tevékenység befejezésének mintegy szükséges velejáróként előálló szennyezések, illetve
- (c) az ingatlantulajdon átvételével együtt átvállalt szennyezések esetén is.

A hagyományos csoportosítástól eltérően, az utóbbi kategória külön kezelését a már meglévő, gyakran történetinek nevezett károk miatt tartom indokoltnak, hiszen ott nem az új tulajdonos vagy az új környezethasználó aktív tevékenységéhez köthető a kár vagy a veszélyeztetés, ugyanakkor számukra ismert és elfogadott az ingatlan sajátos minősége és az ahhoz kapcsolódó kötelezettségek.

²¹ Ennek a rendelkezésre állása időben megosztható, jelentős részét az engedélyezéskor, a fennmaradó részt pedig az üzemeltetési időben, a tervezett bezárásig évente egyenlő részletben kell az üzemeltetőnek megképeznie.

²² A vonatkozó jelentések: AJB-447/2016, AJB-4753/2013, JNO-544-2010, JNO-425/2011.

²³ A különböző eszközök összehasonlítását, az előnyök és hátrányok bemutatását lásd: European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law: Financial Provision for Environmental Liabilities Practical Guide DOC7-05/10/2017, 11th September 2017: report number: 2017/22.

Ezért a pénzügyi biztosíték az ingatlan minőségéből fakadó kötelezettségek teljesítésének garanciájává válhatnak, elkerülendő, a veszély, illetve a kár növekedését is.

A **kármentesítési kötelezettség az ingatlanhoz kapcsolódik ebben a körben**, attól elválaszthatatlan, egyfajta olyan jogilag releváns tény, aminek ingatlan-nyilvántartásban való feltüntetése mindenképpen kívánatos lenne, függetlenül a kötelezett személyétől. E tény láthatóvá tétele mindenki számára egyértelművé tenné, hogy az ingatlanhoz ténylegesen kapcsolódik pénzügyi teher, akkor is, ha a magánjog az ingatlant egyébként „per, igény és tehermentesnek” tekinti. Elkerülhetetlen, hogy tulajdonosváltáskor a felek e kötelezettségnek tudatában legyenek, szükség esetén rendelkezzenek róla, és erről a hatóságot értesítsék, mert csak így biztosítható, hogy a teljesítés kikényszeríthető maradjon.

A biztosítéki rendszer kialakításának szükségességét húzza alá az a tény, hogy a kármentesítésre váró ingatlanok gyakran úgy cserélnek tulajdonost, hogy a kármentesítés elmarad, hiszen akár a régi, akár az új tulajdonos szempontjából az ingatlan használatát, használhatóságát nem feltétlenül zárja ki a kármentesítés elmaradása. Az ingatlan felszíne építmény vagy ingó dolgok elhelyezésére akkor is alkalmas lehet, ha a terület kármentesítésre vár a felszín alatti vizek vagy akár a talaj szennyezettsége, az élőhelyek károsodása miatt. Az ingatlanhoz kapcsolódó kárfelelősség lehetőségét a Kvt. alapvető elvként régóta alkalmazza azzal, hogy a tartós károsodás tényét az ingatlan-nyilvántartásban is fel kell jegyezni. Azonban ez nagyon gyakran egyáltalán nem, vagy csak a kármentesítés folyamatának nagyon késői szakaszában kerül bejegyzésre. Ezért az ingatlan előtörténete függvényében kívánatos lenne az eladó és a vevő megállapodása a tényfeltárás elvégzéséről annak érdekében, hogy az esetleges környezeti károokra fény derüljön, így a szükséges kármentesítés és az ingatlan valós ára tervezhető legyen. Az ingatlant terhelő kötelezettségek, jogok és tények a vevők számára így ismertté válhatnak, és az ingatlannal együtt átszálló közigazgatási kötelezettségről szóló rendelkezés a szerződéses feltételek szerves részét képezheti. A valós felelősség azonban nem merülhet ki abban, hogy az ingatlan szennyezett, károsodott mivoltát az új tulajdonos tudomásul veszi, és a vételárban a felek azt érvényesítik. Az átvett ingatlanhoz kapcsolódó kötelezettség természetesen a kár felszámolásának kötelezettségét is jelenti, hiszen az az általános szabályok szerint automatikusan magában foglalja a károsodás megszüntetésének, az eredeti állapot helyreállításának kötelezettségét is, sok egyéb mellett. A kármentesítési kötelezettség nem új jogintézmény, azonban tényleges érvényesítésének hangsúlyt kellene kapnia akkor is, ha az ingatlan tulajdonviszonyaiban változás történik. Ezért megfontolandó az erről szóló rendelkezések felvétele a kötelmi jogviszonyok, különösen az ingatlan-átruházási szerződés kötelező tartalmi elemei közé.

A biztosítéki rendszernek így lényegi eleme, hogy ne csak a környezethasználathoz kapcsolódjon, hanem – legalább az információ szintjén – az ingatlanhoz is, így előzve meg a jelen okozta károk történeti kárrá válását. A biztosítékok konkrét összecszerúségére vonatkozóan jelen anyagunkban nem teszünk javaslatot, de a szabályozás egyéb koncepcionális részleteit (kötelezeti kör, termékek) illetően az alábbiakat összegezzük dióhéjban.

III.1. A kötelezeti kör

Az alábbiakban kiemeltem azokat a szempontokat, amelyek figyelembevételét javaslom a biztosítékadást önként vállalók vagy az arra kötelezettek körének megállapításakor. Mivel ez a terület jogharmonizációs kérdéseket is érint, ezért javaslatom arra is kiterjed, hogy a Kormány az uniós tárgyalások során e szempontokra is legyen tekintettel.

a) Jelentős környezeti kockázatú tevékenységnek minősüljenek *ex lege* az egységes környezethasználati engedélyhez kötött tevékenységek a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 2. számú melléklete alapján. Ugyancsak jogszabályi alapú követelményt jelenthet a felső küszöbértékű veszélyes üzemek kötelezése.

Ezen esetekben már a tevékenység engedélyezésekor, a kiadott engedély egyik feltételeként lenne meghatározandó a hármas követelménynek megfelelő (megbízható, elégséges és elérhető) biztosíték, vagy biztosítékok kombinációjának létezése. Továbbá, a működés megkezdésének időpontjában rendelkezésre álló pénzügyi jellegű biztosíték folyamatos fenntartása a tevékenység folytatása során a kötelezett engedélyben rögzített kötelezettségeként jelenne meg, melynek elmaradásához automatikus szankcióként kapcsolódna a tevékenység felfüggesztése, majd az engedély visszavonása. Ez természetesen nem zárja ki azt, hogy a későbbiekben más tárgykörök, tevékenységek is besorolhatók legyenek a kötelezetti körbe.

b) A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 21. § (2) bekezdése szerinti **kármentesítésre kötelezett** esetében a beavatkozást elrendelő határozat tartalmi elemeként jelenjen meg a biztosítékadási kötelezettség. A biztosíték mértéke a beavatkozási tervben becsült költségek adott százalékaként lenne megjelölve, amit a tényfeltárás kiegészítése, illetve a kármentesítés folyamata során megismerteknek megfelelően alkalmanként módosítani kell.

c) A kötelezetti kör *ex lege* meghatározásán túl ajánlatos lenne olyan **szempontrendszer** kialakítása, amely lehetőséget és iránymutatást ad egyedi esetekben, engedélyezési eljárásokban olyan tevékenységek biztosításhoz kötésére, melyek a jogszabályi felsorolásban nem szerepelnek, de az adott tevékenység jellemzői, körülményei a környezet veszélyeztetésének olyan mértékű kockázatával járnak, melyek indokolják a biztosítéki rendszerbe való belépését (pl. Natura 2000 területi kapcsolat, egyes veszélyes anyagok használata stb.).

Feltétlenül szükségesnek tartom annak felülvizsgálatát, hogy a javasolt *ex lege* meghatározás szerint biztosítékadásra kötelezett környezethasználókat összességében milyen összegű környezeti célú egyéb fizetési kötelezettségek terhelik, mert a kötelezettségek indokolatlan kumulálódása az elvárttal ellentétes következményre vezethet. Az e körbe tartozó környezethasználók esetén arról sem szabad megfeledkezni, hogy az engedély alapján milyen elővigyázatossági, illetve megelőző intézkedések megtételére kötelesek, és e kötelezettségeknek az ellenőrzések alapján miként tesznek eleget, mennyire együttműködők a teljesítés során.

A pénzügyi biztosítékok garanciális funkcióját közvetlenül befolyásolja, hogy milyen pontosan tervezhető a létesítmény hosszú távú üzemeltetése, mi történik akkor, ha felszámolási eljárás, illetve csődeljárás alá kerül az üzemeltető. A pénzügyi biztosítékok alkalmazása nem szakítható el a gazdasági szabályozás egész rendszerétől. Ha a gazdasági szabályozók módosítása miatt megváltozik a bevételek és a költségek elosztásának módja, akár csődközeli állapotot is teremtve, vagy a biztosíték adási kötelezettség meghatározásakor figyelembe vett létesítmény tulajdonosi szerkezete összetett, akkor a biztosítékadásra kötelezett személyének meghatározásakor e sajátos viszonyokat figyelembe kell venni.²⁴ A kötelezett személyének meghatározásakor ugyanis nem lehet figyelmen kívül hagyni azt, hogy milyen lehetőségek és korlátok között végzi tevékenységét, alakítja a magatartását meghatározó szabályokat.

III.2. A környezetvédelmi célú pénzügyi biztosítékok fajtái

A környezetvédelmi célú pénzügyi biztosítékok lehetséges formáit az előnyökkel és hátrányokkal együtt bemutató IMPEL dokumentum²⁵ részletesen ismerteti. A tagországi gyakorlatokat feldolgozó dokumentum szerint ezek között az alábbiak szerepelnek:

- a) **biztosítási szerződés,**
- b) **környezetvédelmi céltartalék,**

²⁴ Többek között erre az összefüggésre irányítja rá a figyelmet a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyzete ; Id: AJB-4685-1/2018. A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás működési problémáiról; elérhető: https://www.ajbh.hu/documents/10180/2896961/a_hulladeggazdalkodasi_kozszolgaltatas_mukodesi_problemairol.pdf

²⁵ European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law: Financial Provision for Environmental Liabilities Practical Guide DOC7-05/10/2017, 11th September 2017: report number: 2017/22.; 27-43

c) **fedezet biztosítása zálogjoggal** (kiemelt kérdés, hogy ki lesz a zálogjogosult), ingóság vagy ingatlan fedezetkénti megjelölésével, ingatlan esetén ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett elidegenítési és terhelési tilalom vagy korlátozás mellett,

d) **anyavállalati garancia**, a környezethasználó anyacége által nyújtott garancia, amelynek keretében a környezethasználó nemteljesítése esetén az anyavállalat fog helytállni a kifizetés vagy a kötelezettség teljesítése formájában,

e) **hitelintézet** vagy **biztosító** által vállalt **garancia, teljesítési kötvény/kezesség**, amely egy bank, egyéb pénzügyintézet vagy kezes által kiadott, konkrét összegre vonatkozó teljesítésről szóló megállapodás alapján vállalt fizetési kötelezettség. A kötelezettségvállaló arra köteles, hogy a jogosult hatóságnak a kötvényben meghatározott összeghatárig kifizetést teljesítsen, amennyiben a környezethasználó nem tett eleget környezetvédelmi kötelezettségeinek,

f) **kezességi kötvény**, a kezes (általában biztosítótársaság) által kiállított kötvény, a kezes, a környezethasználó vagy annak anyavállalata és a hatóság között létrejött szerződés alapján, aminek keretében a kezes vállalja, hogy a szerződésben meghatározott kötelezettséget teljesíti egy bizonyos összeghatárig, amennyiben a kötelezett nem tenne annak eleget. Kezességi kötvény lehet fizetésre vonatkozó (amely esetben a kezes a megszabott összeghatárig kifizetést teljesít), vagy teljesítésre vonatkozó (amely esetben a kezes helytáll a kötelezett által nem teljesített kötelezettség tekintetében, a kötvényben meghatározott összeghatárig),

g) **önkéntes közös káralap**, egy önkéntes alapon működő csoportos pénzügyi alap, amelyből a csoport tagjának vonatkozó költségei fedezhetőek, amennyiben a tag környezetvédelmi kötelezettségeiért maga nem állt helyt.

A biztosíték mértékét több tényező befolyásolhatja, ezt érdemes volna konkrét szempontrendszerrel vagy lehetőség szerint akár matematikai képlettel meghatározni, amelyben több súlyozó tényező is megjelenik, így például a tevékenység veszélyességi szorzója, valamint egy olyan területi szorzó, amely figyelembe veszi a tevékenység helyszínének védelmi besorolását (pl. védett vagy fokozottan védett természeti terület, Natura 2000 terület, vízvédelmi védőterület stb.). A veszélyességi besorolás tekintetében megfontolandó, hogy külön szorzóként lehessen figyelembe venni a hatásterületen élő lakosság számát, a foglalkoztatottak létszámát, de legalább ennyire a tartósan pozitív jogalkalmazói, jogkövetői magatartást is. Utóbbinak példái lehetnek az EMAS rendszerben való részvétel, a hatósággal való rendszeres kapcsolattartás, hatósági kötelezéseknek való maradéktalan megfelelés, a változások folyamatos jelentése stb., hasonlóan a biztosítások díjmeghatározásához. (Indokolt a biztosítók e körben meglévő tapasztalatát figyelembe venni és megfontolni, miként lehetne a pozitív és negatív környezethasználói magatartásra tekintettel ösztönző elemeket beépíteni a jogszabályba vagy a hatóság által meghatározott biztosítékkadési rendszerbe.)

A pénzügyi eszközök későbbi kiválasztása előtt szükségesnek tartom a fentiek egyenkénti értékelését, hazai viszonyainkra való adaptálhatóságuk szempontjából. Ezt elősegítő, alább néhány példán keresztül világítom meg ennek jelentőségét.

