

Bándi Gyula  
Csapó Orsolya  
Kovács-Végh Luca  
Stágel Bence  
Szilágyi Szilvia

**AZ EURÓPAI  
BÍRÓSÁG  
KÖRNYEZETJOGI  
ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATA**

Bándi Gyula–Csapó Orsolya–Kovács-Végh Luca–  
Stágel Bence–Szilágyi Szilvia

# AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG KÖRNYEZETJOGI ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATA

*A másodlagos jog intézményeinek fejlődése  
és az esetjog*



A kötet az Európai Bizottság Jean Monnet Programja  
támogatásával készült

Szerkesztette  
BÁNDI GYULA

© Bándi Gyula, Csapó Orsolya, Kovács-Végh Luca,  
Stágel Bence, Szilágyi Szilvia, 2008

ISBN 978 963 277 061 1

Szent István Társulat  
1053 Budapest, Kossuth Lajos utca 1.  
Felelős kiadó: Dr. Rózsa Huba alelnök  
Felelős kiadóvezető: Farkas Olivér igazgató  
Készült a budapesti Akaprint Nyomdában  
Felelős vezető: Freier László igazgató

# Tartalom

<b>Ajánlás</b>	9
<b>Bevezetés</b>	11
Az Európai Bíróság és az esetjog	12
<b>A másodlagos jog intézményeinek áttekintése</b>	23
I. Miért jogintézményi alapok?	23
II. Két példa a jogintézmények rendjére	26
III. A másodlagos jog intézményeinek rendszere	28
<b>Preambulum és célok</b>	33
I. Preambulum és célok – alapok és történet	33
II. Preambulum és célok a joggyakorlat tükrében	36
<b>Hatály, fogalmak</b>	51
I. Időbeli hatály	51
II. Területi hatály	55
III. Személyi hatály	58
IV. Tárgyi hatály – fogalmak	59
1. Általános fogalmak	62
1.1. A ‘más jogszabály’ meghatározása	62
1.2. Mit jelent az, ha valamit ‘lehető leghamarabb’ vagy ‘ésszerű határidőn’ belül kell megvalósítani ?	63
1.3. A ‘jelentős hatás’ fogalmáról	65
2. Példák a vízvédelem szabályozási köréből	68
3. Természetvédelmi példák	70
4. A hulladék fogalma, mint teljesskörű esettanulmány	73



<b>Elvek</b>	95
I. Megelőzés	102
II. Forrásnál való fellépés elve	104
III. Az elővigyázatosság elve	105
IV. Szennyező fizet	111
V. A védelem magas szintje	113
VI. Az integráció elve	114
VII. Legkisebb szigor vagy védelmi záradék	116
VIII. Arányosság elve	122
IX. Közvetlen hatály	127
X. Szubszidiaritás	133
<b>Tervek, programok, stratégiák, azaz általános vagy keretjellelű követelmények</b>	141
<b>Igazgatási eszközök, eljárások</b>	157
I. Notifikáció, bejelentés	157
II. Nyilvántartás	162
III. Osztályozás	165
IV. Engedélyezés	169
V. Termékminősítés	175
VI. Tiltás és kötelezés	176
VII. Ellenőrzés, monitoring	180
VIII. Önkéntes eszközök	183
IX. Gazdasági eszközök	186
<b>A társadalmi részvétel érvényesülése</b>	193
<b>Tartalmi követelmények</b>	205
I. Mértékrendelkezések	209
II. Technológiai követelmények	215
III. Információs követelmények	218
IV. Jelölés, címke	224
<b>Szervezet, hatóság</b>	227

<b>Felelősségi szabályok</b>	241
I. Felelősségről a másodlagos jogban	241
II. A közösségi felelősségi rendszer kialakítására tett kísérletek	242
III. Felelősség a Közösség irányában	245
IV. Ideiglenes intézkedések	254
<b>Eljárási kérdések</b>	259
I. 226. cikk szerinti eljárások	259
1. Érdekeltség	259
2. A kötelezettségzegés	259
3. A pert megelőző eljárás alapkérdései	261
4. Bizonyítás, bizonyítási teher	263
5. Tipikus tagállami kifogások	266
6. A teljesítés határideje	267
7. A felek az eljárásban	268
8. Elállás lehetősége	271
II. Előzetes döntéshozatali eljárás	271
<b>Jogesetek összesítő táblázata</b>	273



## AJÁNLÁS

Az EU taggá válás Magyarország számára új feladatokat jelentett a környezetvédelem jogintézményeinek megteremtése terén is, amely csatlakozásunkkal jórészt sikeresen befejeződött.

Napjainkban az EU által előírt új szabályozás, módszerek, nézőpontok elsajátítása, helyes alkalmazásukra való alkalmassá válás folyamata zajlik, amelyben – mint az *acquis communautaire* része – az Európai Bíróság gyakorlatának ismerete nélkülözhetetlen követelmény. Szükséges ezért, hogy a magyar jogalkalmazók, köztük a bírák minél előbb megismerjék az Európai Bíróság környezetvédelmi ügyekben folytatott ítélkezési gyakorlatát, melynek érdekében a Legfelsőbb Bíróság a Bírósági Határozatokban a fontosabb határozatokat magyar nyelven ismerteti. Ez az ismertetés azonban esetleges és terjedelmi okokból szükségszerűen hézagos. Környezetvédelmi perekben a peres felek egyre gyakrabban hivatkoznak az Európai Bíróság esetjogára, ezért a közösségi jogszabályok egységes értelmezését és alkalmazását biztosítani kell. Ennek egyik hatékony eszköze az előzetes döntéshozatali eljárás, amely az Európai Bíróság és a nemzeti bíróságok sajátos együttműködését teszi lehetővé. Ez az együttműködés azonban a környezetvédelem területén is csak akkor lehet zavarmentes és eredményes, ha a tagállami bíróságok és más jogalkalmazók kellő mélységben ismerik az Európai Bíróság joggyakorlatát.

A hatósági eljárás alá vont környezethasználók, környezetszennyezők leggyakrabban a hatóság engedélyezési és bírságolási gyakorlatának törvényességét vitatják. A különböző tárgyú környezetvédelmi hatósági eljárások gyakorisága érdekes módon igazodik a Bizottság által kezdeményezett jogsértési eljárások gyakoriságához (természetvédelmi, hulladék, környezeti hatásvizsgálati, víz- és levegőszennyezési ügyek). A jogvédelmet kérők a jogharmonizáció sikerességét is vitatva előszeretettel hivatkoznak közvetlenül az EK környezetpolitika megvalósítását szolgáló irányelvekre és kérik a bíróságtól az előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatását. Jelen kiadvány különös értéke ezért, hogy mind a 226. cikk szerinti jogsértési, mind a 234. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárásokkal kapcsolatos ügyekből merít jelentős többségben.

Az EK jogintézményeiben való eligazodást segíti, hogy a könyv átfogó képet ad azokról a jogintézményekről, illetve jogi eszközökről, amelyek általánosan használatosak az EK jogszabályaiban. Az Európai Bíróság joggyakorlatának megismertetésével pedig a mindennapi jogeseteken keresztül teszi megközelíthetővé a hazai környezetvédelmi jog mintegy 80 %-át kitevő EU jogot. A kiadvány erős-

sége, hogy nem statikus állapotában, hanem alakulásában, fejlődésében vizsgálja az Európai Bíróság joggyakorlatát, rámutatva a Bíróság jogvédelmi szerepének fokozatos növekedésére. A közösségi jog értelmezése az Európai Bíróság feladata és kizárólagos jogosítványa. A Bíróság ítéletei tartalmazzák a hazai jogalkalmazás számára nélkülözhetetlen azon iránymutatásokat, melyek – a nemzeti jogrendszer intézményeit is képező – EU jogban szabályozott jogintézmények helyes alkalmazását biztosítják. A kiváló szerzők a nagy számú jogeset feldolgozásával, rendszerbe foglalásával, értelmezésével jelentős segítséget nyújtanak a szükséges ismeretek elsajátításához.

Ajánlom e könyvet a környezetvédelem iránt elkötelezett érdeklődőknek, s különösen a környezetvédelmi jogot hivatásszerűen alkalmazó szakembereknek.

Budapest, 2008. szeptember

**dr. Kozma György**

a Legfelsőbb Bíróság  
Közigazgatási Kollégiumának vezetője

## BEVEZETÉS

A Jean Monnet programban kitűzött cél az, hogy a közösségi környezetvédelmi jog egyes intézményeinek gyakorlati alkalmazását vizsgáljuk, mégpedig az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatán keresztül. Az EU környezetjog, mint ahogyan a másodlagos jog bármely más szabályozási területe, voltaképpen olyan jogi megoldások, jogintézmények révén jelenik meg, amelyek a nemzeti jogi szabályozás ismert intézményei, hiszen a nemzeti jogok közelítése, harmonizálása – rendelet esetében egységesítése – a cél. Ennek alapvető szempontjait Ludwig Krämer rendkívül egyszerűen fogalmazza meg: „Mivel a közösségi környezetjog túlnyomó többsége irányelv formájában jelenik meg, ezen rendelkezések nem célozzák meg közvetlenül a jogalanyokat; ehelyett általában a tagállamoknak szólnak, felkérve azokat, hogy „ültessék át” az üzeneteket nemzeti jogukon keresztül a címzetteknek.”<sup>1</sup> Eltérés lehet ugyan abban, hogy egyes jogintézmények a közösségi jogban csupán jelzésszerűen vannak jelen – gondolhatunk itt pl. a felelős hatóság, szervezet meghatározására, ami jobbra a tagállamok belső ügye –, ugyanakkor más jogintézmények jóval nagyobb súllyal jelennek meg, mint az egy nemzeti jogban általában szokásos – ilyenek az alább ‘értelmezést segítő eszközök’ címen tárgyalásra kerülő jogintézmények, amelyek a jogharmonizáció számára adnak eligazítást, és ennek révén válnak az átlagnál jóval fontosabbá.

Előre kell bocsátanunk, hogy az *EK szabályozás szükségképpen nélkülöz egyes olyan jogintézményeket, eszközöket, amelyeket egy nemzeti jogrendszer feltétlenül alkalmaz.* Ennek oka az, hogy a hiányzó területeken az európai integrációs joganyag szabadságot hagy a tagállamok számára, részben a nemzeti sajátosságok elismerése miatt, részben pedig azért, mert az egységes európai gazdasági szféra megteremtése szempontjából az adott intézmény konkrét megvalósítása nem jelent feltételt. Így például az EK elvárása a tagállamok felé az, hogy a belső joggá transzformált jogi elvárásokat felelősségi eszközökkel erősítse meg, de az már a tagállamra tartozik, hogy milyen intézményeket és milyen módszereket tart szükségesnek a követelmények hatékony érvényesülése szempontjából.

Ha tehát a környezetvédelem különböző szabályozási területeivel kívánunk megismerkedni, elsősorban *átfogó képet kell kapnunk arról, melyek azok a jogintézmények, illetve meghatározó jogi eszközök – méghozzá minél szélesebb körben értelmezve a jogintézmény, eszköz fogalmát –, amelyek általánosan használatosak az EK különböző jogszabályaiban.* A cél tehát olyan lista, mondhatnánk: menü, összeállítás, amely az EK által alkalmazható, illetve általában alkalmazott jogintézmények összesítéseként tárgyalható. Nyilvánvalóan e listából több-kevesebb elem található meg az egyes jogszabályokban, annak arányában, milyen mértékű, mélységű, részletességű az adott terület szabályozási igénye. Egyes jogszabályok – így különösen valamely szabályozási terület, pl. a hulladékgazdálkodás egészét felölelő keretjogszabály<sup>2</sup> – számos jogintézményt felhasználnak, míg más területeken a választék sokkal szűkösebb. Így példaként az is előfordul, hogy az egész

1 LUDWIG KRÄMER: *EC Environmental Law*. London, Thomson–Sweet and Maxwell, 2007<sup>6</sup>, 65.

2 Az Európai Parlament és a Tanács 2006. április 5-i 2006/12/EK irányelve a hulladékokról

szabály nem más, mint valamely környezetvédelmi stratégia megfogalmazása, konkrét intézkedések, közvetlen megvalósítási elvárások nélkül, stb.

Arról sem feledkezhetünk meg, hogy a nemzeti környezetvédelmi szabályok többsége közvetlenül kapcsolódik a közösségi jog követelményeinek megvalósításához. Amint a Hatodik Akcióprogram 2007. évi felülvizsgálatának bevezetőjében olvashatjuk: „Az EU jogalkotás található meg a nemzeti környezetvédelmi jog 80 %-a háttérében.”<sup>3</sup> Így teljesen érthetővé válik, miért olyan fontos a közösségi jog alkalmazásával kapcsolatban felmerülő jogi problémák ismerete. Ha ehhez még azt is hozzátesszük, hogy éppen e joggyakorlat még nem kiforrott – és ez különösen igaz az utóbbi években csatlakozó 12 országban –, akkor érzékelhető igazán az ilyen elemzések kettős haszna:

- ha a nemzeti jogok négyötöde EU jog által meghatározott;
- ha a kapcsolódó gyakorlat és jogértelmezés elsődleges forrása az Európai Bíróság,

akkor e kutatás a nemzeti környezetjog alkalmazása szempontjából is alapvető kérdésekkel foglalkozik.

## Az Európai Bíróság és az esetjog

A bevezetésben említett *kutatási program célkitűzése tehát az alább röviden bemutatásra kerülő jogintézmények elemzése, méghozzá az Európai Bíróság esetjogára alapozva*, ezen esetjog, mint a másodlagos jog szerves része fontosságát, a jogértelmezésben rejlő kiemelkedő szerepét hangsúlyozandó. „Bizton állíthatjuk, hogy az Európai Bíróság meghatározó szerepet játszik az európai környezetjog gyakorlati hatékonyságának megteremtésében.”<sup>4</sup> A Bíróság joggyakorlatát tekinthetjük ugyanis olyanoknak, amely a mindennapok jogeseteihez igazítva igazán életközelivé teszi a sokak számára még ma sem egyértelműen a hazai jog részét alkotó EU jogot. „A Bíróság joggyakorlatának precedensei a jog alakításának és értelmezésének fontos forrásai.”<sup>5</sup> Kutatásunk tehát a jogintézményekben megjelenő egyes jogértelmezési kérdések mozgalmal alakulását vizsgálja, amelynek még egy komoly hozadékára kell a figyelmet felhívni: *annak a ténynek tudatosulására gondolunk, hogy a bírói gyakorlat valóban része a másodlagos jognak és nem számunkra külső tényező.* A hazai joggyakorlat mindennapjaiban erről sokan hajlamosak megfeledkezni. Különösen fontossá vált az Európai Bíróság szerepe az utóbbi bő évtizedben. „Az új esetjog kialakítására, az Európai Bíróság hatékonyságának számottevő növelésére és az ítélkezési gyakorlat szigorítására két fő ok miatt fordítanak a korábbiánál nagyobb figyelmet. Egyrészt megköveteli ezt az eurózána kialakulásából és az egységes piac kiteljesedéséből adódó szorosabb integráció, másrészt így kívánják

---

3 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme, COM (2007) 225 final, 3.

4 LUC LAVRYSEN: *The European Court of Justice and the Implementation of Environmental Law. In Reflections on 30 Years of EU Environmental Law.* (ed. by RICHARD MACRORY) Groningen, Europa Law Publishing, 2006, 447.

5 ALEXANDRE KISS-DINAH SHELTON: *Manual of European Environmental Law.* Cambridge, Grotius Publications, 1993, 22.

elősegíteni azt, hogy a belső piac a 25 tagú Unióban is zavartalanul működjön.”<sup>6</sup> (A 25 tagú Unió azóta még két taggal bővült !)

Összességében egyetérthetünk a szerzővel: „Az EK Szerződés keretjellegetően köszönhetően, az Európai Bíróság aktív szerepet játszott a „hiányok kitöltésében”, és ennek megfelelően jogot alkotott merész és innovatív módon. A Bíróság értelmezi a Szerződést és más közösségi jogalkotást oly módon, hogy inkább arra fordít figyelmet, mi a szelleme, és nem annyira arra, mi a betűje a Szerződésnek. A Közösséget a Bíróság élő és növekvő szervezetnek tekinti, a Szerződés és a Közösség másodlagos joga értelmezésével gondolkodva és rugalmasan reagálva.”<sup>7</sup>

Amiről pedig a témaválasztás kapcsán végképp nem feledkezhetünk el, és ez motiválta jelen kutatást is, az az EU környezetjog talán legavatottabb szerzője fogalmazásában így hangzik: „Valójában a Bíróság általában kiterjesztő módon értelmezte a környezet védelméről szóló szabályokat (a szerkesztő kiemelése), ahol az lehetséges a környezet javára döntve és innovatív módon járt el, a meglévő jogszabályok jobbítása érdekében.”<sup>8</sup> A Bíróság szerepe tehát elsősorban a közjog területén jelenik meg igazán alkotó módon,<sup>9</sup> és ezen belül is kiemelkedő a környezetvédelem területe, mint olyan példa, ahol a tagállami jogalkotás és joggyakorlat viszonylag gyengébb mivoltát egy markánsabb európai jog révén lehetett megerősíteni.

Mielőtt a közösségi környezetjog egyes intézményeit megkísérelnénk rendszerbe foglalni, majd ezen intézmények gyakorlati megvalósulását vizsgálni, érdemes néhány általános, bevezető gondolattal az EU jogvédelmi rendszerét, illetve ezen belül is az Európai Bíróság környezetvédelemben megjelenő szerepét a fentiekben túl is kissé közelebbről megvizsgálni.

Általános útmutatót találunk az EU jog jelenleg talán legismertebb kézikönyve<sup>10</sup> sorai között. Elsősorban is nézzük meg az Európai Bíróság – illetve az Első Fokú Bíróságot is figyelemben véve: bírósági rendszer – egyes fontos funkcióit:

- „Az Európai Bíróság a Szerződések értelmezőjeként meghatározza a Közösség hatáskörének kereteit a tagállamok irányában. Ez sok szempontból is felvetődik, így a Közösség közvetlen eljárás-kezdemenyezésében a tagállamokkal szemben, az intézmények közötti eljárásokban, a közösségi jog hatályát vizsgáló előzetes döntéshozatali eljárásokban, vagy akár a nemzetközi szerződések és a Szerződések közötti összhang tisztázására irányuló eljárásokban.” A szerzők tehát összegezték az Európai Bíróság szerepeinek legfontosabb vetületeit, amelyek témánk szempontjából is lényegesek.
- „Az Európai Bíróság ezen felül a közösségi jogrendszer eredeti elveinek kialakítója, olyan elveké, mint a közvetlen hatály, a szupremácia, az előfoglalás, az állam kártérítési felelőssége [...] A Bíróság kétségkívül „politikai” funkciót gyakorolt a jogon keresztül, megkísérelve azt, hogy a Szerződés hatékonyan működjön akkor, amikor követelményeit nem a Közösség által megkívánt

6 KENDE TAMÁS–SZÜCS TAMÁS (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest, KJK Kerszöv, 2005, 58.

7 ALLAN F. TATHAM: *EC Law in Practice. A Case-Study Approach*. Budapest, HVG-Orac, 2006, 21.

8 LUDWIG KRÄMER: *Casebook on EU Environmental Law*. Hart Publishing, 2002, V.

9 E relatív korlátozottságról l. HAMZA GÁBOR: *Az Európai Közösségek Bíróságának ítélkezési gyakorlata és az európai jog*. *Európai Jog*, 2005. július

10 PAUL CRAIG–GRÄINNE DE BURCA: *EU Law*. Oxford University Press, 2008<sup>1</sup>.



módon alkalmazták és hatékonyra téve a másodlagos jogot akkor, amikor a tagállamok nem megfelelően alkalmazták.”<sup>11</sup>

- „Az Európai Bíróság összességében a jogi integráció politikáját folytatta, tartalmat adva egy ‘vázlatos’ szerződésnek[...].”<sup>12</sup>

Mi sem bizonyítja jobban a Bíróság ilyenét szerepét, mint a *környezetvédelmi jog befogadása már a legelső olyan ügyekben*, ahol az a kérdést került napirendre, vajon a környezetvédelem a Közösség céljai közé tartozik-e akkor, amikor ez még legfeljebb csak közvetve, beleértett, bennefoglalt hatáskörként jelent meg az elsődleges jogban – az Egységes Európai Okmányt megelőzően.<sup>13</sup> Az Európai Bíróság egy volt főtanácsosa szavaival élve: „[...] a környezetvédelemnek, mint közösségi érdekű értéknek az Európai Bíróság adott alkotmányos státuszt még azelőtt, hogy a sajátos környezetvédelmi jogalap a Szerződésben megjelent volna. Úgy határozták meg, mint a Közösség nélkülözhetetlen célját, amelyhez – meghatározott körülmények és feltételek között – a szabad piac elve is alkalmazkodik.”<sup>14</sup>

Mindezek tudatában a környezetvédelem területén különösen egyet kell tehát értenünk a Craig–de Burca szerzőpárossal abban, hogy „*Ennek megfelelően fontos, hogy az Európai Bíróság szerepét dinamikus és ne statikus nézőpontból lássuk.*”<sup>15</sup>

A Bíróság környezetvédelmi szerepének fontosságát legjobban aktuális példákkal érzékeltethetjük, a Hatodik Akcióprogram felülvizsgálata során készült hatásvizsgálatból merítve példánkat. „Az EU környezetvédelmi jog megfelelő átvétele a tagállami jogokba jelenti az előfeltételét annak, hogy ezen jogszabályok elérik a környezetre gyakorolt kívánatos hatást, amikor megfelelően alkalmazzák és végrehajtják azokat. Az a tény, hogy az EU környezetjog jelenti a panaszok és jogsértési munkateher egyik legterjedelmesebb területét az EU politikai területek közül, rávilágít az EU környezetjog és a tagállamok alkalmazási gyakorlata közötti jelentős szakadéokra. *2005-ben a környezetvédelmi terület jelentette a Bizottság által kezdeményezett jogsértési eljárások közel egynegyedét.*”<sup>16</sup> Az információ teljessége érdekében talán még érdemes hozzátenni a fentiekhez azt is, hogy milyen arányt képviselnek az egyes szakterületek az összes környezetvédelmi jogsértési eljáráson belül: „A folyamatban lévő ügyek közül a legtöbb természetvédelmi vonatkozású (30 %), ezt a hulladék követi (18 %), a környezeti hatásvizsgálat (16 %), a víz (11 %), és a levegő (8 %). Olaszország és Spanyolország ellen indult a legtöbb jogsértési eljárás.”<sup>17</sup>

A környezetvédelmi ügyekben kezdeményezett jogsértési eljárások sokaságának nyilvánvalóan számos oka van, amelyek mind a jogharmonizáció e téren megnyilvánuló nehézségeivel hozhatók összefüggésbe. „A környezetvédelmi esetek jelentős arányban a nemzeti transzpozíció köréből kerülnek ki, amelyekre

11 CRAIG–DE BURCA i. m. 72–73.

12 CRAIG–DE BURCA i. m. 75.

13 Mindezekről l. bővebben KRÄMER (2007<sup>6</sup>) i. m. vagy JAN H. JANS: *European Environmental Law*. Groningen, Europa Law Publishing, 2008.

14 FRANCIS JACOBS: *The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment*. *Journal of Environmental Law* (2006) Vol 18 No 2, 194.

15 CRAIG–DE BURCA i. m. 73.

16 Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme – Impact Assessment {COM(2007)225 final} {SEC(2007)547}, 19.

17 Uo.

gyakran úgy utalunk, mint a „formális” megvalósítás eseteire. Nagy általánosságban nézve, ennek elsődleges oka egyszerűen abban rejlik, hogy az EK környezetpolitika megvalósítása túlnyomórészt irányelvek segítségével történik. *Az irányelvek fogalmilag a tagállamokra hagyják a jogkövetés formáinak és módszereinek megválasztását, és ezen szabadság megfelelő alkalmazása máig is konfliktusok forrása.* Emellett a környezetvédelmi felelősséget gyakran delegálják regionális vagy helyi hatóságokra, minek következtében akár egyetlen ilyen hatóság hibája magával hozza a 226. cikk szerinti jogsértési eljárást.”<sup>18</sup>

Az Európai Bíróság esetei sorából jelen kötetben szinte teljes mértékben a 226. cikk szerinti jogsértési eljárásokkal, illetve a 234. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárásokkal kapcsolatos ügyekből merítünk, kevés kivétellel – szóba kerülhet még az Első Fokú Bíróság eljárása a 225. cikk alapján, pl. a Bizottság ellen indított eljárások tekintetében. Szólunk még a 228. és 243. cikkre alapozódó eljárásokról is. Mindezen eljárások jogi alapjait nem vizsgáljuk részletesen, ebben a tekintetben alapozunk más forrásokra, így a már említett Craig – de Burca kötetre,<sup>19</sup> amely 12. fejezetében tárgyalja a tagállamokkal szembeni jogsértési eljárásokat, illetve 13. fejezetében az előzetes döntéshozatali eljárásokat.

A jogsértési eljárások körében a környezetvédelmi esetek számos pozitív példával szolgáltak, illetve jelentősen előbbre vitték a Bíróság gyakorlatát. „Ezen jogsértési eljárások jelentős arányban – már az egyharmadot is közelítve – környezetvédelmi vonatkozásúak. Ami ennél is több, a környezetvédelmi esetek az eljárás új fejlődési irányához is vezettek: a Bíróság nemrégiben elfogadta, hogy a Bizottság általánosabb jellegű alapokra támaszkodva is kezdeményezhet eljárást, anélkül, hogy minden egyes különös jogsértést igazolnia kellene.”<sup>20</sup>

Az Európai Bíróság környezetvédelmi eseteinek elemzése számos szempontból megtörtént már,<sup>21</sup> és a szerzők számos általánosítható következtetésre jutottak. Jó példaként említhető Somsen összesítéséből a jogbiztonság elvének, a hatékonyság elvének vagy a közösségi jog egységes értelmezése elvének kiemelése, számos egyéb következtetés mellett.<sup>22</sup>

Hasonlóan figyelmet érdemel a szintén idézett Jacobs főtanácsos összesítése: „Három következtetésem van. Először, a Bíróságnak nehéz feladatot kellett végrehajtania, és ha ebben nem is volt mindig koherens, mindenesetre nagy képzelőerővel, merészen és általában megfelelő eredménnyel járt el. Másodszor, a Bíróság esetjoga kivételes és talán egyedülálló módon hatékony a jogérvényesítést illetően. Harmadszor [...] a környezetvédelem arányaiban bizonyára több EU szintű fellépést követel meg, nem pedig kevesebbet[.]”<sup>23</sup>

A közösségi környezetpolitika távlati programjait jelentő dokumentumok sorában jelenlegi helyzetünket a *Hatodik Környezetvédelmi Akcióprogram*<sup>24</sup> befolyásolja

18 HAN SOMSEN: Discretion in European Community Environmental Law: an Analysis of ECJ Case Law. *Common Market Law Review* 40/2003. 1418.

19 HAMZA i. m.

20 JACOBS i. m. 201.

21 l. pl. Krämer művét (2002) , illetve Hans Somsen terjedelmes cikkét.

22 SOMSEN i. m. 1450–1451.

23 JACOBS i. m. 205.

24 Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme, OJ No. L 242, 10/09/2002

alapvetően. A Program meghatározta a környezetvédelmi politika céljait a következő 10 évre, illetve a szükséges intézkedéseket 5–10 éves távlatban, oly módon, hogy nem csupán a közösségi, hanem nemzeti, regionális és helyi feladatokat is érinti, illetve emellett a gazdasági ágazatok feladatait is. A környezetvédelmi célkitűzések megvalósításához szükséges intézményi stratégiák fejlesztésében a Program megjelöl öt nagy területet, ahol további lépésekre van szükség, melyek között az első elem a jog alkalmazása, végrehajtása. *A jogszabályok végrehajtása prioritást élvez a Program időszakában, közösségi és nemzeti szinten egyaránt. „A meglévő jog teljes alkalmazása, érvényesítése és végrehajtása stratégiai prioritás a Program időszakában. A Bizottságnak így továbbra is jogsértési eljárásokat kell indítani a tagállamok ellen, és szükség esetén a Közösségi Bíróság elé kell vinnie azokat, hogy megfelelően tiszteletben tartsák azon a kötelezettségeket, amelyeket a meglévő jogszabályokkal fogadtak el.”*<sup>25</sup>

*A közösségi jog valós követelményeinek ismerete és azok ellenőrzött – a bírósági gyakorlat ennek preferált eszköze – megvalósítása igényli az egységes alapokat és az egységesen, legalábbis közel egységesen értelmezhető intézményeket.* Ez annál is inkább igaz, mert „a közösségi jog alkalmazása és érvényesítése hagyományosan elsősorban a tagállamok feladata, a Közösség e tekintetben nagymértékben függ a Tagállamok igazgatási és igazságszolgáltatási berendezkedésétől és a közösségi jog érvényesítésével kapcsolatos törekvéseitől.”<sup>26</sup>

Amikor tehát a következőkben a közösségi környezetjog egyes intézményeinek gyakorlati megvalósítási problémáit, az azokból levonható következtetéseket az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának példáin keresztül vizsgáljuk, *azt szeretnénk elérni, hogy a környezetvédelmi érdekek minél hatékonyabban érvényesüljenek*, nem pusztán az elmélet vagy a szabályok szövegének elvárásaira hagyatkozva, hanem a valós élethez közel állóan. Az Európai Bíróság e rövid bevezetőből is láthatóan a környezetvédelemben vezető szerepet, politikaformáló szerepet játszott és erőteljesen rányomta bélyegét a jogértelmezésre és jogalkalmazásra. Nyugodtan állíthatjuk, hogy az *Európai Bíróságnak erőteljes környezetvédelmi jogfejlesztő szerepet tulajdonítunk*, így eseteinek közelebbi megismerése, jelen kötet szerinti sajátos rendszerben egyképpen fontos, mint a közösségi jogszabályok ismerete.

Az Európai Bíróság környezetvédelmi szerepének általános vizsgálatát tárgyaló fejezet végén két olyan jogesettel kell részletesebben is foglalkoznunk, amely általában meghatározza a jogalkalmazási, különösen az ezzel kapcsolatos bírósági gyakorlatnak. Mindkét esetben az Európai Bíróság valamely környezetvédelmi jogi probléma kapcsán látta elérkezettnek az időt arra, hogy olyan elvi kérdéseket is összegezzon, amelyekben időnként iránymutatást kell adni, annak érdekében, hogy a jogalkalmazók – és nyilván ebben első helyen kell érteni a tagállamokat – számára világossá tegye a Bíróság jogalkalmazási gyakorlatának mozzatórugóit. Úgy is mondhatjuk, hogy mindezek evidenciák, de éppen ezért sokszor éppen arról vagyunk hajlamosak megfeledkezni, ami természetesnek tűnik. Nincs ez másként a jogalkotás-jogalkalmazás során sem.

25 Commission of the European Communities, Brussels, 24.1.2001, Com (2001) 31 final 2001/0029 (cod): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 13.

26 HORVÁTH ZSUZSANNA: Az Európai Közösség környezeti jogának végrehajtása: a tagállamok kötelezettségei. *Európai Jog*, 2002. május, 27.

Az egyik kérdés az irányelvek értelmezése. Amint arról már volt szó, az EU környezetjog legnagyobb részben irányelveken keresztül érvényesül, ami tehát látszólag nagy mozgási szabadságot ad a tagállamok számára, hiszen elsődlegesen az alapvető célt kell megvalósítaniuk, a módszer, az eszköz rugalmasan alakítható. A további fejezetekből az is egyre nyilvánvalóbbá válik, hogy mennyire látszólagos ez a szabadság, most azonban egy konkrét jogesetből csupán az irányelvek lényegével foglalkozó eszmefuttatást emeljük ki. A jogeset<sup>27</sup> két irányelv megvalósulásának kérdéseit feszegeti – ezek az új települési hulladékégetőkkel kapcsolatos 89/369/EEC Tanácsi Irányelv (1989. június 8.) és a meglévő település hulladékégetőkkel kapcsolatos 89/429/EEC Tanácsi Irányelv (1989. június 21.) Az alapkérdés, mit is várnak el ezek az irányelvek a tagállamoktól: azt várják-e el, hogy tegyenek meg minden szükséges intézkedést a jogszabályok érvényesítése érdekében, vagy esetleg azt várják el, hogy az égetők teljesítsék az irányelvben foglalt kibocsátási értékeket.

Az ítélet alkalmas volt arra, hogy a Bíróság részletesebben foglalkozzon azzal a kérdéssel, hogy az irányelveknek a környezetvédelemben többféle funkciójuk lehet, amely különbözőségeik kitűnő összegzését találjuk meg itt:

„24. Az érvek egy része, amelyek elsősorban a Szerződés 249. cikk 3. bekezdésére vonatkoznak, amely szerint 'az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.' Ebből következik, hogy az irányelvek egyik elsődleges tulajdonsága pontosan az, hogy egy meghatározott eredmény elérését szolgálják.

25. A Bizottság jogalkotási gyakorlata azt mutatja, hogy jelentős eltérések lehetnek azok között a kötelezettségek között, amelyeket az irányelv a tagállamra hárít, és ennek következtében hasonlóképpen ilyen különbségek lehetnek az elérni célzott eredmény tekintetében.

26. Egyes irányelvek azt kívánják meg, hogy tagállami szinten jogszabályokat alkossanak, és ezek közigazgatási és igazságszolgáltatási felülvizsgálat körébe tartozó módon érvényesüljenek [...] (itt az ítélet a félrevezető hirdetésekre vonatkozó 84/450/EEC irányelvre hivatkozik példaként – a Szerkesztő).

27. Más irányelvek azt kívánják meg, hogy a tagállamok tegyék meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy az általános és mennyiségileg meg nem határozható módon megfogalmazott célok teljesüljenek, miközben bizonyos mérlegetési lehetőséget engednek a szükséges intézkedések természetét illetően [...] (példaként a hulladékokról szóló 75/442/EEC irányelv egyes szabályai jelennek meg – Szerkesztő megjegyzése)

28. Ugyanakkor más irányelvek pedig azt kívánják meg a tagállamoktól, hogy nagyon precíz, pontos eredményeket érjenek el meghatározott határidőn belül [...] (példaként itt egyebek között a fürdésre alkalmas vizek minőségéről szóló 76/160/EEC irányelv és az ahhoz kapcsolódó joggyakorlati példák láthatók – a Szerkesztő megjegyzése)”

A francia égetők kapcsán állapítja meg a Bíróság, hogy az ott megfogalmazott határértékek és más megvalósítandó célok a harmadik csoportba sorolják a kér-

27 C-60/01. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2002. június 18. (ECR 2002 I-05679)

déses irányelvet. Ennek megfelelően a tagállamok felé objektív kötelezettségként jelenik meg a kérdéses eredmény elérése, tehát a fenti 28. pont szerinti irányelv-típussal állunk szemben.

Az Európai Bíróság környezetvédelmi ítélkezési gyakorlatának jelentőségét, a közösségi környezetjog fejlődésében betöltött tényleges helyét meghatározó bevezető gondolatok zárásaként és a következő fejezetek méltó bevezetéseként *a bírósági jogértelmezés folyamatának egyes elemeit, egyes lépései elvi alapjait is fel kell tárunk*, szintén egy jogeset kapcsán – ami esetünkben kivételesen nem az Európai Bíróság, hanem az Elsőfokú Bíróság ítéletét<sup>28</sup> jelenti. A jogértelmezés alapvető kérdéseit ez nem befolyásolja. Természetesen nem tekintjük át az egész ítélet minden vonatkozó részét, hanem csupán egyes lényegi gondolatokat emelünk ki a következőkben, ennek ellenére, a nagyobb érthetőség érdekében, esetenként kénytelenek vagyunk hosszabban idézni az ítéletből (amely önmagában is egy több mint 40 oldalas dokumentum).

„92. A felek által előterjesztett érvek megalapozottságának vizsgálata érdekében az Elsőfokú Bíróság szükségesnek véli a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelménye hatályának szöveg szerinti, történeti, összefüggés szerinti, valamint teleologikus értelmezését (a módszertant illetően lásd az Elsőfokú Bíróság T-251/00. sz., Lagardère és Canal+ kontra Bizottság ügyben 2002. november 20-án hozott ítéletének [EBHT 2002, II-4825.] 72. és azt követő pontjait, valamint a T-22/02. és T-23/02. sz., Sumitomo Chemical és Sumika Fine Chemicals kontra Bizottság egyesített ügyekben 2005. október 6-án hozott ítéletének [EBHT 2005. II-4065.] 41. és azt követő pontjait).

b) *A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének szöveg szerinti értelmezéséről*

93. Elsőként a szöveg szerinti értelmezés útján meg kell határozni, hogy a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének szövegével ellentétesek-e a német Nemzeti Kiosztási Tervében (NKT) előírt ex post kiigazítási intézkedések.

[...]

95. A szöveg szerinti értelmezés keretében figyelembe kell venni azt, hogy a közösségi jogszabályok több nyelven kerülnek szövegezésre, és hogy a különböző nyelvi változatok egyaránt hitelesek, így valamely közösségi jogi rendelkezés értelmezése maga után vonja a különböző nyelvi változatok összehasonlítását [...].

96. A fentiek alapján a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének a különböző nyelvi változatai között jelentős árnyalatbeli eltérések mutatkoznak, melyek közül mindegyik hiteles, a kibocsátási egységek egyedi kiosztásának az alkalmazott fordulattól függően akár szubjektívabb és szándékosabb, akár – ezzel ellenkezőleg – többé-kevésbé objektív és semleges jelleget kölcsönözve. Következésképpen ezek a nyelvi változatok együttesen nem támasztják alá sem a Bizottság álláspontját, amely szerint az NKT-nek és a kiosztásra vonatkozó döntésnek az egyes felsorolt léte-

28 T-374/04. sz. ügy, Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Bizottság, 2007. november 7. Az ügy tárgya a 2003/87/EK irányelv, amelyik az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszerére vonatkozik. A tényleges kérdés a kibocsátási egységek kiosztására vonatkozó németországi nemzeti terv megítélése. (ECIR 2007 00000)

sítmények részére kiosztandó kibocsátási egységek végleges mennyiségét tartalmaznia kell, sem a felperes álláspontját, aki lényegében a tagállam e tekintetben fennálló széles mérlegelési keretére hivatkozik. Ugyanakkor a fent leírt megfogalmazások alapján nem zárható ki az sem, hogy a közönségi jogalkotó bizonyos rugalmasságot – akár bizonyos mérlegelési keretet – kívánt biztosítani a tagállamok számára, lehetővé téve számukra, hogy a kibocsátási egységeknek az NKT-hez mellékelte létesítményjegyzékben feltüntetett számát a 2003/87 irányelv végrehajtásának egy későbbi szakaszában módosíthassák.

97. Következésképpen a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelménye különböző nyelvi változatainak e szöveg szerinti értelmezését és összehasonlító olvasatát ki kell egészíteni a történeti értelmezéssel.

*c) A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének történeti értelmezéséről* 99. [...] a történeti értelmezés nem vezet olyan további információkhoz, amelyek módosíthatják a fenti 96. pontban tett megállapítást.

100. Ennek megfelelően a következőkben a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének összefüggés szerinti értelmezését kell alkalmazni.

*d) A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének összefüggés szerinti értelmezéséről* (az ítélet itt külön sora veszi az egyes rendelkezéseket, amelyek közül mi csak egynek az elemzését emeljük ki – a Szerk. megjegyzése)

A 2003/87 irányelv és a 2216/2004 rendelet releváns rendelkezéseiről

– i) A 2003/87 irányelv 9. és 11. cikkéről

[...]

105. A fentiekre tekintettel az Elsőfokú Bíróság elsőként megállapítja, hogy a tagállamnak a 2003/87 irányelv 11. cikkének (1) bekezdésében előírt, kiosztásra vonatkozó döntése az említett irányelv keretében már nem képezi tárgyát az említett irányelv 9. cikkében az NKT-t érintően előírt ellenőrzéshez hasonló, a Bizottság által gyakorolt különleges vizsgálatnak. Az a tény azonban, hogy a 2003/87 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése a tagállamot arra kötelezi, hogy a kiosztásra vonatkozó döntését a Bizottság által az említett irányelv 9. cikke értelmében megvizsgálta, és esetlegesen a Bizottság felhívására módosított NKT-jére alapozza, nem jelenti szükség-szerűen azt, hogy a kibocsátási egységek egyéni kiosztásának a későbbi módosítása már nem lehetséges. Az irányelv 11. cikke (1) bekezdése második mondatának a III. melléklet 9. követelményével összefüggésben értelmezett utolsó fordulata szerint ugyanis a kiosztásra vonatkozó döntés tartalma a nyilvánossággal való második konzultációtól is függ. A nyilvánossággal való e második konzultációra pedig csak azt követően kerül sor, hogy a Bizottság megvizsgálta a közölt NKT-t, és e konzultációnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy a tagállam által a kiosztásra vonatkozó döntésében elfogadásra javasolt kiosztás módosításához vezessen, hiszen ezzel ellenkező esetben e konzultáció okafoyottá válna, és a nyilvánosság észrevételei pusztán elméleti jellegűek lennének (a fenti 104. pontban hivatkozott Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 57. pontja). Ebből következően, bár elvben az NKT alapvető kereteinek a 2003/87 irányelv 9. cikke (3) bekezdésében foglalt vizsgálati eljárás befejezését követő mindenfajta módosítása alkalmas arra, hogy az említett rendelkezésben előírt megelőző ellenőrzési rendszert hatástalanná tegye, az NKT-ben elfogadott

egyéni kiosztások módosításának abszolút tilalma csorbítaná a 2003/87 irányelv 11. cikke (1) bekezdése második mondatának a III. melléklet 9. követelményével összefüggésben értelmezett utolsó fordulatában előírt, a nyilvánossággal való második konzultáció hatékony érvényesülését (lásd e tekintetben a fenti 104. pontban hivatkozott Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 58. pontját). [...]

106. Másodszor meg kell állapítani, hogy a 2003/87 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése a releváns fordulata tekintetében („minden tagállam eldönti, hogy [...] hány egységet fog kiosztani összesen, valamint az egyes létesítmények üzemeltetőinek tételelesen”) inkább nyitott, a jövőre összpontosító módon került megfogalmazásra, és e rendelkezés nem tiltja kifejezetten az NKT-hez mellékelte jegyzék, valamint a kiosztásra vonatkozó döntés szerint egyénileg kiosztott kibocsátási egységek számának a későbbi módosítását. [...] A másik következmény az, hogy mivel e további követelmények nem minősülnek a 2003/87 irányelv III. mellékletében meghatározott követelményeknek, a Bizottságnak az említett irányelv 9. cikke (3) bekezdése szerinti ellenőrzési jogköre szükségszerűen szűk, és annak kérdésére korlátozódik, hogy a tagállam által az említett irányelvnek a nemzeti jogba való átültetése keretében a számára hagyott mérlegelési lehetőséggel élve bevezetett e további követelmények megfelelnek-e a tényszerűségi és az átláthatósági feltételeknek. [...]

Az összefüggés szerinti értelmezés végső konklúziója:

118. A fentiekre tekintettel az Elsőfokú Bíróság megállapítja, hogy a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének az ezen irányelv más rendelkezései és a bizottsági iránymutatás fényében való, összefüggés szerinti értelmezése nem ad világos és pontos választ arra a kérdésre, hogy a tagállam rendelkezik-e azzal a lehetőséggel, hogy az NKT-jének a Bizottság általi elfogadását, illetve a kiosztásra vonatkozó döntés meghozatalát követően a kibocsátási egységeknek a létesítmények számára történő egyéni kiosztását csökkentés útján kiigazítsa.

*e) A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének teleologikus értelmezéséről*

[...]

124. Következésképpen a 2003/87 irányelv kifejezett fő célja az üvegházhatású gázok kibocsátásának jelentős csökkentése annak érdekében, hogy be lehessen tartani a Közösségnek és a tagállamoknak a Kiotói Jegyzőkönyv tekintetében tett kötelezettségvállalásait. Ezt a célt számos „alcél” tiszteletben tartása, illetve bizonyos eszközök igénybevétele útján kell elérni. Az e tekintetben alkalmazott fő eszközt az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei kereskedelmének rendszere képezi (a 2003/87 irányelv 1. cikke és [2] preambulumbekzdése), melynek a működését bizonyos „alcélok” határozzák meg, nevezetesen költséghatékony és gazdaságilag eredményes feltételek fenntartása, a gazdasági fejlődésnek és a munkalehetőségeknek, valamint a belső piac egységességének és a versenyfeltételeknek a megőrzése (a 2003/87 irányelv 1. cikke, valamint [5] és [7] preambulumbekzdése). A 2003/87 irányelv ezenfelül ösztönzi egy konkrét típusú eszköz, nevezetesen a nagyobb energiahatékonyaságú technológiák alkalmazását, amelyek

lehetővé teszik a kibocsátás csökkentését egységnyi energia előállításánál (az említett irányelv [20] preambulumbekzdése).

125. Ezenfelül meg kell állapítani, hogy a 2003/87 irányelv III. mellékletének 10. követelménye, amely a kibocsátási egységeknek az NKT-ben felsorolt létesítmények számára történő kiosztására hivatkozik, pontosan az említett irányelv (7) preambulumbekzdése értelmében vett, a kibocsátási egységek tagállamok általi kiosztásával kapcsolatos közösségi rendelkezés, és így a célja „a belső piac egységességének megőrzése és a verseny torzulásának megakadályozása”. Ebből következően a 10. követelmény teleologikus értelmezésének keretében – és így a megtámadott határozat jogszerűségének felülvizsgálata keretében – azok az „alcélok”, amelyek a belső piac egységességének és a versenyfeltételeknek a megőrzésében állnak, különösen jelentősek.

126. Ebből következően a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének teleologikus értelmezését ezekre az „alcélokra” tekintettel kell elvégezni.”

Végezetül pedig álljon itt egy fontos megjegyzés, Ludwig Krämer tollából, ami plasztikusan emeli ki a közösségi Bíróság gyakorlatának jelentőségére és hatására vonatkozó meghatározó szempontot: „Egy lényegi különbség van az Európai Bíróság ítéletei és egy nemzeti legfelsőbb bíróság ítéletei között, mégpedig az, hogy az Európai Bíróság ítéleteit olyan területen hozza, amelyben különböző jogi kultúrák léteznek együtt.”<sup>29</sup> Ez pedig a Bíróság ítéleteinek sajátos többlet erőforrására mutat, amely szintetizálja és egyben harmonizálja is a különböző jogi kultúrákat, így olyan ítéleteket hoz, amelyek nehézség nélkül alkalmazhatók az egyes nemzeti jogokban is. Kötetünk éppen erre a sajátosságra épít, amikor elsősorban a jogalkalmazás – no meg természetesen a jogalkotás, illetve jogi oktatás – számára útmutatóként foglalja össze a bírósági ítéletek elég nagy számát, mégpedig teszi ezt olyan rendszerben, ami eltér az eddig ismert jogeseti feldolgozások rendszerétől. Hogy miben tér el, ezt a következő fejezet tartalmazza.

29 KRÄMER (2007<sup>o</sup>) i. m. 51.





# A MÁSODLAGOS JOG INTÉZMÉNYEINEK ATTEKINTÉSE

## I. Miért jogintézményi alapok?

Az előző fejezetben kiemeltük a Hatodik Akcióprogram egyik elsődleges stratégiai szempontját, a jogalkalmazás erősítését. Az EU környezetjog egyre teljesebb rendszert alkot – emlékeztetnénk arra is, hogy milyen jelentős arányban határozza meg a nemzeti jogalkotás alakulását, tartalmát –, amit a nemzetközi környezetjogban kiemelkedő szerepet betöltő Kiss-Shelton szerzőpáros nagyon tömören a következőképpen fogalmaz meg: „Közel 50 éves fennállása alatt az EK környezetvédelmi ügyekben összefüggő jogrendszert alakított ki.”<sup>30</sup> Rendszerről beszélünk tehát, egy olyan közösségi, európai jogrendszerről környezetvédelmi ügyekben, amelyik közvetlen befolyással van a nemzeti jogrendszerek alakulására. Ugyanerről Krämer így nyilatkozik: „Nem létezik a Közösség olyan környezete, amely megkülönböztethető lenne az egyéni, helyi, regionális vagy nemzeti környezetektől. [...] A környezetjog mindazon jogi eszközök összessége, amelyek megkísérlik a környezet részeivel vagy egészével kapcsolatban a megelőzést, védelmet és az állapot javítását.”<sup>31</sup> A Közösség, az EU környezetjogi szabályozása tehát értelemszerűen lényegében nem különböztethető meg a nemzeti, regionális vagy helyi környezetjogi szabályozástól, a környezetjog rendszere ennek tudatában épül fel. *A mi kiindulási pontunk is ez, annak megerősítése, hogy az EU környezetjog és annak jogintézményi rendje, illetve az egyes nemzeti környezetjogi intézmények rendszere alapvetően azonos elemekből építkezik.*

Ugyanerre a meglévő környezetvédelmi jogrendszerre utal a Hatodik Akcióprogram középtávú felülvizsgálata, amely azonban nem tekinthet el a kritikus hangvételtől sem: „35 év jogfejlődését követően kialakult a közös környezetpolitikai rendszer. Mindazonáltal, a panaszok és a jogsértési eljárások nagy száma (erre adatokat is találunk a bevezetőben – a szerk. megjegyzése) annak a jele, hogy a környezetjog végrehajtása még messze van attól, hogy kielégítőnek tekinthessük.”<sup>32</sup>

Ugyanakkor a *jogkövetés erősítése* nem csupán a szigorúságot jelenti, mert ide tartozik az átláthatóság, az eszközök diverzifikálása, így pl. az önkéntes eszközök támogatása, az információhoz jutás erősítése, a pozitív példák stratégiája, de a környezetvédelemmel kapcsolatos büntetőjogi eszközök egységesebb megítélése is. Az ösztönző és visszatartó eszközök megfelelő kombinációját kell tehát kialakítani, ami pedig fokozottan igényli a fegyelmezett jogintézményi rendet is. A Hatodik Akcióprogram előkészítő dokumentuma szerint: „A környezetvédelmi

30 ALEXANDRE KISS–DINAH SHELTON: *Guide to International Environmental Law*. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, 229.