A környezetvédelmi céltartalék biztosítékként akkor elfogadható, amennyiben azt a társaság akkreditált könyvvizsgálója rendszeresen auditálja. Érdemes itt jelezni, hogy a számviteli törvény²⁶ a környezetvédelmi kötelezettségekre kötelezően előírja a céltartalék képzését, míg a

²⁶ Szvt. 41. § (1) Az adózás előtti eredmény terhére céltartalékot kell képezni - a szükséges mértékben - azokra a múltbeli, illetve a folyamatban lévő ügyletekből, szerződésekből származó, harmadik felekkel szembeni fizetési kötelezettségekre [ideértve különösen a környezetvédelmi kötelezettséget], amelyek a mérlegfordulónapon valószínű vagy bizonyos, hogy fennállnak, de összegük vagy esedékességük időpontja még bizonytalan, és azokra a vállalkozó a szükséges fedezetet más módon nem biztosította.

(2) Az adózás előtti eredmény terhére - a valós eredmény megállapítása érdekében a szükséges mértékben - céltartalék képezhető az olyan várható, jelentős és időszakonként ismétlődő jövőbeni költségekre (különösen [...] a környezetvédelemmel kapcsolatos költségekre), amelyekről a mérlegfordulónapon feltételezhető vagy bizonyos, hogy a jövőben felmerülnek, de összegük vagy felmerülésük időpontja még bizonytalan és nem sorolhatók a passzív időbeli elhatárolások közé.

környezetvédelemmel kapcsolatos költségekre vonatkozóan a céltartalék képzését csak lehetőségként említi; a kettő közötti elhatárolást illetően joggal merül fel némi bizonytalanság.

Az egyes pénzügyi biztosítékfajtákat a kötelezett a saját maga által, vagy jogszabályban, illetve hatósági határozatban meghatározottak szerint külön-külön vagy akár együttesen is alkalmazhatja, hiszen mindegyik más típusú gazdasági előnyökkel, illetve terhekkal rendelkezik, ezért akár egymást kiegészítve is alkalmasak adott kötelezettség lefedésére. A garancia és a kezességvállalás akkor is az előre megállapított összeghatárig hívható le, ha a követelés azt meghaladná, valamint annak mértékét a kötelezett biztosítékként szolgáló vagyona korlátozni fogja.

A biztosítási szerződési konstrukciókat a megnövelt kockázatközösség, kockázatporlasztás, illetve viszontbiztosítás teheti vonzóvá, valamint az a tény, hogy a biztosított elővigyázatosság és megelőzés érdekében megtett beruházásai, fejlesztései a biztosítási díjat befolyásoló tényezőként jelennek meg. Ennek megfelelően a biztosítók kockázatelemzése során a díjszámításban mindazok a tényezők, amelyek a környezetvédelmi kockázat csökkentése irányában hatnak, díjsökkentési tényezőként jelennek meg, így piaci alapokon fognak ösztönzőleg hatni a környezetvédelmi szempontból biztonságosabb működés irányába. A kockázatporlasztás révén a biztosítás leginkább a hazai KKV szektorra nézve előnyös, mivel a többi biztosítékfajta magasabb költségei a nagyobb likviditással rendelkező multinacionális vállalatok számára arányaiban kisebb megterhelést jelentenek.

A biztosítási szektor jelzései szerint a biztosítékadás jogszabályi kötelezettséggé válása esetén a termékoldal rendelkezésre állna. A Magyar Biztosítók Szövetsége (MABISZ) képviselőivel történt egyeztetések során jutott tudomásomra, hogy a MABISZ már 2016 folyamán konkrét javaslatban jelezte a biztosítási szektor készségét és képességét a környezetvédelmi felelősségbiztosításhoz szükséges biztosítási termékek továbbfejlesztésére. Áttekintve a felelősségbiztosításokkal kapcsolatos gyakorlatot, kiemelt figyelemmel a veszélyes tevékenységek felelősségbiztosítására, a következő alapvető tételeket említeném a **MABISZ szakmai anyagából**, amit jelen javaslatsomagomban is támogatni tudok.

A biztosítás természetéből fakadóan csak az előre nem látható, hirtelen és váratlanul bekövetkező, a normális üzemi folyamattól eltérő eseményre (üzemzavarra) visszavezethető károk fedezetére vonatkozhat, vagyis folyamatos környezetszennyezésre semmiképpen sem. A kötelező biztosításnak általánosan a jelentős kockázatú tevékenységet folytatókra, illetve létesítményt üzemeltetőkre kellene kiterjednie. A biztosítók az alábbi környezeti elemekben okozott környezetkárosodásokra vállalhatnak kockázatot felelősségbiztosítás keretében:

- a védett fajokban, természetes élőhelyekben;
- a felszíni vizekben, azok készleteiben, minőségében, mennyiségében, a felszíni vizek medrében és partjában, a víztartó képződményekben és azok fedőrétegeiben, valamint a vízzel kapcsolatosan kijelölt megkülönböztetett védelem alatt álló területekben;
- a talajban, a talaj termőképességében, szerkezetében, víz- és levegőháztartásában, valamint élővilágában.

A megoldások rugalmasságát jelzi, hogy saját telephelyre is lehetséges biztosítási fedezetet kötni, azt azonban elsősorban nem a felelősségbiztosítás, hanem jellemzően a vagyonszámítás keretében. A történeti károk kialakulásával kapcsolatos tapasztalat alapján a telephelyre vonatkozó biztosítás legalább olyan fontos lenne, mint a felelősségbiztosítás rendszere. A vagyonszámítással ugyanis olyan megelőző típusú intézkedések járnak együtt, amelyek a környezet állapotának megőrzését segítik. A biztosító intézetek ellenőrző tevékenysége valójában kiegészíti a hatósági ellenőrzést, ezzel is erősítve az anyagi jogi követelmények betartását és betartatását.

Hangsúlyozni kell, hogy a biztosítási díj az esetlegesen bekövetkezett kár rendezéséhez szükséges összegnek elhanyagolható részét képezi, ami ráadásul a kockázatközösség növelésével,

illetve a jogkövető magatartás erősödésével, a megelőzéshez szükséges lépések beépítésével még tovább csökkenthető.

A pénzügyi biztosítékoknak igazodniuk kell a környezethasználó felelősségéhez kapcsolódó költségterhekhez. Ahogy azt a már korábban hivatkozott IMPEL dokumentum is kiemeli, a tevékenységek között e szempontból is lényeges különbség van, egyeseknél a költségek mit sem változnak, míg másoknál jelentős eltérés lehet abból adódóan, hogy a környezethasználó a tevékenység befejezését követően is felelősséggel tartozik vagy sem.²⁷

IV. Jogi garanciák a környezethasználó megszűnése esetén

A környezeti felelősség érvényesítésének, érvényesíthetőségének egyik kritikus időszaka a környezethasználó – akár jogutóddal, akár jogutód nélküli – megszűnése, különösen, ha arra fizetéképtelenség miatt – nem végelszámolás, hanem felszámolási eljárás keretei között – kerül sor. A felszámolási eljárás a jogszabályi hatály miatt – néhány kivételtől eltekintve – csak a gazdálkodó szervezetekre vonatkozatható, így a felszámolás megoldásai a nem minden környezethasználó esetében értelmezhető, így a gazdasági tevékenységet végző egyéni vállalkozókra sem.²⁸ A felelősségi szabályok átláthatósága és kiszámíthatósága, valamint a környezeti felelősség érvényesítése érdekében szükség lenne arra, hogy az elszámolási és elszámoltatási rendszer a környezethasználat tényleges hatásához, valamint a vele járó kockázathoz igazodjon, függetlenül a környezethasználó személyétől, jellegétől.

A szennyező fizet elvének érvényesítése szempontjából alapvető jelentőségű, hogy a gazdasági tevékenység költségei közé miként épülnek be a környezethasználattal együtt járó, különösen a megelőzést szolgáló költségek. A gazdaságszabályozó eszközökön túl ezt erősíthetik azok a szabályok, amelyek a gazdálkodó szervezetek vezetői, illetve az alapítók mögöttes felelősségének megállapítását teszik lehetővé, ha döntéseikkel hozzájárultak ahhoz, hogy a költségek beépítése vagy azok fedezetének biztosítása elmarad. Ilyen jellegű hitelezővédelmi felelősségi szabály jelenik meg a vezetővel szemben a felszámolási eljárásban, ha nem kellően vette figyelembe a fizetéképtelenséggel fenyegető helyzetet.²⁹ A vezetőnek értékelnie kellene, vajon a környezeti felelősségből származó kötelezettség elmulasztása miatt bekövetkező környezeti károk és veszélyek elhárításához szükséges forrásigény megjelenése mennyiben vezethet fizetéképtelenséggel fenyegető helyzethez. Ezzel megteremtődne annak feltétele, hogy az ilyen típusú értékelés elmaradása a vezetővel szembeni felelősségi szabály alkalmazását vonja maga után. A környezetkárosodás megelőzése, a károsítás abbahagyása, illetve a kármentesítés elvégzése, mint hitelezővédelmi intézkedés akkor tudja betölteni funkcióját, ha a megelőzés nem szűkül le a környezethasználatra vonatkozó szabályok betartására, hanem kiterjed a gazdasági döntések egészére.³⁰

A környezethasználat befejezéséhez kötődő kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos kérdések mind a végelszámolásban, mind a felszámolási eljárásban megjelennek. A jogszabályok részletesen szabályozzák az érintettek – ideértve a hatóságokat is – eljárásban betöltött szerepét, jogait, kötelezettségeit, felelősségét. Kiemelt jelentősége van annak, hogy ezen eljárások során milyen környezeti teherrel kell számolni. A környezeti teher itt nem más, mint a jogszabályok és hatósági határozatok követelményeinek teljesítéséhez szükséges költség- és kárfedezet. Ez költségként csak akkor jelenhet meg, ha egyértelművé válik, hogy milyen intézkedésekre van szükség, és azokhoz milyen költségek rendelhetők. A gyakorlati tapasztalat az, hogy a hatósági határozatok csak a kötelezettséget fogalmazzák meg, az már a környezethasználó feladata, hogy az annak teljesítéséhez

²⁷ European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law: Financial Provision for Environmental Liabilities Practical Guide DOC7-05/10/2017, 11th September 2017: report number: 2017/22.: 16.

²⁸ 1991. évi XLIX. tv. 2. §-a szerint a törvény hatálya a gazdálkodó szervezetekre és hitelezőikre terjed ki.

²⁹ u.o. 33/A. §

³⁰ Például veszélyes hulladék tárolása csak akkor vállalható, ha a gazdálkodó szervezet a tárolási idő teljes időtartamára gondoskodott a hatósági határozatban meghatározott műszaki és pénzügyi feltételek meglétéről, ezáltal a tárolás biztonságáról.

szükséges intézkedéseket a kapcsolódó költségek egészével együtt meghatározza. Gyakran a hatósági kötelezés ellenére már a környezeti károk felmérése is elmarad, ezért a környezeti teher látszólagos megjelenítése még nem elegendő arra, hogy a valós helyzetet tükrözze. Erre csak akkor lenne lehetőség, ha a hatóság sokkal aktívabban léphetne, illetve lépne fel az intézkedések és a költségek meghatározásában, a kötelezések végrehajtásában, végrehajtatásában, vagy akár a környezethasználó teljesítésének bármely okból történő elmaradása esetén maga is hatékonyan és gyorsan, aktív magatartással közbeléphetne, természetesen a felmerült költségek visszatérítésének igényével.

A végelszámoláshoz képest a felszámolási eljárás (amely a fizetéseketelenséghez kapcsolódik) a környezeti károk felszámolásával kapcsolatos problémák kezelésére akkor válik alkalmassá, ha a környezeti kár miatt érintettek – a környezeti kárelhárításban résztvevők, de akár a munkájukért ellenértéket meg nem kapók, illetve kiváltképpen maguk a károsultak, vagy a közvetlen veszélyeztetettek, illetve az azokat képviselni jogosultak – egyben hitelezőkké is tudnak válni. Ennek azonban bizonyos mértékben gátat szab a különböző eljárások időtartama és az egyes határidők közötti összhang hiánya. Szükséges lenne az egyes eljárások összevetése és a jogvesztő határidőkre vonatkozó szabályok felülvizsgálata annak érdekében, hogy a hitelezővé válás valós lehetőség legyen, ugyanakkor ne lehetetlenítse el a felszámolási eljárás céljának teljesülését sem. A környezeti károk esetében a rövid határidők alkalmazása ellehetetlenítheti az igényérvényesítést, ezért jelentősége van annak, hogy a kárveszéllyel fenyegetettek, illetve a károsultak mikor és miként léphetnek fel a környezethasználóval szemben, hiszen megfelelő fellépés esetén a megelőző intézkedések megtétele iránti igény hitelezői igényvé változtatható.

A környezethasználat okozta egészség- és vagyonskárosodás ugyanakkor nem jelenik meg önállóan a felszámolási eljárásban, annak ellenére, hogy attól nem választható el. Szükség lenne arra, hogy a környezethasználat által károsultak is nevesítve legyenek a hitelezői igényeket érvényesítők között, hogy legalább azok is bekerülhessenek a kiemelt hitelezői körbe, akiknél a kár, illetve a közvetlen kárveszély már megjelent, és a környezethasználat a felszámolási eljárás megkezdése előtt a megelőző intézkedések megtételére, illetve a kár megtérítésére kötelezték. Bár külön nehézséget okoz az a jellemző helyzet, hogy a kár a felszámolási eljárás befejeződése után, akár évek múlva észlelhető csak.

Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy alkalmanként teljesen világos módon olyan jogalkotási anomáliák gátolják a megfelelő jogérvényesítést, amelyek esetében viszonylag egyszerű lépésekkel megoldásra juthatnának. Így a Kvt. 105. § szerint: „A környezethasználó jogutód nélküli megszűnése esetén a felszámolás vagy végelszámolás során, illetve állami vállalat gazdasági társasággá alakulása, állami vagyon hasznosítása és értékesítése során, állapotfelmérés alapján a vagyonfelmérésben szerepeltetni kell a tevékenység következtében létrejött környezetkárosodások kárelhárítási és kártérítési költségeit.” A felszámolási eljárás és a végelszámolás környezet- és természetvédelmi követelményeiről szóló 106/1995. (IX. 8.) számú Kormányrendelet (FeR) azonban némileg felülírja a Kvt. előírását és nem minden esetben követeli meg az állapotfelmérést. Állapotfelmérésre csak akkor kerül sor, ha erre a környezetvédelmi hatóság okot lát (ez megfelel a Csődeljárásról és felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvénynek (Csjt)). A FeR a gazdálkodó szervezet vezetőjétől mindössze egy nyilatkozat megtételét követeli meg és a környezetvédelmi hatóság ez alapján dönt arról, hogy szükségesnek tartja-e az állapotvizsgálat elrendelését. A FeR alapján – szemben a Kvt. előírásával – a hatóságnak abban az esetben sem kötelezettsége, csupán joga a környezeti állapotvizsgálatra kötelezés, ha jelentős környezetkárosodás vagy környezetveszélyeztetés állapítható meg³¹. A hatóság megalapozott döntéséhez szükségesnek tartanám ebben az esetben az állapotvizsgálat elrendelésének kötelezettségét és ezt indokolná a jogforrási hierarchia közötti összhang megteremtése iránti igény is.

³¹ FeR 4.§ (2) bekezdés b) pontja

A nyilatkozat elmaradását a jogszabályok a vezetővel szemben kiszabható bírsággal szankcionálják, ugyanakkor a tapasztalat szerint nem ritkán az átadott iratanyagok nem teljes körűek, illetve a környezethasználó törvényes képviselőjét vagy tulajdonosait nem lehet megtalálni. Míg a vagyontárgy felkutatására már vannak szabályok (tárgykörözés), addig hasonló szabály a személyekre vonatkozóan nincsen, ami a vagyonnal való elszámolást és a környezeti felelősség érvényesítését ellehetetlenítheti.

Az adósságok fedezetéül szolgáló vagyon nagyságától és gyakran jellegétől is függ, hogy egyáltalában kielégíthetőek-e a hitelezők igényei. A hatályos szabályozás szerint a gazdálkodó szervezet vezetőjének tájékoztatása a vagyonról meghatározó, amely azonban nem egy esetben elégtelen. A hitelezői érdekek védelmét is szolgálná, ha a technológiai fejlődés vagyona gyakorolt hatásának követése egyértelmű kötelezettségként jelenne meg a végelszámolás, illetve a felszámolási eljárás folyamatában.

A felszámolási eljárás megindítása együtt járhat azzal, hogy a környezeti károk elhárítására fedezetül szolgáló garanciákat megszünteti, és a pénzügyi garanciákkal szembeni hármas követelményből kettő – a megbízható és az elérhető – is sérülhet. A fizetéseképtelenséggel együtt ebből az következik, hogy az eljárástól a környezeti károk felszámolásának pénzügyi finanszírozása már csak korlátozott mértékben várható el. Ezért szükséges lenne a meglévő szabályok felülvizsgálata, s annak értékelése, hogy a különböző garanciális eszközök funkciójára, hatékonyságára miként hatnak a környezethasználó megszűnéséhez vezető eljárások.

Ugyanakkor a fizetéseképtelenség önmagában még nem feltétlenül jelenti azt, hogy a környezeti kárral terhelt ingatlan kármentesítésére sem lehet számítani, amennyiben az ingatlan máshoz kerül és az a kármentesítés elvégzésére kötelezettséget vállal. A környezeti teher rendezéséről a hatóság határozatot hozhat, és a környezeti teher átvállalását az ingatlan-nyilvántartásban – a már említettek szerint - is fel kellene tüntetni, azonban ez a tény a bejegyezhető jogilag releváns tények között nem szerepel. Megjegyzendő az is, hogy önmagában a kötelezettség átvállalása nem elegendő, hiszen az nem ér semmit akkor, ha a valóságban a vevő a kötelezettség teljesítésére alkalmatlan. A hatályos szabályok nem térnek ki arra, hogy az ingatlan átruházásakor milyen, a környezeti teher megszüntetésére garanciát adó szempontokat kell figyelembe venni, ezért e szempontok számbavétele és megjelenítése, valamint a biztosítékadási kötelezettség megjelenése hozzájárulhatna ahhoz, hogy a környezeti teherrel terhelt ingatlanok olyanokhoz kerüljenek, akik a kötelezettségek teljesítésére alkalmasak és hajlandók. A hajlandóságot növelheti, ha a kötelezettség átvállalásának, a kötelezettség teljesítésének eredményeként a kárveszélyt, illetve a környezeti kárt megszüntető adókedvezményben részesülhetnének. Az adórendszer zöldítése, amely különbséget tenne az elővigyázatosság és a megelőzés elvét érvényesítő, illetve az azt figyelmen kívül hagyó környezethasználók között, távolról sem lenne idegen a piacgazdaságtól.

A környezethasználat negatív hatásainak semlegesítése, a kárt és a kárveszélyt megelőző intézkedések megtétele a végelszámolás és a felszámolási eljárás ideje alatt is kiemelendő feladat. A szükséges intézkedések megtétele nélkül a mai kárveszélyből majdan kár lehet, a károk minőségi változáson mehetnek át, nagyságuk akár fokozottan növekedhet, hatásuk terjedhet, újabb környezeti elemeket is érintve. A felszámolási eljárásban nincsen megfelelő eszköz arra, hogy ezeket a folyamatokat bárki is megállítsa, ha az intézkedések megtételéhez szükséges pénzügyi források elapadtak. A szennyező fizet elvének érvényesítése feltételezi, hogy a szennyező rendelkezik megfelelő pénzügyi háttérrel. A felszámolási eljárásra azonban éppen azért kerül sor, mert ez a háttér hiányzik, így a szennyező fizet elvének érvényt szerezni gyakorlatilag lehetetlen. Hiába írja elő a jogszabály a felszámoló számára az intézkedések megtételének kötelezettségét³², ha arra forrása nincsen. Az általam javasolt pénzügyi alap, illetve a központi fejezeti kezelésű előirányzat léte részben e probléma megoldását is segíthetné, különösen azokban az esetekben, amikor nincsen

³² Csjt. 48. § (3)

olyan hitelező, aki a terhelt ingatlant hitelezői igényének kielégítésére elfogadná. Az állami szerepvállalás újragondolása e téren elkerülhetetlen.

Végül szükségesnek tartom felhívni a figyelmet a **kényszertörlésre**, a környezethasználók megszűnésének egy sajátos formájára, amikor a cég törvényes működése bírósági fellépés ellenére sem áll helyre. A kényszertörlési eljárás végeredménye a környezethasználó megszűnése, ezért szükséges lenne, hogy ezen eljárás során – a Csjt. hatálya alá tartozó eljárásokhoz hasonlóan – biztosítva legyen a környezeti felelősség érvényesíthetősége. Ennek egyik feltétele többek között, hogy a bíróságnak a kényszertörlési eljárás megindításáról értesítenie kelljen a környezetvédelmi hatóságot, ilyen kötelezettség azonban jelenleg sajnálatos módon hiányzik.

V. A környezeti felelősség érvényesítése és általános feltételei

A fenti szabályozási termékek, lehetőségek megjelenése a piacon és a jogszabályokban önmagában még nem elegendő ahhoz, hogy a célt elérjék, ugyanis a pénzügyi garanciák meghatározása, azok meglétének ellenőrzése állami feladat. Ezért elengedhetetlen ezzel kapcsolatban a hatóságok feladat- és hatáskörét rögzítő szabályok megalkotása, valamint azon pénzügyi források biztosítása, amelyek mellett megteremthető a hatósági feladatellátás és hatáskörgyakorlás tárgyi és személyi feltételrendszere, megfelelő működésének alapja. Ehhez szükséges, hogy legyen olyan állami szervezet, amelynek feladata az illegális tevékenység feltárása, ugyanis hiába van a jogszerű tevékenységhez kötött pénzügyi biztosítékok rendszere, ha közben a környezethasználó által okozott kárveszély vagy kár illegális magatartás eredménye. A pénzügyi garanciákkal szembeni hármas követelmény érvényesítésének feltétele a hatékony hatósági feladatellátás és hatáskörgyakorlás.

Hasonló gondolatok fogalmazhatók meg a környezethasználó megszűnése kapcsán is. A környezeti teher már a gazdálkodó szervezet megszűnéséhez vezető eljárás előtt keletkezik és az adott eljárás alatt is nőhet. Az, hogy egy gazdálkodó szervezet milyen rendezetlen környezeti teherrel bír ezen eljárások megindításakor, nem kis részben a hatóságon is múlik. Nem lehet kétséges, hogy a kötelezettségek végrehajtása prioritást élvez. Az elővigyázatosság és a megelőzés elve alapján elvárható, hogy a környezeti felelősség érvényesítésében résztvevő minden hatóság egyrészt olyan egyértelmű határozatot hozzon, amelyben a kötelezettség világos, jól érthető és a végrehajtást nem hátráltatja, másrészt, hogy a környezethasználó mulasztása esetén haladéktalanul elindítsa a végrehajtási eljárást a kötelezettségek kikényszerítésére, és ne adjon újabb teljesítési határidőt, lehetővé téve a környezet állapotának további romlását.

A Kvt. a környezetvédelem gazdasági alapjának meghatározásakor egyrészt központi költségvetési támogatást ír elő a környezet védelmét szolgáló intézkedésekhez, utalva az információs rendszerek kiépítésére és működtetésére, a közigazgatás ellenőrzésére, másrészt tételezi a központi költségvetési finanszírozást a másra át nem hárítható környezetkárosodást megelőző, illetve helyreállítási költségek fedezésére, a környezethasználói felelősségi körbe nem tartozó költségek megtérítésére, illetve az azonnali beavatkozás költségeinek megelőzésére.³³

A károk és kárveszélyek megelőzésében a hatóság fontos szerepet tölt be egyrészt azoknak a feltételeknek a biztosításában, hogy a környezethasználó a szükséges kárelhárítási, kármentesítési feladatokat el tudja végezni, függetlenül attól, hogy azok kinek a tulajdonában álló ingatlant érintik, hisz közérdek, hogy a környezethasználónak lehetősége legyen akár más ingatlanán való beavatkozás elvégzésére is, természetesen az ezzel okozott károk kompenzálása mellett. Másrészt az is közérdek, hogy a környezethasználó az ilyen kötelezettségeit valóban teljesítse, aminek kikényszerítési eszközei között szerepel a bírság is.

Kétségtelen, hogy a bírság gazdasági hatású szankció is lehet, a környezethasználó meglévő pénzügyi forrásának elvonásán keresztül a környezeti felelősségből fakadó kötelezettségek

³³ Kvt. 56. § (1) bek. b)-e) pontok

teljesítését, teljesítési képességét közvetlenül befolyásolja. Mára a történeti károk mellett az újabb környezethasználók is hagytak maguk után olyan szennyezéseket, amelyek felszámolása a kármentesítés körébe tartozik. Ezért célszerű lenne a szankciórendszer átalakítása, a bírságokra is kiterjedően, oly módon, hogy az a kármentesítési feladatok ellátására ösztönözzön, s a bírság ne váljon a gazdasági tevékenység előre tervezhető költségévé. A szankciórendszer elsődleges célja a kármentesítés, kárenyhítés és a környezetvédelmi fejlesztések, illetve a környezethasználói kötelezettségek végrehajtásának kikényszerítése és nem a bírságolás maga. Szükségesnek tartom, hogy az új szankciótörvény és végrehajtási rendeletei e megközelítésbeli különbség érvényesíthetőségét biztosítsák.

A környezetjog is ismeri azt a megoldást, amely a bírság kiszabásával egyidejűleg meghatározott kötelezettség teljesítését írja elő, és a bírság megfizetésére csak akkor kerül sor, ha a kötelezettség teljesítése elmarad és ez a környezethasználót a kötelezés teljesítésére ösztönzi. A tényleges kármentesítés elmulasztása miatti bírság semmiképpen sem mentesíthet a teljesítés alól. Az sem kevésbé lényeges, hogy a bírságot kiszabó határozat annak véglegessé válásától legyen végrehajtható, a bíróság előtti megtámadás pedig ne adjon lehetőséget a végrehajtás felfüggesztésére. Mindez megalapozza a Kvt. 91/F. §-ának³⁴ hatályon kívül helyezését. Javaslom továbbá a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárást érintő perekben a perbeli egyezség általános tilalmát kimondó rendelkezés – Kvt. 96/D. § – felülvizsgálatát, és az egyezség megkötésének lehetővé tételét mindazokban az esetekben, amikor a hatóság és a környezethasználó álláspontja között megtalálható kompromisszumos megoldás előmozdítja a környezeti elemek veszélyeztetésének, károsításának csökkentését, elkerülését.

A kárveszély elhárításának és a kárelhárításnak első számú kötelezettje mindig maga a károkozó, amelynek kötelezettsége az érintett lakosság tájékoztatása, riasztása. A tájékoztatási kötelezettség a hatóságot is terheli. Az ELD irányelv hatósági jóváhagyás megszerzését írja elő³⁵ a kárfelszámolási intézkedésekhez, valamint a kárveszéllyel fenyegetettek a hatósághoz fordulhatnak intézkedést kérve. A hatóság kötelezettsége az érintett személyek megkeresése észrevételeik megismerése érdekében, hogy a döntést azok figyelembevételével hozhassa.³⁶

Amennyiben a nyilvánosság kellő tájékoztatást kap a kárveszély, kármentesítés folyamatairól, ha nyomon követheti, hogy a hatóság megteszi a szakmailag indokolt lépéseket, bizalma is erősödik a hatósági munkában. Másrészt, amennyiben valós és tényleges mulasztást tapasztal, lehetősége és eszköze lesz a hatósággal szemben panaszt emelni. Az ELD irányelv rögzíti, hogy a lakosság, a társadalmi szervezetek valószínűsíthető kárveszély esetén jogosultak a hatóság intézkedését kérni, és annak megtételéről, illetve elutasításáról a hatóság az indokok megjelölésével köteles az észrevételt tevőt tájékoztatni, s a tagállam kötelezettsége az e döntéssel szembeni jogorvoslat biztosítása.³⁷ Az ilyen döntés elleni jogorvoslati jog biztosítása pillanatnyilag hiányzik a hazai jogban, holott ezzel lenne érvényesíthető, hogy a hatóság döntésének indokait és megalapozottságát felülvizsgálható módon rögzítse, megfelelően a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslatihoz való joghoz kapcsolódó alkotmányos követelményeknek.