31 LUDWIG KRÄMER: *EC Environmental Law*. London, Thomson–Sweet and Maxwell, 2003<sup>5</sup>, 3.

32 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme, COM(2007) 225 final, 16.

szabályozás mindig is központi kérdése volt a közösségi politika sikerének, például a levegő- és vízszennyezés visszaszorításában. [...] A jogalkotásnak megfelelően magas szintű követelményeket kell célul kitűzni, de inkább az eredmények és következmények szabályozása révén, mint a közvetlen előíró jellegű elvárások segítségével. A jogalkotás legyen rugalmas, számolva a széleskörű földrajzi és gazdasági sokféleséggel, adjon lehetőséget bevezetési időszakokra is, ahol erre szükség van. A Bizottság vizsgálja a kormányzás új módszereinek lehetőségét, egyebek között a hagyományos szabályozás olyan alternatíváit, mint az önkéntes vállalások vagy megállapodások[...]<sup>33</sup> Mindennek révén viszont a jogi eszközök tárházának ismerete még inkább nélkülözhetetlenné válik, az értelmezés pedig mindennapos elvárásá.

Ha tehát elmondhatjuk, hogy

- az EU környezetjognak kialakult és egységesedőben van a rendszere, amely rendszer azért sem különbözhet túlzottan tagállamok szerint, mert a környezet, amelyben élünk, szintén egységes;
- ez a jogrendszer nyilvánvalóan számos közös intézményt jelent, amelyeknek összessége nem elválasztja, hanem éppen összekapcsolja a különböző jogi kultúrákat, sőt nyilvánvalóan az egyes jogi kultúrák meglévő intézményeit használja fel építőelemekként;
- a környezetvédelmi jogalkotás legfőbb értéke abban rejlik, ha megfelelően végrehajtják;
- a végrehajtás, jogalkalmazás nagymértékben függ attól, hogy az előbb felsorolt jellemzők fontosságát felismerve a megfelelően alkalmazható intézményi rend kialakítására törekedjünk,

akkor egyértelmű az a következtetés, hogy elsősorban megfelelően értelmeznünk kell a környezetjog rendszerét, különösen intézményi rendjét, hogy azt és a mögötte rejlő értékeket is magunkévá téve egyre hatékonyabb jogalkalmazás, jogérvényesítés irányába mozduljunk el.

Mindéz különösen igaz akkor, ha az irányelv a közösségi környezetpolitika leggyakrabban alkalmazott eszköze,<sup>34</sup> amely tehát látszólag szabadságot ad a tagállamoknak a forma és módszer megválasztásában, ha ezzel a kitűzött cél elérhető, mégis tartalmaz olyan intézményeket, eszközöket, amelyeket a joggyakorlat – ítélkezési gyakorlat – esetei szerint több-kevesebb pontossággal számon kérnek a tagállamokon. „A közösségi jog számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyik a létesítmények vagy magánszemélyek magatartását kívánják a jobb környezet irányában befolyásolni.”<sup>35</sup> Majd a hivatkozott szerző – Krämer – felsorolja a legfontosabb közösségi jogi intézményeket, a következők szerint:<sup>36</sup>

- bejelentésre kötelezés,
- engedélyezés,
- beavatkozás és cselekvésre kötelezés,
- információ, figyelemfelhívás, figyelmeztetés,
- pénzügyi segítség,

33 Commission of the European Communities, Brussels, 24.1.2001, Com (2001) 31 final 2001/0029 (cod): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 61.

34 KRÄMER (2007<sup>6</sup>) i. m. 57.

35 Uo. 65.

36 Uo. 65–74.

- támogatások,
- kereskedhető igazolások, buborékok.

E felsorolás a Szerző szerint sem teljes, csak az alapvető, illetve az újabb típusú intézményeket tartalmazza.

A közösségi környezetjog intézményeit más szerzők is csoportosítják, így Somsen, akinek cikkéből,<sup>37</sup> némi értelmezéssel, állítjuk össze a következő, lényegi elemeket tartalmazó listát:

- a környezetvédelem állapotának javítására irányuló programok,
- olyan nemzeti környezeti elemek kijelölése, amelyekre vonatkozik a közösségi jog,
- az EK környezetjog alapvető koncepciói, amelyeket az elvi és fogalmi rendszerrel azonosíthatunk.

Folytatva Somsen áttekintését a közösségi környezetjog alkalmazása kapcsán, figyelemre méltó az az alapeszme, amely a bírói gyakorlat alapján egyre inkább a közös szempontok felé irányítja a figyelmet. „A tagállamok azon joga tekintetében, amely szerint a környezetvédelmi irányelvek átvételének formáját és módszereit kiválaszthatják, valószínűsíthető, hogy noha a tagállamok továbbra is szabadon határozhatják meg a feladatkörök, hatáskörök elosztását saját területükön, mindazon ismétlődő esetek, amelyekben az egyes eltérések a közösségi környezetjog alkalmazását illetően késedelemre vezettek, a centralizáció folyamatát támogatják.”<sup>38</sup> A Szerző ezzel kapcsolatban három alapelvre hívja fel a figyelmet,<sup>39</sup> amelyek egyaránt meghatározzák a tagállamok felé érvényesülő elvárásokat:

- a jogbiztonság elve,
- a hatékonyság elve, illetve
- „legvitatottabb” elvként a közösségi jog egységes alkalmazásának elve.

Ez utóbbi pedig logikusan vezeti Szerzőt arra a konklúzióra,<sup>40</sup> hogy „Az Európai Bíróság kevés kétséget hagyott afelől, hogy a tagállamoknak még kevesebb mérlegelési jogkörük marad a környezetvédelmi irányelveknek való gyakorlati megfelelés kötelezettségét illetően, különösen a transzpozíció formáinak és módszereinek megválasztásában. Ennek az a fő oka, hogy a környezetvédelmi irányelvek többsége elvárja az eredmény elérését.”

Akármi is nézzük, aligha kétséges, hogy a tagállamok önállósága a közösségi környezetjog átvétele és annak alkalmazása terén nem jelenti a teljes szabadságot. Egyes jogintézmények aligha kerülhetők meg, másoknak gyakorlati megvalósítása miatt jelennek meg kötöttségek, harmadiknak elengedhetetlen szerepe van a kitűzött célok megvalósításában. Ha a közösségi környezetjog rendszer a maga egészében, meghatározva a nemzeti környezetjog négyötödét (l. előző fejezet), akkor rendszerként kell szemlélni abban az értelemben is, hogy milyen jogi eszközöket, milyen jogintézményeket használ, hiszen lehetetlen, hogy ez a nagymértékű kötöttség e téren ne jelentkezne. Ez annál is inkább logikus következtetés, mert az EU jog a környezetjog terén is kisebb részben a jogegységesítésre – rendelet, esetleg határozat –, nagyobb részben a jogharmonizációra törekedve nem tehet mást, minthogy a nemzeti jogba illeszkedő építőelemeket vesz igénybe. Az EU ilyen értelmű lé-

37 SOMSEN i. m. 1422–1444.

38 Uo. 1450.

39 Uo. 1450–1451.

40 Uo. 1452.

nyegét foglalja össze a nemzetközi jogász a következő egyszerű értékeléssel: „[...] az Európai Unió előnyt élvez abban, hogy a tagállamok szuverenitásuk egy részét ténylegesen átadták, felhagyva ezzel egyes nemzeti hatalmi elemeikkel. Ennek megfelelően a szövetségi államhoz áll közel.”<sup>41</sup>

Igy természetesen igény, hogy az EU másodlagos jogában alkalmazott jogintézményeket úgy tekintjük, mint egy nemzeti jogrendszer intézményeit. Ha pedig az egyes közösségi jogszabályok részben hasonló, részben eltérő jogi eszközöket alkalmaznak, akkor ezzel is követik egy nemzeti jogrendszer építkezésének szabályait. Nincs más dolgunk tehát, minthogy ezeket a jogrendszeri alapintézményeket sorra véve, azokat egy csokorba rendezzük, majd mindezekhez keressünk olyan iránymutatást, amely ezek megfelelő megtervezéséhez, átvételéhez és alkalmazásához nyújt segítséget. Ilyen iránymutatást gyakorlatilag csak az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában találhatunk, hiszen a közösségi jog értelmezésének ezen intézmény jelenti végső állomását.

## II. Két példa a jogintézmények rendjére

A következőkben két jogszabályi példán keresztül megpróbáljuk illusztrálni, milyen jogintézményeket alkalmaz a másodlagos közösségi jog. Mindkét esetben az irányelv rendszerében haladva tekintjük át az intézményeket.

Első példánk az Európai Parlament és a Tanács 2000/76/EK irányelve (2000. december 4.) a hulladékok égetéséről,<sup>42</sup> amely a hulladékgazdálkodásra vonatkozó jogszabályok rendszerének egy része, melynek kiindulási pontja a hulladékokra vonatkozó keretszabályozás.<sup>43</sup> Az irányelv jogintézményei:

- felhatalmazás, az Európai Közösséget létrehozó szerződés 175. cikk (1) bekezdésére hivatkozás, amely azonban nem önálló jogintézmény – viszont jogbiztonsági okból külön figyelmet érdemel –, hanem része a következőnek, ami maga a
- preambulum (esetünkben összesen 34 bekezdésből áll), ezt követi
- a jogszabály törzsanyaga
  1. cikk, Célkitűzések, mi a szabályozás célja
  2. cikk, Hatály, személyi és tárgyi
  3. cikk, Fogalom-meghatározások
  4. cikk, Kérelem az engedély iránt és az engedély, tartalom és feltételek részletes meghatározásával
  5. cikk, A hulladék szállítása és átvétele – általános előírások és ellenőrzés, információ, átvételi eljárás
  6. cikk, Üzemeltetési feltételek általában és részletesen is, ebben pontos követelmények mértékrendelkezések formájában
  7. cikk, Légszennyező anyagok kibocsátási határértékei
  8. cikk, A füstgázok tisztításából származó vizek elvezetése: engedélyezés, feltételek, mértékrendelkezések, illetve mindezek engedélyezése
  9. cikk, Maradékanyagokra vonatkozó, jobbra általános elvárások

41 ALEXANDRE KISS–DINAH SHELTON: *International Environmental Law*. Transnational Publishers, 2000, 111.

42 Hivatalos Lap (Official Journal=OJ) L 332, 28/12/2000 0091–0111

43 A Parlament és a Tanács 2006/12/EK. sz. irányelve, (2006. április 5.) a hulladékokról

- 10. cikk, Ellenőrzés és megfigyelés, melynek keretében kiemelten jelenik meg a következő
- 11. cikk, Mérési követelmények, részletes technikai feltételekkel
- 12. cikk, Az információhoz való hozzáférés és a társadalmi részvétel keretei
- 13. cikk, Rendellenes üzemelési feltételek esetére irányadó teendők
- 19. cikk, Szankciók előírására kötelezettség a tagállam felé
- eljárási, szervezési kérdések:
  - 14–18. cikk, az EK szervei számára irányadó feladatok, illetve az EK felé megjelenő feladatok (a szabályozás felülvizsgálata, jelentés EK felé, az irányelv jövőbeni módosítása, erre szabályozási bizottság)
  - 20–22. cikk, a szabályozáshoz kapcsolódó eljárási elemek (átmeneti rendelkezések, a végrehajtás általános feladatai, hatálybalépés)
- mellékletek:
  - I.MELLÉKLET: Egyenérték-tényezők a dibenzo-p-dioxinokra és dibenzofuránokra
  - II.MELLÉKLET: Légszennyezési kibocsátási határértékek meghatározása hulladék együttégetése esetén
  - III.MELLÉKLET: Mérési technikák
  - IV.MELLÉKLET: Kibocsátási határértékek füstgázok tisztításából származó szennyvizek esetében
  - V.MELLÉKLET: Légszennyező anyagok kibocsátási határértékei
  - VI.MELLÉKLET: A kibocsátási koncentráció vonatkoztatási oxigénkoncentrációra történő számítására alkalmazott képlet

Másik példánk az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK irányelve (2001. június 27.) bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról,<sup>44</sup> amelyik merőben más szabályozási megoldást képvisel, mint az előző példa, hiszen ott a környezetre vonatkozóan számos közvetlen, pontos elvárás fogalmazódott meg. E példánkban a következő főbb elemeket és jogintézményeket azonosíthatjuk, itt sem nem térve ki egyes formai kérdésekre:

- felhatalmazás 175. cikke (1) bekezdés
- preambulum (összesen 20 bekezdés)
- a jogszabály törzsanyaga
  - 1. cikk, Célok (amelyekre a preambulum is utalt)
  - 2. cikk, Fogalom-meghatározások
  - 3. cikk, Hatály, mégpedig tárgyi hatály
  - 4. cikk, Általános kötelezettségek, esetünkben a tervezéssel kapcsolatosan
  - 5. cikk, Környezeti jelentés készítése, mint információs forrás
  - 6-7. cikk, Konzultációk lefolytatása, tehát eljárási elemek, ebben a nyilvánosság bevonása is szerepel
  - 8. cikk, Döntéshozatal a hatásvizsgálat nyomán
  - 9. cikk, Tájékoztatás a döntésről, információ
  - 10. cikk, Ellenőrzés a végrehajtásról
    - eljárási, szervezési kérdések:

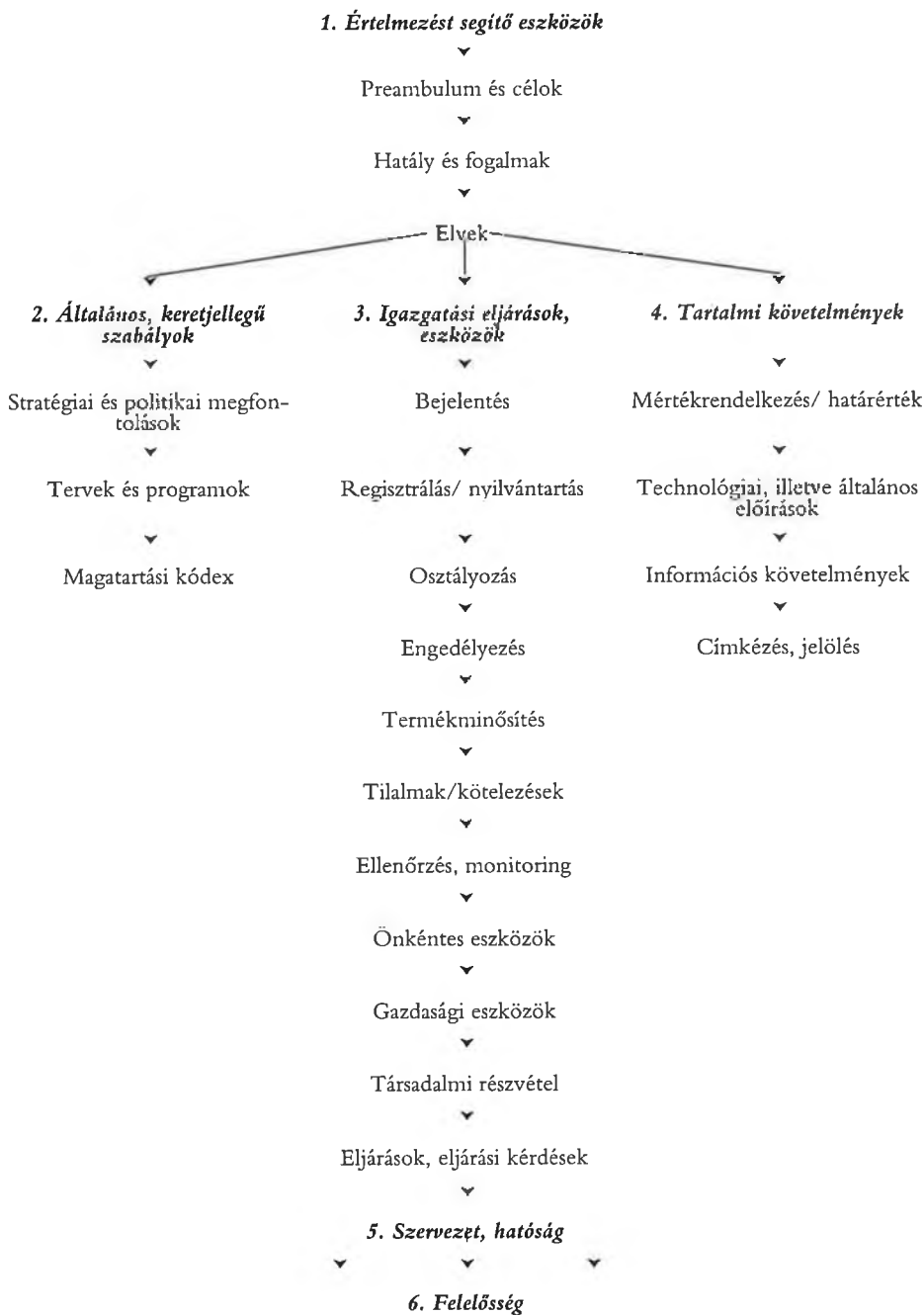
11-14. cikk, a közösségi jog, illetve a Közösség felé érvényesülő kötelezettségek, az irányelv végrehajtása kapcsán a tagállamok közvetlen feladatai, illetve hatálybalépés

### III. A másodlagos jog intézményeinek rendszere

A másodlagos jogi intézmények eszközeit a következőkben logikai sorrendbe igyekszünk állítani oly módon, hogy a tartalmi és formai szempontok alapján a jogszabály belső sorrendjében haladva az ott előbb megjelenő eszközökkel kezdjük a vizsgálódást, és ugyancsak ilyen módon fejezzük be, tehát a tartalmi és formai szempontból is az adott jogszabály végén helyet foglaló szabályokat vizsgáljuk utóljára. A kettő között a jogszabály ún. törzsanyaga helyezkedik el, amelyben ilyen, pusztán gyakorlatias és nem fontossági(!) sorrendet sem lehet felállítani. Az alábbi tábla és az azt követő bemutatás, elemzés tehát messze nem azt jelenti, hogy minden jogintézmény megtalálható minden jogszabályban. Ha két példánkat összevetjük a következő áttekintéssel, látható, hogy egyes elemek az adott jogszabályban nem jelennek meg, nem is jelenthetnek meg, mert szükségtelen lenne. Különösen nem igaz ez az előbb törzsanyagnak minősített eszközök esetében – gondoljunk arra, mennyire értelmetlen volna a tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szólva mérési követelményeket vagy más mértékrendelkezést megfogalmazni –, míg az értelmezést segítő eszközök, a hatóság vagy más szervezet, illetve a jogkövetkezményekre vonatkozó kifejezett vagy közvetett elvárás valamennyi jogszabályban megtalálható.

*Az alábbi listából az egyes jogszabályok aszerint használnak fel egyes elemeket, amint azt a szabályozandó terület, a szabályozott közösség érdekei igénylik, amint az a szabályozás hatékonyságát elősegíti, megalapozza. Egyes esetekben a szabályozási cél elérése csak hagyományos eszközökkel, közvetlen beavatkozással érhető el, más esetekben elegendő lehet a közvetett szabályozási eszközök alkalmazása is.*

**Az EU másodlagos joga jogintézményeinek áttekintése**





A jogintézmények kérdését tehát a következő *hat nagy csomópontban* vizsgáljuk, melyek közül három területet – az előbb törzsananyagként jellemezteket – párhuzamosan állítottuk be:

1. *Az értelmezést segítő eszközök* jelentik mindazokat az elvi jelentőségű jogi eszközöket, amelyek gyakorlatilag egy jogszabály általános részében jelennek meg, és amelyek segítséget nyújtanak az egész vonatkozó szabály megfelelő alkalmazásához, vita esetében pedig támpontot adnak a tényleges értelmezéshez. Ezen eszközöknek a nemzeti jogokhoz képest is kiemelkedő jelentősége van tárgyunk szempontjából, hiszen éppen ezek lesznek azon eszközök, amelyekre elsősorban támaszkodik a Bíróság ítélkezési gyakorlatának kialakításában. Természetesen a bírósági gyakorlaton kívül is az egész környezeti jogharmonizációs – ritkábban jogegységesítési – folyamat sem nélkülözheti az EK jogszabályok értelmezését. Különösen így van ez akkor, ha már tudjuk, hogy a környezeti jog jelentős hányada irányelvek formájában jelenik meg, amelyek pedig fokozottan igénylik a megfelelő értelmezést. Nyilvánvalóan a közösségi jog követelményeinek nem kellő megértése jelenti az elsődleges okát annak a már idézett ténynek, hogy „Az általános adatokkal összehasonlítva szembeűnő a környezeti tárgyú jogszabályok végrehajtásával kapcsolatos mulasztások különösen nagy aránya: e körbe tartozik az ügyek több, mint fele, a Bíróság előtt a tagállamokkal szemben indított perek kb. egynegyede.”<sup>45</sup>
2. *Az általános vagy keretjellegű követelmények, szabályok* ugyancsak jogilag kötelező követelményeket jelentenek, azonban az itt megfogalmazott feladatok értelemszerűen nem jelentenek részletes előírásokat, hanem a keretek meghatározása után ezek kitöltését a szabályozottra bízák. Olyan hosszabb távú feladatkielölő normákról van tehát szó, amelyek tényleges megvalósulásához további végrehajtást szolgáló intézkedések szükségesek. Az itt megjelenő konkrét kötelezettség a jogalkotóra, illetve a végrehajtásért felelős szervezetre nézve jelenik meg, közvetlen környezetvédelmi tevékenység folytatására, környezetvédelmi eredmény elérésére nézve azonban nincs kötelezettség.
3. *Az igazgatási eljárások, eszközök* a közigazgatás által alkalmazott – valójában minden állam közigazgatásában egyaránt érvényesülő – egyes jogintézmények gyűjtőfogalmát jelentik. Igazgatási eljárásokról beszélünk, hiszen az EK szabályozás az államra és ezen belül a jogalkotásra, valamint a közigazgatásra hárít közvetlenül kötelezettségeket, és rajtuk keresztül érvényesíthetők csupán követelmények a környezethasználókra. A nemzeti jognak kell megteremtenie azokat a belső jogi feltételeket, amelyek a kitűzött célok, elvek és általános elvárások megvalósítását szolgálják. Annak ellenére, hogy a közigazgatás működésének feltételeit minden állam maga állapítja meg, az egységes jogi feltételrendszer kialakítása érdekében az alkalmazott intézmények kiválasztása során ez a szabadság bizonyos mértékig korlátozott. A korlátozás az EK jogszabályban megfogalmazott és így kötelezettségként előírt igazgatási eljárási szabályban és minimálisan alkalmazandó jogintézményben, valamint a célok elérésére vonatkozó és hatékonysági követelményekben egyaránt érvényesül.

---

45 HORVÁTH i. m. 27.

4. *A szabályozás tartalmi kérdéseiben* fogalmazhatók meg azok a tényleges környezetvédelmi követelmények, melyeknek érvényesítését az egész jogintézményi rend szolgálja. A környezetvédelmi követelmények részleteire itt nem térünk ki, ellenben azok csoportosítását bemutatjuk. E terület számos esetben technikai jellegű, így a követelmények megalkotása, módosítása az ún. döntés vagy határozat jogforrási formájában is megvalósítható. A jogszabály többi, itt tárgyalt részében meghatározott elvárások tehát mind arra szolgálnak, hogy a konkrét környezetvédelmi követelmények megvalósulása számára megfelelő terepet adjanak. Az ilyen jogi eszközök számos esetben mellékletekben jelennek meg.
5. *A szervezet, hatóság* (competent organ, authority, body) megjelölése – mely tárgykörön belül a megfelelő feladatkör és különösen a hatáskör megjelölése a legfontosabb – minden EK jogszabály része, anélkül azonban, hogy a tényleges szervezet vagy hatóság ezen belül megnevezésre kerülne, sőt több esetben ilyen követelmény közvetlenül meg sem fogalmazódik. Felelős szervezet nélkül azonban aligha képzelhető el bármely jogszabály hatékony érvényesülése. Így a fenti példánkban is, ha az engedélyezés, mint alapvető követelmény a szabályozás része, ez akkor is magával hozza a felelős hatóság kijelölésének kötelezettségét, ha ez nem is tételes előírás.
6. Az egyes jogszabályokban már eddig is volt utalás arra, hogy a tagállamok *felelősségi szabályokat* fogadjanak el, újabban azonban az EK szabályozásban megjelenő tendenciája, hogy párhuzamosan a közösségi jog végrehajtása erősítésére irányuló, a Hatodik Akcióprogramban is megfogalmazott követelménnyel, egységes követelmények körvonalazódnak a felelősség terén is a tagállamok felé. Azt már itt le kell szögezni, hogy egy nemzeti szabályozáshoz hasonlóan a felelősségi szabályok itt is jobbra együtt, és nem szabályonként külön-külön jelennek meg.



# PREAMBULUM ÉS CÉLOK

## I. Preambulum és célok – alapok és történet

A másodlagos jog minden egyes jogszabálya preambulummal kezdődik, amely rendkívül fontos szerepet játszik a megvalósítás és jogérvényesítés szempontjából, különösen a tagállami megvalósítást és annak kontrollját illetően. Egy nemzeti jogszabályhoz képest a preambulum a közösségi jogban jóval nagyobb szerepet kap, ami magától értetődő, hiszen mára már 27 országban kell azonosan értelmezni a közösségi jog által kitűzött célokat és feladatokat, majd ennek alapján megalkotni a nemzeti jog vonatkozó szabályait. *A preambulum így lesz a közösségi másodlagos jogi követelményeinek mintegy esszenciájává*, mind a közösségi jogszabály háttérét, alapjait, mind pedig annak tartalmát illetően. Így válik az egyes tagállamokkal szemben folytatott jogérvényesítési ellenőrzés, illetve az esetleges bírósági eljárások – ezen belül is különösen az értelmezést az általánosnál is mélyebben megvalósító előzetes döntéshozatali eljárások – alapvető hivatkozási alapjává is a preambulum. A preambulum ily módon a következő három lényeges szerepet játssza a környezetvédelmi szabályozás keretében:

- az EK Szerződés által biztosított *jogi alapok bemutatása* és – amennyiben ilyen létezik – a jogi szabályozás *előzményeinek felvezetése*. A preambulum elején ennek keretében jelenik meg a *felhatalmazás*, mint a közösségi jogszabály különálló szerkezeti eleme, amely biztosítja, hogy a Közösség az elsődleges jog keretei között és nem saját elhatározásából, tehát nem jogellenesen, jár el<sup>46</sup>. A preambulumban a felhatalmazás megfelelő forrásának megjelölése után következnek a hivatkozások vagy felhívások, amelyek a magyar nyelvben „figyelemmel”, „tekintettel arra” stb. fordulatokkal jelennek meg;
- az adott környezetvédelmi szabály *legfontosabb elemeinek összegzése*, ezen belül külön ki kell emelni az érintett jogintézmények felvázolását, illetve a szabályozás rendszerének áttekintését. Voltaképpen a preambulumból megismerhető az egész szabályozás lényege;<sup>47</sup>
- azon alapul szolgáló *környezetvédelmi megfontolások körvonalazása*, amelyek szükségessé tették, hogy az adott tárgykört szabályozzák.<sup>48</sup>

A preambulum legutolsónak megfogalmazott szerepe lényegében megegyezik a *szabályozás céljának* meghatározásával. Ugyanakkor egyes, általában fontosabb, új-

46 *Egy felhatalmazási példa*: Az Európai Parlament és a Tanács 2006/21/EK irányelve (2006. március 15.) az ásványi nyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről és a 2004/35/EK irányelv módosításáról: „Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa, tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre és különösen annak 175. cikkére (1) bekezdésére,”

47 L. pl. Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről 8–21. preambulumbekkezdés

48 Az előbbi irányelv példájánál maradva: „(4) A közösségi környezetpolitika célkitűzéseinek megfelelően, minimumkövetelményeket szükséges megállapítani, amelyek lehetőség szerint megakadályozzák, vagy csökkentik az ásványi nyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék [...] kezelésének következtében a környezetre és az emberi egészségre gyakorolt káros hatásokat, mindaddig, amíg azok hulladéknak minősülnek a hulladékokról szóló, 1975. július 15-i 75/442/EGK tanácsi irányelvben [8] foglalt vonatkozó fogalom-meghatározásnak megfelelően.”

szerű, illetve egyes területeket átfogóan rendező jogszabályok esetében sor kerülhet külön célkitűzések meghatározására, a preambulumot követő első vagy második cikkelyben. A célok ilyen kiemelt kezelése nélkül is tehát maga a preambulum is kezelhető olyanként, mint ami a szabályozási célt meghatározza.<sup>49</sup> A *preambulum* valójában minden esetben magában foglalja a célokat, akkor is, ha azok külön bekezdésben vagy cikkben is megjelennek. A következőkben éppen ezért nem teszünk érdemi különbséget atekintetben, hogy egy szabályozás, illetve a kapcsolódó joggyakorlat melyiket teszi meg fő szemponttá, alapvető hivatkozási alappá, az értelmezés szempontjából az eredmény alapvetően nem különbözik.

A célkitűzés nem teszi vitássá, hogy a környezetvédelmi szempontok a Közösség fő érdeklődési körét kitevő gazdasági szempontok mellett feltétlen egyenjogúságot – sőt általában prioritást – élveznek, amelyre a Bíróság számos esetben hivatkozott olyan határozatai is utaltak, amelyek a környezet védelmét a Közösség alapvető céljának fogadják el, utólag is igazolva az elsődleges jogi keretek kiterjesztő értelmezését.<sup>50</sup> A Közösség környezetvédelmi szabályozásával foglalkozó szinte minden elemzés ugyanebből a két ügyből indul ki:

„A első figyelemre méltó ítélet 1988-ban a visszaváltható palackok dán szabályozásával kapcsolatos, amely konszolidálta és megalapozta a Bíróság joggyakorlatában a környezetvédelem fontosságát a Szerződésekre alapozva, különösen az áruk szabad mozgásával kapcsolatosan, amelyet már az 1985-ös ADBHU ítélet is érintett.”<sup>51</sup>

A közösségi környezetvédelmi célok elismerése tekintetében – hiszen az Egységes Európai Okmány előtt a Szerződés 235. cikke volt a közösségi környezetvédelmi szabályozás egyik generális jogalapja – a legismertebb jogesetek egyike volt az az előzetes döntéshozatali eljárás, amely a *francia használtolaj gyűjtők egyesületének (ADBHU) ügyeként*<sup>52</sup> híresült el. A célok elfogadása nem hosszadalmas fejtegetést jelentett, hanem mintegy evidenciát:

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

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

49 Az előbb példának említett irányelv – az Európai Parlament és a Tanács 2006/21/EK irányelve – így nem tartalmaz külön célt meghatározó cikket vagy bekezdést, megelégszik a preambulumban meghatározott célokkal.

50 Ilyen ügyek voltak a 240/83. számú vagy a 302/86. számú esetek (240/83 – Tribunale de Grande Instance v. Association des defense des bruilleurs d huiles usagées, illetve a 302/86 – a „dán palack eset”), amikor a Bíróság kijelentette, hogy a környezet védelme a Közösség alapvető céljai közé tartozik, amelynek révén a termékek szabad forgalma korlátozást szenvedhet, tehát a környezet védelem kötelezettség.

51 Working Paper – Case-law of the European Court of Justice on Environmental Matters, European Parliament Directorate-General for Research, W-21, 6-1997, 5.

52 C-240/83. sz ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, Procureur de la République kontra Association de Défense des Brûleurs d'Huiles Usagées (ADBHU) ügyben, 1985. február 7. (ECR 1985 00531)

Nem hagyhatjuk ki tehát a *Dán-palack ügy*<sup>53</sup> vonatkozó hivatkozását sem, amelyik szintén nem bonyolítja túl a kérdést, hanem természetesnek veszi a környezetvédelem kiemelt szerepét:

„8. A Bíróság már megállapította a C 240/83. sz ügyben, *Procureur de la République kontra Association de défense des brûleurs d’huiles usagées (1985.) február 7. ECR 531*, hogy a környezet védelme „egyike a Közösség lényegi céljainak”, amely ebből következően korlátozhatja az áruk szabad mozgásának elvét. Ezt az álláspontot az Egységes Európai Okmány igazolta.

9. Az előzőek tudatában azt kell mondanunk, hogy a környezetvédelem olyan kötelező követelmény, amely korlátozhatja a Szerződés 30. cikkének alkalmazását.”

Az egyes másodlagos jogszabályokban megjelenő célok mellett minden esetben emlékeztetni kell arra, hogy a *Közösség környezetpolitikájának céljait elsősorban az elsődleges jog határozza meg*, amelynek rendelkezései minden esetben ott állnak a másodlagos jog szabályainak hátterében. Az Egységes Európai Okmány előtti időkről az előbb szóltunk, most tehát térjünk rá az ezt követő, ma hatályos, helyzetre.

A környezetvédelem, mint a Közösség céljainak új eleme az Egységes Európai Okmány előtt a 235. cikkelyben közvetett módon jelent meg, és ezt váltotta a Szerződés 1986-tól megjelenő módosításainak sora, a 174. [130r.] cikkely 1. bekezdésében. Ezen átfogó célok tehát röviden:

- A környezet minőségének megóvása, védelme és javítása az elsődleges cél. Fügyelemmel a sorban következő célra, egyben arra is utal, hogy a környezet megóvása nem csupán az ember szempontjából közvetlenül hasznos megoldásokat jelent.
- Az emberi egészség védelméhez való hozzájárulás alapvető cél, de ez nem feltétlenül kapcsolódik össze a környezet megóvásának minden elemével, ezért azokon nem kérhető számon abszolút módon. Amikor a Bíróság pl. a fent már ismertetett ADBHU ügyben a célokat vizsgálja vagy más hasonló, a környezetvédelem alapjait jelentő esetekben – mint a következőkben megjelenő Dán-palack ügyben – keresi a kapcsolatot, az emberi egészség többnyire együtt jelenik meg a környezet védelmével, de ez a kapcsolat egyre kevésbé válik szorossá. Nem kell tehát minden esetben az emberi egészség megőrzését keresni.
- A természeti erőforrások megfontolt és racionális hasznosításának biztosítása. A környezetvédelem aktív oldalának hangsúlyozását, egyben pedig az erőforrások és a védelem együttesének érvényesítését jelenti ez a cél.
- A fenntartható fejlődés.<sup>54</sup> A Maastrichti Szerződéssel módosított Római Szerződés 2. cikkelye a Közösség céljai közé emeli a környezetet respektáló *fenntartható fejlődést*, kiemelve egyben a célok sorából, mint átfogó célkitűzést.

53 C-302/86. sz. ügy, Bizottság kontra Dán Királyság, 1988. szeptember 20. (ECR 1988 04607)

54 A fenntartható fejlődés koncepcióját először az ENSZ Környezet és Fejlesztés Világbizottsága (WCED) fogalmazta meg a következőképpen: „1. A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generáció szükségleteinek kielégítését. [...] 15. Lényegében a fenntartható fejlődés a változás folyamata, amelyben az erőforrások kihasználása, a beruházások és a technológiai fejlődés irányultsága, az intézményi változások mind harmóniában vannak, és jelen és jövő lehetőségeik révén kielégítik az emberi igényeket és elképzeléseket...” Lásd a „Bruntland Jelentés”, 1987, WCED. *Our Common Future*, Chapter 2. Towards Sustainable Development, I.1. és 15.

- Ugyancsak a Maastricht-i Szerződéssel került a 174. [130r.] cikkely 1. bekezdése keretében a környezeti politika céljai közé a regionális vagy világméretű környezeti problémákkal foglalkozó nemzetközi szintű intézkedések elősegítése, összhangban a Közösség nemzetközi elkötelezettségével. Tekintettel arra, hogy a nemzetközi együttműködés kérdésére hamarosan visszatérünk, itt további részletekkel nem foglalkozunk.

*A jogszabály értelmezése során tehát az elsődleges jog és a másodlagos jog céljainak együttes meghatározása jelenti az elsődleges szempontot, akár a preambulum általános fogalmazása, akár a célok jogszabályi megfogalmazása jelenti a célkitűzés forrását.*

## II. Preambulum és célok a joggyakorlat tükrében

Több szempontból is figyelemre méltó az ún. büntetőjogi kerethatározat ügy<sup>55</sup> elemzése – így a szubszidiaritás elvének értelmezése szempontjából is kiemelkedő jelentősége van, amint erre később visszatérünk –, így a Közösség, illetve a kérdéses kerethatározat céljainak értelmezése tekintetében is. Az ítéletből világosan kiolvasható, hogy a kérdéses szabályozási célt – a környezeti büntetőjogi védelmének megerősítését, egységes keretek kidolgozását a Közösségen belül – a Bíróság környezetvédelmi célnak tekintette, és ebből kiindulva nem fogadta el a Tanács által választott szabályozási jogalapot, amely az igazságszolgáltatási-bűnügyi együttműködés céljaihoz igazodott. A környezetvédelmi cél elsődleges jogi alapja az ún. első pillérbe tartozik, és mint ilyen irányelvek megalkotására ad felhatalmazást, szemben a harmadik pillér kerethatározatával. Így a Bíróság gyakorlatilag elfogadta azt az általunk előbb bemutatott rendszert, miszerint a jogintézmények keretében a felelősségnek is meg kell jelennie. A cél így vált a jogszerűség vitájában döntő érvvé.

„41. E tekintetben megállapítható, hogy a környezetvédelem a Közösség egyik alapvető célja (lásd a 240/83. sz. ADBHU-ügyben 1985. február 7-én hozott ítélet [EBHT 1985. 531] 13. pontját, a 302/86. sz., Bizottság kontra Dánia ügyben 1988. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 1988. 4607] 8. pontját és a C-213/96. sz. Outokumpu-ügyben 1998. április 2-án hozott ítélet [EBHT 1998. I-1777] 32. pontját). Ennek megfelelően az EK 2. cikk kimondja: a Közösség feladata, hogy előmozdítsa „a környezet minőségének magas szintű védelmét és javítását”, e célból pedig az EK 3. cikk (1) bekezdésének 1) pontja „környezetpolitika” végrehajtását írja elő.

42. Továbbá az EK 6. cikk értelmében „[a] környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni a 3. cikkben említett közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába”; e rendelkezés tehát e cél átfogó és alapvető jellegét hangsúlyozza.

43. Az EK 174 – EK 176. cikk lényegében a közösségi környezetpolitika keretét képezi. Közlebbtről az EK 174. cikk (1) bekezdése felsorolja a Közösség környezetvédelmi tevékenységének céljait, az EK 175. cikk pedig meghatározza az e célok eléréséhez követendő eljárásokat. [...]  
[...]

55 C-176/03. sz. ügy, Bizottság, támogatója: az Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa, 2005. szeptember 13. (ÉCR 2005 I-07879)

45. Egyébként emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a közösségi jogi aktus jogalapját bíróságilag felülvizsgálható objektív körülményekre kell alapítani; ezek közé tartozik többek között a jogi aktus célja és tartalma (lásd a C-300/89. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben (ún. „Titán-dioxid”-ügy) 1991. június 11-én hozott ítélet [EBHT 1991. I-2867.] 10. pontját és a C-336/00. sz. Huber-ügyben 2002. szeptember 19-én hozott ítélet [EBHT 2002. I-7699.] 30. pontját).

46. A kerethatározat célját illetően címéből is és első három preambulum-bekezdéséből is kitűnik, hogy a kerethatározat környezetvédelmi célra irányul. A Tanács, aggodalmat érezve „a környezettel kapcsolatos bűncselekmények szaporodása és azok hatásai [miatt], amelyek növekvő mértékben terjednek át azoknak az államoknak a határain, amelyekben a bűncselekményeket elkövetik”, és megállapítva, hogy e bűncselekmények „fenyegetik a környezetet”, és hogy „a tagállamok számára közös problémát jelentenek”, úgy véli, hogy „kemény válaszingedményt” tesznek szükségessé, és „a tagállamoknak összehangoltan kell fellépniük a környezet büntetőjogi védelme érdekében.”

A célok meghatározása esetenként abban is eligazítást nyújt, vajon melyik közösségi jogszabály hatálya alá tartozik egy adott kérdés abban az esetben, ha több lehetséges jogszabály is szóba kerülhet – mint Spanyolország esetében<sup>56</sup> a felszín alatti vizek védelmének szabályozása (80/68. sz. irányelv), illetve a mezőgazdasági forrásból származó nitrátszennyezés elleni fellépés szükségessége (91/676. sz. irányelv):

„101. Másrészt, még ha elfogadjuk is, hogy a hígtrágya szétszórása hatással van a felszín alatti vizek ízére és/vagy szagára, és a víz szennyezését eredményezheti, a vizek tenyésztőüzemi szennyvíz okozta szennyezés elleni védelmének rendszere közösségi szinten nem a 80/68, hanem a 91/676 irányelven alapul. Ez utóbbi irányelv különös célja ugyanis az állattartó telepek szennyvizeinek termőföldön történő elhelyezéséből vagy kibocsátásából és a műtrágya túlzott használatából eredő vízszennyezés elleni küzdelem. Az irányelvben előírt védelmi rendszert a tagállamoknak alkalmazniuk kell a mezőgazdasági termelőkkel szemben, és e rendszer tartalmazza a szennyvízbefogadó környezet többé-kevésbé veszélyeztetett voltát figyelembe vevő intézkedéseket.”

A célok együttesének kiemelését találjuk meg egy olyan olasz, hulladékok kezelésével kapcsolatos jogesetben,<sup>57</sup> ahol a közösségi jog követelményeit egyértelműen nem tartották be. Ami ez esetben tehát külön kiemelésre méltó, hogy összevetik az adott irányelvek céljait a Közösség környezetpolitikájának céljaival, és a kettőhöz együtt viszonyítva értékelhető az esetleges jogsértés legmegfelelőbbben:

„19. Az irányelv rendelkezéseinek értelmezése során egyrészt az irányelv célját kell figyelembe venni – amely a harmadik preambulumbekezdés értelmében az emberi egészségre és a környezetre a hulladék gyűjtése, szállí-

56 C-121/03. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2005. szeptember 8. (ECR 2005 I-07569)

57 C-270/03. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2005. június 9. (ECR 2005 I-05233)



tása, kezelése, tárolása és lerakása által okozott káros hatások elleni védelme – másrészt az EK 174. cikk (2) bekezdését, amely kimondja, hogy a Közösség környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, amely különösen az elővigyázatosság és a megelőzés elvén alapul (lásd ebben az értelemben a C-9/00. sz., Palin Granit és Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus ügyben 2002. április 18-án hozott ítélet [EBHT 2002. I-3533] 23. pontját).”

A konkrét ügy konkrét értelmezése kapcsán aztán a Bíróság folytatja a megkezdett gondolatmenetet – tehát a hulladékkezelés szabályozásának, hatósági ellenőrzésének kiemelt fontosságához viszonyítja a vitás olasz szabályozást –, amelyből itt csupán egy-két elemet ragadunk ki:

„21. A 91/156 irányelv célja különösen a hatósági ellenőrzés megerősítése. Az irányelv tizenkettedik preambulumbekzdése ezzel kapcsolatban kimondja, hogy „mivel szükséges, hogy a hulladék keletkezésétől végső ártalmatlanításáig felügyelet alatt álljon, a hulladékokkal foglalkozó olyan egyéb vállalkozásokat, mint például a hulladékgyűjtéssel, -szállítással foglalkozókat és ügynököket ugyancsak engedély megszerzésére kell kötelezni, vagy nyilvántartásba kell venni, továbbá hatékonyan ellenőrizni kell.”

E cél eléréséhez az irányelv 12. cikke új rendelkezésekkel egészült ki. E rendelkezések egyrészt elsősorban azt mondják ki, hogy a hulladékszállítást végző vállalkozásokat, amennyiben nincsenek engedély beszerzésére kötelezve, az illetékes hatóságok nyilvántartásba veszik, másrészt a nyilvántartásba vételre kötelezett vállalkozások a hulladékszállítást „hivatásszerűen” végzik. A 91/156 irányelv tehát – az irányelvben ebben a formában másutt nem szereplő – egyszerű „felügyelet”-et a nyilvántartásba vételi kötelezettséggel váltotta fel.

„22. Mivel a hulladékszállítási tevékenységre vonatkozóan a 91/156 irányelv a hatóságok szorosabb ellenőrzését célozza, mint amely az irányelv eredeti változatából következett, ezzel a céllal ellentétes volna az irányelv 12. cikkében foglalt „hulladékgyűjtést vagy -szállítást hivatásszerűen végző vállalkozás” fogalmát úgy értelmezni, hogy abba a szakmai tevékenységük gyakorlása során saját hulladékuk szállítását végző vállalkozások nem tartoznak bele. Ezen értelmezés elfogadása esetén e vállalkozások hulladékszállítási tevékenysége teljes mértékben kikerülne az ellenőrzés alól.

[...]

24. Az olasz kormány állításával ellentétben az irányelv által elérni kívánt cél, vagyis a hulladékok körforgásának felügyelete már a hulladékok keletkezésekor megkezdődik, és – mint azt az irányelv 12. cikke is kimondja – különösen azon körülmények ellenőrzésére terjed ki, amelyek között a hulladékokat gyűjtik és szállítják. Bár bizonyos esetekben a hulladék termelője saját maga is gondoskodhat a hulladék gyűjtéséről vagy szállításáról, és e hulladékoktól csak az említett két művelet befejezését követően válhat ténylegesen meg, ez a körülmény független a gyűjtött vagy szállított hulladékok, anyagok vagy tárgyak minősítésétől, következésképpen a hulladék termelőire az e műveletek alapján vonatkozó nyilvántartásba vételi kötelezettségtől is.”

A települési szennyvizek tisztításának fontosságát is azzal lehet elsősorban alátámasztani, hogy ezzel a környezet védelmét erősítjük. Az adott irányelv céljainak, valamint a közösség elsődleges jogában megfogalmazott céloknak együttes, egymást erősítő hatása ilyen esetekben ugyancsak a Bíróság kiemelt hivatkozási alapjává válhat.<sup>58</sup>

„41. Az irányelv célja a környezet védelme, akárcsak a Szerződés 174. cikk (2) bekezdésében, a rendelkezések a környezet területén a magas szintű védelem biztosítását szolgálják, márpedig ezt aláásná, ha az érzékeny területekre jutó közvetlen szennyvízkibocsátások lennének azok, amelyek az irányelv 4. cikk (1) bekezdésében elvárt másodlagos kezelésnél szigorúbb kezelést igényelnének.

42. Semmilyen jele nincs annak, hogy azok az észrevételek, amelyeket a görög kormány a Bíróságnak eljuttatott, hogy a vizeknek Elefsina öblébe való, akár közvetett bejuttatása esetében szigorúbb kezelést valósítanak meg, mint amelyeket az irányelv 4. cikk (1) bekezdésében elvárt másodlagos kezelés jelent.”

*A Közösség környezetvédelmi szabályai mind valamilyen nagyobb cél- és eszközrendszerbe illeszkednek. Különösen fontos ennek megértése az irányelvek esetében, amelyek a tagállamok közötti harmonizációt hivatottak szolgálni, és nem pusztán azért fogadták el őket, hogy megnehezítsék a tagállamok életét. A nagyobb cél, a holisztikusabb szemlélet jól kirajzolódik a települési szennyvízkezeléssel kapcsolatos, Franciaországot érintő ügyben.<sup>59</sup> A Bíróság pontosítani igyekezett az eutrofizáció fogalmát és ehhez a legjobb megközelítés, ha megvizsgáljuk, mire is szolgál maga a szabályozás.*

„13. Amint az 1. cikkének második bekezdéséből következik, a 91/271 irányelv célja a környezet megóvása a szennyvízkibocsátások káros hatásaitól.

14. Ezt az irányelvet az EK Szerződés 130s. cikke (jelenleg, módosítást követően, EK 175. cikk) alapján fogadták el, amelynek célja, hogy megvalósítsa az EK Szerződés 130r. cikkének (jelenleg, módosítást követően, EK 174. cikk) célkitűzéseit. Ez utóbbi cikk értelmében a Közösség környezetpolitikája hozzájárul a környezet minőségének megőrzéséhez, védelméhez és javításához, valamint az emberi egészség védelméhez.

15. Ez a politika így azt célozza, hogy megelőzze, csökkentse vagy megszüntesse az emberi tevékenységnek az állat- és növényvilágra, a földre, a vízre, a levegőre és az éghajlatra, a tájra és a különleges érdeklődésre számot tartó helyekre, valamint az emberi egészségre és az emberek életminőségére kiható negatív következményeit. [...]

16. A 91/271 irányelv ezért túlmutat a vízi ökoszisztémák védelmén, és arra irányul, hogy védje az embereket, az állat- és növényvilágot, a földet, a vizet, a levegőt és a tájat minden olyan jelentős káros hatástól, amely az algáknak és a magasabb rendű növények a települési szennyvíz kibocsátása miatti felgyorsult növekedéséből adódik.

58 C-119/02, Bizottság kontra Görögország, 2004. június 24. (ECR-ben nincs közzétéve)

59 C-280/02. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2004. szeptember 23. (ECR 2004 I-08573)

17. Az eutrofizációnak a 91/271 irányelv 2. cikkének 11. pontjában szereplő fogalmát e célkitűzés fényében kell értelmezni.”

Arról sem feledkezhetünk meg, hogy *minden közösségi jogszabály egységet alkot*, amelyben a preambulum ugyanúgy része a jogforrásnak, mint a norma főszövege, avagy a mellékletek sora. Ez különösen fontos az értelmezések területén, amikor arról kell dönteni, milyen esetekben szükséges a természetvédelmi területeken megvalósítandó tervek, programok vizsgálata, illetve mely esetekben lehet ezeket a természetvédelmi érdekekkel összhangba hozni.<sup>60</sup> Az ügy jogi hátterének feltárása során így lehet teljes értékű kiinduló ponttá a preambulum:

„4. Az irányelv tizedik preambulumbekzdése értelmében „alaposan meg kell vizsgálni minden olyan tervet vagy programot, amelynek jelentős hatása lehet a már kijelölt, illetve a jövőben kijelölendő területek védelmének célkitűzéseire”. Ezt a preambulumbekzdést az irányelv 6. cikkének (3) bekezdése fejt ki, amely a (4) bekezdésre utal. [...]”

A preambulumban foglalt értékítélet fontosságának ismeretében nem csoda, ha a Bíróság ítélete egyebek között tartalmazta:

83. Következésképpen meg kell állapítani, hogy:

– mivel az irányelv 4. cikkének (1) bekezdése szerinti különleges természetvédelmi területeken kívül megvalósított egyes programok esetében nem írta elő az irányelv 6. cikke (3) és (4) bekezdésével összhangban a természeti területre gyakorolt hatások kötelező vizsgálatát, függetlenül attól, hogy az ilyen programok jelentős hatással lehetnek-e egy különleges természetvédelmi területre;

[...]

a Németországi Szövetségi Köztársaság nem teljesítette az irányelv 6. cikkének (3) bekezdéséből, továbbá 12., 13. és 16. cikkéből eredő kötelezettségeit.”

A célokat egyes irányelvek a preambulumon kívül a törzsanyagban is számos esetben meghatározzák, amely egyébként jogi hatályát tekintve nem különbözik attól, mintha a preambulumban lennének célok megjelölve. A jogszabály normaszövegében megjelenő célok egyetlen jelentősége, hogy ezek kicsit zártabban, rövidebben jelennek meg. A hulladékok hasznosítása és az ehhez szükséges létesítmények miatt indokolt környezeti hatásvizsgálat volt együttesen tárgya annak a jogesetnek,<sup>61</sup> amely egy, a hulladékokból származó tüzelőanyagok és biomaszra égetés útján villamos energiát előállító létesítményhez kapcsolható, Massafában (Taranto).

„36. A tagállamoknak úgy kell végrehajtaniuk a 85/337 irányelvet, hogy az teljesen megfeleljen az irányelv követelményeinek, figyelemmel annak az irányelv 2. cikkének (1) bekezdéséből következő lényeges céljára, hogy az engedély megadása előtt többek között a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló

60 C-98/03. sz. ügy, Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 2006. január 10. (ECR 2006 I-00053)

61 C-486/04. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2006. november 23. (ECR 2006 I-11025)

projektek esetében hatásvizsgálatot végezzenek (lásd ebben az értelemben a C-287/98. sz. Linster-ügyben 2000. szeptember 19-én hozott ítélet [EBHT 2000. I-6917] 52. pontját).

37. Hangsúlyozni kell ezenkívül, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy a 85/337 irányelv alkalmazási köre kiterjedt, és célkitűzései nagyon széleskörűek (lásd a C-72/95. sz., Kraaijeveld és társai ügyben 1996. október 24-én hozott ítélet [EBHT 1996. I-5403] 31. és 39. pontját és a C-227/01. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2004. szeptember 16-án hozott ítélet [EBHT 2004. I-8253] 46. pontját).

Az egész közösségi környezetjog egyik alapvető kérdése, nevezetesen a rendeletek szerepe és a rendeletalkotás indokoltága, illetve ezzel összefüggésben természetesen annak hatása együtt jelenik meg a szabályozás céljával egy hulladékszállítással kapcsolatos előzetes döntéshozatali eljárás során.<sup>62</sup>

„33. Először is emlékeztetni kell arra, hogy a rendelet a környezet védelmének biztosítása érdekében közösségi szinten harmonizáltan szabályozza a hulladékszállítást (C-324/99. sz. DaimlerChrysler ügyben 2001. december 13-án hozott ítélet [EBHT 2001. I-9897] 42. pontja).

34. A rendeletben rögzített feltételeket és eljárásokat a környezet védelmének biztosítására törekedve és a környezeti politika olyan céljaira tekintettel fogadták el, mint a közelség elve, a hasznosítás elsőbbségének elve, a közösségi és nemzeti szintű önellátás elve. Különösen ezek a feltételek és eljárások teszik lehetővé, hogy a tagállamok ezen elvek érvényesítése érdekében teljes vagy részleges tilalmakat vezessenek be, vagy rendszeresen kifogásokat emeljenek, és megakadályozzák az irányelv rendelkezéseivel össze nem egyeztethető hulladékszállításokat. Ekként a rendelet a Közösség környezeti politikájába illeszkedik, és nem a hulladék Közösségen belüli szabad áramlásának megvalósítására irányul (a C-187/93. sz., Parlament kontra Bizottság ügyben 1994. június 28-án hozott ítélet [EBHT 1994. I-2857] 22. és 23. pontja).

35. A rendelettel ekként létrehozott közösségi rendszerben a közösségi jogalkotó által követett cél – az egészség és a környezet védelme – veszélybe kerülne, ha a szabályozás tárgyát, a hulladékszállítást nem egészében, azaz nem a küldő államban található kiindulási ponttól a rendeltetési államban történt kezelés végéig tekintenénk.

36. E tekintetben a rendelet kilencedik preambulumbekendéséből következik, hogy a rendelet a hulladékszállítások illetékes hatóságok számára történő bejelentési rendszerét hozza létre, hogy lehetővé tegye számukra, hogy kellően tájékozódjanak nem csupán a hulladék típusáról és mozgásáról, de ártalmatlanításukról vagy hasznosításukról is avégett, hogy minden szükséges intézkedést megtehesse az emberi egészség és a környezet védelme érdekében, ideértve indokolt kifogások emelését is.”

Összességében tehát egyértelmű, hogy a rendelet a közös megoldások érdekében született és nem lenne sem indokolt, sem pedig szerencsés, ha a kérdéses hulladék-

62 C-277/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás az EU-Wood-Trading GmbH és a Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz GmbH között folyamatban lévő eljárásban, 2004. december 16. (ECR 2004 I-11957)

szállítást tagállamonként vizsgálgatnánk, aminek az egységes kezelés látná kárát. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a tagállamoknak ne lenne a hulladékszállítással kapcsolatosan lehetősége fenntartásai hangsúlyozására, aminek feltételeit is a rendelet tartalmazza. Ezt szolgálja a fent hivatkozott ítélet 36. pontjában jelzett információk lehetőség.

*A Bíróság, állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően, a jogszabályokat azok – általában a preambulumban vagy a bevezető rendelkezések között megfogalmazott – céljának megfelelően értelmezi, és ez igaz akkor is, amikor nem csupán közvetlenül egy közösségi jogszabályt, hanem egy közösségi jogsértés kapcsán nemzetközi egyezményt, illetve annak végrehajtását kell értelmezni.*<sup>63</sup> Némi magyarázat az üggyhöz:

„13. A Berrei-tó egy 15 000 hektár kiterjedésű, a Földközi-tengerrel a Caronte-csatorna révén közvetlen összeköttetésben lévő sós vizű tó. Vízmennyisége 900 millió m<sup>3</sup>.

14. A Bizottságot panasszal keresték meg a Berrei-tó vízi környezetének károsodása miatt, amelynek oka elsősorban a Durance-folyóból érkező, az Electricité de France (a továbbiakban: EDF) által működtetett saint-chamas-i vízerőmű turbináinak működésbe hozatalával mesterséges módon a Berrei-tóba jutott édesvíz.”

A kérdés pedig egy nemzetközi egyezményre, illetve az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvre vonatkozik – a Földközi-tenger szennyezés elleni védelméről szóló egyezmény, illetve a Földközi-tenger szárazföldi eredetű szennyezés elleni védelméről szóló jegyzőkönyv.

A nemzetközi egyezmény és jegyzőkönyv, a közösségi joghoz hasonlóan, nagyobb fontosságot tulajdonít a preambulumnak és a céloknak, mint egy nemzeti jog, hiszen e körben is a jogalkalmazás közelítése jelenti a fő kérdést:

„46. A Jegyzőkönyv 1. és 4. cikke alapján a Jegyzőkönyv célja, hogy a szerződő felek megelőzzék és csökkentsek a Földközi-tenger folyókból, part menti létesítményekből, tengerbe ömlő szennyvízcsatornákból, vagy egyéb, a területükön található szárazföldi forrásból eredő szennyezését, illetve, hogy küzdjenek az ilyen szennyezés ellen, és ellenőrzésük alatt tartásuk azt. Ezért a Jegyzőkönyv 1. cikke, az Egyezmény 4. és 8. cikkében meghatározott kötelezettségek megismétlésével, a szerződő feleket „minden szükséges intézkedés” megtételére kötelezi.”

*A preambulumban nem egy esetben közvetlenül válik hivatkozási alappá, hiszen olyan megfogalmazások jelennek meg a preambulumban által adott magyarázatban, amelyek normaszövegbe való beillesztése nem lenne szerencsés. A preambulumban ugyanis, éppen alapozó jellegét kihasználva, alkalmas arra, hogy elvi szinten ugyan, de mégis eléggé konkrét követelményeket is tartalmazzon. A természetes élőhelyek védelme, illetve ezzel összefüggésben a Natura 2000 területek rendszerének kialakítása olyan általános közösségi követelménnyel indokolható, amely tehát megelőzőbb helyet kap a preambulumban.*<sup>64</sup>

63 C-239/03. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2004. október 7. (ECR 2004 I-09325)

64 C-6/04. sz. ügy, Bizottság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, 2005. október 20. (ECR 2005 I-09017)

„25. Másodsorban meg kell állapítani, hogy az említett irányelv negyedik és tizenegyedik preambulumbekzdéséből következik, hogy a veszélyeztetett természetes élőhelyek és fajok a Közösség természeti örökségét képezik, és veszélyeztetettségük gyakran országhatárokon átívelő problémát jelent, ennél fogva a védelmüket előmozdító intézkedések elfogadása valamennyi tagállam közös feladata. Következésképpen, amint azt a főtanácsnok indítványának 11. pontjában megállapította, az átültetés pontossága különös jelentőséggel bír a jelen ügghöz hasonló esetben, amikor a Közösség természeti örökségének kezelése saját területeik vonatkozásban az egyes tagállamok feladata (ennek megfelelően lásd a a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelvet [HL L 103., 1.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 98.], valamint a 262/85. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1987. július 8-án hozott ítélet [EBHT 1987. 3073] 39. pontját és a C-38/99. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2000. december 7-én hozott ítélet [EBHT 2000. I-10941] 53. pontját).

26. Ebből következik, hogy az élőhelyekről szóló irányelv tekintetében – amely a környezetvédelmi jog területén összetett és technikai szabályokat állít fel – a tagállamoknak különösen ügyelniük kell arra, hogy az irányelv átültetésének biztosítását célzó jogszabályaik egyértelműek és pontosak legyenek, beleértve a tagállamok számára az irányelv 11. cikke, 12. cikkének (4) bekezdése és 14. cikkének (2) bekezdése által előírt alapvető felügyeleti és ellenőrzési kötelezettségeket is.

[...]

28. Következésképpen az Egyesült Királyság szabályozása által előírt általános kötelezettségek nem tudják biztosítani az élőhelyekről szóló irányelvnek a Bizottság keresetével érintett rendelkezései kielégítő átültetését, ennél fogva nem alkalmasak az ezen irányelv átültetésének biztosítását célzó különös rendelkezések esetleges hiányosságainak kiküszöbölésére. [...]

A természetvédelem, különösen a Natura 2000 területek kérdése vissza-visszatérően számos értelmezési kérdés forrása. Különösen azért kerül szóba a megfelelő értelmezés, mert esetenként eldöntendő, hogy a terület természeti jellegétől eltérő más célú használat milyen mértékben engedhető meg. E téren nincsenek kőbe vésett szabályok, nincsenek egyértelmű objektív szempontok. Amint az sem képzelhető el, hogy a Natura 2000 hálózat léte teljesen lehetetlenné tegye a más célú használatot, az sem lehetséges, hogy a rugalmasság örve alatt folyton eltérjünk a természetmegőrzési céloktól. Az egyensúly megtalálása így nem könnyű feladat, amelynek megoldása visszafordítja a figyelmet a tételes jogszabályszevegtől a preambulumhoz, illetve az egész szabályozás alapvető céljainak megértéséhez. A vitás ügyek – eseti döntésről lévén szó – kiindulási pontjai azonosak, a szempontok is azonosak, a megoldás pedig eseti, amint ezt már fentebb aláhúztuk. Mostani esetenként az Olasz Köztársaság nem felelt meg a szabályozás elvárásainak, mivel Altamura település és Puglia régió a városfejlesztési tervnek számos, olyan ipari építési beavatkozásból álló módosítását fogadta el, amelyek jelentős hatással lehetnek a Murgia Alta nevű különleges védelmi területre és közösségi jelentőségű területre, és tette mindezt anélkül, hogy előzetes hatásvizsgálatot folytatott volna.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> C-179/06. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. október 4. (ECR 2007 I-08131)

„32. Mindenekelőtt meg kell jegyezni, hogy az a rendelkezés, amelynek a megsértésére a Bizottság hivatkozik, összetett szabálycsoport része, amely szabályok célja – ahogy az az irányelv harmadik, negyedik, ötödik és hatodik preambulumbekendéséből is kitűnik – a Natura 2000 európai hálózathoz tartozó területek kijelölése és igazgatása.

33. A 92/43 irányelv 6. cikkének (3) bekezdése a valamely tervnek vagy projektnek valamely védett területre kifejtett hatásaira vonatkozó megfelelő vizsgálat lefolytatásának kötelezettségét attól teszi függővé, hogy a szóban forgó terv vagy projekt jelentős hatással lehet-e e területre (lásd a C-127/02. sz., Waddenvereniging és Vogelbeschermingsvereniging ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet [EBHT 2004. I-7405] 40. pontját).

34. A Bíróság az említett ítélet 43. pontjában hangsúlyozta továbbá, hogy a 92/43 irányelv 6. cikkének (3) bekezdésében előírt természetvédelmi célú mechanizmusnak a működésbe lépése ahhoz a feltételhez kötött, hogy fennáll annak a valószínűsége vagy kockázata, hogy a terv vagy projekt jelentős hatást gyakorol az érintett területre.

35. Ez utóbbi kritériummal kapcsolatban a Bíróság ugyanezen ítélet 46–48. pontjában rámutatott, hogy – amint az az említett irányelv 6. cikke (3) bekezdése első mondatának és ugyanezen irányelv tizedik preambulumbekendésének együttes olvasatából kitűnik – valamely terv vagy projekt adott területre gyakorolt hatásának jelentőségét e terület védelmével kapcsolatos célkitűzések figyelembevételével kell megítélni. Ebből következően: ha valamely terv vagy projekt hatást gyakorol e területre, de a terület védelmével kapcsolatos célkitűzéseket nem veszélyezteti, akkor e terv vagy projekt nem tekinthető úgy, hogy jelentős hatással lehet az adott területre. Az adott kockázat mérlegelését különösen az ilyen terv vagy projekt által érintett terület egyedi környezeti jellemzőinek és feltételeinek a figyelembevételével kell elvégezni.”

Ugyanezen kérdés további lépései kerülnek szóba egy másik ítéletben, amelyet az előző olasz jogesetben már hivatkoztak – ez a Waddenzee-ügy<sup>66</sup> –, amelyből most csak egy lényegi összegző gondolatot emelünk ki:

„46. Az „élőhely”-irányelv 6. cikke (3) bekezdése első mondatának és ugyanezen irányelv 10. preambulumbekendésének együttes értelmezéséből az következik, hogy a természeti terület kezeléséhez nem közvetlenül kapcsolódó vagy ahhoz nem nélkülözhetetlen terv vagy projekt természeti területre gyakorolt hatásainak jelentőségét a természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzések figyelembevételével kell megítélni.”

A természetvédelmi ügyekben nem egyszer előfordul az is, hogy nem a védelem alatt álló területeken megvalósuló más tevékenység megítélése jelenti a fő kérdést, hanem ennél sokkal előbbi probléma, egyáltalában a terület védettségi szintjének megfelelő meghatározása. Ez a lehetőség még több problémát vethet fel, mint az előbbi. Ilyen esetekben azonban nem kétségesen akkor is érvényesül a védelem kö-

66 C-127/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, a Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels és a Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij közötti ügyben, 2004. szeptember 7. (ECR 2004 I-07405)

telezettsége, amikor a kijelölés nem megfelelően történt meg – ha nem így lenne, akkor jelentős ellenhatással kellene számolni e területek esetében. Elsősorban tehát minden tagállamnak, így Írországnak is,<sup>67</sup> ki kell jelölnie a területeket, de ha nem teszi meg, akkor sem tekinthet el a védelmi intézkedésektől:

„120. A jelen ítélet 84. pontjában hivatkozott állandó ítélkezési gyakorlat szerint azon területek, amelyeket nem minősítettek KVT-vé, holott kellett volna, továbbra is a madárvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdése első mondatának sajátos rendszere alá tartoznak, hiszen máskülönben az ezen irányelv által megfogalmazott, a kilencedik preambulumbekkezdésében kifejtett védelmi célkitűzéseket nem lehetne megvalósítani. Ebből következik, hogy Írországnak meg kellett volna hoznia legalább a madárvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének első mondata alapján a Moy valley területen a természetes élőhelyek elpusztításának, valamint a haris zavarásának elkerülése érdekében szükséges intézkedéseket, amennyiben e zavarások e cikk céljai szempontjából jelentőséggel bírnak.”

Ákár kijelölték tehát a területeket, akár erre nem került megfelelő módon sor, a követelmények adottak, melyek legáltalánosabbja a következő:

„179. Bár igaz, hogy a madárvédelmi irányelv 4. cikke (4) bekezdésének második mondata nem írja elő kötelezően bizonyos eredmények elérését, az is igaz, hogy a tagállamoknak komolyan kell venniük a KVT-ken kívüli élőhelyek védelmére vonatkozó célkitűzést. Meg kell állapítani, hogy a jelen esetben Írországnak törekednie kell az élőhelyek szennyezésének és zavarásának elkerülése érdekében megfelelő intézkedések meghozatalára (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott, a Bizottság kontra Franciaország ügyben 1999. március 19-én hozott ítélet 48. pontját).”

*A preambulum szolgálhat tehát* elvi alapozást, tartalmazhatja a célokat, meghatározhatja az olyan indokokat, amelyeknek csupán a normaszövegben történő megjelenése révén talán jelentőségét is veszítené, de arra is képes, hogy akár a földrajzi hatály, terület vonatkozásában is eligazítást adjon. A nitrátszennyezéssel érintett területek meghatározása során ugyanis tisztában kell lenni azzal, hogy mely területek, vizek védelme indokolja a kiemelt kezelést.<sup>68</sup>

„81. Másodsorban, a part menti és tengeri belga vizekre vonatkozó bizottsági kifogásokat illetően, emlékeztetni kell, hogy az irányelv negyedik preambulumbekkezdése kifejezetten említi az Északi-tenger védelmét.

82. Meg kell tehát állapítani, hogy a belga kormány nem vitatja sem azt, hogy általában az Északi-tenger, illetve konkrétan a part menti és tengeri belga vizek eutrofizáltak, sem azt, hogy a vallon régió egyes területei ezeket a vizeket táplálják, és hozzájárulnak a szennyezésükhöz.

[...]

88. Egyebekben az Északi-tenger eutrofizációja több olyan tényező eredménye, amelyek külön-külön valójában elhanyagolhatóak. Ha a belga kormány érvelését fogadnánk el, az ellentétes volna az irányelv egyik nevesített céljával, nevezetesen az Északi-tenger védelmével.

67 C-418/04. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2007. december 13. (ECR 2007 I-10947)

68 C-221/03. sz. ügy, Bizottság kontra Belga Királyság, 2005. szeptember 22. (ECR 2005 I-08307)



89. Következésképpen ezt az érvelést el kell utasítani.”

A természetvédelemhez hasonlóan a vízszennyezés elleni fellépés is számos értelmezési kérdéssel szembesíti a tagállamokat, a Bizottságot és mindezek révén a Bíróságot is. A különböző különös vízvédelmi szabályok nem egyszer jelentik jogviták forrását. Ide tartozik a sokat emlegetett nitrátszennyezés, de a fürdésre alkalmas vizek vagy a méshéjú állatok vizeinek védelme. Minden ilyen esetben több közvetlen követelményt is támaszt a közösségi jog a tagállamok irányában, akár a vizek kijelölésére, mint a fürdésre alkalmas vizek egyik követelményére, akár a szennyezéscsökkentő programok kidolgozására, mint elsősorban a méshéjú állatok védelme érdekében elvárt intézkedések egyikére gondolunk.<sup>69</sup> Ezen szabályokkal összefüggésben feltétlen kiindulási pont a norma célja, amely általános rendelkezés lévén, maga is vitatható. Ilyen esetben többek között a preambulum segít annak megállapításában, hogy mi is ténylegesen az irányelv értelmezése és alkalmazási köre, amikor az irányelv hatályát és ezzel kapcsolatban célját kell értelmeznünk.

„21. A Spanyol Királyság ellenkérelmében elsősorban úgy érvel, hogy az irányelvnek az 1. cikkben meghatározott alkalmazási köre olyan vizekre korlátozódik, ahol „közvetlen emberi fogyasztásra alkalmas” méshéjú állatok élnek. Az irányelvnek csak egy célja van: javítani a közvetlen emberi fogyasztásra alkalmas puhatestű állomány tenyésztésére szánt vizek minőségét. A Spanyol Királyság szerint a Ría de Vigo néhány övezete nem tartozik a közvetlen emberi fogyasztásra szánt méshéjúak tenyésztési övezetei közé. A Ría de Vigóból ugyanis csak olyan méshéjúak származnak, amelyek tisztító eljárásokon esnek át, illetve fogyasztás előtt még egyszer pihentetik ezeket. Következésképpen a 79/923 irányelvben rögzített határértékek be nem tartása nem jelenti az irányelv 5. cikkének megsértését.

22. Ezt az érvelést nem lehet elfogadni. A 79/923 irányelv 1. cikke ugyanis előírja, hogy ezen irányelv mindazokra a partmenti és édesvízzel kevert tengervizekre alkalmazandó, amelyekről a tagállamok megállapítják, hogy védelemre vagy javításra szorulnak a bennük élő héjas puhatestű állomány életének és növekedésének biztosítása érdekében, „és ezzel hozzájárulnak az ember által közvetlenül fogyasztható, méshéjú állatokból készült termékek jó minőségéhez.” Az „ezzel [is] hozzájárulnak az ember által közvetlenül fogyasztható, méshéjú állatokból készült termékek jó minőségéhez” tagmondat, amint azt a főtanácsnok is megállapította indítványának 43. pontjában, nem korlátozza az irányelv alkalmazási körét e cél elérésére, hanem inkább azt jelenti, hogy az irányelv egyidejűleg egy másik célkitűzést is követ, amelyet ugyanezen eszközökkel lehet elérni, mivel az „is” szó használata fontos e tekintetben. Ebből a megfogalmazásból az következik, hogy a szóban forgó irányelvet minden, közvetlen vagy kezelés utáni emberi fogyasztásra szánt méshéjú állatok halászatára alkalmas vízre alkalmazandó.

[...]

24. Ez az értelmezés megfelel a 79/923 irányelv céljának is, amint ez preambulumából kiderül. Ugyanis, ahogy az különösen ezen irányelv első, harmadik, hetedik és tizedik preambulumbekzdéséből következik, az irányelv

<sup>69</sup> C-26/04. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2005. december 15. (ECR 2005 I-11059)

célja a mézhéjú állatok vizeinek általános védelme, akár alkalmasak közvetlen emberi fogyasztásra a bennük élő mézhéjú állatok, akár nem.

25. Következésképpen a 79/923 irányelv a Ría de Vigo vizeire is alkalmazandó.”

*A jogszabályokban megjelölt céloknak* – amelyek tehát számos esetben a preambulumban nyernek megfogalmazást – a *Bíróság ítéleteiben nagy fontosságot tulajdonít*, ennek következtében gyakran felidézi a vonatkozó hivatkozások között még akkor is, ha egyébként arra utóbb az ítélet valójában nem is alapozódik. Jó példa erre egy Portugáliával kapcsolatos eset,<sup>70</sup> ahol az eljárás a fürdővizekkel kapcsolatos szabályok nem megfelelő átvétele, illetve az azoknak való nem kellő megfelelés, egyebek között a határértékek be nem tartása miatt indult. Amikor tehát a Bíróság feltárja a jogi hátteret, a közösségi szabályozás kapcsán előszeretettel emlékezik meg a célokról, akár a preambulumban vannak is azok, akár külön:

„3. Az irányelv célja annak első preambulumbekkezdése szerint a környezet és az emberi egészség védelme érdekében a fürdővíz szennyezettségének csökkentése és az ilyen vizek védelme a további minőségromlástól. Az irányelv melléklete e célból számos fizikai, kémiai és mikrobiológiai paramétert ír elő a fürdővizekre, továbbá olyan irányadó és kötelező értékeket, amelyek alapján a tagállamok megállapítják a fürdővizekre vonatkozó határértékeket.”

Anélkül tehát, hogy a célok kérdése közvetlenül az ítéletben máshol is megjelenne, kétségtelen, hogy ehhez viszonyítva a megfelelés kérdését, a tagállami jogalkotás és joggyakorlat értékelése szükséges: „33. Nem vitás, hogy a portugál fürdővizek a Bizottság által elismert bizonyos mértékű javulás ellenére az 1999. évi fürdősi időnyben sem feleltek meg teljesen az irányelv mellékletében megállapított értékeknek.”

A fogalmak körében külön kiemelés érdemlő, a vizekbe történő szennyezőanyag bebocsátást értelmező ügyben<sup>71</sup> a preambulum kivételezett módon, alapvetően befolyásolja az ügy kimenetelét, jelen esetben mint a szabályozás céljainak megfogalmazója:

„27. Az az értelmezés, amelyik a 76/464. irányelv hatályát a veszélyes anyagoknak csupán folyékony állapotban való bejuttatására korlátozza, ellentétben áll az irányelv céljával, amely, amint az a preambulum első bekezdéséből látható, a Közösség vízi környezetének védelme a szennyezés ellen, különösen egyes állandó, mérgező és bioakkumulálódó anyagok által okozott szennyezések ellen.

28. Nem fogadható el, hogy azon anyagok, amelyeket az irányelv melléklete említ, csak abban az esetben veszélyesek a Közösség vízi környezetére, amennyiben azok folyékony állapotúak.

29. Ebből következik, hogy a 76/464 irányelv alkalmazandó minden, a mellékletben említett veszélyes anyag bejuttatására, akármilyen állapotúak legyenek is azok.”

70 C-272/01. sz. ügy, Bizottság kontra Portugál Köztársaság, 2004. július 15. (ECR 2004 I-06767)

71 C-231/97. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás A.M.L. van Rooij és a Dagelijks bestuur van het waterschap de Dommel közötti ügyben, 1999. szeptember 29. (ECR 1999 I-06355)

*A szabályozás céljainak értelmezésében a preambulum számos esetben kimeríthetetlen tárházat jelent, amelyre számítani lehet egy jogértelmezés során. A fürdésre alkalmas vizek hatályának megfelelő értelmezése a kezdetektől fogva a célokon keresztül valósulhatott meg.<sup>72</sup> A ügyben ismét az értelmezést, a norma céljának megállapítását segíti a preambulum.*

„28. Figyelemmel kell lenni arra, hogy a 76/160. irányelv 1. cikk (2) bekezdés a) pontjának második bekezdése értelmében ‘,fürdővíz’: olyan folyó- vagy álló édesvíz, vagy ennek részei, és tengervíz, amelyben a fürdés nem tilos, és rendszerint nagyszámú fürdőző szokta igénybe venni’. Ezt a fogalmat az irányelv alapvető céljának fényében kell értelmezni, amelyet a preambulum első két bekezdése foglal össze, amelyek szerint ‘mivel a környezet és az emberi egészség védelme megköveteli a fürdővíz szennyezettségének csökkentését és az ilyen vizek védelmét a további romlás megelőzésére’, valamint ‘mivel a fürdővíz minőségének felügyelete szükséges a közös piaci működése keretein belül a Közösség kitűzött céljainak eléréséhez, amelyek különösen az életkörülmények javítása, a gazdasági tevékenységek Közösségen belüli harmonikus fejlődése, továbbá a folyamatos, kiegyensúlyozott gazdasági növekedés’ (C-56/90. sz. ügy, Bizottság kontra Egyesült Királyság [1993] ECR I-4109, 33. bekezdés)

29. Ezen célokat nem lehetne elérni, ha a fürdésre alkalmas területeken lévő vizek, amelyek éveken át az 76/106 irányelv által előírt ellenőrzésnek voltak kitéve és amely eredményeket a Bizottságnak megküldték, hogy tegye közzé éves jelentésében a tagállamok fürdésre alkalmas vizeinek állapotáról szólva, az irányelv hatálya alól csak azért lennének kizárva, mert a fürdőzők száma egy bizonyos létszám alatt van.”

Arra természetesen nincs mód, hogy a környezetvédelem különböző területeit azonos mélységgel vizsgáljuk, a preambulum és/vagy a célok érvényesülése kapcsán. Két esetben azonban még érdemes teret engedni, mert mindkettő jellemző saját területére és most vizsgált problémánkra.

A környezetvédelem kevés sajátos jogintézményeinek egyike a környezeti hatásvizsgálat, amely több mint 20 éves közösségi múltja ellenére sem működik megfelelően a tagállamokban. Holott számos ügyben – mint a most idézésre kerülő jogesetben<sup>73</sup> is, amely a Valencia-Tarragona vasútvonal egy szakaszára vonatkozott, ahol, mint számos más alkalommal, szintén igyekeztek megkerülni a környezeti hatásvizsgálati kötelezettséget – körüljárták már a hatásvizsgálat lényegét, amelynek legjobb összegzését ezúttal is a preambulumban találjuk, méghozzá részletes és alapos bemutatással:

„2. Első és a hatodik preambulum bekezdésének megfelelően a 85/337 irányelv célja a környezetszennyezésnek és a környezetre gyakorolt egyéb kedvezőtlen hatásoknak az egyes köz- és magánprojektek előzetes környezeti hatásvizsgálata révén történő megelőzése.

3. Ahogy az az ötödik preambulumbekkezdéséből kitűnik, az említett irányelv ennek érdekében általános alapelveket vezet be a környezeti hatásvizsgálatra vonatkozóan, tekintettel a környezetre várhatóan jelentős hatást

72 C-307/98. sz. ügy, Bizottság kontra Belga Királyság, 2000. május 25. (ECR 2000 I-03933)

73 C-227/01. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2004. szeptember 16. (ECR 2004 I-08253)

gyakorló köz- és magánprojektekre vonatkozó engedélyezési eljárások ki-egészítésére és összehangolására.

4. A 85/337 irányelv nyolcadik és tizenegyedik preambulumbekzdése szerint bizonyos jellegű projektek jelentős hatást gyakorolnak a környezetre, és főszabály szerint ezeket a projekteket módszeres vizsgálatnak kell alávetni, azért, hogy figyelembe vegyék azokat a kérdéseket, amelyeknek célja, hogy védjük az emberi egészséget, a környezeti feltételek javításával hozzájáruljunk az élet minőségének javításához, óvjuk a fajok sokféleségének fennmaradását, és megőrizzük az élet alapvető forrását jelentő ökoszisztéma szaporodási képességét.

[...]

47. Így, különösen az irányelv 1. cikkének (1) bekezdéséből, 2. cikkének (1) bekezdéséből, valamint az első, az ötödik, a hatodik, a nyolcadik és a tizenegyedik preambulumbekzdéséből az következik, hogy az irányelv alapvető célja, hogy többek között a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek esetében hatásvizsgálatot végezzenek az engedély megadása előtt (lásd ebben a vonatkozásban a C-287/98. sz. Linster-ügyben 2000. szeptember 19-én hozott ítélet [EBHT 2000. I-6917] 52. pontját).

48. Ezek a megállapítások önmagukban is elegendőek annak kimondásához, hogy a 85/337 irányelv I. mellékletének 7. pontját úgy kell érteni, mint amely magában foglalja egy már létező pálya megkettőzését.”

*A preambulum maga és a célok tehát gyakori hivatkozást jelentenek a Közösségi Bíróság ítélkezési gyakorlatában, melyek segítségével akár az ítélkezési gyakorlat jogfejlesztő, jogkiterjesztő szerepe is jobban alátámasztható. Az újabb hulladékos esetek közül egy példát kiemelve:<sup>74</sup>*

„16. Noha a hulladékszállítás bejelentésének kötelezettsége elsősorban a hulladéktermelőt terheli, az „amennyiben ez nem lehetséges” kifejezés azt jelenti, hogy olyan esetben, ha a hulladéktermelő képtelen a bejelentésre, a felhatalmazott begyűjtő megteheti ezt a bejelentést. A 259/93 rendeletnek a preambulum kilencedik bekezdésében megfogalmazott célkitűzése fényében – miszerint a hulladékszállítványokat az illetékes hatóságoknak előzetesen be kell jelenteni, lehetővé téve számukra, hogy kellően tájékozódjanak a hulladék típusáról, szállításáról és ártalmatlanításáról vagy hasznosításáról, hogy e hatóságok meg tudjanak tenni minden szükséges intézkedést az emberi egészség és környezet védelme érdekében – az „amennyiben ez nem lehetséges” kifejezést tágan kell értelmezni annak biztosítása érdekében, hogy amikor nem lehetséges, hogy az illetékes hatóságoknak a szállítást a hulladéktermelő jelentse be, ezt a felhatalmazott is megtehesse.”

<sup>74</sup> C-215/04. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Szerződés 234. cikkelye értelmében, amelyet a l'Østre Landsret (Dánia terjesztett elő), Marius Pedersen A/S v Miljøstyrelsen ügyében, 2006. február 16. (ECR 2006 I-01465)



## HATÁLY, FOGALMAK

A jogszabály hatálya minden jogrendszerben elsődleges jelentőségű, hiszen a célokkal együtt vizsgálva a szabályozott tárgykört, az érintett jogalanyokat, az időbeli terjedelmet és a területi vonatkozásokat egyaránt meghatározza. A *tárgyi hatály* minden esetben a szabályozás meghatározó kérdése, egyszerűen azt jelenti, mire is terjed ki a szabályozás, mely tevékenységeket szabályoz. A *személyi hatály* az esetek többségében közvetve a gazdálkodókra, gazdálkodó szervezetekre, illetve természetesen a jogalkalmazókra és a társadalom szélesebb körére terjed ki, hiszen a jogszabályok feladataikat valójában nekik címzik. Igaz, hogy ez a kötelezettség közvetlenül a Tagállamokon, illetve azok szabályozó és igazgatási rendszerén keresztül érvényesül, mert a végrehajtás felelőssége rájuk hárul. Az *időbeli hatály* kérdése szintén része az EU jogszabályoknak, mégpedig jogszabályi helyét tekintve többnyire elkülönített módon, a kérdéses norma végén található és jobbára a hatálybalépésre vonatkozik. A *területi hatály* általában nem jelenik külön kérdésként, hiszen általában a tagállamok közösségi területéről van szó. Ez alól természetesen kivételt tehetők, akár oly módon, hogy egyes tagállamok számára időben más követelmények érvényesülhetnek – ez pl. az olyan tagállamok esetében jelentkezik, melyek új tagok és számukra esetleg nagyobb problémát jelent egyes rendelkezések átvétele, tehát indokolt a tolerancia –, illetve szükség esetén sajátos, szűkebb területi hatály is megállapítható, pl. a természetvédelem körében egyes élőhelyek vonatkozásában vagy egyes régiókra kiterjedően.

Általános érvényűnek tekinthetjük a környezeti hatásvizsgálattal összefüggő eset,<sup>75</sup> egyik bekezdésének tanulságát, amely azért érdemel külön is figyelmet, mert egyértelmű és világos követelményt támaszt a nemzeti jogokkal szemben:

„43. A közösségi jog egységes alkalmazása, valamint az egyenlőség elve megkövetelik, hogy a közösségi jog rendelkezéseinek feltételeit, amelyek nem utalnak közvetlenül a nemzeti jogokra, mivel ezek meghatározzák azok jelentését és hatályát, autonóm és egységes értelmezéssel alkalmazzák az egész Közösségen belül, és ez az értelmezés vegye figyelembe a rendelkezések tartalmát és célját (C-327/82 *Ekro* kontra *Produktschap voor Vee en Vlees* [1984] ECR 107, 11. bekezdés).”

### I. Időbeli hatály

A Közösségi jogszabályok mindig tartalmaznak olyan rendelkezést, mely kimondja, hogy az adott szabály mikortól lép életbe, esetleg hatálya meddig tart, mikor váltja fel más szabályozás. Irányelvek esetében – amelyek a közösségi környezetjogi szabályozás több mint 90 %-át kiteszik – a tagországok általában a jogszabály megjelentését követő 2, esetleg 3 év elteltével kötelesek jelenteni arról, miként tették meg a szükséges intézkedéseket, hiszen a kitűzött határidő után ezeket az előírásokat alkalmazni és érvényesíteni kell. A rendeletek körében a közzétételt

<sup>75</sup> C-287/98. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amit a Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg terjesztett elő a Luxemburgi Nagyhercegség és Berthe Linster, Aloyse Linster, Yvonne Linster közötti jogvitában, 2000. szeptember 19. (ECR 2000 I-06917)

követő 20. nap jelenti legtöbb esetben a hatályba lépést, de lehetnek mindezekből eltérő megoldások is.

*Amikor tehát a tagállami kötelezettség teljesítése kerül szóba, az elsődleges kérdés, mikor is kell teljesíteni a közösségi jog követelményeit, átvételét. A legegyszerűbb eset, ami nem egyszer megtörtént, hogy a tagállam a Bizottság indokolt véleményét (reasoned opinion) követően lépett előre a végrehajtás terén. Ebben a tekintetben a kérdés lényege, vajon ezzel mentesül-e a tagállam a jogsértés vádja alól?*

A fenti kérdésre minden vonatkozó esetben ugyanazt a választ adja a Bíróság, amely – egy nemzeti joghoz hasonlóan – a probléma bekövetkezésekor hatályos jogot, tehát a tényállás idejét tekinti mérvadónak.<sup>76</sup>

„42. Az Olasz Köztársaság által hivatkozott elfogadhatatlansági kifogást illetően emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a kötelezettségszegés megtörténtét a tagállamban az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor fennálló helyzet alapján kell megítélni. Így még abban az esetben is, amikor ezen határidő lejártát követően a kötelezettségszegést megszüntették, az igény érvényesítése olyan érdekeket szolgál, mint különösen a kötelezettségszegés következtében a tagállam különösen azon személyekkel szemben fennálló felelőssége alapjának megállapítása, akiknek követeléseiik származnak az említett kötelezettségszegésből (lásd ebben az értelemben a C-29/90. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1992. március 18-án hozott ítélet [EBHT 1992. I-1971.] 12. pontját és a C-519/03. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2005. április 14-én hozott ítélet [EBHT 2005. I-3067.] 18. és 19. pontját).”

A közösségi jog hatálya, elsőbbsége szempontjából sokkal fontosabb kérdés fogalmazódott meg az Európai Bíróság azon ügyében<sup>77</sup> ahol a *határidők tényleges tartalmát pontosították*, egy hulladékgyűjtéssel kapcsolatos irányelv átvételének körülményeit vizsgálva. A jogi probléma ezen része arra irányult, hogy az irányelv által bevezetendő új engedélyezési kötelezettség átvételét megelőzően, az irányelv elfogadása és annak hatályosulása közötti időszakban valójában az irányelv céljához képest ellenkező tartalmú rendelkezést fogadott el a Vallon Tartomány – mégpedig az engedély alóli mentességet abban az időszakban, amikor még a közösségi jog átvételéhez adott idő, két év, nem telt el. E tekintetben tehát az a kérdés, vajon ezen időszak alatt lehetséges-e a közösségi szabállyal ellentétes szabályt elfogadni, illetve mennyiben élvez a tagállam szabadságot abban, hogy az általa választott más irányú megoldást preferálja. A kérdésfelvetés kissé hasonlít az előfoglalás kérdéséhez, és feltétlen összefüggésben áll olyan általános közösségi elvekkel is, mint amilyen a jogbiztonság, avagy a hatékony jogalkalmazás.

A Bíróság egyértelműen arra az álláspontra helyezkedett, hogy az átvételhez rendelkezésre álló idő alatt már csak olyan intézkedéseket lehet tenni, amelyek az irányelv rendelkezéseinek zökkenőmentes alkalmazását segítik elő, annak ellenére, hogy valójában az átvételre adott határidő még nem telt el:

„35. Az első kérdéssel a nemzeti bíróság valójában azt kérdezi, hogy az EGK Szerződés 5 és 189. cikke kizárja-e, hogy a tagállamok az átvételre

76 C-442/06. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2008. április 10. (ECR 2008 00000)

77 C-129/96. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amit a belga Államtanács terjesztett elő Inter-Environnement Wallonie ASBL Vallon Tartomány elleni perében, 1997. december 18. (ECR 1997 I-07411)

nyitva álló idő alatt a 91/156. irányelvvel ellentétes intézkedéseket fogadjanak el.

[...]

40. Az elején emlékeztetni kell arra, hogy a tagállamok kötelezettsége, amelyet a Szerződés 189. cikkének harmadik bekezdése és maga az irányelv is elvár, hogy tegyenek meg minden szükséges intézkedést az irányelv által elvárt eredmény elérése érdekében (C- 51/76. sz. ügy *Verbond van Nederlandse Ondernemingen* kontra *Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen* [1977] ECR 113, 22. bekezdés; C-152/84. sz. ügy, *Marshall* kontra *Southampton és South-West Hampshire Area Health Authority* [1986] ECR 723, 48. bekezdés, és C-72/95. sz. ügy. *Kraaijeveld and Others* kontra *Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland* [1996] ECR I-5403, 55. bekezdés). Az az akár általános, akár különös kötelezettség, hogy tegyék meg a megfelelő intézkedéseket, a tagállamok hatóságaira nézve is kötelező, egyebek között a bíróságokra is, kompetenciájuk körében. (I. C-106/89. sz. ügy. *Marleasing* kontra *Comercial Internacional de Alimentación* [1990] ECR I-4135, 8. bekezdés, és a fent hivatkozott *Kraaijeveld*, 55. bekezdés).

[...]

42. Itt, összhangban a hatályos gyakorlattal, 91/156. irányelv maga határozza meg azt az időszakot, amelynek végén mindazok a törvények, jogszabályok és közigazgatási rendelkezések készen kell álljanak, ami a hatályba léptetéshez szükséges.

43. Figyelemmel arra, hogy ezen időszaknak a célja elsősorban az, hogy elegendő időt biztosítson a tagállamoknak ahhoz, hogy elfogadják az átvételhez szükséges intézkedéseket, nem jelenthet rájuk nézve hibát az, ha ez előtt a határidő előtt nem veszik át az irányelv rendelkezéseit.

44. Mindazonáltal, ezen átvételi idő alatt kell a tagállamoknak megtenniük minden olyan intézkedést, amely ahhoz szükséges, hogy a határidő lejártával az irányelvben elvárt eredmény megvalósuljon.

45. Noha a tagállamok nem kötelesek ezen intézkedéseket a határidő lejárta előtt elfogadni, a Szerződés 5. cikke második bekezdéséből, illetve ezzel összefüggésben 189. cikke harmadik bekezdéséből, valamint magából az irányelvből következik, hogy ezen időszak alatt tartózkodniuk minden olyan intézkedés elfogadásától, amelyik alkalmas lehet arra, hogy az elvárt eredményt veszélyeztesse.”

Ugyancsak az időbeli hatályhoz tartozó kérdés, vajon egy irányelv átvételi idejének elteltével az abban foglalt követelmények már azonmód érvényesítendőké, avagy további időhatárok megjelölésére is módja van a tagállamoknak. Más megközelítéssel, lehetséges-e az, hogy az átvétel formálisan megtörtént, azonban a jogalkalmazói eljárások még egy ideig nem igazodnak az új követelményekhez. A környezeti hatásvizsgálati szabályozás hatálybaléptetése kapcsán állapította meg a Bíróság<sup>78</sup> a következőket egy olyan német rendelkezés kapcsán, amelyik csupán az 1990. augusztus 1. után indult eljárásokra nézve tette kötelezővé az 1988. július 3-án hatályba lépett környezeti hatásvizsgálati eljárást:

78 C-301/95. sz. ügy, Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 1998. október 22. (ECR 1998 I-06135)



„29. Következésképpen, a fenti 13–15. bekezdésekben foglalt megfontolásokra tekintettel, ki kell jelenteni, hogy mivel nem követelték meg a környezeti hatásvizsgálatot minden olyan esetben, amikor az Irányelvnek való megfelelés miatt meg kellett volna követelni, mert a jóváhagyási eljárás 1988. július 3. után kezdődött, a Német Szövetségi Köztársaság nem teljesítette az Irányelv 12. cikk (1) bekezdésében foglalt kötelezettségét.”

Az átvételi határidő elmulasztását a tagállamok nem egyszer korrigálni kívánják, így még arra is kísérletet tesznek, hogy amennyiben a határidő-túllépés minimális, a jogszabályalkotás már folyamatban van, akár visszamenő hatállyal lépjen életbe az implementáló szabály. Az ilyen megoldás azonban ismét súlyos jogbiztonsági problémákat vethet fel. Ennek ellenére ezt a megoldást alkalmazta a Belga Királyság a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló 91/676/EGK irányelv átültetésekor. A Bizottság észlelte, hogy Belgium részben elmulasztotta a szennyezéssel érintett vagy esetlegesen érintett vizek kijelölését, és új határidő tűzésével felszólította a hiányos kijelölések pótlására. A törvényhozás el is fogadta az erről szóló rendeletet 2000. március 31-én, csak hogy ekkorra már a póthatáridő is lejárt, így a rendeletet visszamenőleges, 2000. január 1-jei hatálybalépéssel fogadták el. Ez a megoldás egyébként az alapvető jogállami elvekkel sem találkozik. A Bizottság éppen ezért a Bírósághoz fordult, amely megállapította, hogy:<sup>79</sup>

„60. [...]a 2000. március 31-i rendelet 2000. január 1-jén – vagyis az 1999. november 9-i indokolással ellátott véleményben megadott határidő előtt –, visszaható hatállyal lépett hatályba, mégis egyértelmű, hogy a határidő leteltkor az említett rendelet nem létezett. Nem engedhető meg, hogy egy, a tagállamok által a Bizottság indokolással ellátott véleményében megadott határidő leteltét követően elfogadott törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedés – azon egyszerű ténynek köszönhetően, hogy visszaható módon lép hatályba – olyan átültető intézkedésnek minősüljön, amelyet a Bíróságnak az említett időpontban fennálló kötelezettségszegés megállapítása során figyelembe kell vennie; ellenkező esetben a tagállamok számára lehetővé válna az EK 226. cikkel bevezetett, kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás megkerülése. Következésképpen a 2000. március 31-i rendelet rendelkezései a kötelezettségszegés megállapítása során nem vehetők figyelembe.”