A fentiekre és a gyakorlatra tekintettel megállapítható, hogy a környezeti felelősségi rendszer hatékony érvényesítésének három általános feltétele van: (i) a környezet állapotához kötődő adatok és nyilvántartások teljessége és elérhetősége, (ii) az állami beavatkozáshoz szükséges pénzügyi források léte és elérhetősége, (iii) a környezeti felelősség kikényszerítésére alkalmas állami szervezet.

³⁴ „A környezetvédelmi bírságot kiszabó határozatot megtámadó keresetlevélnek a végrehajtásra halasztó hatálya van”.

³⁵ ELD irányelv 7. cikk (1) bekezdés

³⁶ ELD irányelv 7. cikk (4) bekezdés

³⁷ ELD irányelv 12. cikk (1) és (4) bekezdései, illetve 13. cikk (1) bekezdése

V.1. A környezet állapotához kötődő adatok és nyilvántartások teljessége és elérhetősége

Ahhoz, hogy a környezet használatát és az annak hatását hosszútávra meghatározó tevékenységét a környezethasználó az elővigyázatosság és megelőzés elve alapján tudja megtervezni, szükséges lenne a környezet állapotáról szóló állami nyilvántartásokhoz való szabad hozzáférés biztosítása³⁸. E téren az állam és a környezethasználó érdekei egybeesnek.

A környezethasználók adatszolgáltatása és az állami monitoring rendszerek működtetése képezik a hatósági döntések alapját. Míg a környezethasználó felelőssége az adatok szolgáltatása, addig az állam feladata ezen adatok folyamatos feldolgozása és rendelkezésre bocsátása, mert csak így tudja a környezet állapotát és a különböző természeti és emberi beavatkozások okozta hatásokat nyomon követni és veszélyeztetés, károsítás esetén a szükséges beavatkozást meghatározni.

Minderre szükség van a környezethasználók és a környezeti teherviselők tájékoztatásához is. Ennek híján a környezethasználók nem képesek alkalmazkodni a környezet állapotváltozásához, illetve összehangolni tevékenységüket a már meglévő tevékenységekkel, nem képesek megtenni azokat a megelőző intézkedéseket, amelyek a veszélyek mérsékléséhez és a károk elhárításához szükségesek. A teherviselők pedig nem tudnak saját maguk védelmében fellépni. A környezeti felelősség körébe tartozóan a lakosság jogérvényesítését közvetlenül befolyásolja, hogy az önkormányzatok miként tesznek eleget a Kvt.-ben előírt éves tájékoztatási kötelezettségüknek a helyi környezet állapotára vonatkozóan.³⁹ Az állami feladatellátás elégtelensége, az adatok megbízhatatlansága vagy a szabad hozzáférés hiánya e kötelezettség teljesítését is ellehetetleníti. Az állami és az önkormányzati kötelezettségek teljesítése nélkül a lakosság a környezeti felelősség rendszerén keresztül nem tud megalapozottan fellépni, ezért az egészséges környezethez, testi és lelki egészségéhez való jogának érvényesíthetősége sérül, e tekintetben a jog tartalom nélkülivé, pusztá formálissá válik. Az Alkotmánybíróság következetesen – már 1994-től folyamatosan – felhívja a figyelmet arra, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesítésében az állam intézményvédelmi kötelezettsége elsődleges és meghatározó. A nyilvántartások megbízhatósága, elérhetősége az Alaptörvény P) cikkében megfogalmazott, mindenkit terhelő hármas kötelezettség – védelem, fenntartás és a jövő nemzedékek számára való megőrzés – teljesítésének is garanciális jellegű eszköze.

Az e-közigazgatásra való áttérés nem járhat az adatgyűjtés céljának háttérbe szorításával, illetve adatvesztéssel, hiszen a környezet állapotára vonatkozó adatok a nemzeti adatvagyon részét képezik, ezek nélkül nem lehet megalapozott terveket készíteni a károk felszámolására, a veszélyek megelőzésére. Az állami beavatkozás pénzügyi forrásigényének megállapításához, tervezhetőségéhez is nélkülözhetetlenek a naprakész adatok (pl. hol, milyen környezeti kockázattal járó tevékenységet folytatnak; milyen biztosítékokat kötöttek ki; milyen egyéb feltételeket határoztak meg). Az átjárható adatbázisok, a különböző szakágazati adatokat tartalmazó egyesített rendszer megteremtése az integrált hatósági és egyéb eljárásokban érvényesíthetővé és képviselhetővé teszi a különböző érdekeket és szempontokat.

Az adatok és információk teljességével szembeni követelményt sérti, hogy a szervezeti átalakítások megváltoztatták annak a nyilvántartásnak a tartalmát, amely a hatóság megalapozott döntéséhez vezethet. A környezetvédelmi hatóság környezetvédelmi tárgyú engedélyekről és szakhatósági állásfoglalásokról vezetett nyilvántartása ugyanis ma már nem tartalmaz minden döntést. E körből kiesnek azok, amiket a hatóság korábban szakhatósági állásfoglalás formájában fogalmazott meg, most viszont az integrált hatósági rendszerben szakkérdésként vizsgál, és annak következményeként fogalmaz meg kötelezettségeket. Emiatt fennáll annak a veszélye, hogy ezeket figyelmen kívül hagyják a hatósági értékeléskor, és a nyilatkozattevő sem tekinti feltétlenül e kötelezettségeket olyannak, mint amiről számot kellene adnia. Az ezzel kapcsolatos aggályaimat már többször is megfogalmaztam a jogalkotó felé, és kértem a nyilvántartási rendszer kiegészítését

³⁸ Természetesen az üzleti titok védelmére vonatkozó hatályos előírások a hatósági munka során is irányadóak.

³⁹ Kvt. 46. § (1) bek. e) pontja

mindazokkal a nem környezetvédelmi célú határozatokkal, amelyeknek meghozatala előtt környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szakkérdést kellett a hatóságnak vizsgálnia. Ez voltaképpen összhangban lenne az 4/2019. (III. 7.) AB határozatból levonható következtetésekkel is. A pontos hatósági nyilvántartás, ellenőrzés a megfelelő eszközök kiválasztásához, a díjak képzéséhez, illetve az egész rendszer működéséhez is elengedhetetlenül szükséges.

Az adatok és nyilvántartások teljességét tehát biztosítani kell, nem engedhető meg, hogy a szervezeti átalakítások, eljárási rendek megváltozásának következtében az adatok teljessége sérüljön, vagy nyilvántartásuk háttérbe szoruljon. Mindezt úgy kell kialakítani, hogy az a környezethasználóknak ne okozzon többlet adminisztratív terhet, ahogy a közigazgatás informatikai fejlesztése, a használt programok folyamatos változása se okozzon többletköltséget a környezethasználóknak, a környezeti teherviselőknél. Hangsúlyozandó az is, hogy az állami szoftverfejlesztés ne okozzon kompatibilitási problémát, többletmunkát és -költséget. Ez ugyanis a környezethasználó szempontjából nem vezet a közigazgatási reformok céljaként nevesített adminisztrációs terhek csökkentéséhez, csupán a költségek jellege változik meg.

Amíg az egyik oldalon az állam által megkövetelt adatszolgáltatáshoz a jogszabályok a gazdálkodó szervezet működését különböző módon és mértékben fenyegető, jobbra objektív szankciókat kötnek,⁴⁰ addig a másik oldalon, az állami feladatellátás elmulasztásával szembeni fellépésre nincsen lehetőség. Az adatok feldolgozása és a monitoring rendszer működtetése az államot terhelő kötelezettség. Az adatszolgáltatás a környezethasználók oldalán jelentős költségeket keletkeztet, és az ellenőrzésért, felülvizsgálatért, a természeti erőforrások használatáért különböző díjakat kell fizetni. A kért adatok az engedélyek, ellenőrzések, felülvizsgálatok eredményén túl önmagukban is jelzik a környezethasználónak, hogy tevékenységük megszervezésekor mire kell külön is figyelniük, mit kell mindennapi tevékenységük részévé tenni. Ha az adatok állami feldolgozása elmarad, az a környezethasználónak azt az üzenetet küldi, hogy az adatokra valójában nincsen szükség a környezet állapotának megismeréséhez, megőrzéséhez, javításához, illetve, hogy mindezen körülmények jelentősége a környezethasználatok során valójában csekély.

Az állam Alaptörvényből fakadó kötelezettsége az adatszolgáltatások hosszú távú kiszámíthatóságának és átláthatóságának, valamint a nyilvántartások megbízhatóságának, bizonyos körben a térítésmentes elérhetőségük biztosítása.

V.2 A gyors és hatékony állami beavatkozás anyagi feltételeinek biztosítása

A korábbiakban elsősorban – a megelőzés és az elővigyázatosság elvének szem előtt tartásával – a tevékenység, a környezethasználat megkezdése előtt alkalmazható eszközökre tettem javaslatot. A IV. pontban pedig – mintegy másik végletként – a környezethasználó – és így az „üzemelés” jellegű környezethasználat – megszűnésének esetén a környezeti állapot változásának, megóvásának hatékony kezelését biztosító eszközöket vázoltam.

Értelemszerűen a környezethasználat folytatása, az „üzemelés” szakasza során is felmerül a szennyező fizet elvének, a környezethasználó felelősségének érvényesítése. Mindez elsődlegesen a preventív eszközök, így az előírt biztosítékok igénybevételével valósulhat meg. Az alkalmazott eszköztárnak azonban a környezeti kár vagy veszélyhelyzet elhárításához kell igazodnia, így minden olyan esetben, ahol a pénzügyi típusú biztosítékok rendszere a cél elérésére bármely oknál fogva (pl. a környezethasználó önkéntes teljesítésének hiányában, az előírt biztosíték kimerülése folytán stb.) nem elegendő, az államnak alkotmányos kötelezettsége intézményes úton fellépni és a további környezetkárosodást, környezeti veszélyt hatékonyan megelőzni. Mindezt a szennyező fizet elvének – akár utólagos – érvényesítésével párhuzamosan, vagyis erre alkalmas normatív és intézményi megoldások alkotásával és alkalmazásával kell megvalósítani.

⁴⁰ Lásd például a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 32/A. § (7) bekezdését, mely szerint elmaradt vagy nem megfelelő adatszolgáltatás esetén a Koordináló szerv a közszolgáltató által nyújtott közszolgáltatásért járó szolgáltatási díj kifizetését az adatszolgáltatásig megtagadhatja, vagy a fix bírságokat, melyek nagysága független a környezethasználó méretétől

Kritikus fontosságú a célhoz kötött, hatékony és gyors állami beavatkozást lehetővé tevő anyagi előfeltételek biztosítása, ennek érdekében pedig azok szabályozási hátterének kialakítása. Ha a felelősség érvényesítésére igénybe vehető eszközöket háromlépcsős hierarchikus rendben alkalmazzuk, ahol:

(i) elsőként tehát az engedélyezés során előírt bármilyen pénzügyi tartalmú biztosíték érvényesítésére,

(ii) másodsorban az elkülönített forrásból finanszírozott, azonnali, visszereseti igénnyel társuló állami beavatkozásra és csak végső esetben,

(iii) harmadsorban az állami felelősségvállalásra kerül sor,

akkor itt a második „fokozatról” van tehát szó. Ebben az esetkörben – a környezethasználó kármegelőzési, kárelhárítási tevékenysége bármely okból történő elmaradásának esetén – ugyanis csakis a hatékony és gyors állami fellépés biztosíthatja azt, hogy a környezeti kár vagy annak veszélye jellegétől függően és kezelésének elmaradása miatt újabb, az állami felelősségi körbe kerülő kár ne keletkezzék, amely végső esetben túlmutat a környezethasználóhoz köthető, biztosíték jellegű elkülönített források felhasználásával kezelhető esetkörön.

Az állami beavatkozás pénzügyi források hiányában nem lehetséges. Az erről való gondoskodás előírását tartalmazza valójában a Kvt. központi költségvetés szerepéről szóló rendelkezése⁴¹, illetve több törvényünk is, ami célhoz köti a környezethasználói befizetések felhasználását, ilyenek a környezetterhelési díjak, valamint a termékdíj is. A környezetterhelési díjakról szóló törvény⁴² indokolása a díjkivetés egyértelmű céljának az e célra szolgáló forrásteremtést tekintette. Ahogy azt az Alkotmánybíróság 1129/B/2004. AB határozatában idézi: *„A környezet fokozódó használatával egyre sürgetőbbé válnak a megóvást és helyreállítást szolgáló intézkedések. A megvalósítás költségeit az állam nem tudja teljes mértékben felvállalni, indokolt tehát a környezethasználók bevonása is a finanszírozásba. Ennek alkotmányos alapja a közteherviselés kötelezettsége, amely mindenkit arra kötelez, hogy a tevékenységéhez, jövedelméhez mérten járuljon hozzá a közösség érdekeit szolgáló kiadásokhoz, így a környezet megóvásának költségeihez.”*

A termékdíj fizetési kötelezettség és a kármegelőzés, valamint kárcsökkentés között ma is szoros a kapcsolat, ami arra utal, hogy az állam a termékdíjra úgy tekint, mint a károk megelőzését szolgáló forrásra, a 2011-ben elfogadott törvény preambuluma ebben a tekintetben majdnem szó szerint megegyezik az 1995-ös törvény 1. §-nak szövegével. A termékdíj – legalább részbeni – elkülönítése egy önálló pénzügyi alapba (amint erre már volt példa régebben), a hatályos szabályozás természetes és szükséges folyománya lenne.