Az átvételre rendelkezésre álló határidő terjedelme azonban nem minden esetben egyértelmű. A Közösség vízi környezetébe bocsátott egyes veszélyes anyagok által okozott szennyezésről szóló, 1976. május 4-i 76/464/EGK tanácsi irányelv volt a központi tárgya egy Írországgal kapcsolatos jogesetnek,<sup>80</sup> ahol a fő probléma a bizonytalan átvételi időszak tényleges tartalma volt. Számos esetben kerül ugyanis sor arra, hogy az egyes intézmények kialakítására rendelkezésre álló határidőt rugalmasan állapítják meg, jobbra azért, mert a közösségi jogalkotó is tisztában van az átvétel feltételeinek megteremtése során adódó nehézségekkel. Ez azonban

---

79 C-221/03. sz. ügy, Bizottság kontra Belga Királyság, 2005. szeptember 22. (ECR 2005 I-08307)

80 C-282/02. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2005. június 2. (ECR 2005 I-04653)

nem jelentheti azt, hogy végül sor sem kerül a megfelelő átvételre. Ilyenkor következtetéssel, értelmezéssel juthatunk a megoldáshoz.

„28. Előjáróban meg kell állapítani, hogy az irányelv nem határoz meg kifejezetten olyan határidőt, amelyen belül a tagállamoknak azt át kell ültetniük. A Bizottság kifogásainak megalapozottsága kérdésében történő állástfoglalást megelőzően azt kell megállapítani, hogy volt-e mégis olyan határidő, amelyen belül a tagállamoknak az ezen irányelvből eredő kötelezettségeknek eleget kellett tenniük.

29. Az irányelv 12. cikkének (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Bizottság – amennyiben lehetséges – az irányelvről szóló értesítéstől számított 27 hónapon belül továbbítja a Tanácsnak az első, a 7. cikk (7) bekezdése értelmében tett javaslatokat.

30. Bizonyos, hogy az említett 12. cikk (2) bekezdése nem határoz meg kötelező határidőt. A szövegben szereplő „amennyiben lehetséges” kifejezés arra utal, hogy nem kötelező határidőről van szó. Mindazonáltal azzal, hogy az irányelv végrehajtása első eredményeinek értékelésére viszonylag rövid határidőt állít fel, e cikknek az a célja, hogy elkerülje rendelkezéseinek megkésett alkalmazását.

31. Egyébiránt azon irányelv, amelynek átültetése határozatlan módon függőben maradhatna, tartalmilag kiüresedne, és elveszítené a hatékony érvényesülés lehetőségét. [...]

[...]

33. Ezen megfontolások fényében arra a következtetésre kell jutni, hogy ugyan a szokásos gyakorlattal ellentétben igaz, hogy az irányelv nem rendelkezik átültetési határidejéről, ez azonban nem jelenti azt, hogy a tagállamok szabadon, a kizárólag általuk megfelelőnek ítélt határidőn belül fogadhatják el az azt végrehajtó intézkedéseket. Tekintettel az irányelv hatékony érvényesülése biztosításának szükségességére, valamint arra, hogy a Bizottság által a irányelv fokozatos végrehajtására javasolt határidőket Írország akkoriban nem vitatta, ezen irányelvet ésszerű határidőn belül kellett volna átültetnie.

34. Meg kell állapítani, hogy a pert megelőző eljárás kezdetekor az irányelv átültetésének ésszerű határideje már letelt.”

Az alábbiakban, a fogalmak körében tárgyalunk az időbeli hatályhoz is kapcsolódó olyan kérdéseket, mint a „lehető leghamarabb”, „ésszerű határidőn belül”, amelyek tehát szintén a jogi követelmények érvényesülését határolják be valamilyen módon.

## II. Területi hatály

A közösségi jog területi hatálya legegyszerűbb megközelítéssel a Közösség tagállamaira terjed ki, ha tehát nincs külön megjegyzés a közösségi jogban, akkor ezt tekinthetjük alapszabálynak. Előfordul, hogy egyes rendelkezések területi hatálya korlátozott, mert pl. a Közösség egyes régióira vonatkozik – pl. Mediterrán régió – vagy egyes sajátos kérdéseket, akár csak egy tagállam vonatkozásában szabályoz – ilyen esetek merültek fel a német újraegyesítés kapcsán az eredeti Német

Szövetségi Köztársaság és az új német állam egyesüléséből következő átmeneti időszakban, a közösségi jog szakaszos bevezetésének kérdése kapcsán. Ezen kivételektől eltekintve azonban – ellentétes szabály hiányában – a közösségi jog területi hatálya a Közösség területének egészét érinti.

A Peralta ügyet<sup>81</sup> sokszor tekintik a területi hatály egyfajta értelmezésének, amelyben valójában a nemzeti és nemzetközi jog szempontjai és elvei tükröződnek vissza, ugyan számos, a versenyt, a vállalkozás szabadságát érintő közösségi kérdéssel elegyítve. Ami bizonyos: nem sérült a területi hatály fent vázolt gondolata azzal, hogy egy olasz jogalany jogellenes magatartását a nyílt – tehát nem közösségi területi hatályhoz tartozó – vizeken is felelősség alapjaként tekinthetjük. Az ügyben lényeges kérdéseket a következőkben foglaljuk össze:

„28. A jelen ügyben rendelkezésre álló információk szerint Peralta Úr olasz állampolgár, akit egy olasz hajótulajdonos alkalmaz, és aki parancsnok egy olasz zászló alatt hajózó hajón. Ez tehát egy tisztán nemzeti kérdés, így a 48. cikkre (A Szerződésről van szó – a Szerk. megjegyzése) nem lehet hivatkozni.

[...]

44. Ezen a ponton a kérdéses jogalkotás nem sérti a megkülönböztetés tilalmának elvét, mert szabályokat alkot olyan hajókra, amelyek keresztezik a nemzeti vizeket és az olasz belföldi vizeket. Minden hajóra, bármilyen zászló alatt hajózzon is és bármilyen nemzetiségű is legyen az üzemeltető, kiterjed a káros anyagok kibocsátásának tilalma.

45. A nemzeti tengereken kívül, az olasz jogalkotás megkülönbözteti a külföldi hajókat és a nemzeti zászló alatt hajózó hajókat, amely utóbbiakra vonatkozik csupán a káros anyagok kibocsátásának tilalma.”

Ugyanakkor, éppen a tengerrel rendelkező tagállamok tekintetében alá kell húzni, hogy a területi hatályt nem lehet szűken értelmezni,<sup>82</sup> hanem minél kiterjesztőbb módon, a kérdéses környezeti-természeti érdekek hatékony védelme érdekében:

„115. A Bizottság felrója az Egyesült Királyságnak, hogy az élőhelyekről szóló irányelvet a belső jogrendbe átültető rendelkezések alkalmazását kizárólag a nemzeti területre és a tagállam felségvizeire korlátozta. Úgy véli, hogy kizárólagos gazdasági övezetükön belül a tagállamoknak alkalmazkodniuk kell a közösségi joghoz azokon a szabályozási területeken, ahol szuverén jogaikat gyakorolják, ez az irányelv tehát a felségvizeken túl is alkalmazandó. A Bizottság különösen azt kifogásolja, hogy az Egyesült Királyság kizárólagos gazdasági övezetén belül nem teljesítette azon kötelezettségét, hogy különleges természetvédelmi területeket hozzon létre az irányelv 4. cikké alapján, illetve biztosítsa a fajok irányelv 12. cikkében előírt védelmét.

[...]

117. E tekintetben, amint azt a főtanácsnok helyesen jegyezte meg indítványának 131. és 132. pontjában, a felek nem vitájkák, hogy az Egyesült

81 C-379/92. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, Pretura circondariale di Ravenna által indítványozva a Matteo Peralta elleni büntetőeljárás tárgyában, 1994. július 14. (ECR 1994 I-03453)

82 C-6/04. sz. ügy, Bizottság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, 2005. október 20. (ECR 2005 I-09017)

Királyság szuverén jogokat gyakorol kizárólagos gazdasági övezetében és a kontinentális talapzaton, valamint hogy az élőhelyekről szóló irányelv ennélfogva a tagállamok felségvizein túl is alkalmazandó. Ebből következik, hogy az irányelvet az említett kizárólagos gazdasági térségben végre kell hajtani.”

A területi hatály egyik sajátos, valójában fordított és kiemelt megközelítését jelenti, hogy *a tagállamoknak saját területükön belül is érvényesíteni kell bizonyos követelményeket, amelyek a közösségi jogból következnek*, vagyis elvárható, hogy szabályozási körükbe vonják azokat a területeket, amelyek kétséget kizáróan nem kerülhetnek ki a szabályozás hatálya alól. Jó példa<sup>83</sup> erre a számos, a mezőgazdasági forrásból származó nitrátszennyezés elleni fellépést tárgyaló jogeset, ahol az egyik alapprobléma a nitrátérzékeny területek kijelölésének elmulasztása, illetve ilyen területek közül egyesek elhagyása.

„67. Egyebekben meg kell állapítani, hogy e tagállam nem vitatja, hogy az 1999. november 9-i indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő leteltekor az irányadó flamand szabályozás csak a ténylegesen vagy esetlegesen ivóvíz kinyerésére szolgáló területekre vonatkozott. Ebből következően a trágyázószerekről szóló rendelet 15. cikkének (6) bekezdésében foglalt kategóriákba nem tartozó, de az irányelv 3. cikkének (2) bekezdése értelmében szennyezéssel érintett vagy esetlegesen érintett vizeket tápláló területek önkényesen és helytelenül kikerülnek az irányelv hatálya alól. Mint azt indítványának 56. pontjában a főtanácsnok helyesen megállapította: ez önmagában is ellentétes az irányelvvel.”

Az ilyen, quasi „inverz” területi hatály legtöbbször a természetvédelemben jelenik meg, amikor a tagállamok hajlamosak kivenni védelemre érdemes területeket a védelem köréből, illetve eleve elhagyni a terület ilyenként való kijelölését, természetesen elsősorban gazdasági érdekből. Ezen ügyek egyik iskolapéldája az ún. Lappel Bank eset.<sup>84</sup> Nézzük a tényállást:

„12. Lappel Bank egy ár-apályal érintett mocsaras vidék, amelyek északi végénél közvetlenül csatlakozik Sheerness kikötőjéhez, és a Medway Estuary and Marshes keretén belül található. Lappel Bank egész területe számos fontos ornitológiai tulajdonsággal rendelkezik. Annak ellenére, hogy a Madár Irányelv 4. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó egyik faj sem jellemző, a terület egyes madárfajai itt sokkal nagyobb számban jelennek meg, mint a Medway kiemelt védelmi területen. Lappel Bank fontos összetevője egy torkolati ökoszisztémának és árapályal-érintett terület elvesztése várhatóan a Medway Estuary and Marshes területén a gázló- és vízimadárpopulációk jelentős csökkenéséhez vezetne.”

A kérdés most az, hogy kihagyhatóak-e ezen területek a védelemből, elsősorban azért, mert a szomszédos kikötő fejlesztésének igénye ezt követeli meg?

83 C-221/03. sz. ügy, Bizottság kontra. Belga Királyság, 2005. szeptember 22. (ECR 2005 I-08307)

84 C-44/95. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, Regina kontra Secretary of State for the Environment közötti ügyben, beavatkozóként eljárta a Royal Society for the Protection of Birds, 1996. július 11. (ECR 1996 I-03805)

„40. Még az Élőhely Irányelvből is következik, hogy a területek kiemelt védettségének meghatározását a Madár Irányelv 4. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt kritériumok szerint kell elvégezni.

41. Gazdasági követelmények, mint a nagyobb közérdek kötelező megvalósítását jelentő érdekek, amelyek ennek révén eltérést engednek a terület ökológiai értékének megfelelő kijelölése kötelezettsége alól, nem jöhetnek számításba ebben a szakaszban. Ez persze nem jelenti azt, mint ahogy a Bizottság helyesen rámutatott, hogy egy későbbi szakaszban, az Élőhely Irányelv 6. cikk (3) és (4) bekezdése alapján ne lehetne ezeket figyelembe venni.”

### III. Személyi hatály

Az irányelvek átvételére az egyes tagállamok kötelesek általában, így ők a közvetlen kötelezettek, hiszen ők rendelkeznek felhatalmazással az ország területére vonatkozó kötelező jogszabályok megalkotására. A személyi hatálynak tehát ez az elsődleges kérdése. A tagállamok az esetek túlnyomó többségében – mindenütt, ahol irányelvekkel szabályoz a Közösség – a közösségi jog átvétele révén származtatják át a jogokat és kötelezettségeket a jogalanyok szélesebb körére, amelyekre tehát így a nemzeti jog közbenjöttével, közvetett úton terjed ki a személyi hatály. Kivétel lehet ez alól a közvetlenül hatályosuló rendelet vagy határozat (decision) és azon esetek köre az irányelvek között, amelyben kimutatható a közvetlen hatályosulás a sajátos, meghatározott feltételekre alapozott jogértelmezés szerint. Erről bővebben az elvek fejezetében, a közvetlen hatály elvének tárgyalása során foglalkozunk. Ez esetben sem jelenik meg közvetlenül a horizontális közvetlen hatály, hanem az állam és annak szervei, illetve a jogalanyok széles köre közötti vertikális hatályról beszélünk. Mindennek ellenére nem kétséges, hogy közvetett úton valamennyi közösségi jogszabály a jogalanyok széles körét érinti, tehát áttételesen személyi hatálya ezekre is kiterjed.

A tagállamok között akad azonban olyan is, ahol ez az átvétel sem problémamentes. Ilyen különösen sok jogeset forrása Belgium alkotmányos berendezkedése, amelynek sajátos államszervezési megoldásai miatt a jogalkotási hatáskörök megoszlanak a szövetségi kormány és parlament, valamint az egyes régiók és közösségek kormányai és törvényhozásai között. Ugyanakkor a Közösség tagországa maga a Belga Királyság, így az állam köteles az irányelvek implementációjára, ő felelős ezek elmaradásáért abban az esetben is, ha a hiányzó jogszabályok megalkotása regionális hatáskörbe tartozik is. A települési szennyvízkezelésről szóló 91/271/EGK irányelv végrehajtására irányuló programmal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség megszegésének megállapításáért indított eljárást a Bizottság a Bíróság előtt.<sup>85</sup> Belgium elismerte ugyan, hogy az irányelv vitatott rendelkezését nem ültette át időben nemzeti jogába, ugyanakkor:

„21. Noha elismerte, hogy az irányelv 17. cikkében írt kötelezettségét elmulasztotta, a belga kormány védekezésében előadta elsősorban, hogy az állam egységének fenntartása, és a jogállamiság elvén felépülő állam alapvető elveinek védelme érdekében szükséges, az elmúlt 30 évben megvalósított

85 C-236/99. sz. ügy, Bizottság kontra Belgium, 2000. július 6. (ECR 2000 I-05657)

intézményi reformfolyamat által okozott nehézségek olyan kivételes körülményeket teremtettek, amelyek megmagyarázzák és igazolják a Brüsszel-Fővárosi Régióban tapasztalt problémákat. E körülmények vis maior helyzetet jelentenek, mivel olyan kivételes nehézségeket okoznak, amelyek a Belga Királyság ellenőrzésén kívül esnek.

22. Ebben a vonatkozásban meg kell jegyezni, hogy azok a nehézségek, amelyekre a belga kormány utal, tisztán hazai természetűek, mivel azok az állam politikai és közigazgatási szervezetéből erednek, ezért azok nem jelentenek vis maior helyzetet.

23. Meg kell jegyezni továbbá, hogy a kialakult esetjog alapján a tagállamok nem hivatkozhatnak belső jogrendszerükre, beleértve szövetségi rendszerüket is, annak érdekében, hogy valamely irányelvben meghatározott követelmények és határidők betartásának elmulasztását igazolják (1. e tekintetben a C-326/97 Bizottság kontra Belgium [1998] ECR I-6107, 7. bekezdését, és a C-274/98 Bizottság kontra Spanyolország [2000] ECR I-0000, 19. és 20. bekezdését)."

A személyi hatály egyes további kérdéseire is rávilágítunk a kötetben, amikor a szervezet, hatóság kérdését tárgyaljuk, vagyis azt a kört, amelyik a tagállam átvételi és jogérvényesítési kötelezettségében közvetlenül érintett.

#### IV. Tárgyi hatály – fogalmak

A környezetvédelmi szabályok nem feltétlenül térnek ki közvetlenül a hatály meghatározására, de az ilyen esetekben is a szabályozott tárgykör egyértelműen megállapítható. A hatály – különösen a tárgyi hatály – értelmezését, megállapítását segítik a fogalmak. A fogalmak közvetve vagy közvetlenül minden EU környezetjogi szabály lényegi részét jelentik. Az EU fogalmi rendszere azon alapul, hogy a legfontosabb fogalmakat határozzák meg, kevésbé térnek ki a részletkérdésekre, a fogalmakon belül jobbra az általános megközelítést és nem a részletes meghatározást preferálják, illetve ezen túlmenően előszeretettel alkalmazzák a listás megközelítést. Nem minden jogszabály tartalmaz önmagában fogalmakat, de a többi jogszabállyal összefüggésben e fogalmak értelmezhetők. A megfelelő és egységes jogalkalmazás, jogérvényesítés nélkülözhetetlen feltétele a fogalmak tisztázása. A fogalmakat nem minden esetben kell szó szerint áttenni az egyes tagországok nemzeti jogába, de az elkerülhetetlen, hogy az adott fogalom valamennyi eleme megjelenjen a hazai jogban, ellenkező esetben nem beszélhetnénk jogközelítésről, illetve harmonizációról. Legtöbb esetben pedig nincs más megoldás, mint az adott fogalom teljes átvétele, hiszen csak így biztosítható az a bizonyos jogharmonizáció.

A fogalmak adják tehát a jogszabály tárgyi hatályának alapjait. Ez különösen igaz a környezetjog terén, amely viszonylagos újdonságával – legfeljebb négy-öt évtizedes múltra tekinthet vissza – és gyors változásaival – igazodván az alapul szolgáló feltételrendszer változásaihoz a gazdaság, a technika terén – távolról sem tekinthető kiforrott jogterületnek. A fogalmi tisztánlátás tehát éltető erő lehet e téren.

A fogalmak kérdése minden közösségi jogi szabályozás meghatározó pontja: „A környezetvédelmi irányelvek jogi átvételében megjelenő tárgykörök közül kiemelt figyelmet érdemelnek azok a meghatározó koncepcionális kérdések, amelyek közvetlenül meghatározzák az EK környezetjogi alkalmazási körét.”<sup>86</sup>

Az EK környezetjog és a tagállami környezetjogi szabályozás kapcsolatának vizsgálata során sokan és sokszor utaltak arra, mennyire fontos a fogalmak használatának tisztasága, ami annál is nehezebb, mert az EK jog nem egy esetben generális, „közösségi angol” fogalmakat használ, amelyeknek számos eltérő fordítása jelenhet meg a nemzeti jogalkotás szintjén. Minderről és saját hazai példáiról részletesen szólva egy spanyol szerző aláhúzza: „Mindenesetre a terminológiai pontosság nem csupán a jogi közösség számára fontos, hanem *nélkülözhetetlen*, mert a Jog a szavak művészete.”<sup>87</sup>

Ugyanez a spanyol szerző éppen az engedélyezés (authorisation) fogalmán keresztül világít rá a definíciók megfelelő tartalmának megismerésére, figyelemmel arra, hogy a közösségi szabályok nemzeti szabályokon keresztül kerülnek végrehajtásra: „De mi az „engedélyezés” az EK jog szempontjából? Nem tudjuk, mert nincs EK fogalom erre a jogi kategóriára, sőt még átfogó szabály sincs erre nézve. A valóságban az „engedély” a 76/464 irányelv (egyreszentes szennyezőanyagok vízbe juttatásáról szóló irányelv – a szerkesztő megjegyzése) alapján semmi mást nem jelent, mint annak az elvnek a megjelenítését, hogy valamit „jóvá kell hagyni” vagy elfogadni valamely szervezet által. Ez egy üres doboz, legalábbis hiányzik annak bármilyen konkrét vagy pozitív jogi tartalma.”<sup>88</sup>

A közösségi környezetvédelmi szabályok nemzeti jogba történő átültetése terén így mindennél fontosabb a fogalmak megértése és megfelelő alkalmazása, hiszen – amint ezt nem egyszer említettük már eddig is – e jogterület az EK jogban főként irányelvekre épül, amelyek „elsősorban természetük, hogy arra kötelezik a tagállamot, hogy megfelelő eredményt érjen el.”<sup>89</sup> A megfelelő eredményt pedig csak akkor lehet elérni – és hangsúlyozottan ennek az eredménynek közösségi szinten is van jelentősége és nem csupán tagállami szinten(!) – ha a célt, illetve az alapvető jogfogalmakat nem különbözőképpen értelmezzük.

Igy lesz igaza annak a megállapításnak, amely kárhóztatja a kodifikációt: „Hiányzik ugyanis az egységes koncepció, a koherencia, a rendszerszerűség, a harmónia, az egységes fogalmi rendszer. [...]”<sup>90</sup> Ez pedig arra utal, hogy nem a fogalmak mennyisége, hanem azok értelmezhetősége, hasznossága lesz a vízvonalzó.

A fogalmak kapcsán kitűnő példát ad az EK Bíróságának egy esete, amely általános érvennyel pontosan mutatja, hogy a fogalmak átvétele a nemzeti jogokba olyan kiindulási kérdés, amely meghatározója lehet a megfelelő jogérvényesítésnek. A kérdés az állatkísérletekre vonatkozó 86/609-es irányelv átvételéhez kapcsolódott.<sup>91</sup> Az ügy egyik alapvető kérdése volt, hogy az irányelvet átvevő ír jog

86 SOMSEN i. m. 1413–1453., különösen 1436.

87 ANGEL-MANUEL MORENO: EC Environmental Law and National Administrative Law; A Reciprocal Influence with Problematic Implications. In *Recht un Um-Welt. (Essays in Honour of Prof. Dr. Gerd Winter)* ed. by LUDWIG KRÄMER, Groningen, Europa Law Publishing, 2003, 334.

88 MORENO i. m. 324.

89 KRÄMER (2003<sup>5</sup>) i. m. 53.

90 FODOR LÁSZLÓ: A hatékonyság kérdése és a végrehajtási deficit jelensége a környezetvédelmi szabályozásban. In *A környezetvédelmi jog és igazgatás hatékonyságának aktuális kérdései.* (Debreceni Konferenciák III.) Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kara, 2005, 38.

91 C-354/99. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2001. október 18. (ECR. 2001 I-07657)

nem adja meg a kísérlet fogalmát, amelyik pedig az egész szabályozás kulcsa. A Bíróság e tekintetben leszögezi: „29. Jelen ügyben megállapításra került, hogy a kísérlet fogalmát, amelyet az irányelv 2. cikkely d) pontja tartalmaz, nem ültették át az ír jogba. Ezen körülmények között, még akkor is, ha annak a módosított írországi törvénynek, amelyre az ír Kormány hivatkozik, a kísérletre vonatkozó meghatározása magába foglalja az állatok tartós károsodásának és a velük való rossz bánásmódnak feltételeit, az érintett személyek a jogi helyzet tekintetében bizonytalanságban maradnak.” Nem elégséges ugyanis abban reménykedni, hogy a gyakorlat megfelelően megoldja a kérdést.

A fogalmak átvételének hiánya önmagában is jogsértő helyzetet teremt, mert ennek révén az irányelv rendelkezései a gyakorlatban nem alkalmazhatók – alapítja meg a Bíróság egy, a közösségi vízügyi politikáról rendelkező keretirányelvvel kapcsolatos jogesetben.<sup>92</sup> Az irányelv számos fogalmat ismer és alkalmaz, hiszen fő célja az egész közösségi vízügyi szabályozás megújítása.

„61. Először is, ami az irányelv 2. cikkét illeti, a Bizottság úgy véli, hogy az ott szereplő meghatározások nem lettek átültetve a nemzeti jogba. Az 1993. évi törvény csak a „vízelvezetés”, a „szennyezés”, és a „felszín alatti vizek” fogalmát határozza meg. A Bizottság különösen hivatkozik a „vízgyűjtő”, a „jó ökológiai állapot” és a „jó kémiai állapot” fogalmakra, amelyek az irányelv 2. cikkében szerepelnek, de az 1993. évi törvényből teljesen hiányoznak.

[...]

65 Vagyis meg kell állapítani, hogy azáltal, hogy kizárta az 1993. évi törvény fogalom meghatározásai köréből az irányelv 2. cikkében szereplő fogalmakat, és az ugyanezen irányelv 4–6., és 8. cikkében foglalt azon határidőket, amelyekben belül a vízminőségre vonatkozó szabványoknak meg kell felelni, az említett, ez utóbbi rendelkezésekkel összefüggésben értelmezett 2. cikkből eredő kötelezettségek nem kerültek a megkövetelt kényszerítő jelleggel végrehajtásra. Következésképpen a Bizottságnak az irányelv 2. cikkének megsértésére alapított érvét megalapozottnak kell tekinteni.”

A fogalmak megfelelő értelmezésének jelentősége tehát túlmutat azon a körön, amelyet „fogalmak” címszó alatt tárgyalunk. Nem egy esetben szükséges a fogalmi tisztázás akkor is, amikor erre maga a jogi norma nem fordít figyelmet. Akár a külön címszó alatt tárgyalt fogalmakról, akár a norma szövegében, esetleg mellékletében megjelenő fogalomról is legyen szó, a megfelelő értelmezés a tagállam felelősége és feladata.

A következőkben néhány rövidebb példával és egy hosszabb elemzéssel mutatunk rá a fogalmak fontosságára a tárgyi hatály és ezzel együtt a jogszabály megfelelő átvétele és érvényesülése témakörében. A hosszabb, szinte teljes körű elemzést a témakör talán legösszetettebb, de mindenestre legtöbb jogvitát kiváltó fogalmával kapcsolatban végezzük – ez a hulladék fogalma, illetve egy-két, ahhoz szorosan kapcsolódó hulladékkezelési művelet elhatárolási kérdése.

92 C-32/05. sz. ügy, Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség, 2006. november 30. (ECR 2006 I-11323)



## 1. Általános fogalmak

### 1.1. A 'más jogszabály' meghatározása

Mint számos más jogeset kapcsán, az alábbi, a hulladékgazdálkodással, illetve a hulladék fogalmával kapcsolatos jogesetben<sup>93</sup> is találhatunk más fogalmakat, amelyek szorosan kapcsolódnak ugyan a kérdéses – esetünkben jogsértési – ügy megoldásához, mégis önálló jelentőséget is kell tulajdonítsunk neki. A kérdéses fogalom, a „más jogszabály” meghatározása, mint ami alkalmas további végrehajtási szabályok megalapozására, pontosításra, illetve eltérő szabályozásra, figyelemmel a tárgykör sajátosságaira. Annak azonban, hogy a „más jogszabály” által megteremtett különös szabály, esetleg eltérés elfogadható legyen, e jogszabály lényegi elemeit is meg kell ismerni, amelyek között elsősorban a norma konkrétsága lesz a fő szempont. Mindennek pedig garanciális, jogbiztonsági követelményeit kell első helyen említeni.

„68. Másfelől a kérdéses tényezőüzemből származó állattetemeket illetően, amelyeket a 75/442 irányelv értelmében hulladéknak kell tekinteni – mint azt a jelen ítélet 65. pontja tartalmazza –, a spanyol kormány előadja, hogy e tetemekre „más jogszabályok vonatkoznak”, így azok ezen irányelv 2. cikke (1) bekezdése b) pontjának iii. alpontja alapján nem tartoznak ezen irányelv hatálya alá.

69. A Bíróság korábban akként határozott, hogy a „más jogszabályok” fogalma a 75/442 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének b) pontjában írt valamely hulladékkategória vonatkozásában egyaránt jelenthet közösségi és nemzeti jogszabályt, amennyiben e közösségi vagy nemzeti jogszabályok e hulladékok kezeléséről szólnak, és az ezen irányelvben előírttal legalább egyenértékű környezetvédelmi szintet eredményeznek (lásd az AvestaPolarit Chrome ügyben hozott, fent hivatkozott ítélet 61. pontját).

70. Márpedig anélkül, hogy a Bizottság által a tárgyaláson az AvestaPolarit Chrome ügyben hozott, fent hivatkozott ítélettel szemben megfogalmazott bírálatra a jelen ügyben ki kellene térni, meg kell állapítani, hogy a közösségi jogalkotó a 75/442 irányelvhez képest ezen irányelv 2. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében „más jogszabályt” alkotott az állati tetemekre vonatkozóan.

71. A 90/667 irányelv ugyanis többek között e tetemek hulladékként való kezeléséről szól. Pontos szabályokat állapít meg e hulladékkategóriára, és előírja, hogy e hulladékokat engedéllyel rendelkező üzemekben kell feldolgozni, illetve elégetéssel vagy betemetéssel ártalmatlanítani kell. [...] A „kegymarhakórnak” nevezett egészségügyi válságot követően elfogadott rendelet pontosabb követelményeket határoz meg az állati hulladékok tárolására, kezelésére és elégetésére.

72. A 90/667 irányelv rendelkezései szabályozzák az állati tetemek kezelésének környezeti hatásait, és pontossági fokuk alapján a 75/442 irányelvvel legalább egyenértékű védelmi szintet biztosítanak. E rendelkezések tehát – a Bizottság válaszbeadványában leírtakkal ellentétben – az e hulladékka-

93 C-121/03. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2005. szeptember 8. (ECR 2005 I-07569)

tegoriára vonatkozó „más jogszabálynak” minősülnek, így ez a kategória a 75/442 irányelv hatálya alól kivettnek tekinthető, anélkül hogy vizsgálni kellene, hogy a spanyol kormány által hivatkozott nemzeti jogszabályok „más jogszabálynak” minősülnek-e.”

A fentihez hasonlóan más esetekben is visszatér a ‘más jogszabály’, mint eltérésre vagy továbblépésre utaló felhatalmazás kérdése.<sup>94</sup> A probléma megoldásában minden esetben a hatékony jogérvényesítés, a környezetvédelmi szabályok által elérni kívánt védelmi szint biztosítása lesz meghatározó szempont.

„31. A 75/442 irányelv 2. cikke (1) bekezdése b) pontjának iv) pontja a folyékony hulladékok kivételével kizárja az irányelv hatálya alól a szennyvizet, azzal a feltétellel azonban, hogy ezekre „más jogszabályok” vonatkoznak.

32. Amint azt a Bíróság a C-114/01. sz. AvestaPolarit Chrome ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8725. o.) 49. pontjában megállapította, a 75/442 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének b) pontjában a „más jogszabályok” kifejezés nemzeti jogszabályra is vonatkozhat.

[...]

34. Következésképpen a „más jogszabályként” való minősítéshez a kérdéses közösségi vagy nemzeti szabályoknak a hulladékok kezelésének szervezésére vonatkozó, pontos rendelkezéseket kell tartalmazniuk, és legalább a 75/442 irányelv – és különösen annak 4., 8. és 15. cikke – által előírttal egyenértékű védelmi szintet kell biztosítaniuk.”

## 1.2. Mit jelent az, ha valamit ‘lehető leghamarabb’ vagy ‘ésszerű határidőn’ belül kell megvalósítani ?

A közösségi jog, hasonlóan a nemzeti jogokhoz, széles körben alkalmazza a határozatlan jogfogalmakat, egyebek között a „lehető leghamarabb” vagy „minél előbb” fogalmát. Ezen esetekben a tagállami transzpozíció időbelisége – tehát valójában egyfajta időbeli hatálya – a kérdéses, amikor valamilyen okból pontos végrehajtási dátum nem lévén, kétségkívül elérkezünk egy olyan időhatárhoz, amely ha nem is pontosan meghatározott elvárásként, de mégis követelményt jelentő közösségi szabály érvényesülését veszélyezteti, amit tehát a kérdéses szabály komolyságának megőrzése érdekében nem lehet megengedni.

A rendelkezésre álló több jogesetből kettőt idézünk fel csupán. Az első a hulladéklerakók kijelölése és engedélyezése tárgyában született ítélet<sup>95</sup> egy vonatkozó része:

„37. [...] A Bíróság ennek megfelelően arra a következtetésre jutott, hogy ‘lehető leghamarabb’ szavakat úgy kell értelmezni, amelyek elviekben meghatároznak egy ésszerű határidőt a tagállam illetékes hatóságai számára

94 C-252/05. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a High Court of Justice (Egyesült Királyság) kezdeményezett a Korona – The Queen – (a Thames Water Utilities Ltd kérelmére) és a South East London Division, Bromley Magistrates’ Court közötti jogvitában, 2007. május 10. (ECR 2007 I-03883)

95 C-53/02 és C-217/02. sz. ügyek, előzetes döntéshozatali eljárás, amit a belga Államtanács terjesztett elő, a Commune de Braine-le-Chateau (C-53/02), illetve Michel Tillieut és mások (C-217/02) valamint a Wallon régió közötti ügyben, 2004. április 1. (ECR 2004 I-03251)

a vonatkozó kötelezettséggel kapcsolatos jogkövetésre, amely időszak nem azonos a 91/156. irányelv átvételének határidejével.

38. A válasz a harmadik kérdésre tehát, hogy az Irányelv 7. cikk (1) bekezdését úgy kell értelmezni, mint ami megköveteli a tagállamoktól, hogy hulladékgazdálkodási terveket fogadjanak el ésszerű határidőn belül, amely túlléphet a 91/156. irányelv átvételére előírt határidőn, amelyet a 2. cikk (1) bekezdése jelöl meg.”

A felszíni vizekbe meghatározott szennyezőanyagok bebocsátásának szabályozása és a szennyezés visszaszorítása sem lehetséges akkor, ha semmilyen határidőt nem jelölünk meg, mégha jogértelmezéssel<sup>96</sup> is történik ez. Külön figyelmet érdemel az alábbi ítéleti kiemelés 31. bekezdése.

„28. Előjáróban meg kell állapítani, hogy az irányelv nem határoz meg kifejezetten olyan határidőt, amelyen belül a tagállamoknak azt át kell ültetniük. A Bizottság kifogásainak megalapozottsága kérdésében történő állásfoglalást megelőzően azt kell megállapítani, hogy volt-e mégis olyan határidő, amelyen belül a tagállamoknak az ezen irányelvből eredő kötelezettségeknek eleget kellett tenniük.

29. Az irányelv 12. cikkének (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Bizottság – amennyiben lehetséges – az irányelvről szóló értesítéstől számított 27 hónapon belül továbbítja a Tanácsnak az első, a 7. cikk (7) bekezdése értelmében tett javaslatokat.

30. Bizonyos, hogy az említett 12. cikk (2) bekezdése nem határoz meg kötelező határidőt. A szövegben szereplő „amennyiben lehetséges” kifejezés arra utal, hogy nem kötelező határidőről van szó. Mindazonáltal azzal, hogy az irányelv végrehajtása első eredményeinek értékelésére viszonylag rövid határidőt állít fel, e cikknek az a célja, hogy elkerülje rendelkezéseinek megkésett alkalmazását.

31. Egyébiránt azon irányelv, amelynek átültetése határozatlan módon függőben maradhatna, tartalmilag kiüresedne, és elveszítené a hatékony érvényesülés lehetőségét. Az irányelv célja, vagyis a vizek szennyezésének megszüntetése vagy csökkentése megköveteli, hogy hatékony érvényesülésének biztosítása érdekében az irányelv ésszerű határidőn belül átültetésre kerüljön. Hiszen amennyiben az átültetés hosszabb időn keresztül elmaradna, a szennyezés növekedését elősegítő helyzeteknek semmiféle kontrollja nem létezne, ami megfosztaná az irányelvet hatékony érvényesülésétől.

32. Az „ésszerű határidő” fogalmának vonatkozásában emlékeztetni kell arra, hogy a Bizottság 1976. november 3-i levelében 1978. szeptember 15-ét javasolta az engedélyezési rendszer létrehozására, 1981. szeptember 15-ét a programok megalkotására és 1986. szeptember 15-ét ezen programok végrehajtására. Írország akkoriban nem tiltakozott a javasolt időpontok ellen. Ezenfelül, mivel a környezetvédelem a Közösség politikáinak és fellépésének meghatározása és végrehajtása keretében alapvető jelentőségű, a nemzeti hatóságoknak a vízszennyezés problémájára való gyors válasza elvárható lehetne.

---

96 C-282/02. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2005. június 2. (ECR 2005 I-04653)

33. Ezen megfontolások fényében arra a következtetésre kell jutni, hogy ugyan a szokásos gyakorlattal ellentétben igaz, hogy az irányelv nem rendelkezik átültetési határidejéről, ez azonban nem jelenti azt, hogy a tagállamok szabadon, a kizárólag általuk megfelelőnek ítélt határidőn belül fogadják el az azt végrehajtó intézkedéseket. Tekintettel az irányelv hatékony érvényesülése biztosításának szükségességére, valamint arra, hogy a Bizottság által a irányelv fokozatos végrehajtására javasolt határidőket Írország akkoriban nem vitatta, ezen irányelvet ésszerű határidőn belül kellett volna átültetnie.

34. Meg kell állapítani, hogy a pert megelőző eljárás kezdetekor az irányelv átültetésének ésszerű határideje már letelt.”

### 1.3. A ‘jelentős hatás’ fogalmáról

A ‘jelentős hatás’ (significant effect) kérdése több környezetvédelmi szakterületi szabályozásban is előfordul. Tekintettel arra, hogy alább a természetvédelem egyes jogeseteit külön is vizsgáljuk, melyek szintén alkalmazzák ezt a fogalmat, itt inkább a környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos kérdésekre térünk ki, melyek esetében az eljárás lényegét az adja, hogy a jelentős környezeti hatással járó létesítmények, tevékenységek megkezdése, módosítása vagy befejezése előtt azok várható környezeti hatásait meg kell vizsgálni és ennek ismeretében dönteni a hatósági eljárásokban.

Az ún. *Kraaijeveld ügy*<sup>97</sup> az egyik legismertebb jogeset, amelyben a hatásvizsgálattal kapcsolatos megfelelő jogértelmezést kérte számon a Bíróság. A megfelelő értelmezés ugyanis a közösségi jog különböző nyelvű megjelenésének összevetését is jelenti, amelynek azon kell alapulnia, hogy ha a változatok különbözhetnek egymástól, akkor alapul kell venni annak a jogszabálynak a célját és általános rendszerét, amelyről éppen szólnunk. Jelen esetben a „csatornázási és árvízvédelmi munkálatok” fogalmának értelmezését kereste a Bíróság. Tekintettel arra, hogy az ilyen munkálatok – pl. gátak építése – várhatóan jelentős hatással bír a talajra, a flórára, faunára és a tájképre, nyilván hatásvizsgálat kötelesek. Az ilyen munkálatok nem csupán egy új gát építésére vonatkoznak, hanem egy régi módosítására is, amely annak áthelyezését, megerősítését, szélesítését vagy újjáépítését jelenti, vagy mindezek kombinációit. A továbbiakban nézzük az ítélet szövegét:

„30. Az eltéréseket ismerve, az irányelv célját és általános rendszerét kell vizsgálni. Az irányelv 1. cikk (2) bekezdése szerint a „projekt” nem más, mint „építési munkálatok vagy már létesítmények illetve rendszerek végrehajtása” és „más beavatkozás a természeti környezetbe és tájképbe, beleértve az ásványi források kitermelését”. Az irányelv 2. cikk (1) bekezdése szerint megcélozza azokat a „projekteket, amelyeknek valószínű a környezetre gyakorolt jelentős hatása, egyebek között azok természeténél, méreténél és elhelyezésénél fogva.” A 3. cikk leírja, hogy a környezeti hatásvizsgálat arra szolgál, hogy azonosítsa, leírja és felmérje a projekt közvetlen vagy közve-

<sup>97</sup> C-72/95. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a Holland Államtanácstól az Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. kontra Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland közötti eljárásban, 1996. október 24. (ECR 1996 I-05403)

tett hatásait az emberre, a faunára és flórára, a talajra, a vízre, a levegőre, az éghajlatra és a tájképre, az anyagi javakra és a kulturális örökségre.

31. Az irányelv megfogalmazása arra utal, hogy széles hatálya és tág célja van. [...]

[...]

50. Mindazonáltal, noha az irányelv 4. cikk (2) bekezdése lehetőséget ad a tagállamoknak a mérlegelésre tekintetben, hogy egyes projekt-típusokat meghatározzanak, amelyek a hatásvizsgálat hatálya alá tartoznak, illetve létrehozzanak olyan kritériumokat vagy küszöbértékeket, amelyek erre alkalmazhatóak, a mérlegelés határait is meg lehet találni a 2. cikk (1) bekezdésében vázolt kötelezettségként, miszerint a projekteket, amelyek egyebek között természetüknél, méretüknél és elhelyezésüknél fogva valószínűleg a környezetre gyakorolt jelentős hatással bírnak, környezeti hatásvizsgálatnak kell alávetni.

51. Tehát, a tagállam azon jogalkotásának megítélésekor, amelyik a II. mellékletben felsorolt projektek teljes csoportjait zárja ki a hatásvizsgálati kötelezettség alól, a Bíróság megállapította C-133/94. számú ügyben, a Bizottság kontra Belgium, 1996. május 2-án kelt, de a Bírósági Határozatok Tárában még nem közölt ítéletének 42. bekezdésében, hogy a 4. cikk (2) bekezdésében említett kritériumok és/vagy küszöbértékek arra szolgálnak, hogy megkönnyítsék egy adott projekt tényleges jellemzőinek vizsgálatát, annak érdekében, hogy meghatározzák azt, hogy az hatásvizsgálat köteles-e, és nem arra, hogy előzetesen a II. mellékletben felsorolt, a tagállam területén a jövőben várható projektek teljes csoportjait felmentsék ezen kötelezettség alól.

[...]

62. [...] Amikor a mérlegelési jogkört túllépték és következésképpen a nemzeti jogalkotást félre kell tenni ebben a tekintetben, a tagállamok hatóságainak lesz a feladata, megfelelő hatáskörüket gyakorolva, hogy tegyenek meg minden általános és különös intézkedést annak érdekében, hogy a projekteket megvizsgálják, megállapítva, hogy van-e azoknak jelentős környezeti hatásuk és ha a válasz igenlő, akkor biztosítsák, hogy ezekre nézve folytassák le a hatásvizsgálati eljárást.”

Tanulságos esetet jelentett a Bizottság és Írország között, a hatásvizsgálati szabályok megvalósulása tárgyában zajlott, az előző ügghöz hasonlóan elhíresült jogvita<sup>98</sup> is. A Bíróság rendkívül részletesen vizsgálta az ír helyzetet és ezen belül különösen azokat az elhatárolási kérdéseket, amelyek segítenek dönteni abban, vajon mikor is kell hatásvizsgálatot folytatni. Írország egyes esetekben – pl. féltérmezési, de mezőgazdasági célokat szolgáló területek, erdősítés, stb. – az elhatárolást konkrét számokban megadott mértékhez kötötte – területnagyság, amelyet a Bizottság – és az ítéletből megállapíthatóan később a Bíróság sem – nem tartott elfogadhatónak, mert nem tükrözi a területek tényleges érzékenységét, fontosságát. A kérdés központjában ugyanis ismét a jelentős környezeti hatás kritériuma áll, amely nem dönthető el eleve meghatározott számadatokkal, mert nem válaszol a kockázatokra, illetve a halmozódó hatásokra sincs tekintettel. A mellékle-

98 C-392/96. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 1999. szeptember 21. (ECR 1999 I-05901)

tek kiválasztási szempontjait tehát ilyen eszközökkel nem lehet abszolút korlátok közé szorítani.

„22. A második tényező, hogy a jogalkotás nem veszi figyelembe a projekt kumulatív hatásait. A különálló projektek száma, amelyek egyenként nem lépik túl a megállapított küszöbértékeket és ennek megfelelően nem követelik meg a környezeti hatásvizsgálatot, együttesen szemlélve jelentős környezeti hatással bírhatnak.

[...]

64. Ami a küszöbértékek elleni tiltakozást kiváltotta, az az, hogy noha az irányelv 4. cikk (2) bekezdése lehetőséget ad a tagállamoknak a mérlegelésre atekintetben, hogy egyes projekt-típusokat meghatározzanak, amelyek a hatásvizsgálat hatálya alá tartoznak, illetve létrehozzanak olyan kritériumokat vagy küszöbértékeket, amelyek erre alkalmazhatóak, a mérlegelés határait is meg lehet találni a 2. cikk (1) bekezdésében vázolt kötelezettségként, miszerint a projekteket, amelyek egyebek között természetüknél, méretüknél és elhelyezésüknél fogva valószínűleg a környezetre gyakorolt jelentős hatással bírnak, környezeti hatásvizsgálatnak kell alávetni. (a fent idézett Kraaijeveld, 50. bekezdés).

65. Ha tehát a tagállam, amelyik megállapított kritériumokat vagy küszöbértékeket, csupán a projekt méretére tekintettel, anélkül, hogy annak természetét vagy elhelyezkedését figyelembe vették volna, túllép az irányelv 2. cikk (1) bekezdésében és 4. cikk (2) bekezdésében megállapított mérlegelési jogkör terjedelmén.

66. Még egy kis méretű projektnek is lehet jelentős környezeti hatása, amennyiben olyan helyen van, amelynek az irányelv 3. cikkében megjelölt környezeti hatásai, mint a fauna és flóra, talaj, víz, éghajlat és kulturális örökség, érzékenyek a legkisebb változásokra is.

67. Hasonlóképpen, a projektnek lehet jelentős környezeti hatása, annak természeténél fogva, amennyiben felmerül annak kockázata, hogy előidéz lényeges és visszafordíthatatlan változásokat annak környezeti összetevőiben, függetlenül a mérettől.

[...]

76. Ez lenne az eset akkor, ha a tagállam csupán a projekt méretéhez igazítja a kritériumokat és nem biztosítja egyben ugyanakkor, hogy a jogalkotás célját a projektek szétvágása révén ne lehessen megkerülni. Nem fordítva figyelmet a projektek kumulatív hatására, a gyakorlatban előfordulhat, hogy bizonyos projektek mentesülnek a hatásvizsgálat kötelezettsége alól, amikor együtt szemlélve azokat lehetséges a jelentős környezeti hatás az irányelv 2. cikk (1) bekezdése értelmében.”

Számos más példát lehetne felhozni a fogalom fontosságának igazolása érdekében, de már csak egyet említünk. Egy autót út építése kapcsán az olasz regionális jogalkotók estek abba a hibába, hogy anélkül zártak ki projekteket a környezeti hatásvizsgálat köréből, hogy azok lényegi kérdéseinek megismerésére lehetőséget biztosítottak volna.<sup>99</sup> Az ECJ éppen ezért ez ügyben is aláhúzta: „44. Következésképpen, bármilyen módszert is válasszon a tagállam annak meghatározására, hogy

<sup>99</sup> C-87/02. sz. ügy, EK Bizottság kontra Olasz Köztársaság 2004. június 10. (ECR 2004 I-05975)

egy projekt hatásvizsgálat kötelese, legyen ez a döntés akár jogalkotási meghatározás kérdése vagy eseti vizsgálat következménye, ez a módszer nem áthatja alá az Irányelv céljainak érvényesülését, amelyik értelmében egy olyan projekt, amelynek valószínűsíthetően jelentős hatása van a környezetre az Irányelv értelmezésében, nem mentesülhet a hatásvizsgálati kötelezettség alól, hacsak az egyedi ügyben, megfelelő előzetes vizsgálat eredményeképpen olyannak tekinthető, mint amelynek nincs ilyen hatása. (WWF ügy, 45. bekezdés)”

## 2. Példák a vízvédelem szabályozási köréből

A vízvédelemben is jelenkezhetnek olyan új megközelítések, amelyek akár az évtizedes gyakorlatot is képesek megváltoztatni.<sup>100</sup> A vízvédelem szabályozása kérdésének kiindulási pontja, lényegi forrása a 76/464. irányelv, a felszíni vizek szennyezőanyagokkal szembeni védelme érvényesítése kapcsán a szennyezőanyag vízbe történő bebocsátásának és ezzel összefüggésben a szennyezésnek megfelelő értelmezése. A következőkben tárgyalásra kerülő kérdés szorosan összefügg az ilyen bebocsátás engedélyezésével. A pert indító magánszemély szerint ugyanis a hatóság rosszul értelmezi a szennyezőanyag vízbe történő bebocsátásának (discharge) fogalmát, amikor a felszíni vizek védelme érdekében jár el. A szennyezés a szennyezőanyagok, illetve energia bebocsátása, közvetlenül vagy közvetve a vízi környezetbe, amelynek révén az emberi egészség veszélybe kerül, károsodnak a környezet élő összetevői, károsodnak vagyoni értékek, illetve veszélybe kerülnek a jogszerű vízhasználatok. A magánszemély szerint a faanyagok impregnálásából származó gőzben lévő veszélyes anyagoknak a gőz révén közvetlenül a felszíni vizekbe jutása, illetve ennek közvetett megtörténte oly módon, hogy a gőz a talajra és növényekre lecsapódva a szennyező anyagot ugyancsak a vízi környezetbe juttatja, mindenképpen a veszélyes anyagok vízi környezetbe juttatásának szabályai alapján bírálendő el, tehát pl. engedélyköteles tevékenység. Az ítélet végső konklúzióját, rendelkező részét emeljük ki csupán:

„1. A „bebocsátás” fogalma az egyes szennyezőanyagoknak a Közösség vízi környezetébe való bebocsátásáról szóló 76/464/EGK irányelv, 1976. május 4., 1. cikk (2) bekezdése d) pontja szerint úgy értelmezendő, mint ami magában foglalja a szennyezett gőzzel történő kibocsátást is, ami a felszíni vizekre lecsapódik. A kérdéses vizek és a szennyezőforrás közötti távolság annyiban releváns, hogy az ilyen vizek szennyeződését ne lehessen előre nem láthatónak tekinteni az általános felfogás szerint, aminek következtében a szennyezést nem lehetne a gőzt előidéző személyhez kapcsolni.