Megjegyzendő, hogy a kármegelőzést szolgáló, a szennyező fizet elve alapján és kifejezett környezetvédelmi cél elérése érdekében kivetett díjak és járulékok felhasználása az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdésével⁴³ a szennyező fizet elvéhez köthető alkotmányos kötelezettség megjelenítésének tekintendő. Ezért a célhoz kötött bevétel felhasználása akkor lesz összhangban az alkotmányos követelményekkel, ha az állam az így begyűjtött forrásokat ténylegesen a kivetés céljának megvalósítására fordítja. A P) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott hármas kötelezettségből sem következhet más, mint hogy az állam által a környezethasználótól e kötelezettség teljesítésére vagy annak elmulasztása miatt beszedett pénzügyi forrásokat a kötelezettség teljesítéséhez szükséges költségek fedezésére fordítsa. Nem győzöm hangsúlyozni, hogy mindegyik sokkal nagyobb beavatkozási költség vagy kárveszély elhárítása érdekében van szükség! Sajnálatos módon tudomásunk szerint nincsenek olyan adatok, számítások, amelyek megmutatnák a kötelezettség teljesítésének, illetve kikényszerítésének elmulasztásából adódó

⁴¹ Kvt. 56. §

⁴² 2003. évi LXXXIX. törvény a környezetterhelési díjakról

⁴³ Alaptörvény XXI. cikk (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.

költségeket, amik aláhúznák a gyakorlati tapasztalatot, hogy a környezetvédelmi követelmények betartásából és betartatásából fakadó hasznok messze meghaladják az azzal járó költségeket. Pedig az ilyen típusú számítások jelentőségét már a banki gyakorlat is tükrözi.⁴⁴

A célhoz kötött környezethasználói befizetéseken túl a környezeti felelősség érvényesítését szolgáló állami beavatkozás forrásait a befizetések elégtelensége esetén biztosíthatják kiegészítő jelleggel az egyéb költségvetési források. Előremutató javaslat lehet, hogy az elkülönített környezetvédelmi célú költségvetési bevételekből befolyó összegek függvényében, azokhoz igazodó, meghatározott százalékos arányban az állam a központi költségvetésből további támogatást, hozzájárulást nyújtson a forrásokhoz. Ez a gyakorlatban is megjelenítené a környezeti felelősségnek az államot és mindenkit terhelő vetületét (Alaptörvény P) cikk), melynek szabályozási alapját a Kvt. mellett ugyancsak a mindenkori költségvetési törvény jelenti.

A hiány megszüntetését elsődlegesen az elkülönített pénzügyi alap és/vagy egy központilag kezelt előirányzat létrehozása szolgálhatja, amely a pénzügyi finanszírozás nehézségeit lenne hivatott megoldani⁴⁵. E körben kizárólag azon esetekre gondolhatunk, amikor a környezethasználó saját teljesítése hiányában, vagy annak alkalmatlansága miatt a hatóság saját beavatkozási lehetőségét kell megalapozni, a nagyobb veszélyhelyzet elkerülése érdekében.⁴⁶

A környezeti kár terjedésének megelőzését, a hatékony beavatkozást szolgáló elkülönített forrás éppen arra a célra lenne felhasználható, hogy ne következzen be olyan mértékű szennyezés, ami később már csak az állami felelősségi körbe kerülve kezelhető, vagyis az állam környezeti kármentesítési kötelezettségeihez tartozna – és tegyük hozzá, amelynek várható mértéke jelentősen meghaladná az esetleges azonnali beavatkozás költségeit. A környezeti károkat a hozzájuk kapcsolódó kármentesítési költségek alapján három csoportba sorolhatjuk: 1. *csekély mértékű*: a költségek tízmillió forint alatt maradnak; 2. *közepes értéket képviselő ügyek*: a költségek néhány százmillió forint körül mozognak; 3. *jelentős költségű beavatkozások*: a költségek elérik a milliárdos vagy akár nagyobb összeget is⁴⁷. A tapasztalat azt mutatja, hogy az időbeli késlekedés a költségek nagyságrendbeli – akár exponenciális - növekedését eredményezheti. Ezzel párhuzamosan természetesen a már rendelkezésre álló, a visszkereseti igény érvényesítésére szolgáló eszközök⁴⁸ joggyakorlatba való átültetését segítő szabályozási elemek beépítése is szükséges. Ezek közé tartozik pl. az eljáró hatóságok és a kárelhárításban részt vevő környezethasználók számára az adatbázisokhoz való térítésmentes hozzáférés lehetőségének megteremtése.

Annak érdekében, hogy a hatóság számára a kármegelőzés azonnal hozzáférhető anyagi forrását biztosítani lehessen, egyrészt szükség van valamennyi lehetséges, amúgy is alapvetően környezetvédelmi célra szánt bevételi forrás figyelembevételére, a központi bevételi oldalon történő együttes megjelenítésére, a már létező és a lehetséges források feltérképezésére a célirányos elkülöníthetőség meghatározása érdekében. Másrészt szükség van az államháztartásra vonatkozó

⁴⁴ A Világbank a finanszírozásra váró projektek esetén a társadalmi, környezeti hatásokat is értékelve vizsgálja, és veszi számba a hasznokat és költségeket (shadow pricing).

⁴⁵ A környezetvédelmi célú forrásteremtés, ami a károk elhárítását is szolgálta, az évek során különböző formát vett fel. Kezdetben alaként létezett: Központi Környezetvédelmi Alap (KKA), később fejezeti kezelésű előirányzatként jelent meg (Környezetvédelmi Alap Célfeladatok – KAC), a környezetvédelem és a vízügy egy minisztériumhoz kerülését tükrözte a forrás neve is (megjelent benne a vízügyi cél előirányzat: KÖVICE), illetve egy időre kifejezetten a kármentesítési program nevesítésével tűnt fel a költségvetési törvényben (Országos Környezeti Kármentesítési Program – OKKP). Mindezek azonban a szóban forgó, elsődlegesen a már folyamatban lévő vagy még tervezett kockázatos környezethasználatok során előálló szennyezések, veszélyhelyzetek esetenkénti kezelésére nem fókuszáltak.

⁴⁶ Megjegyzendő továbbá, hogy az érintett szektor gazdasági szereplői önkéntes csatlakozással és befizetéssel maguk is létrehozhatnak egyfajta kockázati közösségen alapuló elkülönített pénzügyi alapot, amely ezekben az esetekben a környezethasználók számára elérhető pénzügyi támogatást nyújt. Ez azonban nem az állami beavatkozást segíti, hanem a környezethasználók önkéntes helytállását, erre az esetekre a leírtak nem vonatkoztathatóak.

⁴⁷ 20 éves az Országos Környezeti Kármentesítési Program, szerk.: Péntekné Balogh Ildikó, Hermann Ottó Intézet, Budapest, 2016. 38. o.

⁴⁸ Kvt. 102/B.§ és 102/A.§ (5) bek. b) pontja értelmében a hatóság bármely szakban saját maga is megteheti mindazon intézkedéseket, amire a szennyezőt köteleznék, vagy amit a környezethasználó a kötelezés ellenére sem tett meg. Sőt, a megelőlegezett költségek fedezésére az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető, de akár ingó vagyona is jelzálogot keletkeztethet.

hatályos keretek közé illeszthető, valamennyi szereplő számára elfogadható és méltányos konstrukció kialakítására, mely figyelembe veszi a környezethasználók oldalán az adott tevékenységhez kötődő terheket, hiszen utóbbiak összességének növelése nem lehet cél.

Az állami beavatkozás pénzügyi forrásának elkülönítésére az alábbiakban leírt peremfeltételek keretei közt számos lehetőség és változat javasolható, azokon belül a tényleges rendszer az előnyök és hátrányok mérlegelésével születő politikai akarat és központi döntés kérdése. A döntés függvényében Magyarország éves költségvetésének – a bevételek célja és a kiadások közötti összhang megteremtését szolgáló – módosításával, illetőleg az erre vonatkozó jövőbeni tervezés révén elkülöníthető a szükséges pénzügyi forrás, és meghatározható a felette való rendelkezés rendszere is.

A forrás elkülönítés két legismertebb formája az alap, illetve a költségvetési előirányzat. Bár a pénzügyi kormányzat az alapok létrehozását általában nem támogatja, mégis a pénzügyi alap mint forma nem lenne idegen a jelen költségvetési rendszertől sem, hiszen a kormányzat a számára kiemelten kezelt célok eléréséhez szükséges pénzügyi forrásokat nevesített alapokban tartja.⁴⁹ A környezetvédelmi célú alap létrehozása üzenetértékű lenne, jelezve, hogy az Alaptörvény által védett környezeti értékek és a környezet állapotától függő egészség védelmét a Kormány a kiemelt célok között tartja számon, és akként is kezeli.

Az állami beavatkozáshoz szükséges forrás ugyanakkor az éves költségvetési törvényben egy központi, a Pénzügyminisztériumhoz tartozó fejezeti kezelésű előirányzatként is megjeleníthető. A Pénzügyminisztérium általi kezelést indokolná, hogy a környezeti felelősség érvényesítésében részt vevő, állami feladatokat ellátó igazgatási és hatósági szervek különböző minisztériumokhoz tartoznak. Ezért egy minisztériumhoz rendelt fejezeti forrás nem lenne alkalmas arra, hogy mindazon minisztériumok és szerveik, amelyek a környezeti felelősség érvényesítésében részt vesznek, hozzáférhessenek a forráshoz. A környezeti felelősség kikényszerítésében részt vevő hatóságok integrált hatósági rendszerben működnek, hiszen sem a környezetvédelmi, sem a természetvédelmi, sem a vízügyi hatóság nem rendelkezik önálló szervezettel, így a források célirányos felhasználásának nincsen meg a szervezeti garanciája. Ugyanakkor felmerülhet kérdésként az is, hogy a Pénzügyminisztérium mennyire alkalmas a szakmai követelmények meghatározására. E probléma a forráshoz való hozzáférés eljárási szabályaival orvosolható.

Az elkülönített alaphoz képest a fejezeti kezelésű előirányzat előnye és hátránya is azonos: kevésbé érvényesíti a bevételi és kiadási oldal erőteljes összekapcsolódását – a „címkézett” költségvetést –, így nagyságrendjének meghatározása csakis a feladat volumenéhez igazodik. A környezeti károk és közvetlen veszélyhelyzetek felszámolása érdekében szükségessé váló hatósági fellépés pénzügyi forrását jelentő alaphoz vagy előirányzatnak az államháztartási szabályok közé illesztése a tervezhetőség szempontjából nem könnyű feladat. A bevételi oldal a szabályozás függvényében lehet célhoz rendelt és így kevésbé bizonytalan, a kiadások azonban jellemzően váratlanok és nagyságrendileg is csak nehezen tervezhetőek. Már folyamatban lévő kármentesítések költsége akár a monitoring szakban felmerülő újabb körülmény hatására lényegesen, akár nagyságrendileg is változhat. A Pénzügyminisztériumhoz, mint központhoz rendelt fejezeti kezelésű előirányzat nagyságrendjének meghatározásához kiindulási alapul szolgálhat a környezeti felelősség körébe tartozó és határidőre nem teljesített kárfelszámolási, illetve kármentesítési kötelezések számba vétele, valamint azok teljesítésének becsült forrásigénye, melyhez információt a környezethasználatokat terhelő kötelezésekről, azok teljesítésének állapotáról, a teljesítés elmaradásnak várható környezeti hatásairól, ezek kezelésének költségeiről szóló nyilvántartások biztosíthatnak.

⁴⁹ Az Áht. 14.§ (2) bek. alapján az elkülönített pénzügyi alapok – a 2019. évi költségvetésben számos ilyen alap található: Nemzeti Földalap; Nemzeti Foglalkoztatási Alap; Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap; Bethlen Gábor Alap; Központi Nukleáris Pénzügyi Alap; Nemzeti Kulturális Alap;– és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai alaponként külön fejezetben szerepelnek a központi költségvetésben.

A pénzügyi alap/előirányzat felhasználhatóságára vonatkozó és az afeletti rendelkezések kialakításának meghatározásakor elsődleges és alapvető kritérium, hogy a szóban forgó pénzügyi alapot/előirányzatot kizárólag a környezethasználó teljesítésének bármely okból történő késlekedése, elmaradása miatt fenyegető vagy már bekövetkezett jelentős környezeti károk felszámolásának, a közvetlen veszélyhelyzetek megszüntetésének állami (hatósági) végrehajtására lehessen felhasználni, természetesen a visszatérítési igény érvényesítésének szükségességével.⁵⁰

Kritikus kérdés, hogy az egyedi ügyben eljáró és/vagy végrehajtást kezdeményező hatóságok hogyan és milyen feltételekkel férhetnek hozzá a pénzügyi alaphoz vagy az előirányzathoz. A megelőzés és elővigyázatosság elveit szem előtt tartva mindenképpen olyan hozzáférési megoldás szükséges, amely időben és hatékonyságában lényegesen jobb annál, mint amire egyébként most is mód van, nevezetesen amikor a központi döntéshozatal a forrás egyedi elkülönítéséről és biztosításáról ad hoc döntést hoz. A közigazgatási reform során szükséges annak vizsgálata, hogy a közigazgatási feladat- és hatáskörök miként befolyásolják a forrás elérését, továbbá az állami beavatkozás hatékonyságának növelése érdekében ez miként javítható és gyorsítható. Az időfaktor, a gyors reagálás ebben a helyzetben jelentős költségcsökkentő tényező. Ehhez arra van szükség, hogy a hozzáférésre vonatkozó szabályok egyszerűek és kiszámíthatóak legyenek, ezért elsősorban eljárási és nem tartalmi döntéshozatalt kívánjon meg a forrás kezelőjétől. Ezt indokolná, hogy a forrás lehívását csak az állam szakmai szervei kezdeményezhetnék.

Az állami beavatkozáshoz szükséges forrásokat elérhetővé kell tenni tehát, ha az állami szerv megfelelő dokumentumokkal igazolja, hogy:

1. a környezethasználó a környezeti felelősség körébe tartozó kötelezést sem határidőre, sem a határidő lejáratá utáni felszólításra nem teljesítette, vagy a környezethasználó ismeretlen;
2. a környezethasználó nem rendelkezik olyan garanciákkal, amelyek a beavatkozás fedezetét szolgálnák, illetve azok a költségeket csak részben fedezik;
3. mekkora az a várható költség, ami a kötelezés teljesítéséhez szükséges állami beavatkozás során felmerül.

A szabályok között kell megjeleníteni a felhasznált állami forrás környezethasználó általi visszafizetési kötelezettségét is. Kiemelendő, hogy az állami forrásokkal kapcsolatban is általános elvárásként fogalmazható meg a környezethasználói pénzügyi biztosítékokkal szembeni hármas követelménynek való megfelelés: legyen megbízható, elégséges, elérhető.

Az állami beavatkozás lehetőségének biztosítása kapcsán meghatározó az is, hogy a tényleges beavatkozást ki végzi: maga az állam, valamely szervezete révén vagy az állam megrendelésére külső szervezet. Ez utóbbi esetben nem kerülhető meg annak tisztázása, hogy mi az állami beavatkozások megszervezése és a közbeszerzési eljárások viszonya, kivételt jelentenek-e a szabályok alól, avagy megfogalmazhatók-e sajátos szabályok. Kiemelt kérdés, hogy a különböző szervezeti megoldások (i) kit és miként tesznek a közbeszerzési szabályok hatálya alá tartozó jogalannyá; (ii) a beavatkozás megelőző, vagy reagáló védelemnek minősül-e; (iii) indokolja-e a fellépést rendkívüli sürgősség, és ha igen, akkor az miként befolyásolja a különböző eljárási módokat. Végeterül nem szabad megfedkezni arról sem, hogy minden ilyen jellegű alap/előirányzat felhasználás felveti azt a kérdést, vajon miként kerülhető el, hogy mindez az európai jog szempontjából meg nem engedett állami támogatásnak minősüljön.⁵¹ Ennek kapcsán vizsgálendő, hogy mi az állami beavatkozás

⁵⁰ Külön témakör ezen belül az alap forrásainak az esetlegesen az állami felelősségi körbe tartozó kármentesítések, az OKKP keretei közt zajló környezeti károk felszámolására – ahol a végrehajtás elakadása számos alkotmányos problémát is felvet – fordíthatósága. Jelen pont nem foglalkozik a történeti károk mentesítésének finanszírozásával, a hatékony és gyors állami fellépés célja ebben az esetkörben épp annak elkerülése, hogy újabb jelentős, évtizedeken át ható szennyezések keletkezzenek.

⁵¹ Az EUMSZ 107. cikk szerint a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. A 107. cikk (2) bekezdése szerint azonban a közös piaccal összeegyeztethető a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás. A javaslatot e rendelkezések kontextusában is vizsgálni kell. Releváns lehet továbbá a Szerződés 107. és 108. cikke

viszonya az általános gazdasági, illetve a nem gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz. Az uniós szabályok miatt a kérdéses jogi helyzetet – ideértve a közbeszerzésre vonatkozó szabályokat is – időben tisztázni kell, szükség esetén a Bizottság szakértőivel is egyeztetve, noha általában a környezeti károk kezelése – éppen az időtényező kiemelt, és végső soron a gyors és hatékony beavatkozás révén az állami költségeket csökkentő jellege miatt – kivételként értékelendő.

V.3. A hatósági rendszer működésével kapcsolatos kérdések

Az elővigyázatosság és a megelőzés elve, a szennyező fizet elve és a környezeti felelősség maradéktalan érvényesüléséhez nélkülözhetetlen egy olyan hatékony intézményrendszer, emellett a hatóságok kezében egy olyan eszközrendszer, mely alkalmas a környezeti szempontok érvényesítésére. E kötelezettség az Alaptörvényből fakad és ennek teljesítését vállalta a Kormány, amikor a közigazgatási reformot a Magyary Program alapján indította el, és a közigazgatás céljaként a Jó Állam elérését tűzte ki. A környezeti felelősség rendszerének megújítása során is emlékeztetni kell arra, hogy „[a]z állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.” A Magyary Program a közjó fogalma alapján az állammal szemben hármass kötelezettség teljesítését fogalmazta meg:

1. az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt;
2. az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében;
3. az állam egyetlen önérdelke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremti a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számon kérhetőségét.”⁵²

A Magyary Program ezen célkitűzései összhangban állnak a nemzet közös örökségével, illetve az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való joggal kapcsolatos alkotmánybírói döntésekkel. A környezeti felelősség kikényszerítéséhez szükséges hatósági feltételek értékelésekor az Alkotmánybíróság határozatai, valamint a Közigazgatás – Közszolgáltatás – Fejlesztési Operatív Programban foglaltak iránymutatásul szolgálnak.

A környezeti felelősségi szabályozás megújítása szükségessé teszi az állami szerepvállalás, valamint az állami igazgatási és hatósági feladat- és hatáskörök érvényesülésének felülvizsgálatát, továbbá annak értékelését, hogy milyen feltételek szükségesek egy sokszínű megelőzési- illetve szankciórendszer működéséhez. A legfőbb érdek a károk keletkezésének megelőzése, a már megtörtént károkozás esetén a hatások mérséklése, kezelése és végül a speciális és generális prevenciót is szolgálva a szankció alkalmazása a szennyezővel szemben. A kormány szervezetalakítási szabadsága nem korlátlan, az igazgatási és hatósági feladatokat ellátó állami szerveknek alkalmasnak kell lenniük feladat- és hatáskörük ellátására, a jogszabályokban, határozatokban rögzített anyagi jogi követelmények kikényszerítésére. Az állam a környezetvédelem területén intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan felel az intézményrendszer hibáiért és a feltételek biztosításáért is. Ezt erősítette meg az Alkotmánybíróság az intézményrendszer átalakításával foglalkozó döntésében, amikor szükségesnek tartotta alkotmányos követelmény fogalmazását, és mulasztásos alaptörvény-ellenességet állapított meg az új döntéshozatali mechanizmus sajátos eljárási garanciáinak hiánya miatt. Arra is emlékeztetett, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a jogalkotónak eljárási garanciákat is nyújtania kell az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a hatályos eljárási szabályozás lényeges tartalma hiányos. „Nem szól arról, hogy az eljáró közigazgatási hatóságoknak kifejezett megállapítást kell tennie határozata rendelkező részében az engedély alapján kifejtett tevékenység környezet és természetvédelemre gyakorolt hatásáról. Az egészséges

alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetőségéről szóló, a Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.). A javaslatot e rendelkezések kontextusában is vizsgálni kell.

⁵² Magyary Program MP 12, 6.

környezethez való jog Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és a XXI: cikk (1) bekezdéséből levezetett tartalma (az elővigyázatosság és a megelőzés elve), megerősítve az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseivel is, azt az objektív követelményt támasztja a törvényalkotóval szemben, hogy kifejezett rendelkezésekkel szabályozza akár az Ákr.⁵³-ben, akár az ágazati törvényekben azt, hogy miként szükséges megjeleníteni a hatósági döntés rendelkező részében a környezeti elem, természeti érték megóvására vonatkozó megállapítást. A hatáskör mikénti gyakorlásának – annak indokaival együtt – kétség kívül megállapíthatónak kell lennie a döntésből.”⁵⁴ Mindez a környezeti felelősség érvényesítésének feltételrendszerét közvetlenül befolyásolja, különösen azért is, mert az Országgyűlés az Alkotmánybíróság által megadott határidőig – 2019. június 30-ig – jogalkotói feladatának nem tett eleget.

E körben ezért konkrét javaslatként fogalmazható meg, hogy az Ákr.-ben vagy az ágazati törvényekben kerüljön rögzítésre, hogy a környezetvédelemért és természetvédelemért felelős főosztályok legyenek a környezetvédelmi- és természetvédelmi feladat- és hatáskörök címzettjei, és környezetvédelmi vagy természetvédelmi szakkérdés felmerülésekor mindig kötelező legyen a környezethasználat helye szerint illetékes főosztályokat megkeresni, a véleményüktől, állásfoglalásuktól való eltérésre ne legyen lehetőség, illetve, ha az eltérést más alkotmányos jog vagy érték védelme mégis szükségessé és elkerülhetetlenné teszi, akkor annak indokai a határozatban rögzítésre kerüljenek.

Megfelelő jogérvényesítési rend biztosítása szükséges a környezetvédelmi és természetvédelmi főosztályok számára arra az esetre, ha valamilyen oknál fogva nem volna lehetőségük környezetvédelemmel vagy természetvédelemmel kapcsolatos kérdésekben véleményt formálni, vagy az adott véleményüktől eltérnek, azt nem veszik figyelembe. Ez állna összhangban az Alkotmánybíróság 4/2019. (III. 7.) határozatában foglalt megállapításával, mely szerint: „*az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből fakadó mulasztással előidézett alaptörvényellenesség áll fenn, mivel a hatályos törvényi szabályozás nem írja elő, hogy az eljáró közigazgatási hatóságnak kifejezett megállapítást kell tennie határozata rendelkező részében az ügy környezet- és természetvédelemre gyakorolt hatásáról.*”⁵⁵

Egyértelművé kell tenni továbbá azt is, hogy ha bármely hatósági eljárásban felmerül a környezetvédelemmel vagy természetvédelemmel kapcsolatos szakkérdés vizsgálata, akkor biztosítani kell az érintett környezet- és természetvédelmi társadalmi szervezetek ügyféli jogállását, (ez következik a 2001. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett Aarhusi Egyezményből is) és vissza kell állítani az önkormányzatok ügyféli jogállását.

A gazdasági szereplőket segítő, együttműködésen alapuló szakmai tájékoztatás, a terepi jelenlét és a gyakoribb helyszíni ellenőrzések lehetőségének megteremtése mind elengedhetetlen feltételek a közigazgatási reform által célzott hatékonyság javulásához a környezeti felelősség érvényesítése terén. Akkor, amikor az állam egyre inkább számít egyrészt arra, hogy az állampolgárok és gazdasági szereplők rendelkeznek a megfelelő szakmai ismeretekkel annak eldöntéséhez, hogy tevékenységük milyen hatást gyakorolhat környezetükre, másrészt arra, hogy az anyagi jogi, valamint más szakmai követelményeket betartják, akkor a károk megelőzése érdekében elengedhetetlen, hogy az állam a terepi jelenlét megerősítésével, az ellenőrzések számának növelésével segítse a jogalkalmazást, illetve feltárja az illegális tevékenységeket. Ez minden olyan hatósággal és állami szervvel szemben elvárás, amelynek közvetlenül vagy közvetve feladata a környezeti elemek mennyiségi és minőségi védelme, a környezeti állapotromlás egészségkárosító hatásának megelőzése és kezelése. A hatékony ellenőrzés az alkotmányos követelmények megtartásában és megtartatásában garanciális értékű, különösen arra tekintettel, hogy egyre többször a megelőzést szolgáló engedélyezési rendszert a bejelentés váltja fel, sőt az sem minden esetben kötelező. Az eljárási szabályok, illetve az anyagi jogi követelmények meghatározási módjának megváltozásával nem sérülhet az anyagi jogi szabályok kikényszeríthetősége. Az Alkotmánybíróság gyakorlatából is következően a környezeti

⁵³ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény

⁵⁴ 4/2019. (III. 7.) AB határozat [93]

⁵⁵ 4/2019. (III. 7.) AB határozat 2. pont

felelősség érvényesítése során az elővigyázatosság és a megelőzés elve előnyt élvez, hiszen „[...] az egészséges környezethez való jog eltérő szemléletű jogvédelmet igényel, mint más alapjogok. Ennek oka, hogy a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}.” Az Alkotmánybíróság ismételten kiemelte a megelőzés elsőbbségét a szankcionálással szemben, mert „[...] a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.”⁵⁶

Az államnak olyan feltételeket kell teremtenie a hatósági munkához, amelyek között a hatóságnál dolgozók meg tudnak győződni a környezethasználó által beadott bizonyítékok valóságtartalmáról, igazáról. A hatósági döntés megalapozottságának egyik feltétele, hogy a döntéshozók között mindig legyen olyan személy, aki megfelelne a környezethasználó által benyújtott, a környezeti felelősség érvényesítésében szerepet játszó dokumentumok készítőjével szemben támasztott szakmai követelményeknek, függetlenül attól, hogy az mely környezeti elemet érinti.⁵⁷ Ez az elvárás fogalmazódik meg a hatósági laboratóriumok akkreditációjával kapcsolatos követelmények meghatározásakor is.

A pénzügyi biztosítékok hatékonyságának elengedhetetlen feltétele, hogy a hatóságoknál legyenek olyan szakemberek is, akik rendelkeznek a pénzügyi garanciákkal kapcsolatos hatósági döntések meghozatalához szükséges képzettséggel és ismeretekkel. A hatóságtól elvárható, hogy a kötelezések végrehajtása érdekében mindent megtegyen, és a kötelezettség nem teljesítése esetén a végrehajtás költségét legalább kötelezettséggént megjelenítse. Hangsúlyozandónak tartom az ahhoz szükséges feltételek megteremtését, hogy a hatóság is jogosított legyen felszámolási eljárást indítani, vélelmezve a fizetéseképtelenséget, ha a környezethasználó a kötelezéseknek arra hivatkozva nem tesz eleget, hogy nincsen rá pénzügyi kerete. A környezeti teher és kárveszélyek megjelenését, a környezeti károk növekedését előzheti meg a hatóság, ha időben lép fel, esélyt adva arra, hogy a környezethasználó vagyonaiból a szükséges intézkedések költségei fedezhetőek legyenek. A hatóságoknak a hatályos szabályok szerint is számos lehetőségük van arra, hogy fellépjenek, azonban az aktív beavatkozásra vonatkozó szabályok hiányoznak, pótlásuk hitelezővédelmi szempontból is indokolható. Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a szennyező fizet elve magában foglalja az ismeretlen környezethasználó ismertté válása esetén a felelősségi szabályok érvényesítését, ideértve az állam által fedezett költségek megtérítésén túl a vezető tisztségviselők elleni fellépést is.