2. A „bebocsátás” fogalma a 76/464/EGK irányelv 1. cikk (2) bekezdése d) pontja szerint úgy értelmezendő, mint ami magában foglalja a szennyezett gőzzel történő kibocsátást is, amelyik lecsapódik a talajra és a tetőkre és ezt követően eljut a felszíni vizekbe az esővíz csatornán keresztül. Nincs jelentősége e tekintetben annak, hogy a kérdéses csatorna a létesítményhez vagy harmadik személyhez tartozik-e.”

100 C-231/97. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amit a Holland Államtanács terjesztett elő, A.M.L. van Rooij és a Dagelijks Bestuur van het Waterschap de Dommel közötti jogvitában, 1999. szeptember 29. (ECR 1999 I-06355)

A számtalan különböző fogalmi meghatározás egyik újabb példájában az emberi fogyasztásra való alkalmasság kérdése jelenti a méshéjú állatok sajátos védelmének elhatárolási ismervét.<sup>101</sup> A fogalom megértésében a szabályozás célja is eligazodást nyújt.

„21. A Spanyol Királyság ellenkérelmében elsősorban úgy érvel, hogy az irányelvnek az 1. cikkben meghatározott alkalmazási köre olyan vizekre korlátozódik, ahol „közvetlen emberi fogyasztásra alkalmas” méshéjú állatok élnek. Az irányelvnek csak egy célja van: javítani a közvetlen emberi fogyasztásra alkalmas puhatestű állomány tenyésztésére szánt vizek minőségét. A Spanyol Királyság szerint a Ría de Vigo néhány övezete nem tartozik a közvetlen emberi fogyasztásra szánt méshéjúak tenyésztési övezetei közé. A Ría de Vigóból ugyanis csak olyan méshéjúak származnak, amelyek tisztító eljáráson esnek át, illetve fogyasztás előtt még egyszer pihentetik ezeket. Következésképpen a 79/923 irányelvben rögzített határértékek be nem tartása nem jelenti az irányelv 5. cikkének megsértését.

22 Ezt az érvelést nem lehet elfogadni. A 79/923 irányelv 1. cikke ugyanis előírja, hogy ezen irányelv mindazokra a partmenti és édesvízzel kevert tengervizekre alkalmazandó, amelyekről a tagállamok megállapítják, hogy védelemre vagy javításra szorulnak a bennük élő héjas puhatestű állomány életének és növekedésének biztosítása érdekében, „és ezzel hozzájárulnak az ember által közvetlenül fogyasztható, méshéjú állatokból készült termékek jó minőségéhez.” Az „ezzel [is] hozzájárulnak az ember által közvetlenül fogyasztható, méshéjú állatokból készült termékek jó minőségéhez” tagmondat, amint azt a főtanácsnok is megállapította indítványának 43. pontjában, nem korlátozza az irányelv alkalmazási körét e cél elérésére, hanem inkább azt jelenti, hogy az irányelv egyidejűleg egy másik célkitűzést is követ, amelyet ugyanezen eszközökkel lehet elérni, mivel az „is” szó használata fontos e tekintetben. Ebből a megfogalmazásból az következik, hogy a szóban forgó irányelvet minden, közvetlen vagy kezelés utáni emberi fogyasztásra szánt méshéjú állatok halászatára alkalmas vízre alkalmazandó.”

A fogalmak meghatározása, pontos megismerése nem minden esetben pusztán jogi vagy gazdasági probléma, mint a hulladék fogalma esetében, hanem a tudományos szempontok megismerését és az azokra alapozott jogalkalmazást igényli,<sup>102</sup> tehát a közösségi Bíróság is igénybe veszi alkalomadtán a szakértői segítséget.

„16. A 91/271 irányelv ezért túlmutat a vízi ökoszisztémák védelmén, és arra irányul, hogy védje az embereket, az állat- és növényvilágot, a földet, a vizet, a levegőt és a tájat minden olyan jelentős káros hatástól, amely az algáknak és a magasabb rendű növényeknek a települési szennyvíz kibocsátása miatti felgyorsult növekedéséből adódik.

17. Az eutrofizációnak a 91/271 irányelv 2. cikkének 11. pontjában szereplő fogalmát e célkitűzés fényében kell értelmezni.

101 C-26/04. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2005. december 15. (ECR 2005 I-11059)

102 C-280/02. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2004. szeptember 23. (ECR 2004 I-08573)



18. E rendelkezés alapján az eutrofizációt négy kritérium együttes megléte jellemzi:

- tápanyagoknak, különösen nitrogén-, illetve foszforvegyületeknek a vízben való feldúsulása;
- az algák és magasabb rendű növények növekedésének felgyorsulása;
- a biológiai egyensúly nemkívánatos megbomlása;
- a szóban forgó víz minőségének romlása.

19. Emellett a 91/271 irányelv értelmében vett eutrofizáció megvalósulásához ok-okozati összefüggésnek kell fennállnia egyrészt a tápanyagok feldúsulása és az algák és a magasabb rendű növények növekedésének felgyorsulása, másrészt a növekedés felgyorsulása és a vízben jelenlévő élőlények biológiai egyensúlyának nemkívánatos megbomlása és a vízminőség romlása között.

[...]

21. [...] Tekintve, hogy a növényfajok egymás között versengenek a tápsóért és a fényenergiaért, ha egy vagy több növényfaj tömegesen elszaporodik azáltal, hogy a többi alga és vizinövény növekedéséhez szükséges erőforrásokat monopolizálja, akkor az legtöbbször – ha nem is mindig – a többi faj visszaszorulásához vezet.

[...]

23. Ezért a vízben előforduló élőlények biológiai egyensúlyának nemkívánatos megbomlását jelentik különösen: az ökoszisztéma biológiai sokféleségének csökkenésével járó, fajokat érintő változások, az alkalmazkodóképes makroalgák tömeges elszaporodása okozta ártalmak, valamint a mérgező vagy ártalmas növényi planktonok túlburjánzása.

24. A negyedik kritérium, a francia kormány elemzésével ellentétben, nemcsak az olyan vízminőségromlásra vonatkozik, amely nagyon káros hatással van az ökoszisztémákra, hanem a víz színének, kinézetének, ízének vagy szagának olyan romlására vagy bármely más megváltozására is, amely megakadályozza vagy korlátozza a víz idegenforgalmi, halászati, haltenyésztési, valamint kagylók gyűjtése és tenyésztése, ivóvíznyerés vagy ipari létesítmények hűtése céljából történő használatát.”

### 3. Természetvédelmi példák

Amint a fentiekben, a környezeti hatásvizsgálat alapjául szolgáló „jelentős hatás” problémája kapcsán említettük, hasonló kérdés tér vissza a természetvédelem körében, némileg más tartalommal, de alapvetően azonos gondolatmenetet követve. A Natura 2000 területekre vonatkozó elvárások egyik követelmény-csomagja a védelemre érdemes területek érintő tervek, programok esetében azok vizsgálatát tartja szükségesnek, megakadályozandó a jelentős környezeti hatásokat, amelyek révén a terület rendeltetése veszélybe kerülhet. Jogsértő lehet az is, ha az irányelvi követelmények látszólagos teljesítése, átvétele mellett a fogalmak nem megfelelő megjelenítése a nemzeti jogban valójában az alkalmazás tényleges korlátozásával egyenértékű. Egy vonatkozó jogesetben<sup>103</sup> a program fogalmának a hatás jelentő-

---

<sup>103</sup> C-98/03. sz. ügy, Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 2006. január 10. (ECR. 2006 I-00053)

ségével összefüggő szűkítő értelmezésére számos példát hoz fel a Bizottság, éppen ezért az ítéletből is csak egyes elemeket ragadunk ki.

„39. Emlékeztetni kell arra, hogy az irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata szerint megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy program hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más terv vagy program részeként valószínűleg jelentős hatással lesz arra.

40. A Bíróság egy ítéletében már kimondta, hogy egy terv vagy program hatásainak megfelelő vizsgálatát arra az esetre írja elő az irányelv, ha fennáll annak a valószínűsége vagy veszélye, hogy az érintett természeti területre jelentős hatással lesz. Tekintettel különösen az elővigyázatosság elvére, ilyen veszély akkor áll fenn, ha objektív tényezők alapján nem zárható ki, hogy az adott terv vagy program jelentős mértékben hat az érintett területre (lásd a C-6/04. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2005. október 20-án hozott ítélet [EBHT 2005. I-9056.] 54. pontját).

41. Ebből következően az a feltétel, amelytől egy terv vagy egy program hatásának egy meghatározott természeti területen való vizsgálata függ, és amelynek értelmében a jelentős hatások hiányára vonatkozó kétely esetén el kell végezni a hatásvizsgálatot, nem teszi lehetővé a hatásvizsgálat elkerülését úgy, ahogy azt egyrészt a BNatSchG (2002) 10. cikke (1) bekezdése 11. pontjának b) alpontja, összefüggésben ugyanezen törvény 18. cikkével, másrészt a 10. cikke (1) bekezdése 11. pontjának c) alpontja a programok bizonyos kategóriái esetében lehetővé teszi, olyan kritériumokon alapján, amelyek alkalmatlanok annak biztosítására, hogy a tervek vagy programok valószínűleg nem lesznek jelentős hatással a védett természeti területekre.”

Egy másik esetben kiemelés érdemel a fogalom pontos meghatározásának fontossága, amennyiben a károkozás és az állapotromlás nem azonos fogalmak, az egyik szűkebb értelmet ad ugyanannak a kérdésnek, amelyet az adott ügyben<sup>104</sup> az érintett Egyesült Királyság el is ismert.

„71. A Bizottság úgy véli, hogy az Egyesült Királyság helytelenül ültette át az egyes állatfajok természetes elterjedési területükön való szigorú védelmének érdekében, a párási, költő- vagy pihenőhelyek károsításának vagy elpusztításának megtiltására vonatkozó kötelezettségét. A nemzeti jogszabály a „kárt okoz” igét („to damage”) használja szemben az élőhelyekről szóló irányelv angol változatának 12. cikke (1) bekezdésének d) pontjában alkalmazott „deterioration” szóval.

72. Márpedig a Bizottság elsősorban arra hivatkozik, hogy a „to damage” ige használata azt sugallhatja, hogy az illetékes hatóságok gondatlanságából vagy mulasztásából eredő károsodások hatásai nem tartoznak ide. Ugyanakkor válaszában a Bizottság visszatért ezen érvehhez, és elismerte, hogy az említett rendelkezés nem írja elő, hogy az érintett fajok párási-, költő- vagy pihenőhelyei védve legyenek az említett hatóságok gondatlanságából vagy mulasztásából eredő károsodásokkal szemben. Ilyen körülmények között ezen pontról nem szükséges véleményt alkotni.”

<sup>104</sup> C-6/04. sz. ügy, Bizottság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, 2005. október 20. (ECR 2005 I-09017)

Következő példánk a természetvédelem köréből<sup>105</sup> a vadon élő madarak védelmével kapcsolatos, azon belül is a „kis számú egyed” fogalmához köthető. Az ügy azért emelendő ki, mert láthatóan a fogalom tartalommal való kitöltése ez esetben is kevésbé jogi, hanem inkább tudományos-technikai kérdés, amelynek eldöntése szakértői, szakértői szervezet közbejöttét igényli. A probléma összegzését a Bíróság a következőkben adja meg:

„51. Emlékeztetni kell arra, hogy az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében a vadászat csak akkor engedélyezett, ha a madarak csupán kis számú egyedét érinti (l. *Ligue pour la protection des oiseaux and Others*, 15. bekezdés)

52. Jelen esetben nem vitás, hogy az a feltétel, miszerint a vadászat csak kis számú egyed elejtését jelentheti, nem teljesült a pehelyréce, a nagy bukó, az örvös bukó és a füstös réce vonatkozásában. Annak vizsgálata marad tehát, hogy e feltétel teljesül-e a kerцерécét és a kontyos récét illetően.

53. E tekintetben a Bizottságnak „A vadon élő madarak védelméről szóló 79/409/EGK irányelv alkalmazásáról szóló második jelentés” [COM(93) 572 végleges] címet viselő, 1993. november 24-i dokumentumában kifejtésre kerül, hogy – az ORNIS bizottság munkálatainak megfelelően – a „kis számú [egyed]” alatt az érintett populáció teljes éves halálzásának 1%-ánál (átlagos érték) alacsonyabb számú elejtett egyedeket kell érteni a nem vadászható fajok vonatkozásában, és körülbelül 1%-ának megfelelő elejtett egyedeket a vadászható fajok esetében; a vándormadár-fajok tekintetében az „érintett populáció” azon térségek populációjára utal, ahonnan abban a térségben előforduló madarak fő csoportjai származnak, amelyben az eltérést – annak hatálya idején – gyakorolják.

54. Igaz ugyan, hogy az ORNIS bizottság által kidolgozott kis számú [egyed] kritériuma jogilag nem bír kötelező erővel, azonban a jelen ügyben, e bizottság véleményeinek tudományos tekintélye alapján, és mivel nincs más ezzel ellentétes tudományos bizonyíték, a Bíróság felhasználhatja azt viszonyítási alapként [...]

55. Márpedig megállapítást nyert, hogy 2001 tavaszán 1461 kerцерécét és 2585 kontyos récét fogtak be az Åland-szigeteken. Ezenkívül az iratanyagból kitűnik, hogy az ORNIS bizottság szerint 1758 kerцерéce és 2208 kontyos réce tavaszi elejtése megfelel az érintett populáció teljes éves halálzásának 1%-ának, és ezért teljesíti azt a feltételt, miszerint az ORNIS bizottság meghatározása szerinti kis számú egyed szabad elejteni.

56. Világos tehát, hogy az indokolással ellátott kiegészítő véleményben szabott határidő lejártakor az Åland-szigeteken befogott kerцерécék száma az ORNIS bizottság meghatározása szerinti kis számú egyed küszöbértéke alatt maradt.

57. A kontyos réce befogott példányainak száma kisebb volt, mint az érintett populáció teljes éves halálzásának 1,2%-a. Figyelembe véve azt a tényt, hogy az ORNIS bizottság szerint egyrészt a vadászható fajok – mint a kontyos réce – vonatkozásában „kis számú [egyed]” alatt az érintett populáció teljes éves halálzásának 1%-ának megfelelő nagyságrendű elejtett egyedeket kell érteni, másrészt pedig azt, hogy nem vitás, hogy e faj populációja növeke-

<sup>105</sup> C-344/03, Bizottság kontra Finn Köztársaság, 2005. december 15. (ECR 2005 I-11033)

désben volt, úgy kell tekinteni, hogy az Åland-szigeteken befogott kontyos récék száma nem haladta meg az ORNIS bizottság meghatározása szerinti kis számú egyed küszöbértékét.

58. Ebből az következik, hogy a kerceréce és a kontyos réce tavaszi vadászata esetében az indokolással ellátott kiegészítő véleményben szabott határidő lejártakor teljesült az a feltétel, miszerint a vadászat csak kis számú madár elejtését eredményezheti.”

#### 4. A hulladék fogalma, mint teljeskörű esettanulmány

A számos környezetjogi fogalom közül kétségtelenül a legtöbbet vitatott a hulladék fogalma, hiszen ez határozza meg elsősorban, vajon egy adott esetben, egy adott anyag vagy tárgy esetében a hulladékos szabályozás lesz-e a meghatározó, vagy más szabályozási terület. „A vita meghatározó forrása lényegét tekintve a „hulladék” társadalmi koncepciójának az azt megközelítőhöz képest relatív természetű. Nagyon vékony az a határ, ami megkülönbözteti a „terméket” (amely a Közösségen belül akadálytalan mozgást élvez) a „hulladéktól” (amely egy korlátozást jelentő EK hulladékgazdálkodási rendszer alá rendelt). A problémák akkor merülnek fel, amikor a határvonal meghúzása a funkció meghatározásának függvénye, tehát szubjektív értékítéleten alapul. Ami hulladék egyeseknek, értékes vagyontárgy másoknak. A hulladék EK jogon belüli fogalma, amelyik kifejezetten utal a birtokos „szándékára” jól illusztrálja ezt a leküzdhetetlen problémát. [...] Összegezve, az elvárás az, hogy kell legyen egy egységes és objektív EK hulladék definíció [...]”<sup>106</sup>

A hulladék fogalmát az első hulladékos keretirányelv<sup>107</sup> már tartalmazta, a megújult irányelv<sup>108</sup> magát a fogalmat semmiben nem változtatta meg, ezért a frissebbet idézzük fel, mint ami átfogja a régebbi és a mai esetköröket egyaránt. Eszerint:

„1. cikk (1) Ezen irányelv alkalmazásában:

a) „hulladék”: az I. mellékletben felsorolt kategóriák bármelyikébe tartozó olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles; [...]”

A keretszabályozás voltaképpen aligha tehet mást, mint egy ilyen rendkívül általános, számos szubjektív elemet is tartalmazó fogalmat használnak, hiszen lehetetlen lenne ennél pontosabb fogalmat találni oly módon, hogy az egyben ne lenne valamilyen szempontból jelentősen korlátozó. Azt is érdemes hozzátenni, hogy a hivatkozott 1. sz. melléklet valóban csak felsorol hulladék-kategóriákat, anélkül, hogy ezek a besoroláson túl eligazítást jelentenének. Az ECJ a fogalom és a kapcsolódó melléklet együttes értelmezésével kapcsolatban jegyzi meg: „42. [...]A melléklet tisztázza és illusztrálja a fogalmat olyan módon, hogy meghatároz anyagokat és tárgyakat, amelyeket hulladéknak lehet tekinteni. Mindenesetre, a lista csak iránymutatás, és a hulladékká minősítés kérdése elsősorban a birtokos tevé-

<sup>106</sup> SOMSEN (2003<sup>s</sup>) i. m. 1437.

<sup>107</sup> A Tanács 75/442/EGK irányelve

<sup>108</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2006. április 5-i 2006/12/EK irányelve a hulladékokról

kenységének függvényében érthető meg, illetve a „megválnak” fogalom megértésével (l. ennek kapcsán a C-129/96 Inter-Environnement Wallonie ügyet [1997] ECR I-7411, 26. bekezdés és a C-9/00 Palin Granit és Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus esetet [2002] ECR I-3533, 22. bekezdés).<sup>109</sup>

A melléklet tehát, bármennyire is szeretnénk pontosabb elhatárolást, inkább csak abban segít, hogy ha már eldönthető egy anyagról, tárgyról, hogy az hulladék, akkor azt legyen milyen alapon tovább kategorizálni, osztályozni, és egyebek között ennek megfelelően nyilvántartani.

A hulladék fogalmával kapcsolatban kiindulópontként nem szabad megfeledezni a hulladék áru mivoltáról sem, illetve arról, hogy e fogalom alapvetően meghatározza a másodlagos nyersanyagok piacát, illetve annak lehetőségeit. Így a hulladék birtokosának szándéka, miszerint megválnak a hulladéktól, illetve megválni kíván vagy köteles megválni a hulladéktól, ha tovább azt nem tudja hasznosítani, alapvető kérdés. A hulladék általában a feleslegességgel együtt járó fogalomnak tűnik, mégpedig az eredeti célhoz viszonyított feleslegességgel, de ezzel sem jutunk előbbre, hiszen ez is relatív megközelítés. Ugyanakkor nem lehet kizárólag a termelő vagy birtokos szándékára hagyatkozni. A hulladék fogalmát teljes pontossággal nem lehet meghatározni, tehát ebből következik, hogy akkor nem is szükséges az EU-nál pontosabban meghatározni. A tényleges tartalmat csak a gyakorlati alkalmazás adja meg, amint az a Bíróság ítéleteiből is világosan érzékelhető.

Az egyik elsődleges kérdés, a hulladék árukénti elismerése volt, melynek lényegét és fontosságát legtisztábban egy belgiumi jogeset kapcsán fejtegette ki a Bíróság.<sup>110</sup>

„23. Nem vitatott, hogy a hasznosítható vagy újrahasználatos hulladékoknak van saját kereskedelmi értéke, amelyek – akár kezelést követően – „árak” a Szerződés céljai szerint és ennek megfelelően a Szerződés 30. és következő cikkeinek hatálya alá is tartoznak.

[...]

27. Amint ezt a Bíróságnak kifejtették, a hasznosítható és nem hasznosítható hulladékok közötti különbségtétel a gyakorlatban rendkívül nehéz, különösen ami az államhatárokon való ellenőrzést illeti. Ez a megkülönböztetés olyan tényezőkön alapul, amelyek bizonytalanok és változóak az idővel, különösen a technikai fejlődés kapcsán. Továbbá, annak eldöntése, hogy a hulladék hasznosítható avagy sem, a hasznosítási eljárás költségeitől is függ, tehát attól, hogy a javasolt hasznosítás életszerű-e, ami azt eredményezi, hogy ez a megkülönböztetés szükségképpen szubjektív és változó feltételektől függ.

28. Ezért arra a következtetésre kell jutni, hogy a hulladék, akár hasznosítható, akár nem, „árúnak” tekintendő, amelynek mozgását, összhangban a Szerződés 30. cikkével, elviekben nem lehet megakadályozni.”

109 C-1/03 sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás Paul Van de Walle, Daniel Laurent, Thierry Mersch és a Texaco Belgium SA ellen folyó büntetőeljárásban, beavatkozó Région de Bruxelles-Capitale, 2004. szeptember 7. (ECR 2004 I-07613)

110 C-2/90. sz. ügy, Bizottság kontra Belga Királyság, 1992. július 9. (ECR 1992 I-04431)

A hulladékkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat egyik következő meghatározó eleme volt az összevont Vessoso-Zanetti eset.<sup>111</sup> A kérdés a hulladékos területen két meghatározónak számító irányelv értelmezése – a 75/442. számú a hulladék-keretirányelv, illetve 78/319. számú a mérgező és veszélyes hulladékokról szóló irányelv –, mindkét esetben a hulladék fogalma kapcsán. A vádlottak hulladékot gyűjtöttek, szállítottak és tároltak, a fenti irányelveket végrehajtó olasz jogszabály által megkívánt engedély nélkül. Ez az olasz jog szerint bűncselekmény. A vádlottak azzal védekeztek, hogy az általuk gyűjtött, kezelt anyagok nem hulladékok, mert azok további gazdasági hasznosításra alkalmasak. A Pretura ezért kérte a hulladék fogalmának értelmezését. A hulladék fogalma, illetve esetleges megkülönböztetése a gazdaságilag még hasznosítható anyagoktól – így foglalható tehát össze a jogi probléma lényege.

Az irányelv szerint a hulladékok gyűjtése, szállítása, tárolása, kezelése szükségképpen előfeltétele a megfelelő kezelésnek, legyen az hasznosítás, újrahasználat, de ettől még az adott anyag, hulladék illetően minősége nem változik. Így a további hasznosítás ugyan célja az irányelvnek, de ez magának a hulladéknak a további hasznosítását is jelentheti. Emellett az irányelv utal a nemzeti jogokra is, amelyek maguk is pontosítják a hulladék fogalmát. Az értelmezés azért helyes, mert az irányelvek célja az emberi egészség és a környezet védelme, megóvása, és ez az elsődleges kérdés. Ugyancsak alapvető tanulsága ennek a két esetnek is, hogy a hulladék fogalmát nem lehet teljes pontossággal meghatározni, hanem ehhez szükséges a birtokos szándékának, illetve a szándékát érintő jogi kötelezettségeknek megismerése, emellett orientáló jellegű lehet a hulladékok valamilyen csoportosítása, de ez – amint erről már szó esett – nem jelent abszolút értelmezést.

„9. A kérdés első részére a válasz az, hogy a hulladék fogalma a 75/442. tanácsi irányelv 1. cikke értelmében, illetve a 78/319. irányelv 1. cikke értelmében nem értelmezhető úgy, mint ami kizárja azon anyagokat vagy tárgyakat a hatálya alól, amelyek gazdasági újrahasználatra alkalmasak.

[...]

12. A 75/442 és 78/319. irányelvek célja, amelyet azok preambulumaik harmadik, illetve negyedik bekezdése tartalmaz, az emberi egészség és a környezet megóvása, amely veszélybe kerülne akkor, ha ezen irányelvek alkalmazását attól tennénk függővé, hogy vajon a birtokos ki akarta-e zárni, avagy sem az általa elhagyott anyag vagy tárgy más által történő gazdasági újrahasználatát.”

A hulladék fogalmának elemzése, értelmezése során tehát *fontos szempontként jelent meg a joggyakorlatban a hasznosuláshoz kötött hulladék-fogalom*, amely nem az anyag minősége, jellege, hanem a hulladék fogalmában lévő erős szubjektív elem alapján, annak belátható időn belül való hasznosítása kérdéséhez kapcsolta a „megválni” fogalmi elem értékét. A hasznosítás fogalmi körével összefüggésben tovább pontosította – esetleg bonyolította – a hulladék fogalmának tartalmát az ún. ARCO Chemie ügy,<sup>112</sup> amelyből a hasznosítás mellett külön alá kell húzni a

<sup>111</sup> A C-206/88 és C-207/88. számú ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, melyet a Pretura di Asti (Italy) kezdeményezett G. Vessoso és G. Zanetti hulladékgyűjtők büntetőügyében, 1990. március 28. (ECR 1990 I-01461)

<sup>112</sup> C-418/97 és C-419/97. sz. ügyek, előzetes döntéshozatali eljárás, a Holland Államtanácstól, az ARCO Chemie Nederland Ltd és a Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (C-418/97) közötti, illetve a Vereniging Dorpsbelang Hees, Stichting

71. bekezdésben foglalt fontos figyelmeztetést, amely egyértelműen kiemeli, hogy a hulladék jogi fogalma és hétköznapi fogalma nem feltétlenül azonos.

„65. Amint a hulladék fogalmi koncepciója nem értelmezhető oly módon, mint ami kizárja azon anyagokat vagy tárgyakat, amelyek gazdasági hasznosításra alkalmasak (l. a fent idézett Vesso és Zanetti ügyek 9. bekezdését), úgy sem értelmezhető, mint ami kizárja azon anyagokat vagy tárgyakat, amelyek hasznosítására üzemanyagként kerül sor, környezetvédelmi szempontból felelős módon és lényegi kezelés nélkül.

66. Az anyag feldolgozásának környezeti hatásai mincsenek kihatással a hulladék minősítésére. Egy hétköznapi tüzelőanyagot el lehet égetni a környezeti követelmények figyelmenkívül hagyásával, miközben ez nem válik hulladékká, míg azon anyagok, amelyektől megváltak, hasznosíthatók üzemanyagként, környezetvédelmi szempontból felelős módon és lényegi kezelés nélkül, és mégis hulladéknak minősülnek.

[...]

71. Az a szempont, hogy általános felfogás szerint irreleváns az irányelv 1. cikk a) pontja szerinti világos hulladék meghatározás szempontjából, de arra lehetőséget ad, hogy jelezze hulladék létét.

[...]

97. [...] az a tény, hogy az anyag egy hasznosítási művelet eredménye, az irányelv II.B melléklete értelmében csupán egyike azon tényezőknek, amelyeket figyelembe kell venni annak meghatározása során, hogy a kérdéses anyag még hulladék-e, és önmagában nem teszi lehetővé határozott következtetés levonását ebben a tekintetben. Az, hogy hulladék-e, minden körülmény figyelembevételével határozható meg, összevetve az irányelv 1. cikk a) pontja szerinti fogalommal, vagyis a kérdéses anyagtól való megválással, illetve a megválás szándékával vagy követelményével, figyelemmel az irányelv céljaira és arra, hogy ennek hatékonyságát ne veszélyeztessük.”

A Palin Granit ügy<sup>113</sup> egy karakterisztikusabb és merészebb ítélezési gyakorlat egyik első, az utóbbi évtizedben meghatározó állomása, ami jelen fejezetet követő részeiben is jól érzékelhető lesz, hiszen máig számos egyéb idézett ítélet tekinti kiindulási alpnak ezt a jogesetet. A kérdés lényege a gránitbányából kikerülő, a helyszínen további hasznosításra váró maradék kövek, kőzúzalék sorsa, illetve annak jogi megítélése. Az ügy központi kérdése, hogy a kérdéses cég gránitot termelő kőbányát üzemeltet, és az így keletkezett maradék kő hulladéknak minősül-e avagy sem. Az adott ügy értelmezése kapcsán a Bizottság szerint a maradékanyag tárolása a hulladék keretirányelv II.A és II.B mellékletei értelmében vagy ártalmatlanítás vagy hasznosítás, tehát hulladékkezelési művelet. Igaz, hogy rendkívül nehéz különbséget tenni a hulladékkezelés és más hasonló tevékenység között számos esetben, így annak ellenére, hogy a mondott műveleteken megy keresztül, nem feltétlenül hulladékról van szó, így a mellékletek szerinti tevékenység sem jelent feltétlenül hulladékkezelést.

Werkgroep Weurt+, Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen és a Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland (C-419/97) közötti ügyekben, 2000. június 15. (ECR 2000 I-04475)

113 C-9/00 sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amit Korkein hallinto-oikeus (Finland) terjesztett elő a Palin Granit Oy és a Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus közötti ügyben, 2002. április 18. (ECR 2002 I-03533)

A Bíróság szerint, amikor a hulladékká minősítésről van szó, *arra is gondolni kell, mi a valószínűsége az anyag hasznosításának, mégpedig további kezelés nélkül.* Ha ehhez a lehetőséghez az is járul, hogy a birtokosnak az ilyen hasznosításból anyagi előnye származik, a hasznosítás valószínűsége magas szintű. Ilyen körülmények között a kérdéses anyag nem lehet olyan teher, amelytől meg kívánnak válni, hanem terméké válik. A finn kormány ennek megfelelően az adott ügyben helyesen mutatott rá arra, hogy a gránitbányászat melléktermékének további művelet nélküli hasznosítása feltételezi a hosszabb és bizonytalan távú tárolást is, ami terhet jelent a birtokosra és növeli a környezet szennyezésének veszélyét, így mindezek miatt mégis a hulladékká minősítés tűnik megfelelő értelmezésnek. Tekintettel éppen arra, hogy a következő hivatkozásokban ez a jogeset újra és újra előkerül, talán még jobb és áttekinthetőbb formában összegezve, mint azt magában az eredeti ítéletben láthatjuk, most csak egy-két rövid kiemelés teszünk, hiszen az alapügy mégsem kerülhető meg.

„32. [...] Amint arra a Bizottság figyelmeztet, jelen ügyben a termelés fő folyamatát illetően a maradék kő nem jelenti a Palin Granit cég elsődleges célját. A maradék kő csak másodlagos termék és a cég törekszik az előállított mennyiség csökkentésére. A hétköznapi értelemben hulladék az, ami megmarad, amikor valaki egy tárgyat vagy anyagot feldolgoz, és ami nem az a végtermék, amit a feldolgozási folyamat előállítani kíván.

33. Ebből következően, úgy tűnik, hogy a feldolgozási folyamatban megmaradt kő, amely nem maga a termék, amire a termelés irányul egy gránitbányában, elviekben a 75/442. irányelv I. melléklete Q11 kategóriájába tartozik, mint alapanyagok kitermeléséből és feldolgozásából származó maradék.

[...]

37. Tehát úgy látszik, azon a kritériumon túlmenően, hogy az anyag termelési maradék, egy másik releváns kritérium annak meghatározása során, hogy az anyag a 75/442. irányelv céljai szempontjából hulladék-e, annak a valószínűsége, hogy az anyagot újra használják, anélkül hogy ezen használat előtt szükség lenne további feldolgozásra. Ha pedig az anyag felhasználásának pusztán lehetőségén kívül még a birtokosnak anyagi előnye is származik abból, hogy így tegyen, a használat valószínűsége nagy. Ezen körülmények között, a kérdéses anyagot nem lehet tovább úgy tekinteni, mint terhet, amelytől a birtokos megválni kíván, hanem mint eredeti terméket.

[...]

45. Ezen felül, a fel nem használt maradék kő környezetszennyezési kockázatát nem enyhíti az a tény, hogy annak ásványi összetétele azonos a kőtömbökével, amennyiben ez a minőség nem zárja ki a maradék anyagok tárolásának igényét, amely olyan tevékenység, amelyiknek van környezeti hatása.

[...]

47. [...] az a tény, hogy a maradék kő nem jelent kockázatot az emberi egészségre és a környezetre, nem zárja ki annak hulladékká minősítését.”

A hulladékok fogalmának értelmezésekor *a birtokos szándékának minden esetben nagy jelentősége van*, amint ez a következőkben ismételtelen előbukkanó kérdés. E tárgykörben az utóbbi évek joggyakorlatának egyik másik meghatározó esetét



is Finnország szolgáltatta,<sup>114</sup> az ún. AvestaPolarit Chrome ügyben, ahol az alapvető különbség az, hogy a kérdéses meddő vagy maradék egy részét a bányában közvetlenül felhasználják, míg más része további tárolásra kerül. Ennek ellenére, hogy valóban ezen ügy kijelölte a követendő utat több hasonló ítélet számára, a részletek ismertetése helyett csak egyes elemeket emelünk ki, hiszen az azóta hozott ítéletek minden eddigi előzményt jobban összegeznek, ezért az így komplexebbé váló esetekre fogunk a későbbiekben kissé részletesebben kitérni. Az ügy a Palin Granit eset<sup>115</sup> mintegy folytatása, mégis más szempontokra is hivatkozik. Az ítélet kezdetén a Bíróság összegezte a Palin Granit eset legfontosabb tanulságait, éppen ezért itt magával az esettel részleteiben szintén nem foglalkozunk, ezen kérdésekre is az újabb ítélezési gyakorlat kapcsán térünk vissza. A Közöségi Bíróság is ezt az értelmezést fogadta el, az AvestaPolarit Chrome eset alábbi összegzése szerint:

„32. Ebben az ítéletben, amelyik nem bányászati maradékkal és ércmeddővel, hanem kőbányászati maradék kövekkel vol kapcsolatos, a Bíróság megállapította:

- a kőbányászatból származó olyan maradék kövek birtokosa, amelyeket meghatározatlan ideig tárolnak, arra várva hogy majd hasznosításra kerüljenek, megválnak vagy megválni szándékozik az ilyen maradék kövektől, amelyeket ennek megfelelően hulladéknak kell tekinteni a 75/442. irányelv értelmében;
- a maradék kövek tárolási helye, ezek összetétele és az a tény, mégha bizonyított is, hogy a kérdéses kövek nem jelentenek kockázatot az emberi egészségre vagy a környezetre, nem releváns kritériumok annak meghatározása során, hogy a köveket hulladéknak kell-e tekinteni.

[...]

34. A fenti megfontolások fényében, egyértelmű, hogy a bányászati maradék és ércmeddő, amelyik az AvestaPolarit által üzemeltetett bányából kerül ki, olyan nyersanyagkitermelési és -feldolgozási maradék, amelyik a 75/442. irányelv I. mellékletének Q 11 kategóriájába tartozik (1. Palin Granit, 32 és 33 bekezdések).

[...]

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

114 C-114/01. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amit a Korkein hallinto-oikeus (Finland) terjesztett elő az AvestaPolarit Chrome Oy, régebben Outokumpu Chrome Oy. ügyben, 2003. november 9. szeptember 11. (ECR 2003 I-08725)

115 I. 113. l. ábjegyzet

Az újabb hulladékös jogesetek közül ugyancsak széles körben ismertté vált az ún. Niselli eset,<sup>116</sup> amely a vashulladék hasznosítása kapcsán értelmezi a hulladék fogalmát. Nem bonyolódunk az ügy részletes tárgyalásába, csupán egy újabb elemet idézünk fel, a hulladék fogalmának annak felhasználási valószínűségéhez kapcsolását, a fenti ARCO Chemie valamint AvestaPolarit esetek további folytatásaként, egyes ítéleti elemek pontosításával:

„43. Miként a Bíróság arról már határozott, az a körülmény, hogy valamely használt anyag termelési maradék, főszabály szerint támpontot nyújt a tekintetben, hogy a birtokos az adott anyagtól – a 75/442 irányelv 1. cikk a) pontjának első bekezdése értelmében – megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles (lásd a fent hivatkozott, ARCO Chemie Nederland és társai ítélet 84. pontját). Ugyanez a következtetés adódik a fogyasztási maradékok esetén is.

44. Az az elemzés is elfogadható azonban, hogy az olyan termelési vagy kitermelési folyamatból származó tárgy, anyag vagy nyersanyag, amelynek rendeltetése alapvetően nem ezen tárgy, anyag vagy nyersanyag termelése, nem maradéknak, hanem mellékterméknek minősül, amelytől a termelő vállalat nem kíván a 75/442 irányelv 1. cikke a) pontjának első bekezdése értelmében „megválni”, hanem – valamely későbbi folyamat során – számára előnyös feltételek mellett, előzetes feldolgozási eljárás nélkül kívánja felhasználni vagy kereskedelmi forgalomba hozni. Ez az elemzés nem ellentétes a nevezett irányelv céljaival, mivel semmi nem indokolja, hogy a 75/442 irányelv ártalmatlanításra, illetve hasznosításra vonatkozó rendelkezéseinek vessünk alá olyan tárgyakat, anyagokat vagy nyersanyagokat, amelyek a feldolgozástól függetlenül is gazdasági értékkel rendelkeznek, és mint ilyenek az ezen árukra vonatkozó jogszabályok hatálya alá tartoznak (lásd a fent hivatkozott Palin Granit ítélet 34. és 35. pontját).

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

A maradékanyagok közvetlen felhasználása, mint a hulladék fogalmi körének meghatározó kérdése még számos további esetben játszik szerepet, melyek közül egy újabb olasz büntetőeljárásról kapcsolatos jogesetnek csupán egyetlen bekezdését emeljük ki:<sup>117</sup>

„47. Az első kérdésre tehát a válasz nem lehet más, mint hogy a petróleum kocsz, amelyet szándékosan állítottak elő vagy más petróleum tüzelőanyag előállításának folyamatában egy olajfinomítóban és bizonyosan felhasználásra kerül mint tüzelőanyag a finomító vagy más ipari üzemek energia-

116 C-457/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Tribunale penale di Terni (Olaszország) terjesztett elő az ellőtte Antonio Niselli ellen folytatott büntetőeljárásban, 2004. november 11. (ECR 2004 I-10853)

117 C-235/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Tribunale di Gela (Italy) utalt a Bíróság elé Marco Antonio Saetti és Andrea Frediani elleni büntetőeljárásban, 2004. január 15. (ECR 2004 I-01005)

szükségletének kielégítése céljából, nem minősül hulladéknak a 75/442. irányelv értelmében.”

Természetesen nem lehetséges a hulladék fogalmát tárgyaló valamennyi esetet végignézni, mert az külön kötetet igényelne. 2007 végén a közösségi Bíróság párhuzamosan több hulladékos ügyben hozott ítéletet, melyeknek ugyan nincs az előzőekhez mérhető újdonság-értékük, de általában jellemző, hogy azok számos kérdést összefoglalnak a hulladékokkal kapcsolatos eddigi ítélkezési gyakorlatból. Ez a kompilációs törekvés nem meglepő a Bíróság részéről, hiszen az elmúlt évtizedek ítélkezési gyakorlatának ez a fogalmi tisztázás volt és maradt is az egyik legtöbbet vitatott pontja, különösen a hulladék fogalma, illetve az ehhez az alapkérdéshez tartozó más fogalmi kérdések. Így, ha ismerjük a kérdéskör összetett mivoltát és ennek megfelelően az ítélkezési gyakorlat folyamatos csiszolódásának, fejlődésének menetét, nem csoda, ha a 2007 végén közzétett számos hulladékkal kapcsolatos ítélet áttekinti ezt a történeti fejlődést. Az ekkor született ítéletek – melyek közül egyeseket<sup>118</sup> részletesebben is megvizsgálunk – tehát annak is jó példái, miként építi fel a Bíróság saját gyakorlatának rendszerét, miként jelennek meg az egyes alapelemek, párhuzamosan a vitás kérdések megjelenésével, és miként áll mindez össze egy nagyobb egységgé.

„32. E tekintetben az irányelv 1. cikke a) pontjának első bekezdésének meghatározása szerint hulladék „az [ezen irányelv] I. melléklet[é]ben felsorolt kategóriák bármelyikébe tartozó olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválik, megválni szándékozik [...]”. Ezt a meghatározást a fenti melléklet a hulladéknak minősülő anyagok és tárgyak jegyzékével pontosítja és illusztrálja. Ez a jegyzék azonban csak iránymutatás jellegű, mivel a hulladék-minősítés mindenekelőtt a birtokos magatartásán és a „megválni” kifejezés jelentésén alapul (lásd e tekintetben a C–129/96. sz., Inter-Environnement Wallonie ügyben 1997. december 18-án hozott ítélet [EBHT 1997. I–7411.] 26. pontját, a C–1/03. sz., Van de Walle és társai ügyben 2004. szeptember 7-én hozott ítélet [EBHT 2004. I–7613.] 42. pontját, valamint a C–252/05. sz., Thames Water Utilities ügyben 2007. május 10-én hozott ítélet [EBHT 2007. I–3883.] 24. pontját).

33. A „megválni” kifejezést nemcsak az irányelv alapvető célkitűzéseire figyelemmel kell értelmezni, amely a harmadik preambulumbekkezdés értelmében „az emberi egészség és a környezet védelme a hulladék gyűjtése, szállítása, kezelése, tárolása és lerakása által okozott káros hatások ellen”, hanem az EK 174. cikk (2) bekezdése alapján is. E rendelkezés szerint „[a] Közösség környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor a Közösség különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén alapul [...]”. Következésképp az irányelv 1. cikkének a) pontja szerinti „megválni” kifejezést és „hulladék” fogalmat tehát nem lehet megszorítóan értelmezni (lásd e tekintetben a C–418/97. és C–419/97. sz., ARCO Chemie Nederland és társai egyesített ügyekben 2000. június 15-én hozott ítélet [EBHT 2000. I–4475.] 36–40. pontját, valamint a fent hivatkozott Thames Water Utilities ügyben hozott ítélet 27. pontját).

118 Elsőként a C–263/05. sz. ügyet, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. december 18. (ECR 2007 I–11745)

34. Bizonyos körülmények utalhatnak anyagtól vagy tárgytól való „megváltást” jelző cselekedet, szándék vagy kötelezettség meglétére az irányelv 1. cikkének a) pontja értelmében (a fent hivatkozott ARCO Chemie Nederland és társai ügyben hozott ítélet 83. pontja). Pontosan ez a helyzet, ha a felhasznált anyag termelési vagy fogyasztási maradékanyag, azaz olyan termék, aminek nem ez volt a rendeltetése (lásd e tekintetben a fent hivatkozott ARCO Chemie Nederland és társai ügyben hozott ítélet 84. pontját és a fent hivatkozott Niselli-ügyben hozott ítélet 43. pontját).

35. Egyébiránt valamely anyag feldolgozási módja vagy felhasználási módja nem meghatározó abból a szempontból, hogy hulladéknak minősül-e, vagy nem (lásd a fent hivatkozott ARCO Chemie Nederland és társai ügyben hozott ítélet 64. pontját, valamint C-176/05. sz., KVZ retec ügyben 2007. március 1-jén hozott ítélet [EBHT 2007. I-1721.] 52. pontját).

36. A Bíróság így egyrészt azt pontosította, hogy az irányelv II. A. és II. B. mellékletében foglalt ártalmatlanítási, illetve hasznosítási műveletek valamelyikének végrehajtása önmagában még nem teszi lehetővé a kérdéses művelet tárgyát képező anyag vagy tárgy hulladékká minősítését (lásd e tekintetben különösen a fent hivatkozott Niselli-ügyben hozott ítélet 36. és 37. pontját), másrészt pedig azt, hogy a hulladék fogalma nem zárja ki az ismételt gazdasági felhasználásra alkalmas anyagokat és tárgyakat (lásd e tekintetben különösen a C-304/94., C-330/94., C-342/94. és a C-224/95. sz., Tombesi és társai ügyben 1997. június 25-én hozott ítélet [EBHT 1997. I-3561.] 47. és 48. pontját). Az irányelv által felállított felügyeleti és gazdálkodási rendszer célja ugyanis, hogy minden olyan tárgyra és anyagra vonatkozzon, amelytől a birtokosa megválna, akkor is, ha ezek piaci értékkel rendelkeznek, és újrafeldolgozás, hasznosítás vagy ismételt felhasználás céljából üzletszerűen gyűjtik őket (lásd különösen a C-9/00. sz., Palin Granit és Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus ügyben 2002. április 18-án hozott ítélet [EBHT 2002. I-3533.] 29. pontját, a továbbiakban: a Palin Granit ügyben hozott ítélet).

37. A Bíróság ítélezési gyakorlatából következik azonban az is, hogy egyes esetekben a – nem elsősorban termelési célú kitermelés vagy gyártás során keletkezett – javak, anyagok illetve nyersanyagok nem maradékanyagnak, hanem mellékterméknek minősülhetnek, amelytől a birtokosa az irányelv 1. cikkének a) pontja értelmében nem „megválni” szándékozik, hanem amelyet adott esetben az azt előállító gazdasági szereplőtől eltérő gazdasági szereplők igényeinek kielégítésére, számára kedvező feltételekkel, egy későbbi folyamat során kíván felhasználni vagy forgalomba hozni – feltéve, hogy ez az ismételt felhasználás biztos, nem tesz szükségessé előzetes átalakítást, és illeszkedik a termelési vagy felhasználási folyamatba (lásd e tekintetben a fent hivatkozott Palin Granit ügyben hozott ítélet 34–36. pontját, a C-114/01. sz., AvestaPolarit Chrome ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet [EBHT 2003. I-8725.] 33–38. pontját, a fent hivatkozott Niselli-ügyben hozott ítélet 47. pontját, a C-416/02. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2005. szeptember 8-án hozott ítélet [EBHT 2005. I-7487.] 87. és 90. pontját, valamint a C-121/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2005. szeptember 8-án hozott ítélet [EBHT 2005. I-7569.] 58. és 61. pontját).

38. Ennélfogva a valamely anyag termelési maradékanyag jellegéből származó szemponton kívül az anyag előzetes átalakítási művelet nélküli ismételt felhasználásának valószínűségi foka releváns szempontnak minősül annak értékeléséhez, hogy az említett anyag az irányelv értelmében hulladék-e vagy sem. Ha az érintett anyag ismételt felhasználásának egyszerű lehetőségén túlmenően a birtokosnak gazdasági előnye származik belőle, az ismételt felhasználás valószínűsége magas. Ilyen feltételezés mellett a kérdéses anyag már nem lehet olyan teher, amelytől a birtokosa „megválni” szándékozna, hanem valódi termék (lásd a fent hivatkozott Palin Granit ügyben hozott ítélet 37. pontját és a fent hivatkozott Niselli-ügyben hozott ítélet 46. pontját).

39. Ha azonban egy ilyen ismételt felhasználás tartós, tehát a birtokos számára terhet jelentő, és esetlegesen – az irányelv által pontosan korlátozni kívánt – környezetkárosító tárolási műveleteket tesz szükségessé, nem minősülhet biztosnak és csak többé-kevésbé hosszú távon előre tervezhetőnek tekinthető, így a kérdéses anyagot főszabály szerint hulladéknak kell tekinteni (lásd e tekintetben a fent hivatkozott Palin Granit ügyben hozott ítélet 38. pontját és a fent hivatkozott AvestaPolarit Chrome ügyben hozott ítélet 39. pontját).

40. Azt, hogy valóban az irányelv értelmében vett „hulladékról” van szó, ennek megfelelően valamennyi körülményre figyelemmel kell ellenőrizni, figyelembe véve az irányelv célkitűzését, és ügyelve arra, hogy annak érvényesülése ne sérüljön (lásd a fent hivatkozott ARCO Chemie Nederland és társai ügyben hozott ítélet 88. pontját, a fent hivatkozott KVZ retec ügyben hozott ítélet 63. pontját, valamint a C–235/02. sz., Saetti és Frediani ügyben 2004. január 15-én hozott végzés [EBHT 2005. I–1005.] 40. pontját).”