A közigazgatás szakmai továbbképzései nem szakíthatók el azoktól a szakmai képzésektől, követelményektől, amelyeket a környezethasználóktól megkövetelünk. Az egységes joggyakorlat kialakításához elengedhetetlen az is, hogy a környezethasználó is tisztában legyen azokkal az eljárásjogi követelményekkel, amelyek a hatósági munkát meghatározzák. Meg kell teremteni az összhangot a közigazgatásban dolgozók és a környezethasználók képzése, illetve a személyi állománnyal szembeni elvárások között. A szakmai elvárásokat teljesítő állami alkalmazottak foglalkoztatása önmagában azonban nem elégséges. Az Alkotmánybíróság megállapította⁵⁸, hogy ezek alkalmazásakor „[...] az Alaptörvény P) cikke (1) bekezdéséből és XXI. cikke (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági hatáskör címzettje döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá.” A környezeti felelősség kiszámíthatóságához, a jogbiztonsághoz hozzátartozik a hatósági mérlegelés alapját szolgáló szempontok jogszabályokban való rögzítése, és az egységes hatósági joggyakorlat kialakulása, kialakítása. A szakmai irányításért felelős minisztériumok kötelezettsége a hatósági

⁵⁶ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [78]-[80]

⁵⁷ Számos tervezői munkához például előírás a megfelelő számú terv és szakmai idő eltöltése, kötelező képzéseken való részvétel.

⁵⁸ Tvt. 38/A. § (1) A védett természeti területre közvetlen kihatással lévő vagy azt közvetlenül érintő eljárásokban a természetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági eljárás keretében vagy szakkérdésként kell vizsgálni.

(2) A hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az (1) bekezdés szerinti vizsgálat alapján az természeti értéket vagy védett természeti területet veszélyeztetne vagy károsítana.

Kvt. 66/A. § (1) A környezethasználattal járó tevékenység engedélyezésére irányuló hatósági eljárásban a környezetvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági közreműködés keretében vagy szakkérdésként kell vizsgálni.

(2) A hatóság a tervezett tevékenység elvégzéséhez nem járulhat hozzá, ha az környezeti elemet veszélyeztetne vagy károsítana.

joggyakorlat egységessé tétele, de az ehhez kiadásra kerülő miniszteri utasítás csak akkor tud hatékony eszközzé válni, ha annak tartalmát a környezethasználók és a környezeti teherviselők is megismerhetik, az átláthatóság, az esetleges számon kérhetőség, valamint az eljárások során való hivatkozhatóság érdekében.

A hatóságokkal szembeni alkotmányos követelményből fakad az is, hogy a hatóságoknál dolgozók létszáma tegye lehetővé a benyújtott dokumentumok érdemben történő értékelését. A tényállás tisztázása feltételezi, hogy az ügyintéző rendelkezik annyi idővel, hogy a kérelmet, annak teljességét megismerje, ellenkező esetben a döntés tényállását érdemben nem a hatóság tisztázza, hanem a környezethasználó. A hatósági döntésekkel szembeni bizalomvesztéshez vezet, ha a hatóság a környezethasználó álláspontját érdemi felülvizsgálat nélkül elfogadja döntésének alapjaként, miközben a környezetvédelmi hatósági hatáskör alapítás és feladattelepítés célja éppen az, hogy legyen olyan állami szereplő, aki a környezeti és környezet-egészségügyi szempontokat figyelembe veszi, a környezet védelméhez szükséges feltételeket megfogalmazza, és azoknak érvényt szerez, rákényszerítve a környezethasználót azok tiszteletben tartására. Az is alapkérdés, legyen a hatóságnál olyan személy, aki a környezethasználó jelzésére azonnal a helyszínre tud menni, és ott a környezethasználó tájékoztatása alapján gyors döntést tud hozni az intézkedési tervek jóváhagyásáról.

Ahogy az állam elvárja a környezethasználótól, hogy biztosítsa azoknak a költségeknek a fedezetét, amely a dologi és személyi feltételek fejlesztéséhez kell, úgy az államnak is biztosítania kell ezeket a költségeket a saját szervezeténél. A pénzügyi források csökkentése nem veszélyeztetheti a környezeti felelősség megállapításához szükséges adatok megbízhatóságát. A környezethasználók által beküldött adatok feldolgozása és állami feladatellátás keretében történő beszerzése, a nyilvántartások karbantartása nem maradhat el azért, mert az adott állami szervezetnél nincsen megfelelő létszám, hiányoznak a dologi feltételek, vagy a pénzügyi fedezet. Nem fogadható el az olyan hivatkozás, hogy valamely tény, adat, vagy jogi jelleg ingatlan-nyilvántartási bejegyzése azért marad el, mert az ingatlan-nyilvántartást vezető szervnél hiányzik hozzá a kapacitás, vagy a bejegyzést kérő szervnél a bejegyzési díj fedezete.⁵⁹ Ahogy az sem lehet kibúvó, hogy adatok azért hiányoznak, mert az adott állami szervnél nincsen elég szakember, aki képes lenne az anyagi jogi szabályok betartását ellenőrizni, a mulasztásokat feltárni, a jogellenes magatartással szemben fellépni, a terepen megjelenni.

A környezeti felelősség érvényesítése szempontjából kiemelt jelentőségű, hogy a területet érintően a környezetvédelemért felelős szakminiszter szakmai irányítási feladatait megfelelően tudja gyakorolni. Az integrált közigazgatási szervezetek hatályos szabályozása a szakmai irányításhoz szükséges eszközöket csak részben biztosítja, ezért azok erősítése indokolt.⁶⁰ Ennek hatékonyságához hozzátartozik az állami feladatokat ellátó szervezetek számára kötelező szakmai utasítás kiadásának lehetősége, függetlenül a feladat ellátásával felruházott szervezet, vagy szervezeti egység intézményi hovatartozásától. Ahogy a hatóságok feladatellátása és hatáskör gyakorlása elsősorban kötelezettség, úgy a szakminisztérium szakmai irányítói feladatellátása is kötelezettség, amelynek teljesítéséhez elengedhetetlen a megfelelő hatáskör és anyagi források biztosítása, ezért. A környezetvédelem olyan komplex szakmai terület, ahol a szakmai tudás, valamint egy adott terület környezeti állapotának és az arra hatást gyakorló tevékenységeknek az ismerete kiemelt jelentőségű. A szakminisztérium irányítási feladatai közé tartozónak kell tekinteni a szakmai feladatok ellátásához szükséges személyi, tárgyi és pénzügyi források meghatározását, a feladatot ellátókkal szembeni szakmai követelmények megállapítását, így a szakmai továbbképzések tartalmának, módjának és gyakoriságának előírását, valamint mindezeknek a szakminiszter által történő évenkénti értékelését.

⁵⁹ A Natura 2000 területek feltüntetésére, a természetvédelmi céllal összhangban álló művelési ág rögzítése többek között ezért marad el.

⁶⁰ 2010. CXXVI. tv. és a 86/2019. (IV.23.) Korm. rendelet.

A környezeti felelősség kiszámíthatóságához, a jogbiztonsághoz hozzátartozik a hatósági mérlegelés alapját szolgáló szempontok jogszabályokban való rögzítése, és az egységes hatósági joggyakorlat kialakulása, kialakítása. A szakmai irányításért felelős minisztériumok kötelezettsége a hatósági joggyakorlat egységessé tétele, de az ehhez kiadásra kerülő miniszteri utasítás csak akkor tud hatékony eszközzé válni, ha annak tartalmát a környezethasználók és a környezeti teherviselők is megismerhetik, az átláthatóság, az esetleges számon kérhetőség, valamint az eljárások során való hivatkozhatóság érdekében.

A környezeti felelősség érvényesítésében különleges szerepet tölt be az állam mint tulajdonos is. Az Alkotmánybíróság több határozatában is kiemelte a tulajdonos államot az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, valamint a 38. cikk (1) bekezdése alapján terhelő kötelezettséget.⁶¹ E kötelezettségeinek akkor tesz eleget, ha a környezeti felelősség végrehajtásának kikényszerítésében ő maga is aktívan részt vesz, egyrészt a tulajdonosi érdeket képviselő szervezetektől elvárja és számon kéri a környezet állapotának folyamatos figyelemmel kísérését, veszélyeztetésük, károsításuk esetén a szükséges intézkedések megtételét, másrészt kezdeményezi az állami tulajdonban lévő alkotmányos értékek védelmét szolgáló hatósági határozatok, különösen a kötelezések kikényszerítését.

VI. A történeti károk, valamint az állami felelősségi körbe vont károk kezelése

Jóllehet a környezeti felelősség elsődleges kérdése a jövőbeni helyzetek megfelelő kezelése, mindenképpen szükségesnek tartom az állami felelősségi körbe tartozó kármentesítéseket is érinteni. Az eddig tárgyalt állami fellépés célja az, hogy a gyors és hatékony beavatkozás elmaradása miatt ne keletkezzék állami felelősségi körbe kerülő és egyre csak növekvő környezeti kár. Az mindenki számára ismert, hogy a múltban bekövetkezett környezeti károk megelőzésének elmaradása milyen komoly veszélyt jelent a környezet állapotának romlásán keresztül az emberi egészségre és vagyonra. Megkerülhetetlen ezért, hogy a környezeti felelősség rendszerének keretei között a múltban kialakult környezeti károkkal is foglalkozzunk, még akkor is, ha az ELD irányelv hatálya nem terjed ki a 2007. április 30-a előtti kibocsátásokra, bekövetkezett káreseményekre, még pontosabban azokra, amelyeket – már e dátum előtt – ténylegesen befejezett tevékenység okozott. Az irányelv hatálya és a hazai jog tényleges alakulása e tekintetben nincs szoros összefüggésben.⁶² A környezet állapotában történt változás gyakran évtizedek múlva okoz jelentős mértékű károkat, amelyek folyamatos emberi beavatkozást és pénzügyi forrás biztosítását igénylik, akkor is, ha a környezethasználó tevékenységével már rég felhagyott, vagy akár már nem is létezik. Ezért is szükséges a történeti kár-felszámolás finanszírozásának az előző pontban tárgyalt esetektől való következetes megkülönböztetése.

A történeti károk kezelése a jelen és a jövő nemzedékeknek nem csupán környezet- és egészségvédelmi, hanem gazdasági érdeke is, hiszen minél később kerül sor a beavatkozásokra, a kár felszámolása annál nagyobb terhet ró a költségvetésre.⁶³

Mindezek miatt a múltban történt környezetszennyezések pontos adatokon alapuló nyilvántartása és nyilvánossága e körben is elengedhetetlen az érintettek – az állami/önkormányzati

⁶¹ 13/2018. (IX. 4.) Indokolás [54]

⁶² ELD irányelv 17. cikk

⁶³ Példaként említhető Abasár ivóvízbázisának szerves oldószerral történt elszennyeződése, ahol a több évtizede befejezett környezethasználatból adódó szennyezés miatt nemcsak új ivóvízbázist kellett keresni, és új hálózatot kiépíteni, hanem az elszennyezett vízbázist is meg kell tisztítani. Ez hosszú távú feladat, hiszen évtizedekig tart, amíg a szennyeződés eltávolítható lesz, és még akkor is kérdés, hogy ugyanaz a vízminőség visszaáll-e valaha. Az Abasár ivóvízellátását biztosító kutak elszennyeződése miatt a Kormány először 2013-ban hozott határozatot a szennyezés feltárásához és az ivóvízellátás biztosításához szükséges intézkedések költségeinek fedezésére (1817/2013. (XI. 14.) Korm. határozat). 2015-ben a felszíni vízvezetés támogatására volt szükség (1556/2015. (VIII. 7.) Korm. határozat), 2017-ben a szervesoldószer-szennyezettséggel kapcsolatos első kármentesítési lépések költségfedezetéről (1524/2017. (VIII. 14.) Korm. határozat), míg idén a károk helyreállításához és a tisztított víz hasznosításához köthető költségek viseléséről rendelkezett a Kormány (1283/2019. (V. 15.) Korm. határozat). A kormányhatározatok azonban még mindig nem tükrözik azokat az üzemeltetési költségeket, amelyek a szennyezés felszámolásához kellene – mostani tudásunk szerint – akár 30 éven keresztül.

szereplők, a környezethasználók és a környezeti teherviselők – döntéseinek, igényérvényesítésének megalapozásához. Ugyanígy az ún. prioritási lista elkészítése és nyilvánosságra hozása is megkerülhetetlen feladat a pénzügyi tervezhetőség és a környezeti elemek védelme érdekében. A már feltárt, beazonosított környezeti kárhelyszínek között indokolt a kár mértéke, jellege, valamint a veszélyeztetett környezeti elem, a szennyezés terjedésének jellemzői, továbbá az emberi egészségben, vagyonban jelentkező kár vagy kárveszély mértéke szerint fontossági és időbeli sorrend rögzítése.

Megjegyzést érdemel, hogy az ilyen súlyozás nagyobb gazdasági szereplőknél (MOL, MÁV, Honvédség) általánosan meghatározott szempontok szerint kialakítva, de egyedileg elkészítve már működik, a kármentesítés ütemezett, tervszerű. Mivel a történeti károk nagy részénél az állam, mint tulajdonosi jogelőd közvetlenül felel, ebben a körben a folyó környezethasználói befizetésekből származó pénzügyi fedezet nem lehet megfelelő forrás. Az állam kötelezettsége ugyanis, hogy időben érvényesítse a kármentesítési kötelezettséggel terhelt ingatlan értékesítésekor kikötött garanciákat, hiszen az ár tükrözte a kármentesítési, vagy a kármegelőzési feladatokat. Az állam – mint volt tulajdonos – felelősségi körébe tartozik, hogy a teljesítés elmaradása esetén a szerződésben rögzített pénzügyi biztosítékot érvényesítse, és a szükséges beavatkozásokat megtegye. Az államtól az is elvárható, hogy figyelemmel kíséresse a szerződések teljesítését, és fellépjen, ha a teljesítés elmarad. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésből levezetve, a Kvt. 102.§ (1) explicit módon megállapítja az állam tulajdonosi felelősségét. Az állam ezen felül háttérfelelősséggel is tartozik, melyet a Kvt. 41. § (5) c) és d) pontja alapján a Kormány köteles viselni. A tervezés alapjának tekinthető prioritási lista elkészítése mielőbbi pótlásra váró szabályozási mulasztás.