A Bíróság ebben az ítéletben külön is kiemeli a tagállamok mozgási szabadságát, amely egyben melegágya az így kialakuló eltérő gyakorlatnak, amelyet azonban időnként újra és újra közös mederbe kell terelni, különösen, ha jelentősebb eltérésekre bukkanunk. Az ítélet következő része áttekintést ad arról, melyek is azok a főbb pontok, ahol a tagállami önállóság, szabadság érvényesül, de minden esetben a Közösség által kialakított általános keretek között maradva.

„41. Mivel az irányelv semmilyen döntő ismérvet nem határoz meg arra vonatkozóan, hogy hogyan állapítható meg a birtokos arra irányuló szándéka, hogy az adott tárgytól vagy anyagtól megváljon, közösségi rendelkezések hiányában a tagállamok szabadon választhatnak a nemzeti jogba átültetett irányelvekben megállapított tényállási elemek bizonyításának módozatai között, ami azonban nem veszélyeztetheti a közösségi jog hatékonyságát (lásd a fent hivatkozott ARCO Chemie Nederland és társai ügyben hozott ítélet 41. pontját és a fent hivatkozott Niselli-ügyben hozott ítélet 34. pontját). Így a tagállamok meghatározhatnak például különféle hulladék-kategóriákat különösen azok kezelése szervezésének és ellenőrzésének megkönnyítése céljából, amennyiben az irányelvből vagy az ezen hulladékokra vonatkozó egyéb közösségi jogi rendelkezésekből eredő kötelezettségeiket teljesítik, és az irányelvből eredő kötelezettségeket átültető szövegek hatálya alól kizárt esetleges kategóriák megfelelnek az irányelv 2.

cikkének (1) bekezdésében foglaltaknak (lásd e tekintetben a C–62/03. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2004. december 16-án hozott ítélet [az EBHT-ben nem tették közzé] 12. pontját).

[...]

49. Különösképpen, ahogyan az a jelen ítélet 34–36. pontjából következik, az a tény, hogy valamely anyag termelési vagy fogyasztási maradékanyag, azt jelzi, hogy hulladékról van szó, és kizárólag az a körülmény, hogy valamely anyagot ismételt felhasználásra szánnak vagy alkalmas arra, nem lehet meghatározó abból a szempontból, hogy az hulladéknak minősül-e vagy sem.”

A fenti ügygel azonos napon közzétett ítéletek egy másik példája<sup>119</sup> – amelyben takarmány előállítására szánt élelmiszeripari maradékanyagok, illetve bármely szilárd, főtt vagy nyers étel konyhákban történő elkészítéséből származó, a hobbiállatok ápolási létesítményeinek szánt maradékanyagok jelentik az alapvető kérdést – szinte mindenben megegyező érvelést tartalmaz, mint a megelőző, természetesen a kérdéses eset körülményeihez igazodó egyes kiegészítésekkel és pontosításokkal.

„48. Egyébiránt, még ha feltételezzük is, hogy garantálható, hogy a szóban forgó anyagokat tényleg ismételten felhasználják takarmányozás céljából – mivel a pusztá szándék ezen anyagok takarmányozási célú felhasználására, még ha ezt előzetesen írásban igazolják is, egyáltalában nem tekinthető hasonlóknak ahhoz, mint ha e célból ténylegesen fel is használnák –, főként a jelen ítélet 36. és 37. pontjából következik, valamely anyag felhasználási módja nem meghatározó abból a szempontból, hogy hulladéknak minősül-e, vagy nem. Következésképpen abból az egyetlen körülményből, hogy a szóban forgó anyagokat ismételten fel fogják használni, nem lehet arra következtetni, hogy nem tekinthetők az irányelv értelmében „hulladéknak”. 49. Az ugyanis, hogy a jövőben mi történik valamely tárggyal vagy anyaggal, önmagában nem befolyásolja annak esetleges hulladékjellegét, amelyet az irányelv 1. cikke a) pontjának megfelelően az e tárgy vagy anyag birtokosának a megváltási cselekedetéhez, szándékához vagy kötelezettségéhez képest határoznak meg (lásd e tekintetben a fent hivatkozott ARCO Chemie Nederland és társai ügyben hozott ítélet 64. pontját és a fent hivatkozott KVZ retéc ügyben hozott ítélet 52. pontját).

50. Úgy tűnik tehát, hogy a vitatott rendelkezések valójában egy előfeltevéssel élenek, amelynek értelmében az általuk érintett helyzetekben a kérdéses anyagok melléktermékeknek tekintendők, melyek a birtokosuk számára, annak azon szándéknál fogva, hogy ezek ismételten felhasználásra kerüljenek, gazdasági előnyt vagy értéket képviselnek, nem pedig terhet, amelytől meg kívánna szabadulni.

51. Márpedig még ha bizonyos esetekben e feltevés meg is felelhet a valóságnak, nem lehet általános előfeltevés az, hogy a kérdéses anyagok birtokosa olyan előnyhöz juthat ezek ismételt felhasználása folytán, amely meghaladja az azon egyszerű tényből származó előnyt, hogy meg is szabadulhat ezektől.

<sup>119</sup> C–195/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. december 18. (ECR 2007 I–11699)

52. Következésképpen meg kell állapítani, hogy e rendelkezések az olasz jogban a hulladékként történő minősítés alól kivonják a maradékanyagot, amely mindazonáltal megfelel az irányelv 1. cikkének a) pontjában foglalt meghatározásnak.”

Szinte szó szerint megegyező az érvelés egy másik hasonló, a fenti kompilációs ítéleti sorba tartozó jogesetben<sup>120</sup> is, ahol az ismételt felhasználásra szánt kifejtett föld és kövek hulladék mivolta jelentette a kiindulási kérdést. Ugyancsak kiemelendő – hiszen a fenti jogesetekben is hivatkozik ezen ügyre a Bíróság – az állati eredetű liszt minősítése (az ún. KVZ retec- eset) kapcsán megjelenő hasonló – pár hónappal ugyan korábbi – érvrendszer.<sup>121</sup> Ebben az ügyben a kérdéses anyag minősége is különös figyelmet érdemel, a már említett megközelítésen túlmenően: „60. Következésképp meg kell vizsgálni, hogy az olyan melléktermékek, mint az állati eredetű liszt, amelyek nem tartalmaznak különleges fertőzési veszélyt jelentő anyagokat, hulladéknak minősülhetnek-e azon okból, hogy a birtokosuk megválnak vagy megválni szándékozik azoktól. Ennek híján – amint azt a KVZ állítja – nem hulladéknak, hanem alapanyagoknak minősülnek, amely nem tartozik a 75/442 irányelv hatálya alá. A releváns időpont e minőség megvizsgálására 2003. június 6- a, azaz a miniszternek az állati eredetű lisztet hulladéknak minősítő határozata elfogadásának időpontja.”

Természetesen léteznek *különös, egy-egy meghatározott kérdésre, sajátos hulladéokra vonatkozó esetek is*, amelyek közül néhányat a következőkben közelebbről is megvizsgálunk. Ilyen az az ügy,<sup>122</sup> amely egy meghatározott hulladékhoz kapcsolódik, amit ún. vegyes hulladéknak tekinthetünk, mégpedig elektromos huzal, réz és PVC anyagokból készült kábel hulladék besorolása. A kérdés tehát nem pusztán a hulladék fogalma általában, hanem az, hogy hová is tartozik ez a hulladék, mert ennek fényében minősül szabadon behozható „zöld listás” vagy engedélyköteles behozatalt, nagyobb ellenőrzést jelentő „sárga listás” hulladéknak. Erdemes tehát nyomon követni a Bíróság okfejtését az egyedi hulladékok megfelelő besorolását, minősítését keresve.

„20. Következésképpen – amint azt az említett kormány és a Bizottság helyesen kifejtette –, az Omni Metal Service állításaival ellentétben, a GC 020 kód kizárólag az elektronikai alkatrészekből származó huzalokra vonatkozik. E kód ugyanakkor nem alkalmazható a más típusú huzalok esetén, különösen nem elektromos berendezésekből vagy szerelvényekből származó huzalok esetén, a hulladékok zöld listájának GC 010 kódja egyébként az ilyen szerelvényekből származó hulladékokat illetően kifejezetten meghatározza, hogy e kód alá csak a kizárólag fémekből és ötvözetekből álló hulladékok tartoznak.

120 C–194/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. december 18. (ECR 2007 I–11661)

121 C–176/05. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti eljárás, amelyet a Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien terjesztett elő a KVZ retec GmbH és a Republik Österreich között folyamatban lévő eljárásban, 2007. március 1. (ECR 2007 I–01721)

122 C–259/05. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Rechtbank te Rotterdam (Hollandia) terjesztett elő az Omni Metal Service ellen folyamatban lévő büntetőeljárásban, 2007. június 21. (ECR 2007 I–04945)

[...]

23. Tekintettel a fentiekre úgy kell válaszolni az első kérdésre, hogy a 259/93 rendelet II. mellékletében szereplő hulladékok zöld listájának GC 020 kódját úgy kell értelmezni, hogy az csak abban az esetben vonatkozik huzalokra, ha azok elektronikai alkatrészekből származnak.”

A számos, sajátos hulladékra vonatkozó eset közül figyelmet érdemel az is, amelyik ezúttal a szennyvízgyűjtő-rendszerből kifolyó szennyvíz minősítését kívánja tisztázni,<sup>123</sup> tehát két határterület között is körülírja az elválasztási szempontokat. A jogeset központi kérdése, hogy olyan szabályozási háttérre hivatkozzon, amelyik kellően jó védelmet nyújt a hulladékok potenciális káros hatásai ellen, ami tehát nem teszi lehetővé a szigorúbb feltételek alóli mentesülést. A fogalom értelmezése szorosan összefügg az egész szabályozási rendszer működésével, éppen ezért jelent elsődleges vizsgálati szempontot. Ha nem így lenne, akkor jelentős hulladékáramok kimaradhatnának a hulladékos jogszabályok hatály alól.

„23. A kérdéseket előterjesztő bíróság az első kérdésével lényegében azt kívánja megtudni, hogy a szennyvíz a 75/442 irányelv értelmében hulladéknak minősül-e, amennyiben egy közzállalkozás által a 91/271 irányelv átültetése céljából elfogadott szabályozás szerint üzemeltetett szennyvízgyűjtő-rendszerből kifolyik.

[...]

26. [...] E rendelkezésből az következik, hogy a közösségi jogalkotó a 75/442 irányelv értelmében kifejezetten hulladéknak kívánta minősíteni a szennyvizet, előírva, hogy az ilyen hulladékok bizonyos körülmények között kizártak lehetnek az említett irányelv hatálya alól, és következésképpen az irányelv által létrehozott, a hulladékokra vonatkozó általános jogi rendszerből.

[...]

28. Az a körülmény, hogy a szennyvíz kifolyik a gyűjtőrendszerből, nem befolyásolja a szennyvíznek a 75/442 irányelv értelmében vett „hulladék”-jellegét. A szennyvíznek a gyűjtőrendszerből való kiszivárgása ugyanis olyan ténynek minősül, amely útján a szennyvízkezelő vállalkozás, azaz, a szennyvíz birtokosa „megválnak” a szennyvíztől. A kifolyás véletlenszerű jellege nem változtat ezen a következtetésen. A Bíróság megállapította, hogy a szénhidrogénnek a talajra való véletlen kifolytatása olyan cselekményként értékelhető, amely útján a szénhidrogén birtokosa attól „megválnak” (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Van de Walle és társai ügyben hozott ítélet 47. pontját). A Bíróság azt is megállapította, hogy a 75/442 irányelvet hatásától részben megfosztaná, ha a szennyező szénhidrogéneket csupán azért nem lehetne hulladéknak tekinteni, mert azokat véletlenszerűen folyatták ki (lásd a fent hivatkozott Van de Walle és társai ítélet 48. pontját). Ugyanennek az érvelésnek vonatkoznia kell a véletlenszerűen kifolytatott szennyvízre is.

123 C-252/05. sz. ügy. előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a High Court of Justice terjesztett elő az előtte The Queen (a Thames Water Utilities Ltd kérelmére) és a South East London Division, Bromley Magistrates' Court (District Judge Carr) között, az Environment Agency részvételével folyamatban lévő eljárásban, 2007. május 10. (ECR 2007 I-03883)



29. Ezért az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy egy közvállalkozás által a 91/271 irányelv átültetésének céljából elfogadott szabályozás alapján üzemeltetett gyűjtőrendszerből kifolyó szennyvíz a 75/442 irányelv értelmében hulladéknak minősül.

30. A kérdéseket előterjesztő bíróság a második kérdés a) pontjában lényegében arra vár választ, hogy a szennyvízgyűjtő-rendszerből kifolyó szennyvíz olyan hulladék-e, amely a 75/442 irányelv 2. cikke (1) bekezdése b) pontjának iv) pontja alapján – és különösen a 91/271 irányelv alapján vagy a Water Industry Act 1991 vagy e két jogi eszköz együttes értelmezése alapján – kizárt a 75/442 irányelv hatálya alól.

31. A 75/442 irányelv 2. cikke (1) bekezdése b) pontjának iv) pontja a folyékony hulladékok kivételével kizárja az irányelv hatálya alól a szennyvizeket, azzal a feltétellel azonban, hogy ezekre „más jogszabályok” vonatkoznak.

[...]

33. Ahhoz azonban, hogy a kérdéses szabályok az említett 2. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében „más jogszabálynak” minősüljenek, nem elég, ha egy bizonyos anyagra vonatkoznak, hanem pontos rendelkezéseket is kell tartalmazniuk az anyag, mint az említett irányelv 1. cikkének d) pontja értelmében vett hulladék kezelésének szervezésére vonatkozóan. Ennek hiányában a kérdéses hulladékok kezelésének szervezésére sem az utóbbi irányelv, sem más irányelv, sem valamely nemzeti jogszabály keretében nem kerülne sor, ami ellentétes lenne mind a 75/442 irányelv 2. cikke (1) bekezdése b) pontjának szövegével, mind magával a hulladéokra vonatkozó közösségi jogszabályok céljával (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott AvestaPolarit Chrome ügyben hozott ítélet 52. pontját).

34. Következésképpen a „más jogszabályként” való minősítéshez a kérdéses közösségi vagy nemzeti szabályoknak a hulladékok kezelésének szervezésére vonatkozó, pontos rendelkezéseket kell tartalmazniuk, és legalább a 75/442 irányelv – és különösen annak 4., 8. és 15. cikke – által előírttal egyenértékű védelmi szintet kell biztosítaniuk.

35. A 91/271 irányelv nem biztosítja ezt a védelmi szintet. Bár szabályozza a szennyvíz összegyűjtését, kezelését és kibocsátását, a szennyvíz szivárgása tekintetében azonban a szivárgásnak a gyűjtőrendszerek kialakítása, megépítése és karbantartása során történő megakadályozására vonatkozó kötelezettség előírására szorítkozik. A 91/271 nem határoz meg semmilyen célkitűzést a hulladék ártalmatlanítására vagy a szennyezett talaj tisztítására vonatkozóan. Ezért nem tekinthető olyan irányelvnek, amely a gyűjtőrendszerből kifolyó szennyvíz kezelésére vonatkozik, és biztosítja a legalább a 75/442 irányelv által előírttal egyenértékű védelmi szintet.

[...]

38. A második kérdés a) pontjára tehát azt a választ kell adni, hogy egyrészt, a 91/271 irányelv a 75/442 irányelv 2. cikke (1) bekezdése b) pontjának értelmében nem minősül „más jogszabálynak”, és másrészt, a kérdéseket előterjesztő bíróság feladata, hogy a jelen ítéletben meghatározott kritériumok alapján ellenőrizze, hogy a nemzeti szabályozás az említett rendelkezés értelmében „más jogszabálynak” minősülhet-e. Ez az eset akkor áll fenn, ha e nemzeti jogszabály a kérdéses hulladékok kezelésének szervezésére vonatkozó, pontos rendelkezéseket tartalmaz, és biztosítja a

75/442 irányelv – és különösen annak 4., 8. és 15. cikke – által előírttal egyenértékű környezetvédelmi szintet.”

A *sajátos hulladékfajta* minősítése, besorolása ítélkezési sorozatának egyik újabb példáját találjuk egy spanyol esetben,<sup>124</sup> ahol mindkét fél talált számára kedvező elemet az ítéletben, attól függően, melyik hasznosulási minősítést vette alapul a Bíróság.

„59. A Bíróság akként határozott, hogy a bányászatból származó, ásványdúsítási műveletek során keletkező kötörmelék és maradék homok nem minősül a 75/442 irányelv értelmében hulladéknak, ha birtokosuk jogszerűen a bányajáratok szükséges tömedékelésére használja őket, és kellően biztosítja azonosításukat és tényleges használatukat (erről lásd az *Avesta-Polarit Chrome* ügyben hozott, fent hivatkozott ítélet 43. pontját). A Bíróság kimondta azt is, hogy ezen irányelv értelmében a szándékosan vagy más kőolajtermék tüzelőanyagokkal egyszerre olajfinomítóban előállított és az olajfinomító vagy más ipari üzemek energiaszükségletének fedezésére tüzelőanyagként bizonyosan elhasznált petrolkoksz nem minősül hulladéknak (a C-235/02. sz., *Saetti és Frediani* ügyben 2004. január 15-én hozott végzés [EBHT 2004. I-1005.] 47. pontja).

60. Mint arra a spanyol kormány helytállóan rámutatott, a tenyésztőüzemi szennyvíz ugyanezekkel a feltételekkel kerülheti el a hulladékká minősítést, ha törvényes trágyázási gyakorlat keretében, jól azonosított földeken termőföld trágyázására használják, és ha tárolása e trágyázási művelet szükségleteihez igazodva korlátozott.

61. A Bizottság állításával ellentétben ez az elemzés nem korlátozható a tenyésztőüzemi szennyvizet termelővel azonos mezőgazdasági üzemet alkotó földek trágyázására használt tenyésztőüzemi szennyvizre. Ugyanis – mint azt a Bíróság már kimondta – valamely anyag nem tekinthető a 75/442 irányelv értelmében hulladéknak, ha bizonyosan felhasználják a termelőjétől különböző gazdasági szereplők szükségleteinek kielégítésére (ebben az értelemben lásd a *Saetti és Frediani* ügyben hozott, fent hivatkozott végzés 47. pontját).

62. Ezzel szemben az az elemzés, miszerint egyes esetekben valamely maradékanyag nem hulladéknak, hanem mellékterméknek vagy a termelési folyamatban újra felhasználható nyersanyagnak tekintendő, nem alkalmazható a tenyészállatok tetemeire, ha az állatok az üzemben elhullottak, és nem pedig emberi fogyasztás céljára vágták le őket.

63. E tetemek ugyanis főszabályként emberi fogyasztás céljára nem használhatók újra. Ezeket a közösségi szabályozás, többek között a 90/667 irányelv – amelyet az indokolással ellátott véleményben kitűzött határidőt követően az 1774/2002 rendelet 37. cikke helyezett hatályon kívül – „állati hulladéknak” és a „veszélyes anyagok” [nem hivatalos fordítás] kategóriájába tartozó hulladéknak minősíti, és e tetemeket a tagállam engedélyével rendelkező üzemben kell feldolgozni, illetve elégetéssel vagy betemetéssel ártalmatlanítani kell. A 90/667 irányelv előírja, hogy ezeket az anyagokat az emberi táplálékláncba nem kerülő állatok táplálására fel lehet használni,

124 C-121/03. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2005. szeptember 8. (ECR 2005 I-07569)

de csak a tagállamok által kiadott engedélyek alapján és a hatáskörrel rendelkező hatóságok állatorvosi felügyelete alatt.

64. A kérdéses üzemben elhullott állatok tetemei semmi esetre sem használhatók olyan feltételek mellett, amelyek lehetővé tehetik, hogy kikerüljenek a hulladék 75/442 irányelv szerinti fogalma alól. E tetemek birtokosa köteles ezektől megválni, úgyhogy ezeket az anyagokat hulladéknak kell tekinteni.”

A hulladék esetében a „megválni” kifejezés jelenti tehát az egyik meghatározó szempontot, kiindulási pontot, amely látszólag ugyan szubjektív elemet takar, de ez nem azonosítható minden esetben a birtokos akaratával egyező tevékenységekkel, amint ez egy benzinkútból származó szénhidrogén–szivárgás esetében megállapítható volt.<sup>125</sup> A birtokos szándékának, akaratának abszolutizálása, kritika nélkül középpontba állítása révén ellenőrizetlen folyamatoknak nyitnánk utat. A hulladék fogalmának az adott ügyben mindezzel összefüggésben még egy kérdése merült fel, mégpedig a hulladék és más anyag keveredéséből származó összetétel minősítése, elhatárolása.

„44. E körülmények között azt kell megvizsgálni, hogy a szénhidrogének véletlenszerű kifolyatása olyan tevékenység-e, amellyel a birtokos a szénhidrogénektől „megválnak”.

[...]

46. Továbbá, amennyiben a kérdéses anyag vagy tárgy termelési maradék, vagyis olyan termék, amelyet később önmagában nem kívántak felhasználni, s azt a birtokos előzetes megmunkálás nélkül nem tudja gazdaságosan újrahasznosítani, akkor az anyag vagy tárgy tehernek minősül, amelytől birtokosa „megválnak” (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Palin Granit és Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus ítélet 32–37. pontját).

47. Nyilvánvaló, hogy a véletlenszerűen kifolyatott, a talajt és a felszín alatti vizeket szennyező szénhidrogének nem minősíthetők átalakítás nélkül újrahasznosítható termékeknek. Forgalomba hozataluk ugyanis nagyon esetleges, és – még ha elképzelhető is – olyan előzetes műveleteket tesz szükségessé, amelyek nem gazdaságosak a birtokos számára. Ezek a szénhidrogének tehát olyan anyagok, amelyeket a birtokos nem kívánt termelni, és amelyektől a termelési vagy a forgalmazási műveletek során, ha nem is szándékosan, de „megválnak”.

48. A 75/442 irányelv hatását részben csökkentené, ha a szennyező szénhidrogéneket csupán azért nem lehetne hulladéknak tekinteni, mert véletlenszerűen folytak ki. [...]

49. Amennyiben a szennyező szénhidrogéneket csak azért nem tekintenék hulladéknak, mert azokat akaratlanul folyatták ki, birtokosuk – a hulladékok ellenőrizetlen elvezetésének, lerakásának, illetve ártalmatlanításának tilalmával ellentétben – mentesülne azon kötelezettségek alól, amelyeket a 75/442 irányelv alapján a tagállamoknak elő kell írniuk.

125 C-1/03. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Cour d'appel de Bruxelles (Belgium) terjesztett elő az előtte Paul Van de Walle, Daniel Laurent, Thierry Mersch és a Texaco Belgium SA ellen, a Région de Bruxelles-Capitale részvételével folyamatban lévő büntetőeljárásban, 2004. szeptember 7. (ECR 2004 I-07613)

50. Mindebből az következik, hogy a véletlenszerűen kifolyatott, a talajt, valamint a felszín alatti vizeket szennyező szénhidrogének birtokosa „megválnak” ezektől az anyagoktól, amelyek – következőképpen – a 75/442 irányelv értelmében hulladéknak minősülnek.

[...]

52. A 75/442 irányelv értelmében a szénhidrogének véletlenszerű kifolytatása következtében szennyezett talaj szintén „hulladéknak” minősítendő. Ilyen esetben ugyanis a szénhidrogének nem választhatók el az általuk szennyezett talajtól, és csak úgy hasznosíthatók vagy ártalmatlaníthatók, ha a szennyezés eltávolításához szükséges műveleteket a talajon is elvégzik. Egyedül csak ez az értelmezés garantálja az említett irányelv által kitűzött, a környezetvédelemre, illetve a hulladékéelhagyás tilalmára vonatkozó célok követését. Ez az értelmezés teljes összhangban van az irányelv céljával. Az irányelv I. mellékletének fentiekben hivatkozott Q4 pontja – amint már említésre került – a hulladéknak tekinthető anyagok és tárgyak közé sorol „bármely, [véletlenszerű kifolytatás, elvesztés vagy más baleset következményeként] szennyeződött anyagot, berendezést, stb.”[...].”

A hulladékok esetében kétségtelenül a *hasznosítás jelenti a hulladékelekezelés megelőzése után a legjobb megoldást*. A hulladékös szabályok, stratégiák ezt a megközelítést egyértelműen támogatják.<sup>126</sup> Ennek megfelelően a hasznosítás tevékenységét akár oly módon is támogatni kell, hogy adott esetben a hasznosítás fogalmát pontosítjuk, úgy értelmezzük, hogy abba minél több lehetőség beleférjen, természetesen a jogszerűség keretei között. Az ok nyilvánvaló – a hasznosítás, mint az ártalmatlanításnál támogatottabb hulladékkezelési megoldás, egyszerűbb jogi-igazgatási feltételekkel valósítható meg, mint az ártalmatlanítás, a jog ilyen eszközökkel is támogatást nyújt a preferált eljárások számára. A Palin Granit esethez hasonlóan – amelyik a hulladék fogalma terén jelentett újabb erőteljes alapot – jelentős szerepet kapott az ugyanabban az évben meghozott ASA-ítélet<sup>127</sup> is, ezáltal a hasznosítás és ártalmatlanítás közötti határvonal tisztázása miatt. Az ügy nemzetközi – tagállamok közötti – hulladékszállításra vonatkozik, és ennek kapcsán is tisztáz egyes kérdéseket, amelyekre most nem térünk ki, csupán a hasznosítás problémakörét emeljük ki.

Az ASA ügy tényállása röviden a következő:

„19. A bejelentés szerint, a kérdéses hulladék salak és hamu, amely hulladékegítők melléktermékeként jelenik meg és amit egy sajátos terméké

126 A hulladék keretirányelv – Európai Parlament és a Tanács 2006. április 5-i 2006/12/EK irányelve a hulladékokról – mai megközelítése e tekintetben egyértelmű:

3. cikk

(1) A tagállamoknak megfelelő intézkedéseket kell tenniük annak érdekében, hogy elősegítsék:

a) elsősorban a hulladék képződésének és veszélyességének megelőzését, különösen az alábbiak révén:

[...]

b) másodsorban:

i. a hulladék hasznosítását újrafeldolgozás, újrahasználat, visszanyerés vagy bármely más másodlagos nyersanyag kinyerésére szolgáló művelet segítségével; vagy

ii. a hulladék energiaforrásként való használatát.

127 C–6/00. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amit a Verwaltungsgerichtshof, Austria terjesztett elő az Abfall Service AG (ASA) és a Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie közötti jogvitában, 2002. február 27. (ECR 2002 I–01961)

alakítottak át egy hulladékkezelő telepen Bécsben, Ausztriában. A hulladékot el kívánják helyezni egy korábbi sóbányában Kochendorfbán, Németország, hogy biztosítsa az üregeket (bánya tömítés).

20. A bejelentés dokumentációjában az Abfall Service a hulladékszállítást hasznosítási műveletnek minősítette, az irányelv II.B mellékletének R5 műveleti körébe tartozóan.”

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

„58. Meg kell állapítani bevezetésként, hogy sem a Rendelet (a hulladékszállításról – a Szerk. megjegyzése), sem az irányelv nem tartalmaz általános fogalmat a hasznosításra vagy ártalmatlanításra, hanem csupán utal az irányelv II.A és a II.B mellékleteire, amelyekben ezen koncepciók köré tartozó különböző műveleteket felsorolják.

59. Amint az irányelv II.A és a II.B mellékleteinek bevezető megjegyzése kijelenti, mindkét melléklet célja a hasznosítási és ártalmatlanítási műveletek felsorolása, amint azok a gyakorlatban előfordulnak. Továbbá, a mellékletekben felsorolt műveletek megfogalmazásából egyértelmű, hogy azok némelyikét nagyon általános keretben írták le és valójában a műveletek több kategóriáját tartalmazza, egyes esetekben a műveletekre utaló példákkal, a kérdéses kategória illusztrálása érdekében.

[...]

63. Következésképpen, az Irányelv és a Rendelet céljainak alkalmazása érdekében lehetséges akármilyen hulladékkezelési műveletet akár ártalmatlanítási, akár hasznosítási műveletként besorolni, és egy sajátos művelet nem sorolható be párhuzamosan, mint ártalmatlanítási és hasznosítási művelet.

[...]

65. Ez a mostani esetben is így van, mivel a salak és hamu elhelyezése egy használaton kívüli bányában olyan művelet, amelyik, figyelemmel csupán a műveletek meghatározására, alkalmas arra, hogy ártalmatlanításnak tekintsük a II.A melléklet D 12 műveletként, vagy hasznosításnak a II.B melléklet R 5 műveletként.

66. Ebben a tekintetben figyelembe kell venni azt is, hogy az Irányelv 3. cikk (1) bekezdés b) pontja megköveteli a tagállamoktól, hogy tegyenek megfelelő lépéseket a hulladékok hasznosítása érdekében, visszaforgatás, újrahasználat vagy az anyag kinyerése, illetve bármely más eljárás segítségével, annak érdekében, hogy másodlagos nyersanyagokat nyerjünk ki vagy használjuk a hulladékot mint energiaforrást.

[...]

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

[...]

71. A fenti megfontolások alapján [...] a hulladék lerakása egy használaton kívüli bányában nem szükségképpen jelent ártalmatlanítási műveletet, az Irányelv II.A melléklet D 12 művelete értelmében. A lerakást esetenként kell megvizsgálni annak érdekében, hogy meghatározható legyen, vajon az Irányelv ártalmatlanítási vagy hasznosítási műveleteinek sorába tartozik-e. Az ilyen lerakás hasznosítás, ha elsődleges célja szerint a hulladék hasznos célt szolgál, helyettesítve más anyagokat, amelyeket erre a célra használni lehetne.”

Nem sokkal később a hasznosítási műveletek értelmezési sorát folytatta a Bíróság, egy hasonlóan ismert esetben,<sup>128</sup> ami azonban már az előző ítéletre épült. A kérdéses ügyben azonban már a hasznosítási avagy ártalmatlanítási művelet több lépésből, egymásra épülő elemekből áll, így ez a probléma külön megválaszolásra váró kérdésként jelenik meg a joggyakorlat számára:

„40. Ebben a tekintetben emlékeztetni kell elsősorban arra, hogy az Irányelv és a Rendelet céljainak alkalmazása érdekében lehetséges akármilyen hulladékkezelési műveletet akár ártalmatlanítási, akár hasznosítási műveletként besorolni, és egy sajátos művelet nem sorolható be párhuzamosan mint ártalmatlanítás és hasznosítási művelet (C-6/00 ASA eset [2002] ECR I-1961, 63. bekezdés).

41. Mindazonáltal, amíg egy műveletnek egyfajta minősítést kell adni a hasznosítási és ártalmatlanítási műveletek megkülönböztetési szempontjából, egy hulladékkezelési eljárás a gyakorlatban számos egymást követő hasznosítási vagy ártalmatlanítási lépcsőből áll.

42. Az Irányelv és a Rendelet alapján, ebben az esetben, a kezelési művelet mint egész nem minősíthető egyetlen műveletként, hanem minden egyes fázisban a Rendelet végrehajtása szempontjából külön megítélendő, amennyiben az a ázis egy önálló művelet önmagában.

[...]

52. Elsősorban, ami a kérdés első részét illeti, a Bíróság már megállapította, a C-228/00 Bizottság kontra Németország ügyben [2003] ECR I-1439, 47. bekezdés, hogy a hulladék kalóriaértéke nem releváns annak megítélése során, hogy egy hulladékégetési művelet hasznosításnak minősül-e az Irányelv II.B melléklet R1 alapján.

53. A kérdéses ítélet 47. bekezdéséből világos, hogy ha elsősorban tüzelőanyagként vagy más módon termelünk energiát, az Irányelv II.B melléklet R1 értelmében, elégséges és szükséges is, hogy a hulladék égetése három kritériumnak feleljen meg, a kérdéses ítélet 41–43. bekezdéseiben meghatározottak szerint. Először, a művelet elsődleges célja legyen, hogy alkalmassá tegye a hulladékokat arra, hogy azokat energianyerésre alkalmazzák. Másodsorban, azok a feltételek, amelyek között a művelet végbemegy, megfelelő alapot adjanak annak feltételezésére, hogy ez valóban egy energianyerési tevékenység. Harmadsorban, a hulladékot főként tüzelőanyagként vagy más módon energiatermelésre kell használni.”

<sup>128</sup> C-116/01. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Holland Államtanácstól SITA EcoService Nederland BV, valamint a Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer közötti vitában, 2003. április 3. (ECR 2003 I-02969)

Az égetés, mint hasznosítási művelet számos más ügyben is elhatárolási kérdéseket vet fel. Több hasonló jogesetet találunk e körben jelen évtized elején, amelyeknek mind – a következő ügyben<sup>129</sup> is – az a lényege, hogy az égetés hasznosítás mivolta értékelhető akkor, ha tudjuk:

„36. [...] a hulladékhasznosítási műveletek lényegi jellemzője, hogy azok elsődleges célja a hulladék hasznos célra történő felhasználása, helyettesítve más anyagokat, amelyeket e célra használtak volna, ezzel megőrizve a természetes erőforrásokat (ASA-eset, fentebb idézve, 69. bekezdés)”

Egy másik jogeset pedig – hasonlóan az előzőekben bemutatott következetes gyakorlat-építési módszerhez – összegzi egyes előző esetek tanulságait:<sup>131</sup>

„31. A Bíróság a Bizottság kontra Németország ügyben (C–228/00. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2003. február 13-án hozott ítélet [EBHT 2003. I–1439. ] 41–43. pontja) meghatározta azt a három feltételt, amelynek alapulvételével megállapítható, hogy a hulladék tüzelőanyagként való felhasználása a 75/442 irányelv II B mellékletének R1-es pontjában említett hasznosítási műveletnek minősül-e. Először is, e rendelkezésben meghatározott művelet alapvető célja az energiatermelés. Másodsor, a hulladék eltüzelésével előállított és abból kinyert energiának meg kell haladnia az égetési folyamathoz felhasznált energiát, és az eltüzelés során felszabadult többletenergia egy részét ténylegesen fel kell használni akár azonnal, az elégetés által felszabadult hő formájában, akár átalakítás után, elektromosság formájában. Harmadszor, a hulladék nagyobb részét kell elhasználni a művelet során, és a felszabadult energia nagyobb részét kell kinyerni és felhasználni.

32. A Bíróság álláspontja szerint ugyanakkor az olyan szempontokat, mint a hulladék fűtőértéke, az eltüzelte hulladék károsanyag-tartalma vagy az, hogy a hulladékokat összekeverték-e vagy sem, nem lehet figyelembe venni (a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 47. pontja).”

Egy olasz jogsértési ügyben<sup>131</sup> – amelynek egyébként végső kicsengése kedvezőtlen volt Olaszország számára – egyes esetekre nézve a Bíróság a kedvezőbb elbírálás megalapozottságát nem vonta kétségbe:

„62. A Bíróság ugyanakkor kimondta, hogy a hulladékok veszélyes vagy nem veszélyes jellege nem olyan szempont, amely befolyásolná annak eldöntését, hogy a hulladékkezelési művelet az irányelv 1. cikkének f) pontja értelmében vett „hasznosításnak” minősül-e. A hulladékhasznosítási művelet lényeges jellemzője az, hogy elsődleges célja a hulladékok – ugyanazon célra szánt más anyagok helyett való – hasznos felhasználása, ami lehetővé teszi a természetes erőforrások megőrzését (a C–6/00. sz. ASA-ügyben 2002. február 27-én hozott ítélet [EBHT 2002., I–1961.] 68. és 69. pontja).

129 C–458/00. sz. ügy, Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség, 2003. február 13. (ECR 2003 I–01553)

130 C–113/02. sz. ügy, Bizottság kontra Holland Királyság, 2004. október 14. (ECR 2004 I–09707)

131 C–103/02. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2004. október 7. (ECR 2004 I–09127)

63. Mindebből következően önmagában az a tény, hogy az említett hulladékok nagy mennyiségben tartalmaznak szénhidrogént, gázolajat és kevésbé mérgező olajat, még nem jelenti azt, hogy e hulladékokat ne lehetne hasznosítási célból felhasználni.”

A hasznosítás kapcsán végezetül – a számos további vonatkozó esetet nem említve – azt emeljük ki,<sup>132</sup> amelyekben a hulladékhasznosítás környezetvédelmi funkciója és a gazdasági vonatkozások egyaránt jól érzékelhetőek, megfelelve a Közösség elsődleges célkitűzéseinek is.

„73. A 94/62. irányelv 3. cikk (7) bekezdésében foglalt (a csomagolásról és a csomagolási hulladékról – a Szerk. megjegyzése) hasznosítás fogalmának értelmezése szerint a csomagolás újra feldolgozása lehetővé teszi új anyag vagy új termék előállítását, amelynek jellemző tulajdonságai összevethetőek azon anyaggal, amelyből a hulladék keletkezett, figyelemmel arra, hogy a magas szintű környezetvédelem biztosítva legyen.

74. Csupán ezen a szinten lehetséges, hogy maradéktalanul teljesüljenek azok az ökológiai előnyök, amelyek a Közösség jogalkotóját arra vezették, hogy ilyen módon előnyben részesítse a hulladék hasznosításának ezen formáját, nevezetesen az energiafogyasztás és az elsődleges nyersanyagok felhasználásának csökkentését (l. a 94/62. irányelv 11. preambulumbekzdését).

75. Továbbá csak ezen a szinten lehetséges, hogy a kérdéses anyagok megszűnnek csomagolási hulladékok lenni és a Közösség jogalkotója által szabályozott számos hulladék ellenőrzési intézmény ennek megfelelőn okafogyottá válik. Tekintettel arra, hogy a hasznosítás magában foglalja a csomagolási hulladék új anyaggá vagy új terméké válását, amelynek jellemző tulajdonságai összevethetőek azon anyaggal, amelyből a hulladék keletkezett, az átalakítás eredménye többé nem minősíthető csomagolási hulladéknak.”

*Összegzésként tekintsük át, mit is tudunk meg a hulladékról és annak egyes kapcsolódó fogalmait mi határozza meg alapvetően:*

- Kiindulási alap lehet a hulladék keretirányelv<sup>133</sup> hatályos szabálya, amelyik látszólag objektív elemeket is tartalmaz, mégis elsősorban szubjektív beállítottságú: „1. cikk (1) a) „hulladék”: az I. mellékletben felsorolt kategóriák bármelyikébe tartozó olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles;”
- A hulladék fogalmát a környezet magas szintű védelme, illetve az emberi egészség védelme szempontjából kell megítélni, és a közösségi hulladék jog által kidolgozott szigorú szabályozási és ellenőrzési rendszert hatékonyan érvényesíteni kell.
- Hamarosan a gyakorlat eljut oda, hogy rámutasson a hivatkozott I. melléklet alapvető hiányosságára, vagyis arra, hogy az csak jelzés-értékű, iránymutatást

132 C-444/00. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, előterjesztette a High Court of Justice a The Queen, a Mayer Parry Recycling Ltd. kérésére, illetve az Environment Agency, Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions közötti jogvitában, 2003. június 19. (ECR 2003 I-06163)

133 Az Európai Parlament és a Tanács 2006. április 5-i 2006/12/EK irányelve a hulladékokról



és nem mértékrendelkezést tartalmaz, távolról sem olyan, mint pl. a védett madarak listája.

- Marad tehát az az eredeti gondolat, hogy a hulladékká minősítés kérdése elsősorban a birtokos tevékenységének függvényében érthető meg, illetve a „megválnak” fogalom megértésével.
- A hulladék áru, akár hasznosítható, akár nem, hiszen ez az elhatárolási ismérv nagymértékben függ a technikai és gazdasági lehetőségektől, ezért nem jelent szilárd alapot.
- A hulladék jellemzői között nem szerepel meghatározó módon a környezeti ártalom ténye, vagy az emberi egészségre való negatív hatás, ami persze lehetséges következmény, de nem törvényszerű. Így anyagi minőségében változatlan természetes anyagok is minősíthetők hulladéknak, az alábbiak fényében.
- A fentiből viszont az is következik, hogy a hulladék hasznosítása vagy ennek lehetősége önmagában nem változtatja meg a hulladék ilyen minőségét, ettől a lehetőségtől vagy akár ténytől nem válik másodnyersanyaggá, nem kerül ki a hulladékos szabályozás hatálya alól. Az anyag feldolgozási módja vagy felhasználási módja tehát nem meghatározó abból a szempontból, hogy hulladéknak minősül-e, vagy sem.
- Ugyanakkor az is bizonyos, hogy a hulladék fogalmának megértése legszorosabban a „megválnak” ige fogalmának értelmezésétől függ, illetve a hulladék lehetséges hasznosítása, mint célkitűzés is meghatározó lesz az osztályozásban, amely ennek fényében egyedi megítélést jelent.
- A „megválás” nem feltétlenül jelent szándékolt cselekményt, értelmezhető ily módon is, hogy véletlenszerű magatartásról van szó, amelynek eredménye lesz a megválás, nem célja.
- A hulladék hasznosítása nem pusztán lehetőség, hanem ezzel összefüggésben egyértelmű, hogy akkor jelenik meg, ha abból a birtokosnak anyagi előnye is származik, ennek a hasznosulásnak a valószínűsége nagy. Amennyiben az a kérdéses anyag vagy tárgy, amelyből hulladék is válhat, hasznosulása közvetlen, valószínű és időben is közeli, akkor elképzelhető, hogy nem is válik hulladékká, másodlagos terméként jelenik meg.
- A hulladék hasznosítása az eddigiek szerint számos esetben központi kérdés, amint az ártalmatlanítás is. A kettő elhatárolása sokszor nehézséget jelent. Amint ez a hulladék kategorizálása esetében is elhangzott, a műveleteket felsoroló mellékletek nem abszolút értékűek, azok ugyancsak inkább iránymutatást adnak, nem töltik ki pontos és egyértelmű tartalommal a fogalmakat. Az viszont fontos megjegyzés, hogy egy műveletet nem sorolható be párhuzamosan, mint ártalmatlanítási és hasznosítási művelet, csak mint egyik vagy másik.
- A hasznosítás alapvető kritériuma pedig – a hasznosításnak akármely esetéről legyen is szó, így az energianyeresi szempontú égetést is ide kell sorolni –, hogy a hulladék hasznos cél szolgáljon, helyettesítve más anyagokat, amelyeket erre a célra használni lehetne, ennek révén megőrizve természetes erőforrásokat.

## ELVEK

A korszerű környezetvédelmi szabályozás elvárásait megfelelő elvi megalapozással lehet tartósan kialakítani. Ennek több, egymással szorosan összefüggő oka van. Elsősorban tudnunk kell, hogy a környezetjogi szabályozás alig fél évszázados múlttra tekint vissza, ha pedig csak az első közösségi jogszabályt tekintjük, akkor is alig több mint 40 éves a történet, így távolról sem lehet megállapodottnak tekinteni ezt a jogterületet. Emellett a szabályozás nehézségeit az is adja, hogy az újabb és újabb megoldási módok által előidézett folyamatos fejlődés, változás következtében is a környezetjog állandó mozgásban van. Sok más érv mellett egy harmadik szempont a környezetvédelmi problémák körének egyre jobban kiszélesedő és egyre összetettebb megközelítése. Mindez és még több más hasonló érv az elvi alapozást különösen indokolttá teszi. Nem mellőzhetőek az elvek sem a jogalkotás, sem a jogalkalmazás, sem az oktatás és kutatás számára.

Az elvi keretek keresése minden olyan jogi szabályozás esetében igaz, amelyik rendszerben építkezik, de különösen fontos akkor, ha a fentiek szerint is e rendszer még kialakulóban, a folyamatos fejlődés állapotában van. A környezetvédelmi sajátosságok érvényesülése és a gyakorlattá formálódás menetében betöltött szerepük alapján alapvetően *három nagy csoportba sorolhatók az elvek*:

- a tágabb értelemben vett környezetpolitika elvei, amelyek csak részben azonosíthatóak a jogi elvekkel, és amelyek az egész környezetvédelem legáltalánosabb kereteit szabják meg és ilyenként az egyes konkrét esetekre nem feltétlenül kapunk választ ezen elvekben;
- általában egy egész környezetjogi rendszer felépítéséhez szükséges irányultság meghatározása jogi alapelvek révén – jogalkotási felhatalmazással bíró nemzetközi integrációs szervezetek (mint az Európai Közösség maga) vagy nemzeti jogrendszerek kialakítása és alkalmazása során nélkülözhetetlen módon;
- illetve a szakterületekre jellemző elvek, melyek megtalálhatók akár egy nemzetközi egyezményben, integrációs szervezet joganyagában, akár a környezetet veszélyeztető egyes tényezők – pl. hulladék – átfogó nemzeti szabályozása esetében.

A fentiekhez még ezt is hozzá kell tennünk, hogy ezen csoportosítás azért is *viszonylagos*, mert számos elv megtalálható mindhárom területen, hiszen pl. a megelőzés elve egyképpen megjelenik a környezetpolitika általános irányultságaként, mint a hulladékkezelés terén a keletkező hulladékok mennyiségének vagy a belőlük származó kockázat kiterjedése megelőzésének elveként.

A tágabb értelemben vett környezetpolitika meghatározó elveinek legjobb példáját az Európai Közösség szolgáltatta. Az Európai Közösség Tanácsa 1973. novemberében fogadta el egész környezetpolitikáját meghatározó Első Környezeti Akcióprogramját.<sup>134</sup> Az első programot napjainkig még további öt követte, jelenleg a 2002-ben elfogadott Hatodik Akcióprogram<sup>135</sup> végrehajtása folyik. Az Első Akcióprogram legfontosabb, máig meghatározó jelentőségű része az alapelvek – összesen tizenegy – kimunkálása, melyek a többi akcióprogramban is

134 OJ C 112, 20/12/73

135 Decision No. 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme, OJ L 242, 10/09/2002

visszaköszönnek. Ezen elvek között minden mai környezetvédelmi szabályozás alapvető gondolatai is fellelhetők – a szennyezés, illetve a környezeti ártalmak forrásánál történő fellépés, a szennyező fizet alapelve –, de vannak olyan elvek is, amelyek közvetlen következményekkel aligha járhatnak – a tudomány és a technika környezetvédelmi célú fejlesztése, a fejlődő országok érdekeinek figyelembevétele. Az Akcióprogram elvei közül egyértelműen azonosítható, melyek azok, amelyek valóban nem lehetnek egyebek a politikai döntéshozatalt elősegítő szempontoknál, és melyek azok, amelyeknek várhatóan szerepük lesz a következőkben tárgyalandó jogi alapelvek között is.

A közösségi környezetjog szabályozásában az elveknek a kezdetektől meghatározó jelentősége van, ami jól tükröződik már az elsődleges jogban is. Megkülönböztethetünk sajátosan környezetvédelmi elveket és általános jogelveket, amelyek ugyanúgy érvényesülnek a környezetvédelem területén, mint a közösségi jog más területein. A kettő között lehetséges átmenet is, amelyre kitűnő példa a szubszidiaritás elve vagy az utóbbi évekből az elővigyázatosság elve, amely a környezetvédelemből kiindulva vált általános közösségi elvvé és a fenntartható fejlődés elve is valójában hasonló sorsra jutott. A szubszidiaritás esetében ez az elsődleges jog rendelkezéseiben is megjelenik 1992 óta, míg az elővigyázatosság elve – amint az alább részletesen tárgyaljuk – 6-7 éve a bírói gyakorlat által kimunkált módon tekinthető e közösség általánosan kötelező, nem csupán környezetvédelmi, elvének. Mindkét elvcsoportra figyelmet kell fordítani, és ezt tesszük annak ellenére, hogy az elvek jobbra nem közvetlenül a fő vizsgálódási területünket jelentő másodlagos jog intézményei között jelennek meg, mégis valójában át- meg átszövik a másodlagos jog rendszerét is, annak értelmezéséhez az elsődleges jog elveit közvetlenül lehet és kell felhasználni. Így az elsődleges jog elvei kimondatlanul is immanens részei lesznek a másodlagos jogi szabályoknak, különösen pedig a joggyakorlat mindennapjainak.

Az elvek elsőrendű fontosságát az adja, hogy számos esetben közvetlenül alkalmazták azokat a jogértelmezési, jogsértési eljárások során, éppen ezért kerülnek elemzésünk homlokterébe. „Véleményem szerint a különböző megfontolások arra a következtetésre vezetnek, hogy elméletileg az elvek jogi kötőerejétől nem lehet eltekinteni. Elsősorban ezek bevezetése magába a Szerződés rendszerébe, amelyik jogilag kötelező cikkelyeket tartalmaz, önmagában is a jogi kötőerő felé mutat. Másodsorban, egyes elvek általános nyelvezete önmagában nem elegendő arra, hogy ezen elvek jogi hatását ne fogadjuk el.”<sup>136</sup> Ugyanezen szerző később az elvek három csoportját különbözteti meg és tárgyalja részletesen: „általános céltitűzések” (1), kötelezettség arra nézve, hogy „vegyék figyelembe” (2), illetve kötelezettségek az eredmény tekintetében (3).<sup>137</sup>

Hasonló módon közelít de Sadeleer az elvek jelentőségének magyarázatához, méghozzá még árnyaltabb értelmezésben, abból az elvi tételből kiindulva, hogy az elveknek nem teoretikus, hanem valóban iránymutató, irányító szerepük van: „Elsősorban azzal, hogy egyértelműen kinyilvánítják az új irányultságokat, ezek az irányadó elvek gazdagítják az államok hatóságainak környezetvédelmi jogalkotó és jogalkalmazó tevékenységét poszt-modern megközelítésben. Más szavakkal: befolyásolhatják az új állami politikákat. Azon határok még tisztább megha-

136 ASTRID EPINEY: *Environmental Principles in Reflections on 30 Years of EU Environmental Law*. (ed. by RICHARD MACRORY) Groningen, Europa Law Publishing, 2006. 21.

137 Uo. 23.

tározásával, amelyeken belül a közigazgatás gyakorolhatja mérlegelési jogkörét, ezen elvek a hatóságok számára koherensebb eligazítást jelentenek és ennek révén igazolják cselekvéseiket. Megszabadítják a bíróságokat a jogszabályi szövegek főként nyelvtani értelmezésének korlátaitól, kötelezést tartalmazó funkcióik révén. Végezetül, azt is észlelhetjük, hogy ezen elvek az érdekek kiegyensúlyozásában is meghatározó szerepet játszhatnak – ez olyan szerep, amely jelentősnek mondható a poszt-modern jogban – annak révén, hogy segítséget adnak a bíróságoknak abban, hogy megértsék a környezetvédelmi szabályok sajátos értékeit.”<sup>138</sup>

Ugyanakkor ettől némileg eltérő véleménnyel – Krämer – is találkozunk, amely azonban az Európai Bíróság szerepét emeli ki jobban: „Kétséges, hogy ezen különböző jogszabályhelyek azonos jogi jellemzőkkel bírnak-e. Ami a szerződés 174. cikk (2) bekezdésének elveit illeti, véleményem szerint a közösségi környezetpolitika általános irányultságát adják meg, de nem kötelező jogszabályi elemek, amelyek minden egyes közösségi eszközre alkalmazandók; és nem is tartalmaznak olyan kötelezettséget, hogy szükséges lenne a környezet érdekében sajátos intézkedéseket hoznunk. Ennek következtében, ezen elveket inkább az Európai Bíróság kényszerítheti ki, szélsőséges esetekben, amikor igazolható, hogy a politika szisztematikusan figyelmen kívül hagyja ezeket.”<sup>139</sup>

Az elővigyázatosság elve kapcsán részletesebb kitérünk az Artegodan esetre,<sup>140</sup> amelynek ítéletéből most csupán egy, teljesen idevágó, az elvek kötelező szabályként történő elismerését igazoló, mondatot emelünk ki: „182. Ami a környezetvédelmi kérdéseket illeti, az elővigyázatosság elvét az EK Szerződés 174. cikk (2) bekezdése kezeli alapvető értéként, amelyik ezen elv kötelező természetét alapozza meg.”

Mielőtt a környezetjoghoz kapcsolódó elvek további értékelésébe és részletes tárgyalásába fognánk, érdemes az elvek szerepét általánosságban is hangsúlyozó jogesetet felidézni. Általában a jog, így a belső jog elveinek fontosságát jól illusztrálja a Bíróság – egyébként kifejezetten környezetvédelmi ügyben, nevezetesen az ún. vízügyi keretanyagelv átvétele kapcsán tett – alábbi megállapítása:<sup>141</sup>

„34 Az EK 249. cikk harmadik bekezdésének értelmében a tagállamok az irányelvek végrehajtásához maguk választhatják meg azt a formát és azokat az eszközöket, amelyek a leghatékonyabban biztosítják az azokban kitűzött eredmény elérését. E rendelkezésből az következik, hogy valamely irányelvnek a belső jogba való átültetése nem igényli szükségképpen minden egyes tagállamban jogalkotási intézkedés meghozatalát. A Bíróság már több alkalommal kimondta, hogy valamely irányelv előírásainak kifejezett és különös jogi rendelkezés formájában történő formális átvétele nem mindig szükséges, az irányelvek végrehajtása, azok tartalmától függően, általános jogi keretek között is megvalósulhat. Különösen az alkotmányjog, illetve a közigazgatási jog általános elveinek megléte feleslegessé teheti az átültetést jogalkotási vagy szabályozási rendelkezések útján, azzal a feltétellel

138 NICOLAS DE SADELEER: *Environmental Principles. Modern and Post-modern Law in Principles of European Environmental Law.* (ed. by Prof. RICHARD MACRODY) Groningen, Europa Law Publishing, 2004, 232.

139 KRÄMER (2007<sup>o</sup>) i. m. 15.

140 Első Fokú Bíróság, egyesített ügyek T-74/76, 83-85,132,137 & 141/00, Artegodan GmbH és társai kontra Bizottság, 2002. november 26. (ECR 2002 II-04945)

141 C-32/05. sz. ügy, Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség, 2006. november 30. (ECR 2006 I-11323)

ugyanakkor, hogy ezen elvek hatékonyan garantálják azt, hogy a nemzeti hatóságok az irányelvet teljes mértékben alkalmazzák, és hogy amennyiben az irányelv szóban forgó rendelkezése magánszemélyek számára jogokat keletkeztet, az ezen elvekből keletkező jogi helyzet kellőképpen meghatározott és egyértelmű, és a kedvezményezetteknek jogukat teljes mértékben megismerhetik, és adott esetben azokat a nemzeti bíróságok előtt érvényesíthetik (lásd különösen a Bíróság 29/84. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1985. május 23-án hozott ítéletének [EBHT 1985. 1661.] 22. és 23. pontját; a C-217/97. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1999. szeptember 9-én hozott ítéletének [EBHT 1999. I-5087.] 31. és 32. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben 2003. június 26-án hozott ítéletének 76. pontját).”

Ugyanakkor – noha közvetlenül most vizsgált témánkhoz nem tartozik, de a joggyakorlat egyértelmű megítélése megköveteli – a tisztánlátás érdekében meg kell jegyeznünk, hogy amennyiben harmadik személyekre, jogalanyokra általában – elsősorban az állampolgárokat – vonatkozó jogok vagy kötelezettségek megállapítása is az átvétel központi kérdései közé tartozik, nem kerülhet meg az irányelv jogszabályi formában történő átvétele. Erre a kérdéskörre az alábbi példán kívül más jogesetek is vonatkoznak, amelyek egyképpen az elvi megközelítés és a jogalkotás által megkívánt pontosság közötti viszonyt tárgyalják, illetve valójában a fenti eset is egyértelműen utal erre. Számos esetben az elvi alapozás nem lesz elegendő. Többek között egy német felszín alatti vízre vonatkozó szabályozással kapcsolatos esetben<sup>142</sup> fejt ki erre vonatkozó álláspontját a Bíróság:

„60. A Német Szövetségi Köztársaság előzetes állásfoglalása szerint az irányelvet olyan jogszabályok ültették át, amelyek már hatályban voltak, mind szövetségi, mind tartományi szinten, így tehát nem szükséges specifikus jogalkotás e téren. Arra is rámutat, hogy egyebekben is a közigazgatási eljárásra vonatkozó szövetségi törvény keretszabályai is alkalmazhatók. Véleménye szerint, ami a jogi rendelkezések alkalmazásának részletes szabályait illeti, ezek megfelelően alkalmas szabályok, amelyek nem igénylik a közzétételt sem, mert nem tartalmaznak tartalmi jogi elvárásokat. E követelmények teljesítésére elegendő az olyan közigazgatási gyakorlat, vagy értelmezés megléte, amelyik konzekvensen és elégséges módon követi az irányelv rendelkezéseit.

61. Meg kell jegyezni, hogy az irányelv által elfogadott eljárási rendelkezések pontos és részletes szabályokat írnak elő a felszín alatti vizek hatékony védelmére, amelyeknek célja, hogy az egyénekre is jogokat és kötelezettségeket keletkeztessen. Ebből következik, hogy ezeket olyan pontossággal és egyértelműséggel kell a jogba beépíteni, amelyek a jogbiztonság követelményét teljes mértékben megvalósítják. Ezen túlmenően, a Bíróság következetesen úgy tartja, hogy a pusztán közigazgatási gyakorlat léte, amely tehát a közigazgatási akarat alapján változhat és amelynek nincs meg a szükséges nyilvánossága, nem tekinthető olyannak, mint ami a tagállamokra háruló jogkövetési kötelezettséget teljesíti, amelyet pedig az irányelvekkel kapcsolatban elvár az EGK Szerződés 189. cikke.”

142 C-131/88 sz. ügy, Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 1991. február 28. (ECR 1991 I-00825)

A fenti két jogeset tanúságát összegezve tehát elmondhatjuk, hogy a közösségi jognak megfelelő jogszabályokat a nemzeti jogokba át kell venni, ennek legjobb eszköze a jogszabály, különösen akkor, ha a harmadik személyek, elsősorban állampolgárok jogait vagy kötelezettségeit érinti. Semmiképpen nem megfelelő eszköz a változásnak kitett, így jogbiztonságot, jogi garanciákat nem nyújtó közigazgatási körlevelek, iránymutatások útja. Ugyanakkor a jogi alapelvek, amelyek a jogalkotás, a gyakorlat és elmélet közös gyümölcseiként jelennek meg – arról nem is beszélve, hogy nagy számban jogszabályban kifejezett rendelkezésként is érvényesülnek –, nem vitásan alkalmasak arra, hogy stabil és átlátható módon jogviszonyokat alakítsanak.

A környezetvédelem általános elvei a Szerződés 130 r. [174.] cikkely (2) bekezdésében kapnak helyet elsősorban. Ezek a következők:

- megelőzés,
- forrásnál való fellépés,
- elővigyázatosság,
- a szennyező fizet elve,
- a védelem magas szintje, illetve
- ezekhez járulhat még a jelenlegi EK Szerződés 6. cikkében megjelenő integráció elve.

A fenti elvek sorának értelmezésében vannak természetesen eltérések. Van, aki a védelem magas szintjét célkitűzésnek és nem elvnek tekinti,<sup>143</sup> míg más szerzők ide sorolják a védelmi záradékot (safeguard clause), illetve a legkisebb szigor klauzuláját is<sup>144</sup> (minimum stringency clause) amely valóban megjelenik a környezetvédelem elsődleges jogi címének 176. cikkében, illetve a belső piac kapcsán a 95. cikkben. Ez arra vezet minket, hogy e kérdést is az elvek között tárgyaljuk, tehát az előbb elmondottakhoz sorolandó még:

- a legkisebb szigor klauzulája/védelmi záradék.

Az általános közösségi jogelvek között pedig a környezetvédelem számára különösen fontosak a következő alapelvek, amelyeket szintén tárgyalnunk kell, ha a környezetvédelemben érvényesülő, meghatározó jelentőségű elvekről teljes képet kívánunk kapni:

- az arányosság elve,
- a közösségi jog közvetlen hatálya/alkalmazhatósága, és
- a szubsidiaritás elve.

Egyes esetekben – ez különösen az átfogó, keretjellegű szabályok esetében igaz – a jogszabályok kifejezetten vagy közvetett módon tartalmazznak elveket, de nem feltétlenül egyetlen önálló szakaszban vagy fejezetben. Az elvek megjelenhetnek a preambulumban, a célkitűzések között, vagy ténylegesen 'elvek' című alatti (ez utóbbi elég ritkán fordul elő). Az elvek aztán a jogalkotás mellett ismét lényegi szerepet kapnak a végrehajtás és jogérvényesítés folyamatában. Az elvek meghatározása általában a környezetvédelmi szabályozás orientációját is befolyásolja, emellett azonban lehetséges tehát ezen elvek külön kiemelése is, az egyes normák keretében. Az esetek jelentős részében ellenben az elvek nem jelennek meg explicit módon a szabályozásban, hanem a jogalkalmazás, vizsgálatunk szempontjából tehát különösen a bírói esetjog keretében közvetett módon segítik a megfelelő döntéshozatalt. Ez

143 Uo. 12.

144 JAN H. JANS–HANS H.B. VEDDER: *European Environmental Law*. Groningen, Europa Law Publishing, 2008<sup>3</sup>, 35.

volt az általános jogelvek vagy az emberi jogok EK-beli sikertörténete is. Éppen ezért nem nélkülözhető az eddig felsorolt elsődleges jogi elvek tételes vizsgálata, hiszen – amint már említettük – a másodlagos jog e tekintetben az elsődleges jog által meghatározott, így főként annak elveit inkorporálja, akár kimondva, leírva, akár kimondatlanul, jogértelmezés segítségével. A másodlagos jognak ebből következően tehát nem feltétlenül kell önálló elveket kimunkálnia, importálhatja és importálja is azokat az elsődleges jogból, sőt – itt utalhatunk a fent említett emberi jogi vonatkozásokra – akár a tág értelemben vett európai jogi hagyományokból is.

A környezetvédelmi elvek német és az európai jogban megvalósuló szerepe, tényleges jelentősége kapcsán Gerd Winter<sup>145</sup> a következőket húzza alá (az alábbiakban csupán őt, az elvek érdemi értékelésére vonatkozó, pontot kiemelve az általa vázolt nyolcból):

„A környezetvédelmi elvek jogi természetének elemzését az alábbiakban lehet összegezni:

1. Az elveket úgy kell értelmezni, mint amelyeknek jogi értékük van. A nem jogi elveket politikáknak, céloknak, ideáknak, stb. kell nevezni.
2. A jogi értéket a jogalkotásból és a bírósági eljárásból lehet levezetni. Ez elsősorban politika döntés kérdése, másodsorban a közös tapasztalat és a közös józan ész eredménye.
3. Az elveket meg kell különböztetni a szabályoktól. Az elveket össze lehet vetni ellentétes elvekkel, míg a jogszabályok döntőek akkor is, ha kivételeket tartalmaznak vagy kiegyensúlyozni próbálják az ellentétes szempontokat.
4. A szabályok az elvek közötti súlyozás során elsőbbséget adhatnak egy elvnek a többihez képest vagy éppen döntő mértékben prioritást biztosíthatnak.
5. Az elvek segítséget adnak a szabályok értelmezéséhez, kitölthetik a szabályozás hiányosságait, és új szabályokat alakíthatnak ki [...].”

Példaként említhetjük, hogy a mezőgazdasági forrásokból származó nitrátokból eredő vízszennyezés elleni fellépés irányelve<sup>146</sup> volt a célterülete annak az előzetes döntéshozatali eljárásnak,<sup>147</sup> amelyből származó ítélet jelentőségét éppen az adja, hogy szinte kizárólag elvekre alapozza mondandóját. Az alapügy felperesei azt sérelmezték, hogy a nitrátokból származó vízszennyezés elleni fellépés a farmereket sújtja, és nem foglalkoznak a más forrásból származó szennyezéssel. Az irányelv azonban azt kívánja meg, hogy a farmerek és azok egyesületei alakítsanak ki olyan mezőgazdasági gyakorlatot – jó gyakorlat kódex – és olyan akcióprogramokat, amelyek révén a túlzott trágya és műtrágya felhasználás csökkenthető, ezáltal pedig a vizekbe jutó káros nitrát mennyisége is csökken. Emellett érzékeny területeket is ki kell jelölni, ahol még szigorúbb korlátozásokat kellene érvényesíteni. Az irányelv ugyanakkor azonban nem fogalmaz meg közvetlen követelményeket, termelési előírásokat, kötöttségeket.

A farmerek szerint azonban a terhek egyoldalúan érintik a mezőgazdaságot, elsősorban azért, mert más forrásból is származhat nitrátszennyezés – pl. ipar vagy

145 GERD WINTER: *The Legal Nature of Environmental Principles*. In *International. EC and German Law in Principles of European Environmental Law*. (ed. by RICHARD MACRORY), Groningen, Europa Law Publishing, 2004, 27–28.

146 Directive 91/676 [1999] OJ L 375/1.

147 C–293/97. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás Standley és Metson és Társaik valamint a Korona és az Egyesült Királyság mezőgazdasági és környezetvédelmi minisztere elleni ügyben, 1999. április 29. (ECR 1999 I–02603)

közlekedés – és azokra ilyen szabályok nem vonatkoznak. Az alapügyben ezért több alapelv sérelmét látták beigazolódni:

- aránytalanság, amiért a más szennyező források nem jelennek meg;
- szennyező fizet elve, mert csak a farmereknek kell viselni a vizek nitrátosodása elleni fellépés költségeit;
- a szennyezés forrásánál való fellépés elve, mert a szerintük sokkal súlyosabb károsító források nem szerepelnek;
- a tulajdonhoz való jog, mert rájuk hárul minden gazdasági teher.

Amint látható, az egész eljárás egy központi gondolat, tehát a mezőgazdaság, mint forrás, kiemelése, és más, ugyancsak szennyező forrásként értékelhető területek ezzel szemben a szabályozás általi elhanyagolása elleni fellépés köré csoportosítható érveket taglal. Nem térünk ki itt az eljárás részleteire, hanem előljáróban úgy összegezzük az Európai Bíróság álláspontját, hogy az valójában egyik ponton sem látott jogsérelmet, mégpedig azért nem, mert sem az irányelv, sem a brit jog nem határoz meg közvetlen követelményeket a mezőgazdaság irányában, hanem tőlük várja a megoldás módszereinek kimunkálását. Így nem is keletkezhet aránytalan teher, nem sérülhet a szennyező fizet elve sem. Azt sem mondja senki, hogy más szennyező forrás ne lenne felelős, de éppen a mezőgazdaság került elsőként szabályozásra, mivel ebben lehet elsőként eredményt elérni. Nem kívánja a szabályozás azt sem, hogy a farmerek más ágazatok terheit vállalják át, csupán a sajátjukat kellene rendezni. Az eset mindenképpen tanulság arra nézve, hogy elvi alapokon állva is lehet jogokat érvényesíteni, és ez még fokozottabban igaz jelen esetben, ahol a nem kellő alátámasztottság miatt bukott meg az érvelés és nem az elvekre való hivatkozás esetleges kilátástalansága miatt. A jogeset egyes elemeire ugyanakkor a következőkben, az egyes elvek tárgyalása során visszatérünk.

Az alábbiakban az egyes elvek vizsgálata nem teljesen egyforma súllyal következik, hanem különböző mélységű elemzések segítségével. Ennek több oka van, ebből hármat emelünk ki. Egyrészt az elvek közül több már hosszabb idő óta ismert és alkalmazott, számos összefoglaló, iránymutatás és kommuniké foglalkozott velük, így elegendő viszonylag kis terjedelemben kitérni rájuk. Másrészt a magunk elé kitűzött feladat szerint az Európai Bíróság jogeseteit tekintjük értelmezési alapnak, és a gyakorlat sem foglalkozik egyforma súllyal és mélységgel az egyes elvekkel, ami persze nem érinti azok tényleges értékét. Harmadrészt egyes elvek nem tekinthetők olyanoknak, amelyek gyakorlati alkalmazására ténylegesen sor kerülhet.

Így a forrásnál való fellépés elvét a megelőzés elvének kiterjesztéseként, illetve konkrét megvalósítási módjaként is kezelhetjük, tehát nem várható önálló megjelenése. Hasonlóan nem várhatunk túl sok gyakorlati útmutatást a védelem magas szintje, mint elv esetében, ami önmagában kevésbé értelmezhető, hiszen mindig valamihez viszonyítva beszélhetünk arról, hogy egy adott védelmi szint teljesíti-e ezt az elvi követelményt vagy sem. Ugyancsak nem lehet elvárni, hogy a joggyakorlat sokat foglalkozzon az integráció gondolatával, amelyik jobbára politikai, illetve jogalkotási szintű kérdés. Természetesen mindezekre néhány szóban kitérünk, az Európai Bíróság jogeseteinek lehetőség szerinti felidézésével.



## I. Megelőzés

A megelőzés az Első Akcióprogram óta alapvető része a közösségi környezetpolitikának, majd részévé vált az elsődleges jognak is a kezdetektől fogva, de ugyancsak alapvető eleme minden szakterületi környezetpolitikának és szakterületi szabályozásnak. „A Harmadik Környezeti Akcióprogram középponti kérdése volt a megelőzés elve. A megelőzés jobb, mint az orvoslás gondolat ennek a programnak volt központi témája.”<sup>148</sup> Más szerző pedig egyenesen a megelőzés és elővigyázatosság elvének szimbiózisát véli felfedezni.<sup>149</sup> Erre vonatkozóan találhatunk gyakorlati adalékokat is az elővigyázatosság elvének tárgyalása során. A magunk részéről azt mondhatjuk, hogy első megközelítésben a megelőzés elve az ismert és várható hatások elleni előzetes fellépést igényli, míg az elővigyázatosság gondolatával kiegészülve arra figyelmeztet, hogy kellő körültekintéssel elkerülhetőek és elkerülendőek a nem várt következmények is. A megelőzés önmaga kettős értelemben is használatos, amennyiben az ártalmak keletkezésének megelőzése mellett a károsító folyamatok további hatásai elleni fellépést is magában foglalja.

Az ún. Archo Chemie ügy<sup>150</sup> a hulladékkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat közismert példája. Ez is, mint számos más hasonló hulladékös ügy, a megelőzés elvét tekinteti kiindulási pontnak:

„39. Ezen túlmenően rá kell mutatni arra, hogy az EK Szerződés 130r cikke (2) bekezdéséből adódóan (ami a módosítást követően EK 174. cikk (2) bekezdés), a Közösség környezetvédelmi politikájának a magas szintű védelmen kell alapulnia, illetve különösen az elővigyázatosság elvén, valamint a megelőző intézkedések foganatosítása elvén.”

Egy másik, ugyancsak a hulladékkal kapcsolatos jogeset<sup>151</sup> hasonló módon foglalja össze a szabályozás lényegét és ezzel kapcsolatosan az elvek értelmezését:

„28. Az EK 174. cikkének (2) bekezdése szerint a Közösség környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor a Közösség különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károknak elsődlegesen a forrásnál történő elhárításának elvén, valamint a „szennyező fizet”-elven alapul. [...]

30. Az irányelv (9) preambulumbekkezdéséből és 1. cikkének (1) bekezdéséből következik, hogy az a 75/442 irányelv céljai elősegítésére és tisztázására irányul azáltal, hogy olyan intézkedéseket ír elő, amelyek célja, hogy amennyire lehetséges, megakadályozzák vagy csökkentik a hulladék lerakásából eredő környezetre gyakorolt negatív hatásokat.”

A hulladékgazdálkodással kapcsolatos esetjog szolgáltatók egyebekben is legtöbb példát a megelőzés elvének közvetlen alkalmazására, nyilván, mert a hulladék

148 JANS-VEDDER i. m. 41.

149 KRÄMER (2007<sup>o</sup>)i. m. 25.

150 C-418/97 és C-419/97. sz. összekapcsolt eljárások, előzetes döntéshozatali eljárás, az ARCO Chemie Nederland Ltd és a a holland környezetvédelmi miniszter, illetve mások között, 2000. június 15. (ECR 2000 I-04475)

151 C-6/03. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a Deponiezwckverband Eiterköpfé és a Land Rheinland-Pfalz között folyamatban levő eljárásban, 2005. április 14. (ECR 2005 I-02753)

fogalmának előzőekben tárgyalt értelmezési nehézségei egyik megoldási útja, ha a szabályozás alapvető céljaival és elveivel vetik össze a tényleges helyzetet, a megvalósítás kérdéseit. Jelen esetben a megelőzés nem csupán alapelvként, hanem célként, a hulladékgyűjtés egyik prioritásaként is megjelenik.<sup>152</sup> A számos lehetséges példa közül álljon itt kettő. Az egyik olasz jogeset:<sup>153</sup>

„33. A „megválni” kifejezést nemcsak az irányelv alapvető célkitűzéseire figyelemmel kell értelmezni, amely a harmadik preambulumbekzdés értelmében „az emberi egészség és a környezet védelme a hulladék gyűjtése, szállítása, kezelése, tárolása és lerakása által okozott káros hatások ellen”, hanem az EK 174. cikk (2) bekezdése alapján is. E rendelkezés szerint „[a] Közösség környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor a Közösség különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén alapul [...]” Következésképp az irányelv 1. cikkének a) pontja szerinti „megválni” kifejezést és „hulladék” fogalmat tehát nem lehet megszorítóan értelmezni (lásd e tekintetben a C-418/97. és C-419/97. sz., ARCO Chemie Nederland és társai egyesített ügyekben 2000. június 15-én hozott ítélet [EBHT 2000. I-4475.] 36–40. pontját és a fent hivatkozott Thames Water Utilities ügyben hozott ítélet 27. pontját).”

Egy másik, régebbi jogeset<sup>154</sup> szinte szó szerint ugyanezt hozza fel hivatkozásként, és ugyanebben a sorban még több más, hulladékos témájú jogesetet is idézhetnek.

A megelőzés elve minden különösebb nehézség nélkül jelenik meg tehát számos másodlagos jogi rendelkezésben és a kapcsolódó joggyakorlatban. Ez nem csoda, hiszen lényegében az ismert hatások elleni fellépés érzékelhető minden esetben a háttérben – pl. a hulladékkal fokozott gondossággal kell eljárni, ennek megfelelően alkalmazni kell a kapcsolódó jogintézményeket, amelyek ennek arányában erőteljesebbek, mint más anyag vagy termék esetében. Ez szolgálja egyben a környezet magas szintű védelmét is.

152 L. erről részletesen a *Parlament és a Tanács 2006/12/EK, a hulladékokról szóló irányelvnek 3. cikk (1) bekezdését*

153 C-194/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. december 18. (ECR 2007 00000)

154 C-1/03. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás Paul Van de Walle, Daniel Laurent, Thierry Mersch és a Texaco Belgium SA ellen a Région de Bruxelles-Capitale által indított eljárás, 2004. szeptember 7. (ECR 2004 I-07613)

„45. Először is – amint azt a Bíróság kimondta – a „megválni” igét a 75/442 irányelv céljára figyelemmel kell értelmezni, amely a harmadik preambulumbekzdés szerint: az emberi egészségnek és a környezetnek a hulladék gyűjtése, szállítása, kezelése, tárolása és lerakása által okozott káros hatások elleni védelme, valamint az EK 174. cikk (2) bekezdésére figyelemmel, amely szerint a Közösség környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, és ez a politika többek között az elővigyázatosság és a megelőzés elvén alapul. A hulladék fogalmának hatályát határozó „megválni” igét tehát nem lehet megszorítóan értelmezni (lásd e tekintetben a C-418/97. és C-419/97. sz., ARCO Chemie Nederland és társai ügyben 2000. június 15-én [EBHT 2000. I-4475.] hozott ítélet 36–40. pontját).”

## II. Forrásnál való fellépés elve

A megelőzés és ezen elv között nem lehet túl sok különbséget felfedezni, hiszen *mindkettő a veszélyhelyzet, illetve a károk elkerülését célozza meg.* Ezen belül a forrásnál való fellépést tekinthetjük olyanak, mint ami már az eszközt is megjelölni igyekszik, amint ezt más szerzők is hasonlóképpen látják: „A forrásnál való fellépés elve szerint a környezet károsodását nem lehet megelőzni a csővégi módszerekkel. Az elv egyebek között magában foglalja a kibocsátási határértékek alkalmazásának elsőbbségét a környezetminőségi értékek alkalmazása helyett, különösen ami a víz- és levegőszennyezést illeti.”<sup>155</sup>

Az ún. Vallon hulladék eset<sup>156</sup> ítéletében – amely végezetül nem adott igazat a hulladékimport tiltása melletti belga érvelésnek a maga egészében, noha az alábbiak szerint egyes részeiben igen – a következő hivatkozást olvashatjuk:

„34. Kötelező követelményeket valóban csak akkor lehet figyelembe venni, ha a jogi eszközök különbségtétel nélkül alkalmazhatók mind a helyi, mind az importált termékekre. (l. egyebek között a C-1/90 és C-176/90. összekapcsolt ügyeket, Aragonosa de Publicidad Exterior és Publivia [1991] ECR I-4151) Mindazonáltal, annak megítélésében, hogy a kérdéses korlátozás diszkriminatív-e, figyelemmel kell lenni a hulladék sajátos természetére. Az az elv, hogy a környezeti kár forrásnál való kezelése elsőbbséget kap, amint azt a Szerződés 130r. cikk (2) bekezdése megfogalmazta, mint a Közösség környezetvédelmi cselekvéseinek alapját, magában foglalja, hogy minden egyes régióknak, önkormányzatnak és más helyi hatóságnak kötelessége, hogy tegyék meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy saját hulladékokat gyűjtsék, kezeljék és ártalmatlanítsák, és ugyancsak annak érdekében is, hogy a keletkezés helyéhez képest a lehető legközelebb ártalmatlanítsák, hogy ennek révén a lehetőség szerint korlátozzák a hulladékok szállítását. [...]

36. Ennek következtében figyelemmel a különbségekre az egyes eltérő területeken termelt hulladék tekintetében, illetve a termelt hulladék és a termelés helye közötti kapcsolatra, a kérdéses intézkedések nem tekinthetők diszkriminatívnak.”

A fejezet bevezetőjében említett brit nitrátos ügyben<sup>157</sup> a már fentebb elmondottak szerint a különböző elvek érvényesülése volt az előzetes döntéshozatali indítvány fő gondolati köre. A forrásnál való fellépéssel kapcsolatban a felperesek véleménye a következő:

„44. Harmadsorban, fenntartják azon állításukat, hogy az irányelv ellentétes azzal az elvvel, amely szerint a környezeti károk ellen elsősorban a forrásnál kell fellépni, amely elvet együtt kell értelmezni a szennyező fizet elvével, amint az világosan kiderül a Szerződés 130r. cikk (2) bekezdéséből. Ezen elvekkel ellentétben az irányelvnek a felperesek szerinti értelmezése az, hogy ahelyett, hogy a vizeknek a légszennyezés következtében történő

155 JANS-VEDDER i. m. 42.

156 C-2/90. sz. ügy, Bizottság kontra Belga Királyság, 1992. július 9. (ECR. 1992 I-04431)

157 C-293/97. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás Standley és Metson és Társaik valamint a Korona és az Egyesült Királyság mezőgazdasági és környezetvédelmi minisztere elleni ügyben, 1999. április 29. (ECR. 1999 I-02603)

nitráttal való szennyeződését megelőznék vagy a forrásnál kezelnék, ami elsődlegesen az ipart és a közlekedést érintené, a farmerektől várják el, hogy a felszíni vizek nitráttal való szennyeződés megelőzésének és csökkentésének teljes terhét viseljék.”

A fenti érvelésre az ügyben a Bíróság egyszerű és egyenes válaszokat ad:

„52. Amint jelent ítélet 46. és 48. bekezdéseiben már rámutattunk, a tagállamok feladata, hogy más szennyező forrásokat is figyelembe vegyenek, amikor az irányelvet végrehajtják, és a körülményeket figyelembe véve ne terheljék meg a farmereket a szennyezés kiküszöbölésének szükségtelen költségeivel. Ennek fényében, a szennyező fizet elve az arányosság elvét tükrözi, amellyel kapcsolatban a Bíróság már kifejtette véleményét (jelen ítélet 46–50. közötti bekezdései.)

53. Ugyanez vonatkozik a környezeti károk ellen elsősorban a forrásnál való fellépés elvének megsértésére is, hiszen a felek érvei az alapul szolgáló eljárásban nem választhatók szét az arányosság elvével kapcsolatos érveléstől.”

*A forrásnál való fellépés elve és a megelőzés elve tehát általában együtt vagy közösen értelmezhető módon jelenik meg. A fő különbségnek talán azt mondhatjuk, hogy a forrásnál való fellépés utal a megelőzés általánosabb elvének megoldási módjára is – ne szállítsanak ellenőrizetlenül hulladékot határokon túl, a farmerek képesek legjobban megoldani a mezőgazdasági forrásból származó nitrátok kibocsátásának csökkentését, stb.*

### III. Az elővigyázatosság elve

*Az elővigyázatosság elve valójában szinte a bűnösség vélelmének elvével ér fel, ennek révén kiválóan képes arra, hogy kiemelje a környezetvédelem fontosságát. Ugyanakkor a fenti mivoltából adódóan a jogrendszer általánosan elfogadott elveihez képest megjelenő új koncepcionális felfogása révén fokozott magyarázatra szorul. Az elővigyázatosság elve az alábbiak tanúsága szerint már az EK Szerződésben való hivatalos megjelenést – 1992 – megelőzően is alkalmazott elv volt az Európai Bíróság gyakorlatában. Az elv alkalmazása korábban is és most is elsősorban számos közegészségügyi, élelmiszer-egészségügyi esetben jelent meg, hiszen ezekben könnyebben tetten érhető az embert esetleg érő negatív hatások kockázata.*

Már tíz évvel korábban az ún. *Sandoz-ügyben*<sup>158</sup> hasonló érvelést találhatunk az ítéletben, a vitaminok túlzott mértékű alkalmazása, illetve fogyasztása kapcsán: „11. [...]a Bíróság elé tárt észrevételek szerint a tudományos kutatás még nem elég fejlett ahhoz, hogy a kritikus mennyiséget és a pontos hatást bizonyossággal megállapíthassuk. [...] 17. [...] a tudományos értékelésben rejlő bizonytalanság ismeretében igazolhatóak azok a nemzeti intézkedések, amelyek előzetes engedély hiányában megtiltják az olyan élelmiszerek forgalmazását, amelyek hozzáadott vitaminokat tartalmaznak, mégpedig a Szerződés 36. cikke értelmében, az emberi egészség védelme érdekében.”

158 C-174/82. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Societe Sandoz BV ellen indult büntető-eljárásban, 1983. július 14. (ECR 1983 02445)

A későbbi esetek közül is kiemelkedik, hiszen az alapul szolgáló kérdés egész Európában nagy port vert fel, az ún. BSE-ügy,<sup>159</sup> vagy másnéven „kergemarhakór” eset, amelynek alapja a Bizottság 1996-ban határozattal átmenetileg megtiltotta a brit marha- és borjúhús behozatalát a Közösség országaiba és a Közösségen kívüli országokba. A fő indok a BSE-kór és az embereknel megjelenő Creutzfeldt-Jakob kór közötti lehetséges kapcsolat volt. Ezt az intézkedést tartotta túlzottnak az Egyesült Királyság. Az ügyben számos fontos gondolat fogalmazódott meg, mind az elővigyázatosság elvének értelmezése, mind pedig az ebből eredő bizottsági feladat- és hatáskörök terjedelme tárgyában. Mindezek az értelmező gondolatok az elővigyázatossággal kapcsolatos későbbi ítéleteket is befolyásolták, legyen az emberi egészség vagy környezetvédelem.

„60. Utoljára, tekintettel arra, hogy a Bizottság széles mérlegelési jogkörrel bír, különösen az általa elfogadott intézkedések természetét és terjedelmét illetően, a közösségi ítélkezés során, amikor ezen intézkedéseket értékelik, csak annak vizsgálatára lehet szorítkozni, hogy ennek a mérlegelési jogkörnek a gyakorlását alapvető hiba vagy a hatáskörrel való visszaélés érintette-e, illetve a Bizottság nyilvánvalóan nem lépte-e túl a számára nyitva álló mérlegelés kereteit. (Case 98/78 *Racke v Hauptzollamt Mainz* [1979] ECR 69, 5. bekezdés)”

A Bíróság vizsgálta az eset előzményeit is, miközben a választott eszköz indokoltsága jelentette a legfontosabb kérdést.

„61. Jelen esetben az új tudományos információ közzététele lehetséges kapcsolatot teremtett az Egyesült Királyságban a marhákat érintő betegség és egyes végzetes olyan betegség között, amely az embereket érinti és amelynek gyógymódját még nem ismerik.

62. Figyelemmel elsősorban arra, hogy a jelen intézkedést megelőzően az Egyesült Királyság és a Közösség által elfogadott intézkedések megfelelősége és hatékonysága tekintetében bizonytalanság van, illetve másodsorban arra, hogy a kockázat az emberi egészségre súlyos veszélyt jelent (l. a fenti idézett C-180/96 sz. Egyesült Királyság kontra Bizottság eset 63. bekezdése), a Bizottság nem lépte túl nyilvánvalóan mérlegelésének kereteit, amikor arra törekedett, hogy a betegséget az Egyesült Királyság területén tartsa azáltal, hogy megtiltja élő állatok, illetve ezek húsa és hústerméke exportját más tagállamokba vagy harmadik országokba.

[...]

73. Az Egyesült Királyságból származó export-tilalom indokait vizsgálva, figyelembe kell venni, hogy a kérdéses határozat a BSE által indukált problémákkal összefüggésben született és így nem volt már szükség arra, hogy mindazokat az érveket felsorolják, amelyekkel kapcsolatban az Egyesült Királyságnak fenntartásai voltak. Ezen túlmenően, az export-tilalom indokait elégséges mértékben igazolta a kockázat bizonytalansága, a sürgősség és az intézkedés átmeneti jellege; a kereskedelemmel kapcsolatos eltérések megelőzésére csak ezt követően utaltak, a harmadik országokkal kapcsolatos export tilalom kapcsán.”

159 C-180/96. sz. ügy, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága kontra Bizottság, amelyet a Tanács is támogatott, 1998. május 5. (ECR 1998 I-02265)

Az elővigyázatosság elve alkalmazásának rövid, de egyértelmű indokolása jelenti az ítélet számunkra legfontosabb részét, illetve itt már részben megjelenik az elővigyázatosság elvének kiterjesztése az eredetileg környezetvédelmi elvként való elfogadáshoz képest.

„98. A megkérdőjelezett határozat elfogadásának idejében, nagymértékű bizonytalanság volt az élő állat, tőkehús és hústermékek által okozott kockázatot illetően.

99. Amennyiben az emberi egészséget érintő kockázat létének vagy kiterjedésének megítélése bizonytalan, az intézményeknek (értve ezalatt a Közösség intézményeit – a Szerk. megjegyzése) lehetőségük van arra, hogy védelmi intézkedéseket fogadjanak el mindaddig, amíg a kockázat valóságtartalma és súlyossága teljesen világossá nem válik.

100. Ezt a megközelítést az EK Szerződés 130r. cikkének (1) bekezdése teremti meg, amely szerint a Közösség környezetpolitikájának célja, egyebek között az emberi egészség védelme. A 130r. cikk (2) bekezdése szerint ez a politika a védelem magas szintjén kell alapuljon és különösen azokon az elveken, hogy megelőző intézkedést kell tenni és hogy a környezetvédelmi követelményeket a Közösség más politikáinak meghatározásába és alkalmazásába kell integrálni.”

A Pfizer ügyben<sup>160</sup> az eddigiek összegzése és pontosítása egyaránt megtalálható, az elvárható körütekintés vonatkozásában is. Az ügy fő kérdése az volt, hogy a Közösség Bizottsága egyes antibiotikumok táplálék-kiegészítőként való alkalmazását tiltotta meg az állattartás során, illetve korlátozta ezek alkalmazását, arra hivatkozással, hogy ezek rendszeres használata az ilyen gyógyszertárakkal szembeni rezisztenciát válthat ki az embernél, mint fogyasztónál. Az elv értelmezésének összegzését a következőkben részletesen tanulmányozzuk, hiszen egyben az egészség elővigyázatossági elv legátfogóbb értelmezését is jelenti:

„114. Az EK Szerződés 130r. cikk (2) bekezdésével összhangban (ami most, a módosítást követően a 174. cikk (2) bekezdése), az elővigyázatosság elve a Közösség azon elveinek egyike, amelyik a környezetre vonatkozik. A felek nem kérdőjelezik meg azt, hogy ezt az elvet alkalmazni kell akkor is, amikor a Közösség intézményei, a közös mezőgazdasági politika keretei között, az emberi egészséget védő intézkedéseket alkalmaznak (l. pl. a C-180/96. sz. Egyesült Királyság kontra Bizottság ügy 100. bekezdését, a BSE ügyben [1998] ECR I-2265; a C-157/96. sz. Nemzeti Farmerszövetség és Mások ügyében, a 64. bekezdésben, NFU ítélet).

[...]

139. Feltétlenül figyelemmel kell lenni arra, amint azt már az Európai Bíróság és az Első Fokú Bíróság kiemelte, hogy amennyiben az emberi egészséget érintő kockázat léte vagy terjedelme tekintetében tudományos bizonytalanságról van szó, a Közösség intézményeinek, az elővigyázatossági elv alapján, lehetősége van védelmi intézkedések megtételére, anélkül, hogy ki kellene várniuk, amíg a kérdéses kockázat realitása és súlyossága teljesen bizonyossá nem válik (BSE ítélet, 114. bekezdés, 99. bekezdés, NFU ítélet, 114. és 63. bekezdés, valamint az első fokú ítélet a *Bergaderm és*

<sup>160</sup> Első Fokú Bíróság, T-13/99. sz. ügy, Pfizer Animal Health SA kontra Bizottság, 2001. szeptember 11. (ECR 2002 II-3305)

*Goupil* kontra Bizottság ügyben, amit a fenti 115. bekezdésben idéztünk, 66. bekezdés).

[...]

143. Mindazonáltal, a 139. bekezdésben idézett esetjog szerint a kérdéses megelőző intézkedéseket nem lehet csupán a kockázat tisztán hipotetikus megközelítésére alapozni, pusztán sejtésekre alapozva, amelyeket tudományosan nem igazoltak (l. ebben a tekintetben az EFTA ügyét: *Surveillance Authority* kontra *Norvégia*, melyet fentebb a 115. bekezdésben idéztünk, különösen a 36–38. közötti bekezdéseit).

144. Inkább, amint ez a Közösség Bíróságának az elővigyázatosság elvével kapcsolatos értelmezéséből következik, megelőző intézkedést csak akkor lehet tenni, ha a kockázat, noha annak léte és kiterjedése megalapozott tudományos bizonyítékokkal nincs bizonyítva, mindazonáltal megfelelően alá van támasztva olyan tudományos adatokkal, amelyek rendelkezésre álltak akkor, amikor az intézkedést tették.

146. Így az elővigyázatosság elve olyan esetekre alkalmazható csupán, amikor a kockázat, nevezetesen ami az emberi egészségre vonatkozik, ugyan nem bizonyított teljesen, de nem csupán egyszerű feltételezésen alapul, amelyet tudományosan még nem igazoltak.”

*Az elővigyázatosság alkalmazásának a kockázatelemzés lesz tehát a döntő tényezője, amelynek okát és lényegét is tartalmazza az ítélet:*

„148. Következésképpen, az ilyen esetekben a kockázatelemzés célja, hogy megbecsülje a kérdéses termék vagy eljárás kapcsán az emberi egészségre irányuló lehetséges káros hatások valószínűségének mértékét és ezen hatások súlyosságát.

[...]

155. Ilyen körülmények között a tudományos kockázatelemzést el kell végezni azt megelőzően, hogy megelőző intézkedéseket tennének.”

A következmény pedig a kisebb rossz elve alapján, mint az eddig említett más esetekben is, nem lehet más, mint a következő érvelés és egyben cselekvési felhatalmazás:

„170. Különösen az elővigyázatosság elve alapján a Közösség intézményei, széles körű mérlegelési jogkörükben jogosultak arra, hogy az emberi egészség védelme érdekében fogadjanak el a ma még nem teljes tudományos ismeret alapján is olyan védelmi intézkedéseket, amelyek akár súlyosan sérthetnek jogilag védett helyzeteket.”

*Az elővigyázatosság elvének egyetemes közösségi mivoltát teljes mértékben elsőként az Artegodan esetben<sup>161</sup> mondta ki a Bíróság. Az eset ugyancsak az emberi egészséggel kapcsolatos, méghozzá gyógyszerek forgalmazására kimondott tilalmakra és korlátozásokra alapozódik. Az általános kérdések tekintetében kiemelt figyelmet érdemelnek a következő gondolatok:*

---

161 Első Fokú Bíróság, egyesített ügyek T-74,76, 83–85,132,137 & 141/00, Artegodan GmbH és társai kontra Bizottság, 2002. november 26. (ECR 2002 II-04945)

„182. Ami a környezetvédelmi kérdéseket illeti, az elővigyázatosság elvét az EK Szerződés 174. cikk (2) bekezdése kezeli alapvető értéként, amelyik ezen elv kötelező természetét alapoza meg. [...]

183. Ennek következtében, noha az elővigyázatosság elvét a Szerződés a környezetvédelmi politikával kapcsolatban említi csupán, ennek hatóköre bővebb. Az elv arra irányul, hogy alkalmazzák az egészség, a fogyasztók biztonsága, illetve a környezet védelme magas szintű biztosítása érdekében a Közösség minden cselekvési területén. Így a Szerződés 3. cikk (p) pontja is hozzájárul az egészség magas szintű védelméhez a Közösség politikáinak és tevékenységének körében. Hasonlóképpen, a Szerződés 153. cikke a fogyasztóvédelem magas szintjére utal, valamint a 174. cikk (2) bekezdése a Közösség környezetpolitikájának magas szintjét várja el. Ezen túlmenően a környezet és az emberi egészség magas szintű védelmének követelményét kifejezetten integrálni kell a Közösség minden politikájának meghatározásába és érvényesítésébe, a Szerződés 6. cikke és a 152. cikk (1) bekezdése alapján.

184. Mindebből tehát az következik, hogy az elővigyázatosság elvét úgy határozhatjuk meg, mint a közösségi jog általános elvét, amely azt követeli meg, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok tegyék meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy megelőzzék az emberi egészséget, a biztonságot és a környezetet érő lehetséges kockázatokat, oly módon, hogy elsőbbséget adnak ezen érdekek védelmének a gazdasági érdekekkel szemben. Mivel a Közösség intézményei minden tevékenységi területükön felelősek az emberi egészség, a biztonság és a környezet védelméért, az elővigyázatosság elvét a Szerződés fent említett rendelkezéseiből fakadó autonóm elvnek kell tekinteni.”

Több más bírósági ítélet mellett a *Monsanto* ügyben<sup>162</sup> már valóban környezetvédelmi probléma jelenti a kiindulást, ugyanis a genetikailag módosított élelmiszerekkel kapcsolatos korlátozó intézkedések adják az ügy lényegét. A fent már elmondottak itt még világosabban és kiforrottabban jelennek meg:

„107. Ezen védelmi intézkedések, ideiglenes mivoltuk ellenére, és akkor is, ha természetük szerint védelmi jellegűek, csak akkor fogadhatók el, ha olyan kockázatelemzésen alapulnak, ami teljeskörű, a kérdéses egyedi eset sajátos jellemzőinek ismeretében, és aminek következtében világossá válik, hogy az intézkedések szükségesek annak biztosítására, hogy az új élelmiszerek ne jelentsenek veszélyt a fogyasztó számára, a 258/97. Rendelet 3. cikk (1) bekezdésének első pontja alapján.

[...]

111. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján az elővigyázatosság elvéből fakadóan, amennyiben bizonytalanság van az emberi egészséget fenyegető veszély létét és kiterjedését illetően, lehetséges védelmi intézkedéseket tenni anélkül, hogy ki kelljen várni, hogy a kockázat léte és súlyossága teljesen nyilvánvaló legyen (l. a C-157/96 *National Farmers' Union és Társaik* [1998]

<sup>162</sup> C-236/01. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a *Monsanto Agricoltura Italia SpA és Társaik* kontra *Presidema del Consiglio dei Ministri és Társaik* ügyében, 2003. szeptember 9. (ECR 2003 I-08105)



ECR I-2211, 63. bekezdés és a C-180/96 *Egyesül Királyság kontra Bizottság* [1998] ECR I-2265, 99. bekezdés.)”

Végezetül érdemes ezen ügy kapcsán egy célszerűségi kérdésről is megemlékezni: „134. Végezetül, a Bíróság esetjoga alapján, annak megítélése során, hogy a közösségi jog egy intézkedése megfelel-e az elővigyázatosság elve szempontjából, azt kell meghatározni, vajon az alkalmazott eszközök alkalmasak-e a kívánt cél elérésére és vajon nem mennek-e túl azon, ami a célok elérése érdekében szükséges (l. különösen a megfelelő gyógyszertermékek kapcsán a Generics (UK) és Társaik ügyét, amelyet fentebb, a 66. bekezdésben idéztünk).”

Természetesen a környezetvédelemhez közvetlenül kapcsolódó ügyekben is megjelenik az elővigyázatosság elvének érvényesítése. Jó példa erre egy olyan természetvédelmi eset,<sup>163</sup> amelynek kapcsán a természetvédelmi védeltséget érintő programok, tervek tartalmi kérdései kerülnek előtérbe:

„39. Emlékeztetni kell arra, hogy az irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata szerint megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy program hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más terv vagy program részeként valószínűleg jelentős hatással lesz arra.