Meggyőződésem, hogy a jogszabályi és intézményi garanciák e javaslatok felhasználásával történő erősítése által jobban érvényre juttatható különösen a megelőzés, illetve a szennyező fizet elve, ami jelentősen javíthatja hazánk környezeti állapotát.

Végezetül ezúton is szeretném megköszönni mindazoknak, akik a konferencián elhangzott előadásaikkal segítettek e javaslatcsomag kidolgozását: az Agrárminisztérium, a Belügyminisztérium, az EMLA, az Európai Parlament Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottsága, a Greenpeace Magyarország, a Herman Ottó Intézet Nonprofit Kft., a Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatóság, az Igazságügyi Minisztérium, a Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetsége, a Legfőbb Ügyészség, a Magyar Biztosítók Szövetsége, a Magyar Gyáriparosok Országos Szövetsége, a Magyarországi Üzleti Tanács a Fenntartható Fejlődésért, a Miniszterelnökség, a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, a Nemzeti Népegészségügyi Központ, az Országgyűlés Fenntartható fejlődés bizottsága, az Országos Környezetvédelmi Tanács, az Országos Vízügyi Főigazgatóság, a Pest megyei Kormányhivatal Erdi Járási Hivatala, a Pénzügyminisztérium, a WHO Környezet és egészség fókuszpont, dr. Bögös Fruzsina, dr. Csák Csilla, dr. Fodor László, dr. Gondi Ferenc, dr. Gyulai-Schmidt Andrea, Marjasné Endrédi Zsuzsanna, dr. Varga József.

Budapest, 2019. december 04.

Dr. Bándi Gyula
a jövő nemzedékek szószólója

Melléklet: A jogalkotási javaslatok összegzése

javaslat tárgya	érintett jogszabály	indokolás oldalszáma az anyagban
a pénzügyi biztosíték fogalmának módosítása, egyértelművé téve, hogy a „biztosíték” szó magában foglalja mindazon pénzügyi biztosítékok körét, amikre a javaslat utal; ez lenne összhangban az IMPEL anyagokkal, valamint, a szakmai és tudományos munkákkal	Kvt. 101.§ (5) bekezdés	10. oldal
a jelentős környezeti kockázatú tevékenységek meghatározása, amikor az engedélyezés kötelező tartalmi eleme a pénzügyi biztosíték	Kvt. és szakági törvények és végrehajtási rendeleteik	12. oldal
önálló pénzügyi alap, és/vagy Pénzügyminisztériumhoz rendelt fejezeti kezelésű előirányzat elkülönítése, és a költségvetési törvényben való megjelenítése a környezethasználó környezeti károk megelőzésére, felszámolására, illetve a kármentesítésre vonatkozó kötelezettségének végrehajtását szolgáló állami beavatkozáshoz szükséges források megteremtése érdekében	Kvt. a források nevesítésére és a hozzáférési szabályok meghatározására; az éves költségvetési törvény a forrás nagyságának meghatározására	22-26. oldalak
a környezeti felelősséget befolyásoló gazdasági eszközök számba vétele és felülvizsgálata után a megelőzést előmozdító eszközök bevezetése, megerősítése, így a kár megszüntetőinek adókedvezmény biztosítása	Kvt., adó törvények	6. 18. oldalak
a környezeti felelősség érvényesítése érdekében szükségessé váló állami beavatkozás feltételeinek megteremtése a közbeszerzésre és az állami támogatásra vonatkozó uniós szabályokra tekintettel; a közbeszerzési rendszer zöldítése	Kbt., Kvt. és végrehajtási rendeletei	3., 6., 26. oldalak
az állami felelősségi körbe tartozó kármentesítésre váró területeken a károk csökkentésének és felszámolásának rendje; prioritási lista elkészítéséhez szükséges szempontok meghatározása; a prioritási lista elkészítése; ismeretlen szennyező ismertté válása esetén a szennyező fizet elvének érvényesítése	Kvt. és végrehajtási szabályai	2., 31-32. oldalak
A felszámolási eljárásokban a közvetlen kárveszéllyel szemben megelőző intézkedést kért fenyegetettek, illetve a környezeti károk miatt igényérvényesítők külön nevesítése a hitelezők között; felszámolási eljárás felülvizsgálata a környezeti felelősség érvényesíthetőségének javítása érdekében, kiterjedve a jogvesztő határidőkre, a technológiai fejlődésre, a fedezeti garanciák funkciójának megőrzésére, a gazdálkodó szervezet vezetője által adott nyilatkozat Kvt. és FeR közti összhangjának megteremtésére	Csjt. és végrehajtási rendeletei	16-17. oldal

<p>ingatlan-nyilvántartásban bejegyezhető jogilag releváns tények körének bővítése:</p> <p>a környezeti kármentesítési</p> <p>(i) eljárás megkezdése,</p> <p>(ii) a kötelezettség léte és átvállalása,</p> <p>(iii) a pénzügyi biztosíték jellege,</p>	Inyt.	3., 11., 17. oldalak
<p>kötelmi jogviszony kötelező tartalmi körének kiterjesztése a pénzügyi biztosítékra, és a kármentesítési kötelezettség átvállalására</p>	Ptk.	3., 11. oldalak
<p>a környezeti felelősség végrehajtását szolgáló fedezet elvonásának magánjogi és büntetőjogi szankciójának bevezetése (Ptk. 3:2. § és Btk. 405. § kiegészítése)</p>	Ptk., Btk.	15-16. oldalak
<p>a környezet állapotával kapcsolatos adatok és nyilvántartások térítésmentes hozzáféréseinek biztosítása a környezeti felelősség érdekében.</p>	az adatokról szóló törvények és végrehajtási rendeleteik	3. 22. 24. oldalak
<p>a környezetvédelmi hatósági döntések nyilvántartásának módosítása</p>	Kvt. és a környezeti elemeket érintő hatósági döntések nyilvántartásáról szóló jogszabályok	21. oldal
<p>szervezeti átalakítás okozta az adatokra és nyilvántartásokra gyakorolt hatások vizsgálatának kötelezettsége az átalakítás előtt; az adatok teljességének megőrzésére vonatkozó kötelezettség előírása</p>	a szervezeti törvények és végrehajtási rendeleteik	20-22. oldalak
<p>a bírságot kiszabó határozatot megtámadó keresetlevél megtámadása esetén a halasztó hatályra vonatkozó környezetvédelmi törvényi rendelkezés hatályon kívül helyezése</p>	Kvt. 91/F. §	3., 19. oldalak
<p>a környezeti elemek védelméről szóló közigazgatási hatósági eljárást érintő perekben a perbeli egyezség általános tilalmát kimondó rendelkezés felülvizsgálatát, és az egyezség megkötésének lehetővé tételét mindazokban az esetekben, amikor a hatóság és a környezethasználó álláspontja között megtalálható kompromisszumos megoldás előmozdítja a környezeti elemek veszélyeztetésének, károsításának csökkentését, elkerülését</p>	Kvt. 96/D. §	3. és 19. oldalak
<p>a kötelezések végrehajtását előmozdító szankciórendszer módosítása az elővigyázatosság és a megelőzés elvének érvényesülése érdekében</p>	a szankció törvény, valamint a környezeti elemek védelmét szolgáló szankciókat szabályozó jogszabályok (a környezetvédelmi és a természetvédelmi törvényen túl a szakági jogszabályok is)	19. oldal

4/2019. (III. 7.) AB határozat mulasztással okozott alaptörvény-ellenességének megszüntetését szolgáló eljárási szabályok meghozatala	Ákr. ágazati törvények, és kormányrendeletek	26-27. oldalak
az önkormányzatok ügyféli jogállásának biztosítása	Ákr.	4., 28. oldalak
a környezet- és természetvédelmi társadalmi szervezetek ügyféli jogállásának biztosítása, ha az eljárásban a környezeti elem védelmével kapcsolatos szakkérdést vizsgálnak	Kvt. és a szakági jogszabályok	4., 8., 28. oldalak
a lakosság tájékoztatásával kapcsolatos kötelezettségek pontosítása, valamint a jogorvoslati jog biztosítása a környezeti felelősség érvényesítését kezdeményező lakossági beadványokról szóló hatóság döntésévsel szemben	az Ákr. és végrehajtási szabályai, valamint az ELD végrehajtását szolgáló hazai jogszabályok	20. oldal
környezeti felelősség, átlátható, kiszámítható és azonos elszámoltatása a különböző környezethasználók, illetve megszűnési módok esetén, kiterjedve az egyéni vállalkozókra, valamint a kényszerzőlésre	a környezethasználó megszűnését szabályozó törvények és kormányrendeletek	15-18. oldalak
az ügyészség környezeti elemek védelme érdekében biztosított magánjogi fellépési jogának pontosítása	az ügyészi fellépést szabályozó törvények	7-8. oldalak
a kárelhárítási és a kármentesítési szükséges tevékenységek elvégzése érdekében ingatlanra való belépés jogának biztosítása	környezeti felelősségről szóló jogszabályok	19. oldal
a nemzet közös örökségét érintően az állam mint tulajdonos <ul style="list-style-type: none"> (i) éves beszámolási kötelezettségének előírása a mennyiségi és minőségi változásokról, ideértve a pénzben ki nem fejezhető elemeket is; (ii) a nemzet közös örökségének védelme érdekében monitoring rendszerek működtetése (iii) fellépési kötelezettségkénti előírása a veszélyeztető és károsító magatartásokkal szemben 		7. és 30. oldalak
a szakminiszter szakmai irányítási jogosultságainak felülvizsgálata és kiterjesztése a szakmai követelmények, a létszám és a dologi igények, valamint ellenőrzés gyakoriságának meghatározására, és mindezek évenkénti értékelésének kötelezettségkénti előírása	integrált hatóságokra vonatkozó jogszabályok	30. oldal
a környezeti felelősség érvényesítését segítő pénzügyi biztosítékok szabályozása, ideértve az eszközök kiválasztásakor és elfogadásakor figyelembe veendő szempontrendszer, a környezethasználó választási lehetőségének, valamint a hatósági jóváhagyásának feltételeit	kormányrendelet a Kvt. felhatalmazása alapján	9-15. oldalak
vezetői felelősség a felszámolási eljárásban a fizetéképtelenséggel fenyegető helyzet kialakulása miatt	FeR. 33/A. §	16. oldal
jogszabályi kötelezettségként kellene megjeleníteni az illegális környezethasználatok feltárását	a környezeti, természetvédelmi és vízügyi hatóságok feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok	1., 11., 28. oldalak

a környezeti elemek védelmét szolgáló eljárásokban (kiemelten a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi eljárásokban) a dokumentáció elkészítőjére vonatkozó szakmai követelményekkel azonos követelmények előírása a hatósággal szemben	a hatóságoknál dolgozókkal szembeni szakmai követelményekről és továbbképzésről szóló jogszabályok	28., 30. oldalak
a hatóságokkal és a környezethasználókkal szembeni szakmai és továbbképzési követelmények összehangolása; azonos szakmai elvárások kötelezettségkénti előírása	szakmai és továbbképzési követelmények	29-30. oldalak
jogalkalmazási javaslatok		
a környezeti felelősség érvényesítéséhez általános szakmai útmutatók készítése az érintettek (környezethasználók, állami szereplők, környezeti teherviselők) részvételével; ideértve a környezeti kár fogalmához tartozó jelzők – ’mérhető’, ’jelentős’, ’kedvezőtlen’ – tartalmának egyértelmű tisztázását, és értékelésénél figyelembe veendő szakmai szabályokat		8-9. oldalak
vagyonátruházás jóváhagyásánál irányadó szempontok rögzítése (pénzügyi biztosítékok, elidegenítési és terhelési tilalom kikötése, egyéb garancia vállalás), hogy a vagyontárgy olyanhoz kerüljön, aki hajlandó és képes az ingatlant terhelő környezeti elemet védő kötelezettség teljesítésére	szakminiszteri utasítás	11. és 17-18. oldalak
a környezethasználó önkéntes jogkövetésének elmaradása esetén a hatósági beavatkozás rendjének (ideértve az idejét, módját, a felszámolási eljárás megindításának kötelezettségét, ha pénzügyi fedezet hiányára hivatkozva nem teljesít) szabályozása	szakminiszteri utasítás	3., 9., 16., 19., 32. oldalak
kormányhivatalok működését szabályozó miniszteri utasítás módosítása a környezetvédelmi, természetvédelmi szakmai osztályok megkeresésére és véleményük figyelembe vételére vonatkozó szabályok	39/2016. (XII. 30.) MvM utasítás módosítása	4. oldal
a szakminiszter utasítása az integrált hatóságnál a hatósági és igazgatási feladatok ellátásához szükséges létszám, szakmai követelmény, és dologi feltételek kialakításánál figyelembe veendő szempontokról	szakminiszteri utasítás	30. oldal
felülvizsgálat jogalkotás előtt		
a jelenleg is rendelkezésre álló jogintézmények értékelése, kitérve az alkalmazásukat vagy hatékonyságukat gátló, korlátozó tényezőkre		5. oldal
a környezethasználók terheinek számbavétele, ideértve az elővigyázatosság és megelőzés elve alapján elvárt magatartások és költségvonzatainak összegzése		12. oldal
gazdasági szabályozó eszközök zöldítése a környezeti felelősséget vállalók kedvezőbb megítélése a társadalmat		9. és 12. oldalak

externális költségekkel terhelőkkel szemben, valamint a természeti erőforrások védelme érdekében		
a felszámolási eljárásokban a lakosság egészségének és vagyonának védelmét szolgáló jogérvényesítéshez szükséges feltételek áttekintése		16. oldal