40. A Bíróság egy ítéletében már kimondta, hogy egy terv vagy program hatásainak megfelelő vizsgálatát arra az esetre írja elő az irányelv, ha fennáll annak a valószínűsége vagy veszélye, hogy az érintett természeti területre jelentős hatással lesz. Tekintettel különösen az elővigyázatosság elvére, ilyen veszély akkor áll fenn, ha objektív tényezők alapján nem zárható ki, hogy az adott terv vagy program jelentős mértékben hat az érintett területre (lásd a C-6/04. sz., *Bizottság kontra Egyesült Királyság* ügyben 2005. október 20-án hozott ítélet [EBHT 2005. I-9056.] 54. pontját).”

Az elővigyázatosság elvének egy másik környezetvédelmi – felszíni víz szennyezése – esetben történt konkrét alkalmazása még jobban rámutat az elv kiterjesztő értelmezésére, hiszen a Bíróság egy tudományos bizonyíték elfogadhatóságával kapcsolatban is nyilatkozott:<sup>164</sup>

„32. Vitathatatlan, hogy a Szajna öblében lévő vizekben egyrészt a tápanyagok, különösen az egyre növekvő mennyiségben bekerülő nitrogénvegyületek feldúsulása, másrészt az algák és magasabb rendű növények felgyorsult szaporodása tapasztalható (lásd a C-258/00. sz., *Bizottság kontra Franciaország* ügyben 2002. június 27-én hozott ítélet [EBHT I-5959.] 64. pontját).

33. A Bizottság által bemutatott valamennyi jelentés és tanulmány – különösen a Philippe Cugier által a Caeni Egyetemen 1999-ben megvédett, „Modélisation du devenir à moyen terme dans l'eau et le sédiment des éléments majeurs (N, P, Si) rejetés par la Seine en baie de Seine” [A Szajna által a Szajna öblében lerakott főbb elemeknek (N, P, Si) a vízben és az

163 C-98/03. sz. ügy, *Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság*, 2006. január 10. (ECR 2006 I-00053)

164 C-280/02. sz. ügy, *az Bizottság kontra Francia Köztársaság*, 2004. szeptember 23. (ECR 2004 I-08573)

üledékben történő fejlődésének középtávú modellje] című doktori értekezésben kifejtett ökológiai modellre vonatkozó tanulmány – azt a következtetést vonja le, hogy ok-okozati összefüggés van a Szajna öblébe jutó tápanyagok mennyisége és relatív aránya, valamint a növényi planktonok e területen minden évben megfigyelhető virágzása között.

34. Ami a francia kormánynak azt az érvét illeti, hogy P. Cugier dolgozata egy tökéletlen 3D-s ökológiai modellen alapul, emlékeztetni kell arra, hogy a Közösség környezetvédelmi politikája az EK 174. cikk értelmében az elővigyázatosság elvén alapul. Jelen esetben, a rendelkezésre álló tudományos és műszaki adatok alapján, a Szajna öblébe bekerülő tápanyagok és a növényi planktonoknak a területen tapasztalható felgyorsult elszaporodása közötti okozati összefüggés valószínűségi foka elegendő a 91/271 irányelvben lefektetett környezetvédelmi intézkedések megköveteléséhez – feltéve hogy az eutrofizáció egyéb kritériumai is teljesülnek.”

*Az elővigyázatosság elve a fentiek értelmében túllép a megelőzés elvének keretein, amennyiben a következmények bizonyíthatóságának szintjét szállítja le, megelégedve a tudományos bizonytalansággal (scientific uncertainty), illetve más megközelítéssel, a valószínűséggel a bizonyosság helyett. Ugyanakkor ez a tudományos bizonytalanság nem azonosítható a megalapozatlansággal, valamilyen ok-okozati kapcsolatot feltételezhetünk, amelynek háttérben kockázatelemzési módszerek állnak. Az elővigyázatosság elvét a Bíróság egyértelműen a környezetvédelmen túli területekre is kiterjesztette, mindarra, ahol magasabb érdekek, mint az emberi egészség kerülhetnek veszélybe az elv alkalmazása nélkül. Az elv tehát mára a Közösség általános jogelvévé vált. Az elvből pedig következik az is, hogy lehetőséget ad a Közösség, illetve ebből következően a tagállamok számára is, hogy védelmi intézkedéseket tegyenek anélkül, hogy ki kelljen várni, hogy a kockázat léte és súlyossága teljesen nyilvánvaló legyen.*

#### IV. Szennyező fizet

*A szennyező fizet elv már a kezdet kezdetektől alapvető elve a közösségi környezetpolitikának, majd környezetjognak. Az Első Akcióprogram is tartalmazta, sőt nem sokkal később egy jogforrásban, még hozzá tanácsi ajánlásban is megfogalmazást nyert. Tekintettel arra, hogy az akkori EGK ajánlás valójában az OECD hasonló dokumentumának átvétele, vizsgálódásunkat is ezzel kezdjük. Az OECD még 1972-ben közzétette az elvvel kapcsolatos ajánlását,<sup>165</sup> amelynek 4. bekezdésében olvashatjuk a következőket: „Az elv, amelyet a szennyezés megelőzésével és kezelésével kapcsolatos költségek allokálására kell használni, annak érdekében, hogy a szűkös környezeti erőforrások racionális használat ösztönözzük és elkerüljük a nemzetközi kereskedelem és beruházások terén a torzulásokat, a szennyező fizet elve. Ez az elv azt jelenti, hogy a szennyező a fent leírt, a közigazgatási hatóság által elrendelt intézkedések költségeit viseli, annak érdekében, hogy a környezet elfogadható állapotát biztosítsa. Más szavakkal, az ilyen intézkedések költségei meg*

<sup>165</sup> Guiding principles concerning international economic aspects of environmental policies, C(72) 128.

kell jelenjenek azon áruk és szolgáltatások költségei között, amelyek szennyezést idéznek elő a termelés és/vagy fogyasztás során.”

*A szennyező fizet elvet az EGK először 1975-ben határozta meg ajánlásában.*<sup>166</sup> Az ajánlás mellékletének első bekezdésében – a Bizottság kommunikéje a Tanácsnak a közigazgatási hatóságok eljárásának és a költségek allokálásának kérdéseiről – az elv alap gondolata jól körülhatároltan jelenik meg: „A szennyezés elleni fellépés költségeinek a szennyezőkre háritása ösztönzőként hat a szennyezés csökkentése irányában, illetve abban, hogy kevésbé szennyező termékeket és technológiákat alkalmazzanak, ami lehetővé teszi a környezeti erőforrások ésszerűbb hasznosítását. Emellett mindez megfelel a hatékonyság és egyenlőség gyakorlatának is.”

Az elvet – amely az előzőek alapján eleinte még kissé szűkebb értelmezett volt – azóta egyre komplexebb módon értelmezzük. Jó példa erre egy ugyancsak az OECD által ihletett anyag, az első ajánlás után 20 évvel:<sup>167</sup> „A szennyező fizet elv [...] magában foglalja általában azt az elvárást, hogy a szennyező fedezze a szennyezés megelőzésének és kezelésének költségeit, függetlenül attól, hogy ezen költségek a szennyezőanyagok kibocsátására kivetett díjak eredményei, vagy bármely más alkalmas gazdasági eszköz közbenjöttével, vagy pedig egy közvetlen szabályozásra válaszul jelennek meg, amelyek a szennyezés csökkentésére irányuló kötelezést jelentenek.” Nyugodtan mondhatjuk azt is, hogy az elv mai értelmezése a szennyezési folyamat – sőt ezt a folyamatot sokkal inkább nevezhetjük környezethasználatnak, hiszen nem feltétlenül kell jogellenes magartásra gondolni – teljes spektrumát átfogja, a megelőző lépésektől az utógondozásig, megfelelően az életciklus vizsgálatok alap gondolatainak. A környezethasználat tevékenységének minden lépéséhez kapcsolható valamilyen költségkihatással járó követelmény, akár közvetve, akár közvetlenül.

Nem első alkalommal említjük a Standley és Metson ügyet, a brit farmerek nitrátszennyezéssel kapcsolatos jogesetét,<sup>168</sup> amelynek egyik alapvető hivatkozása a szennyező fizet elvére vonatkozott. Függetlenül attól, hogy az adott előzetes döntéshozatali eljárásban a már elmondottak szerint nem bizonyult igaznak a felperesek érvelése, a kapcsolódó okfejtés ezúttal is hasznos tanulságot jelent:

„43. Másodsor, azt terjesztették elő, hogy az irányelv megsérti a szennyező fizet elvét, amelyet az EK Szerződés 130r cikk (2) bekezdése tartalmaz, arra hivatkozással, hogy a farmereknek maguknak kell a vizek nitráttartalma 50 mg/l alá csökkentésének költségeit viselni, még akkor is, ha a mezőgazdaság a kérdéses nitrátoknak csak egyik forrása, míg a többi forrás mentesül a pénzügyi teher alól.

[...]

51. Ami a szennyező fizet elvét illeti, elegendő azt leszögezni, hogy az irányelv nem jelenti azt, hogy a farmereknek kellene vállalniuk azon szennyezés felszámolásának terheit, amelyhez nem is járultak hozzá.

166 Council Recommendation 75/436/Euratom, ECSC; EEC regarding cost allocation [...] and action by public authorities on environmental matters

167 Note on the Implementation of Polluter Pays Principle (OECD, Paris, 1974) In *Environmental Pollution Control*, by J. McLoughlin–E. G. BELLINGER, (International Environmental Law and Policy Series) Graham and Trotman–Martinus Nijhoff, 1993, 146.

168 C-293/97. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás Standley és Metson és Társaik valamint a Korona és az Egyesült Királyság mezőgazdasági és környezetvédelmi minisztere elleni ügyben, 1999. április 29. (ECR 1999 I-02603)

52. Amint jelen ítélet 46. és 48. bekezdéseiben is rámutattunk, a tagállamoknak figyelembe kell venniük a szennyezés más forrásait is, akkor, amikor végrehajtják az irányelvet és – figyelemmel a körülményekre – nem terhelhetik meg a farmereket szükségtelen szennyezéscsökkentési költségekkel. Ennek fényében, a szennyező fizet elv az arányosság elvét is tükrözi, amellyel kapcsolatban a Bíróság már korábban kifejtette álláspontját. (jelen ítélet 46–50. bekezdései).”

*A szennyező fizet elv a joggyakorlatban nehezen alkalmazható közvetlenül. Elvként jelentése messze nem csupán a bekövetkezett károk, szennyezések felszámolásához, az esetleges kártérítéshez kapcsolódik, hanem minden olyan teherhez – legyen az anyagi természetű vagy kötelezettségben, feladatban megnyilvánuló teher – amely a környezethasználatok következményeinek megelőzéséhez, csökkentéséhez, ellenőrzéséhez, illetve esetleg felszámolásához járulnak hozzá, akár aktív, akár passzív módon.*

## V. A védelem magas szintje

Amint azt már említettük, *nehéz gyakorlati síkon megközelíteni ezen elv jelentését.* A 130r. [174.] Cikkely 2. bekezdésébe az Unió Szerződés vezette be a védelem magas szintjét, a környezetpolitika általános alapelvi szintjére emelve, a Közösség minden környezeti politikai tevékenysége elé állítva követelményként. Az új 2. bekezdésben a védelem magas szintjének célul tűzése mellett a Közösség különböző régióinak eltérő helyzetére is tekintettel kell lenni, tehát nem alkalmazható a védelmi szint minőségi követelménye, ha az aránytalan terhet jelent a gazdaságilag fejletlenebb régiókra. A magas szintű védelem a Szerződés további módosításaiban ezzel párhuzamosan megjelenik a harmonizációs szabályok között, 100a. [95.] cikkelyben, majd az általános rendelkezések közé kerül.

*Az elvnek tehát közvetlen követelményt jelentő tartalmat nem tudunk megfogalmazni, már csak azért sem, mert a Közösségben legalább három eltérő környezetvédelmi követelményi szintet megjelenítő tagállam-csoport van, így az ún. 'északi' államok már csatlakozáskor magasabb szintű követelményrendszerrel rendelkeztek, míg a 'déli' államok számára a környezetvédelem nem jelent megfelelő prioritást, illetve az újonnan csatlakozók között sem mindenütt érvényesül a magas szintű védelem.*

A Lisszaboni Szerződéssel<sup>169</sup> az Unió jogrendszerébe beiktatni tervezett Alapjogi Karta<sup>170</sup> sem feledkezik meg az elvről:

„37. cikk Környezetvédelem

A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni a uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.”

Természetesen ez az elv is megjelenik alkalmanként az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatában, egyebek között az ózonréteget pusztító anyagokkal kapcsolatos

169 CIG 14/07, OJ 306, 17/12/2007

170 2007/C 33/01

rendeletre fűződő jogértelmezési kérdésekben, amelyek esetünkben két cég között merültek fel az adott anyagok használatára vonatkozó tilalmakkal kapcsolatban.<sup>171</sup> A védelem magas szintjére vonatkozóan a következők állapíthatók meg:

„48. Ami a követelményi oldalt illeti, meg kell jegyezni, hogy a Rendelet a magas szintű védelmet biztosítja. A preambulum 5. és 6. bekezdéséből nyilvánvaló, hogy a tudományos bizonyítékok fényében, és arra tekintettel, hogy teljesíteni kell a Közösség kötelezettségvállalását a Bécsi Egyezmény és a Montreáli Jegyzőkönyv második módosítása terén, a Rendelet célja, hogy olyan intézkedéseket fogadjon el, amelyek különösen a HCFC-k használatát ellenőrzik. A hatodik bekezdés ezen túlmenően azt állítja, hogy a tudományos bizonyítékok fényében egyes esetekben indokolt olyan ellenőrzési intézkedéseket is bevezetni, amelyek szigorúbbak, mint a Jegyzőkönyv második módosításában található. A HCFC-k használatának az 5. cikk (1) bekezdés szerinti megtiltásával tehát szigorúbb intézkedést vezetünk be, mint ami a nemzetközi kötelezettségekből adódik, és ezzel a Közösség nem sérti meg a magas szintű védelem elvét, amelyet a Szerződés 130r cikk (2) bekezdése fogalmaz meg.

49. Végezetül, amíg az vitathatatlan, hogy a Szerződés 130r cikkének (2) bekezdése megköveteli, hogy a Közösség környezeti politikája a magas szintű védelemre irányuljon, ez a védelmi szint, a kérdéses rendelkezéssel való összeegyeztethetőség érdekében nem jelenti a technikailag elérhető legmagasabb szintet. [...]”

A fenti jogeset tehát inkább arról az oldalról vizsgálja a kérdést, meddig is nem kell elmenni, mert azt nehéz megfelelően értelmezni, meddig is terjed, mit is jelent közvetlenül a védelem magas szintje. „Ezen elv végrehajthatósága korlátozott, mint amint az kitűnik az EK 174. cikk (2) bekezdéséből is. Az európai politikának „törekednie kell” a magas szintű védelemre „figyelemmel a Közösség különböző régióinak helyzetéből adódó különbségekre.”<sup>172</sup>

## VI. Az integráció elve

Az integráció kérdése valójában a közösségi környezetvédelmi szabályozás kezdetétől lényegi kérdésnek számít, eleinte a vonatkozó környezeti címen belül megjelenve, majd a Szerződés általános rendelkezéseinek sorába lépve. A kérdést jól foglalja össze a Hatodik Akcióprogram középtávú felülvizsgálata érdekében készült hatásvizsgálat:

„A politikai integráció a fenntartható fejlődés irányába történő fejlődés előfeltétele. Más EU politikáknak a környezet és a kapcsolódó emberi egészség elérendő céljait figyelembe kell venniük (tisztta levegő, megfelelő víz, stb.). Az integráció a legfontosabb motorja annak, hogy a Fenntartható Fejlődés Stratégiának gazdasági, szociális és környezeti dimenziói kölcsönösen támogassák egymást. A politikai integráció alkalmas módon irányítja a

171 C-284/95. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Safety Hi-Tech Srl és a S. & T. Srl közötti ügyben, amely egy békéltető testület előtt merült fel (Giudice di Pace di Genova), 1998. július 14. (ECR 1998 I-04301)

172 JANS-VEDDER i. m. 37.

figyelmet a költséghatékony módszerek fejlesztésére és létrehozhat *win-win* lehetőségeket, pl. foglalkoztatást teremthet. EU szinten a környezetvédelem integrációjának fontossága az EK Szerződés 6. cikkében jelenik meg, amely azt írja elő, hogy „a környezetvédelmi érdekeket integrálni kell a Közösség más politikáinak meghatározásába és végrehajtásába [...] különös figyelemmel a fenntartható fejlődés elősegítésére”. [...] Az elmúlt időszak eredményei több szektorban javulást hoztak, különösen a mezőgazdaságban, [...]”<sup>173</sup>

A fenti hatásvizsgálatra alapozódó Kommuniké<sup>174</sup> már egy kicsit élesebben fogalmaz, amikor a fent már említett mezőgazdaság, mint sikertörténet mellett megemlíti: „Mindenesetre, a környezeti megközelítések más területeken való integrációja már kevésbé volt sikeres. A Cardiff-folyamat – amelyet 1998-ban kezdeményeztek az ilyen típusú integráció intézményesítése érdekében – nem felelt meg a várakozásoknak.”

Mindezek révén azonban nem csoda, ha aligha számíthatunk az integráció elvének megjelenésére az Európai Bíróság gyakorlatában, hiszen *az egész közösségi politika is csupán törekszik – nem túl nagy sikerrel – ezen elv tényleges érvényesítésére*. Emellett nem feledkezhetünk meg arról, hogy az integrálás más politikákba, avagy a döntéshozatalban való figyelembevétel önmagában sem teremt jogi kötelezettséget, az elv érvényesüléséhez nincs meg a szükséges mérce. Más a helyzet akkor, ha az integrációt szolgáló egyes sajátos közösségi jogintézményeket<sup>175</sup> vizsgáljuk, amelyek már közvetlen jogi elvárásokat támasztanak, és amelyek ily módon visszahatnak az integráció elvének érvényesülésére. Mindezek az intézmények természetesen elvárják a tagállamok általi átvételt, illetve a bennük foglalt követelmények érvényesülését, ugyanakkor azonban a kapcsolódó jogesetek értelmezései között az integráció elve, mint háttér kevésbé jelenik meg, sokkal inkább a megvalósítás egyéb, kézzelfoghatóbb elemeire irányul a figyelem.

A jogesetekben aligha találjuk nyomát az integrációnak, vagyis talán *ezt a legnehezebb lefordítani a mindennapi jogalkalmazás, jogkövetés területére*. Az elv a környezetpolitika és a jogalkotás szintjén értelmezhető igazán. Amennyiben azonban az integráció gyakorlati megvalósításának kérdéseit vizsgáljuk – környezeti hatásvizsgálat, stratégiai hatásvizsgálat, IPPC –, akkor már sokkal több keresnivaló lehet a tényleges jogalkalmazás terén is, de ezen esetekben közvetlenül a mondott jogi eszközökhöz viszonyítva.

173 Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme – Impact Assessment {COM(2007)225 final}, {SEC(2007)547}, 18–19.

174 COM(2007) 225 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme, 15.

175 Gondolhatunk itt különösen a következőkre:

- A Tanács 85/337/EGK irányelve (1985. június 27.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról és annak módosításai
- Az Európai Parlament és a Tanács 2003/35/EK irányelve (2003. május 26.) a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról

## VII. Legkisebb szigor vagy védelmi záradék

A legkisebb szigor klauzulája, illetve a részben hasonló lehetőséget teremtő – az eltérés lehetőségét biztosító – védelmi záradék nem a Szerződés sajátos találmánya a környezetjogban. „A védelmi záradékok a közösségi környezetjogban megtalálhatók voltak jóval azelőtt, hogy a Szerződés 174. cikk (2) bekezdését, illetve 95. cikk (9) bekezdését<sup>176</sup> beiktatták volna. A Közösség irányelveinek vagy rendeleteinek jelentős része tartalmazott ilyen védelmi záradékot, amely lehetővé tette a tagállamok számára, hogy egészségügyi vagy környezeti okokból eltérjenek a közösségi követelményektől.”<sup>177</sup>

Az Egységes Európai Okmány 130t. [176.] cikke tartalmazta viszont elsőként a *legkisebb szigor klauzuláját*, amely az idők folyamán némi változáson ment keresztül.<sup>178</sup> Alapvetően most is azt mondja ki, hogy „bármely tagállam a jelen Szerződéssel összeegyeztethető szigorúbb védelmi szabályokat tartson fenn, vagy vezessen be.” A tagállamok tehát eltérhetnek a közösségi elvárásoktól, de kizárólag a nagyobb szigor irányában. A közösségi szabályt egyebekben nem változtathatják meg. Nem szabad megfélemlíteni egyben arról, hogy alapvető – és nem csupán környezetvédelmi – elvárás a nemzeti jogokkal szemben, hogy nem vezethetnek diszkriminációra, vagy nem lehetnek kereskedelmi korlátozás eszközei sem. A környezeti szabályozás hatáskörei e cikkely szerint is megoszlanak a Közösség és a tagállamok között. A Bizottságot természetesen tájékoztatni kell az eltérésről.

A *védelmi záradék* pedig a fentiek alapján a 174. cikk (2) bekezdésében,<sup>179</sup> illetve 95. cikk (10) bekezdésében<sup>180</sup> jelennek meg, ahol az utóbbi végleges formáját az Amszterdami Szerződés adta meg, amely lényeges változásokat vezetett be a belső piac működése előtti akadályok elhárítását célzó környezeti jogharmonizáció terén is. A módosított 100a. [95.] cikk (4) bekezdése<sup>181</sup> és az új (5) bekezdés<sup>182</sup>

176 Ez a bekezdés jelenleg a 95. cikk (10) bekezdése

177 KRÄMER (2003<sup>5</sup>) i. m. 133.

178 A hatályos rendelkezés: „A 175. cikk alapján elfogadott védintézkedések nem akadályozzák a tagállamokat szigorúbb védintézkedések fenntartásában vagy bevezetésében. Ezeknek az intézkedéseknek összeegyeztethetőnek kell lenniük e szerződéssel. Az intézkedésekről értesíteni kell a Bizottságot.”

179 A bekezdés második része vonatkozik a védzáradéokra, az első rész az elveket tartalmazza: „Ebben az összefüggésben a környezetvédelmi követelményeknek megfelelő harmonizációs intézkedések adott esetben egy védzáradékot foglalnak magukban, amely felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy nem gazdasági jellegű környezetvédelmi okokból közösségi ellenőrzési eljárás alá tartozó ideiglenes intézkedéseket hozzanak.”

180 A bekezdés hatályos szövege: „(10) A fentiekben említett harmonizációs intézkedések indokolt esetben védzáradékot tartalmaznak, amely felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy a 30. cikkben említett egy vagy több nem gazdasági okból, közösségi ellenőrzési eljárás alá tartozó ideiglenes intézkedéseket hozzanak.”

181 Ennek szövege: „(4) Ha azt követően, hogy a Tanács vagy a Bizottság harmonizációs intézkedést fogadott el, egy tagállam a 30. cikkben említett lényeges követelmények alapján vagy a környezet, illetve a munkakörnyezet védelmével kapcsolatosan szükségesnek tartja nemzeti rendelkezések fenntartását, ezekről a rendelkezésekről és a fenntartásuk indokairól értesíti a Bizottságot.”

182 Érdemes e rendelkezést is felidézni: „(5) Ezen felül, a (4) bekezdés sérelme nélkül, amennyiben egy harmonizációs intézkedésnek a Tanács vagy Bizottság által történő elfogadását követően valamely tagállam új tudományos bizonyítékon alapuló, a környezet vagy a munkakörnyezet védelmével kapcsolatos nemzeti rendelkezések bevezetését tartja szükségesnek az adott tagállamra jellemző olyan probléma miatt, amely a harmonizációs intézkedés elfogadása után merült fel, ezekről az előirányzott rendelkezésekről és bevezetésük indokairól értesíti a Bizottságot.”

egyértelművé tették, hogy a Tagállamok akár a Tanács, akár a Bizottság által elfogadott harmonizációs eszközöktől mind a már meglévő jogszabályaik alkalmazásával, illetve fenntartásával, mind pedig a közös norma elfogadását követően megalkotott új jogszabályokkal eltérhetnek.

A Bizottságot azonban nem csupán az eltérő norma megküldésével kell értesíteniük, hanem annak alapjairól is tájékoztatást kell adniuk. Ezen felül jelentős különbség van a meglévő és az új norma között. Az új tagállami szabályozás bevezetésének lehetősége ugyanis további feltételekhez kötött: az annak alapjául szolgáló, a környezettel vagy a munkahelyi környezettel kapcsolatos, az adott tagállamban speciális problémának a közösségi harmonizációs norma elfogadását követően kell felmerülnie, s új tudományos bizonyítékon kell alapulnia. Az új (5) bekezdés szigorú követelményeket állít a közös normától eltérni szándékozó Tagállam elé. Nevezetesen, a Tagállamnak bizonyítania kell, hogy az általa hivatkozott tudományos bizonyíték új, s hogy azt a közösségi norma elfogadásakor a Bizottság (valamint a Tanács és a Parlament) nem vette figyelembe. Az Amszterdami Szerződéssel bevezetett új (6) bekezdés a Bizottság számára 6 hónapos határidőt biztosít az eltérő tagállami norma jóváhagyására vagy elutasítására. Mindennek során vizsgálandó kérdés, hogy a tagállami jog nem képezhet akadályt a belső piac funkcionálása előtt. Ez jelentős korlátozást támaszt a közösségi jogharmonizációs normától eltérő tagállami szabályozás fenntartása vagy bevezetése elé. Ha a Bizottság a rendelkezésére álló 6 hónapos időtartam alatt nem dönt, a tagállami norma jóváhagyottnak tekintendő, de lehetőség van a határidő további 6 hónappal történő meghosszabbítására, amennyiben azt az ügy bonyolultsága indokolja, feltéve, hogy az emberi egészség veszélyeztetése nem áll fenn. A harmonizáció erősítése érdekében a (7) bekezdés alapján a Bizottság a közösségitől eltérő tagállami norma fenntartásának vagy bevezetésének jóváhagyása esetén köteles azonnal megvizsgálni, hogy vajon szükséges-e a közösségi jogalkotásnak a derogációs tagállami normához való adaptációja.

Az Elsőfokú Bíróság egyik ítéletében<sup>183</sup> a védzáradék – tehát a 95. cikkel kapcsolatos kérdések – tanulságos és teljes körű összegzését találjuk a Hollandia által bevezetendő egyes új dízelüzemű járművek által kibocsátott por közösségi határértékét idő előtt csökkenteni tervezett változások kapcsán. A vonatkozó részt teljes terjedelmében idézzük, mert jól példázza a kapcsolódó gondolatmenetet. Látható az ítéletből, hogy a fő kérdés a helyi sajátosságok léte vagy nem léte, amelyek kellően indokolnának tagállami eltérést. (Az ítélettel kapcsolatban a kötet lezárásakor tudomásunk szerint fellebbezés van folyamatban az ECJ-hez.)

„58. Az EK 95. cikk (4)–(7) bekezdése a tagállamokra és a Bizottságra ruházza a közös piac létrehozása vagy megfelelő működése érdekében elfogadott harmonizációs intézkedések alkalmazásától való eltérés hatáskörét, amennyiben a környezet vagy a munkakörnyezet védelme az ilyen eltérés szükségessé teszi.

59. Az ilyen célú nemzeti rendelkezések bevezetéséhez azokon a területeken, ahol már elfogadtak harmonizációs intézkedést, a tagállamnak az EK 95. cikk (5) bekezdése alapján igazolnia kell, hogy a nemzeti rendelkezések új tudományos bizonyítékokon alapulnak, és az adott tagállamra

<sup>183</sup> T-182/06. sz. ügy, Holland Királyság kontra Bizottság, 2007. június 27. (ECR 2007 II-01983)



jellemző olyan problémára reagálnak, amely a harmonizációs intézkedés elfogadása után merült fel.

60. Ez a védzáradék jellegű rendelkezés a közös piac szervezetének kiigazítását képezi, amelyet a Közösségben az emberek élet és munkakörülményeinek javítása céljából vezettek be, amely a Szerződésnek ugyanolyan alapvető célja, mint a jogszabályok harmonizálása.

61. A rendelkezés különösen azokra az esetekre vonatkozik, amikor valamely tagállam teljes területén vagy annak valamely részén olyan új jelenség merül fel, amely hátrányosan befolyásolja a környezetet vagy a munkakörnyezetet, amelyet nem lehetett figyelembe venni a harmonizált szabályok kidolgozása során, és amelyet nemzeti szinten azonnal orvosolni kell a közösségi szabályozás módosításának bevétele nélkül. A közösségi szabályozás módosítása ugyanis alkalmatlan lehet a megállapított probléma megoldására vagy a jelenség tisztán helyi jellege, vagy a helyi szintű különleges szabályok miatt, amelyek összeegyeztethetetlenek az új harmonizált szabály megtárgyalásával és annak hatálybalépésével járó várakozási idővel.

62. A közösségi harmonizációs intézkedés elfogadását követően felmerülő sajátos tagállami problémára vonatkozóan az EK 95. cikk (5) bekezdése kizárja tehát azt a lehetőséget, hogy annak alapján a harmonizált szabálytól eltérést megállapító nemzeti rendelkezéseket fogadjanak el azért, hogy szembeszálljanak a Közösségben jelen lévő, általános jellegű környezeti kockázattal.

63. Minden olyan probléma általános jellegű, azaz nem az adott tagállamra jellemző az EK 95. cikk (5) bekezdése értelmében, amely összességében hasonló módon jelentkezik valamennyi tagállamban, és ebből következően amelyet közösségi szinten harmonizált módon meg lehet oldani.

64. Az EK 95. cikk (5) bekezdésének helyes értelmezése érdekében a probléma nemzeti sajátosságának követelményét lényegében a helyi szinten felmerült nehézségek megfelelő megoldására alkalmazható szabályoknak a közösségi harmonizációra való alkalmassága vagy alkalmatlansága szemszögéből kell vizsgálni, mivel a megállapított alkalmatlanság indokolja a nemzeti intézkedések bevezetését.

65. A holland kormány tehát helyesen terjesztette elvileg elő, hogy a releváns rendelkezés értelmében ahhoz, hogy valamely probléma a tagállamra jellemző legyen, nem szükséges, hogy csak ezen egyetlen tagállam területén fennálló környezeti kockázatból eredjen. Az általános kockázat megvalósulásának összefüggésében ugyanis az előző pontokban hivatkozott esetekben a helyi sajátosságok sajátos problémának minősülhetnek.

66. Az azonban nem következik az iratokból, hogy a Bizottság a jelen esetben a környezetvédelmi problémák EK 95. cikk (5) bekezdésében szereplő nemzeti sajátosságának fogalmát arra az esetre korlátozta volna, amikor e problémák az értesítő tagállam területén fordulnak elő.

67. Ahogyan a holland kormány maga is rámutat a keresetlevél 34. pontjában, a Bizottság kifejezetten elfogadta a határozat 41. pontjában, hogy az éves nemzeti értékelő jelentések szerint Hollandiában 2003-ban nem voltak különösen jelentős túllépési problémák olyan másik tagállamokkal összehasonlítva, mint például Belgium, Ausztria, Görögország, a Cseh Köztársaság, Litvánia, Szlovénia és Szlovákia.

68. A TNO ezenkívül a jelentésének 31. pontjában rámutat arra, hogy a közúti szállítás nyilvánvalóan a por egyik döntő forrását képezi Hollandiában, de Hollandia ebben a tekintetben érzékelhetően nem különbözik olyan másik tagállamoktól, mint Belgium, Dánia, Franciaország, Németország és az Egyesült Királyság.

69. A TNO megjegyzi továbbá, hogy a dízelüzemű személygépkocsik százalékaránya más tagállamokkal összehasonlítva Hollandiában nem magas.

70. Végül a Bizottság úgy véli a határozat 42. pontjában, hogy egyáltalán nem tűnik bizonyosnak, hogy a Holland Királyság a többi tagállamhoz képest az 1999/30 irányelvben meghatározott határértékek betartására vonatkozó sajátos problémával állna szemben.

71. Nem tartható tehát fenn, hogy a Bizottság annak bizonyítását követelte meg a Holland Királyságtól, hogy az eltérés iránti kérelme indokolására hivatkozott környezeti levegő minőségének problémája kizárólag a holland területet érinti.

72. A holland kormánynak a sajátossági szempont értelmezésére vonatkozó érvelését ténybeli hiba miatt el kell tehát vetni.”

A legkisebb szigor klauzulája (minimum stringency clause), vagy a Szerződés más rendelkezési között az ennek sok tekintetben megfelelő védelmi záradék (safeguard clause), tehát ténylegesen a tagállamok eltérései, különösen szigorítási lehetőségeinek megítélése volt az egyik közvetlen tárgya a 'Dusseldorp' ügynek,<sup>184</sup> amelynek végkicsengése az, hogy a Közösség Bírósága nem fogadta el a mégoly tetszetős hulladékkezelési érveket sem, mert azok mögöttes környezeti tartalma nem igazolja az intézkedés szükségességét, sokkal inkább egy állam által támogatott monopólium védelmének lehetőségéről volt szó. Az eset rövid lényege, hogy a holland hatóságok nem engedélyezték a Dusseldorp nevű holland cégnek, hogy 2,5 millió kg hulladékot feldolgozásra juttasson ki Németországba, hanem ehelyett a többségi állami tulajdonban lévő égetőműben való égetést javasolták. Szerintük a kiviteli korlátozás indoka egyebek között a hosszú távú hulladékgazdálkodási terv megvalósításán kívül az önellátás és közelség hulladékgazdálkodási elveinek megvalósítása. A kérelmező nem hagyta annyiban a dolgot és holland bírósághoz fordult, hivatkozva különösen az EK hulladékszállításra vonatkozó szabályaira. A bíróság előzetes döntéshozatalt kért az ECJ-től, tekintettel arra, hogy a közösségi jog értelmezésének problémáját érzékelt.

A Bíróság határozatában így egyebek között az elveket is értelmezte, és alá húzta, hogy a közelség és önellátás olyan elvek, amelyek részben nem irányulnak a hulladék hasznosítására, részben pedig a Közösség szintjén értelmezendők. Összességében egyébként inkább az látszott beigazolódni, hogy pusztán gazdasági célok vezették a holland kormányt e rendelkezés elfogadásakor, mégpedig az, hogy fenntartsa az így monopóliumhelyzetbe kerülő hulladékártalmatlanító céget.

„48. Következésképpen a hulladék hasznosítási célú exportjára irányadó korlátozások, amelyeket Hollandiában bevezettek, nem voltak szükségesek az egészség és emberi élet védelmére, a Szerződés 36. cikkével összhangban.

184 C-203/96. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV és társai felperesek által a Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ellen indított ügyben, 1998. június 25. (ECR 1998 I-04075)

49. Így arra a következtetésre kell jutnunk, hogy az önellátás és közelség elveinek alkalmazásának az olyan hulladékok hasznosításra nézve, mint az olajsűrűk, célja és hatása az export korlátozása, jelen eset körülményeinek ismeretében nem igazolható azzal a kötelező követelménnyel, amelyet a Szerződés 36. cikke tartalmaz, nevezetesen az egészség vagy az emberi élet védelmének követelményével. A tagállam nem hivatkozhat tehát a Szerződés 130t cikkére, annak érdekében, hogy az önellátás és közelség elvét alkalmazza.

50. Ezen körülmények között tehát az első kérdésre adandó válasz az, hogy az irányelv és a rendelet nem értelmezhető úgy, hogy az önellátás és közelség elvét a hulladék hasznosítási célú szállítása esetére is alkalmazhatóvá tegye. A Szerződés 130t cikke nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy ezen elvek alkalmazását kiterjessék ezen hulladékokra, amikor világos, hogy olyan korlátot állítanak a szállítás elé, amit nem lehet igazolni sem a környezetvédelemre vonatkozó kötelező követelmény, sem pedig a Szerződés 36. cikkében megjelenő egyik eltérés alapján sem.”

A már fent jelzettek szerint mindehhez egy fontos gazdasági szempontot is hozzá kell érteni, ami önmagában is kérdésessé, de legalábbis megfontolandóvá teszi az egész holland eljárást:

„60. Egy tagállam területén a veszélyes hulladékok égetésére biztosított kizárólagos jogokat a maga egészségében úgy kell tekinteni, mint ami domináns helyzetet teremt a közös piac egy jelentős területén. (l. e hatásról a Case C-260/89 ügyet, ERT [1991] ECR I-2925, 31. bekezdés).”

Egy meghatározott közösségi szabályozás céljaival való összeegyeztethetőség, illetve a legkisebb szigor klauzulája együtt jelenik meg egy olyan, hulladéklerakással kapcsolatos jogesetben,<sup>185</sup> ahol a német tartomány fokozott feltételeket támasztott a lerakók irányában. A jogeset alaposan áttekinti az eltérés lehetőségét és indokoltságát, illetve az indokokat is értékeli. Előzetes megjegyzésként foglalja össze a Bíróság:

„27. Bevezetésként emlékeztetni kell, hogy a környezet területén a közösségi szabályozás nem irányoz elő teljes körű harmonizációt. Az EK 174. cikk ugyan megemlíti néhány elérendő közösségi célt, az EK 176. cikk azonban biztosítja a tagállamok számára a lehetőséget a szigorúbb védintézkedések elfogadására (C-318/98. sz., Fornasar és társai ügyben 2000. június 22-én hozott ítélet [EBHT 2000. I-4785.] 46. pontja). Az EK Szerződés 176. cikke az ilyen intézkedéseket csak azoktól a feltételektől teszi függővé, hogy összeegyeztethetőek legyenek az EK Szerződéssel, és értesítsék róluk a Bizottságot.”

A kérdéses eltérési lehetőség megítélése, illetve az eltérés és a közösségi jog összeegyeztethetősége ezt követően bontakozik ki az ítéletben:

„31. Az irányelv 5. cikke (1) bekezdésének értelmében a tagállamoknak nemzeti stratégiát kell kidolgozniuk a hulladéklerakóba kerülő biológiailag lebontható hulladékok mennyiségének csökkentésére. Ugyanezen ren-

185 C-6/03. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Deponiezweckverband Eiterköpfe és a Land Rheinland-Pfalz között folytatásban levő eljárásban, 2005. április 14. (ECR 2005 I-02753)

delkezés szerint e nemzeti stratégiáknak tartalmazniuk kell az irányelv 5. cikke (2) bekezdésében foglalt célok elérését szolgáló intézkedéseket. Ez utóbbi rendelkezés kimondja, hogy az említett nemzeti stratégiáknak elő kell írniuk, hogy a hulladéklerakókba kerülő hulladékot bizonyos százalékarányokkal csökkentsék bizonyos meghatározott időpontok előtt. E rendelkezések megfogalmazásából és szelleméből egyértelműen következik, hogy a tagállamok által elérendő minimum csökkentést állapítanak meg, valamint nem akadályozzák meg azt, hogy a tagállamok szigorúbb intézkedéseket fogadjanak el.

32. Ebből következik, hogy az EK 176. cikk és az irányelv biztosítják a tagállamok számára a szigorúbb védintézkedések elfogadásának a lehetőségét, amelyek meghaladják az irányelv által megállapított minimumokat (lásd, ebben az értelemben, a veszélyes hulladékokról szóló, 1991. december 12-i 91/689/EGK tanácsi irányelvvel [HL L 377. 20.] kapcsolatban a fent hivatkozott Fornasar és társai ítélet 46. pontját).

[...]

52. Ebből következik, hogy az alapügyben előfordulóhoz hasonló nemzeti intézkedés, amely a hulladéklerakóban elhelyezett hulladék mennyiségének csökkentését érinti, és amely a települési hulladéktól eltérő hulladéokra vonatkozik, az irányelvvel összhangban áll, és az EK 176. cikk értelmében egy szigorúbb védintézkedésnek minősül.”

Végezetül az ítéletet azért is nagy figyelemmel érdemes olvasni, mert közérthető módon összegzi azt is, mit is kell értenünk adott esetben a szigorítás irányába történő eltérés alatt, milyen lehetőségeket tartalmazott a német szabályozás és azok miként egyeztethetők tehát össze a közösségi joggal:

„56. Következésképpen az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az irányelv 5. cikkének (1) és (2) bekezdésével nem ellentétes egy olyan nemzeti intézkedés, amely:

- az irányelvnél szűkebb korlátokat állapít meg a biológiailag lebontható hulladékoknak a hulladéklerakóban való átvételére, még ha e korlátok olyan szűkek is, hogy szükségessé teszik a hulladéklerakóban való elhelyezést megelőzően a hulladékok biológiai-mechanikus kezelését vagy égetését,
- az irányelvnél rövidebb határidőket állapít meg a hulladéklerakóban elhelyezett hulladék mennyiségének csökkentésére,
- nemcsak a biológiailag lebontható hulladékokra vonatkozik, hanem a biológiailag le nem bontható szerves anyagokra is, és
- nemcsak a települési hulladéokra, hanem a települési hulladékkal azonos módon ártalmatlanítható hulladéokra is vonatkozik.”

A környezetjog számos területe igényli a közösségi szabályozást, amit jól érzékelhetünk a későbbiekben, a szubszidiaritás elvének értelmezése kapcsán. Ugyanakkor nem zárható ki, hogy a tagállamok fenntartsanak vagy létrehozzanak eltérő (védelmi záradék) vagy szigorúbb (legkisebb szigor kaluzulája) szabályokat, ha a környezetvédelmi érdekek indokolják. *Ezen eltérések vagy szigorítások azonban könnyen válhatnak a diszkrimináció eszközévé, ezért fokozott indokltságot, ellenőrzést igényelnek. Ezért kell az ilyen lehetőségeket a Közösség egész jogrendszerével összeegyez-*

*tetve vizsgálni*, fenntartva azonban a környezetvédelem magas szintjét, a környezetvédelem prioritását a gazdasági érdekekkel szemben. Egyéb jogi elvek is összefüggésbe hozhatók ezen elvvel, így az arányosság, a szükségesség, a jogbiztonság, stb. elvei.

## VIII. Arányosság elve

A közösségi jog általános alapelvei közé tartozik az *arányosság alapelve*, mely szerint a közhatóságok csak olyan mértékben alkalmazhatnak kötelezettségeket, amelyek a közérdek szempontjából *feltétlenül szükségesek* az adott intézkedés céljának eléréséhez. Az intézkedések következtében kedvezőtlenül érintettek terhei nem lehetnek aránytalanul súlyosak a közérdeket szolgáló előnyökhöz viszonyítva.

Az ún. „*dán palack*” ügy<sup>186</sup> a visszaváltható palackok tekintetében legalább annyira ismert környezeti jogi példa az arányosságra, mint a Cassis de Dijon eset<sup>187</sup> általában ugyanezre vonatkoztatva. Az érintett jog jelen esetben általános kérdést jelent, mégpedig a Szerződés 169. cikkelye alapján a Szerződés 30. cikkelye adta az alapot, külön sajátos környezetvédelmi hivatkozás nélkül. Tekintettel az ügy általános jelentőségére egy kissé részletesebb tárgyaljuk annak tartalmát.

Dánia 1981-ben a sör és az üdítőitalok forgalmazására olyan kötelezettséget vezetett be, hogy azokat csak visszaváltható palackokban lehet forgalmazni, mégpedig olyanokban, amelyeket a dán hatóságok előzetesen elfogadtak. Megtiltották a fém dobozok használatát. 1984-ben annyiban enyhítettek a rendelkezésen, hogy nem jóváhagyott palackban is lehetőséget adtak a forgalmazásra, annak érdekében, hogy a külföldi termelő kipróbálja a piacot, de csak két feltétellel: a forgalmazott mennyiség nem haladhatja meg a 3000 hektolitert, illetve betéti-visszatérítési rendszert kell kialakítani. A Bizottság 1982-ben kezdte az ügyet a hivatalos jelzés elküldésével, és 1986-ban kezdődött a peres eljárás, majd az Egyesült Királyság 1987-ben csatlakozott a Bizottság oldalán.

A kérdés az áruk szabad mozgása és annak korlátozási lehetősége a környezetvédelem szempontjából. A Bíróság ezzel kapcsolatban elvi élel ismét megálapította, hogy a környezet védelme olyan követelmény, amely korlátozhatja az áruk szabad mozgásának lehetőségét, amennyiben ez arányos a kívánt céllal. A Bizottság éppen az arányosságot nem látta bizonyítottnak. A betéti-visszatérítési rendszer követelménye így megfelel a környezetvédelem követelményeinek, ha az a cél, hogy újrahasznosítási rendszer révén csökkenjen a hulladék mennyisége. Az sem ellentétes e követelménnyel, hogy elvárják a hatóság által jóváhagyott palackok alkalmazását. Az viszont már kevésbé indokolható, hogy a külföldi termelőnek nem adnak lehetőséget arra, hogy a visszagyűjtési rendszert maga is megszervezze. A mennyiségi korlátozás pedig diszkriminatív jellegűnek tűnik.

A meglévő szigorú rendszer valóban hatékony lehet a hulladék keletkezésének megelőzése szempontjából, de az sem mondható, hogy a külön nem engedélyezett palackok forgalmazása kevésbé hasznos lenne, amennyiben egyébként az importáló vállalja a visszagyűjtést. Emellett azonban a külföldi áruk forgalma-

186 C-302/86. sz. ügy, Bizottság kontra Dán Királyság, 1988. szeptember 21. (ECR 1988 04607) 1 C.M.L.R. 619

187 C-120/78. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, Rewe-Zentral AAG kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. ügyben („Cassis de Dijon”) (ECR 1979 00649)

zása mennyiségi szempontból sem jelent olyan nagy terhet a meglévő rendszerre, amely ellensúlyozná az ennek révén a nemzetközi kereskedelemben beállott aránytalan korlátokat. A Bíróság tehát jogellenesnek és a Szerződés 30. cikkelyébe ütközőnek találta a 3000 hektoliteres korlátozást, mert az aránytalan a kitűzött célhoz viszonyítva.

*Az ügy arányossággal kapcsolatos lényegi megállapítása* tehát a következő volt:

„21. Mindazonáltal, a nem-szabályozott tároló edények visszavételének rendszere alkalmas a környezet védelmére, és ami az importot illeti, csak korlátozott mennyiségű italt érint, összevetve a Dániában fogyasztott ital mennyiségével, figyelemmel arra az importkorlátozó hatásra is, amelyet a visszaváltható edényzet követelménye előidéz. Ezen körülmények között az importőrök által behozott termékek mennyiségének korlátozása aránytalan az elérni kívánt céllal.”

A döntést a környezetvédelmi érdekek és az áruk szabad mozgásával kapcsolatos érdekek arányosítása egyik alapvető értékelésének tekintik. A környezetvédelmi érdekek ennek megfelelően ismét alkalmasnak bizonyulhatnak az árumozgás korlátozására, azonban csak az arányosság védelme és a diszkrimináció tilalma függvényében. Érdemes arra is kitérni, hogy az italos palackokra az ítélet idejében nem volt EK szabály. Ezért különösen fontos, hogy alapvetően a Bíróság nem kifogásolta ilyen tartalmú környezetvédelmi szabályok bevezetését. Sőt azt is aláhúzta, hogy a környezetvédelmi érdek alapvető érdek és az EK kötelezettsége annak védelme. Ugyanakkor a két érdek közötti egyensúly keresésében az áruk szabad mozgása annyiban maradhat meg, amennyiben annak korlátozására nem adhat okot a környezetvédelem lehető legmagasabb fokának célul tűzése. Tehát mindkét védett érdeknek engedni kell a másikkal szemben. Hozzá kell tennünk, hogy a környezetvédelem érdekei így is erősebben estek a latba. Ezt bizonyítja az is, hogy a Bíróság elfogadta a betéti-visszatérítési rendszer alkalmazásának szükségességét is.

Az Európai Bíróság ítéleteiben megfogalmazott *arányosság alapelvét* emelte a Közösség alapokmányába a Maastrichti Szerződés, a szubszidiaritás alapelvét megfogalmazó 3b. cikkely utolsó fordulataként: „A Közösség semmilyen tevékenysége nem lépheti át e Szerződés céljainak eléréséhez szükséges mértéket.” Az arányosság alapelvének a Szerződésbe emelése nem változtat annak értelmezésén, azonban jelzi a Tagállamok által érvényesítéséhez fűzött érdekek fontosságát. A Lisszaboni Szerződés által beiktatásni kívánt 3b cikk értelmében:

„3b cikk

(1) Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó. [...]

(4) Az arányosság elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.”<sup>188</sup>

Az arányosság elvének megértéséhez az eddig általánosan kialakult gyakorlat szerint *három ellenőrzési módszer* együttes alkalmazása alapján juthatunk közelebb:

188 (2007/2286(INI))

- a) a kérdéses intézkedés megfelelően szolgálja-e a jogos célkitűzést;
- b) az intézkedésnek szükségesnek kell lennie, elsődleges figyelemmel arra, hogy nincs kevésbé korlátozó lépés a cél elérése érdekében;
- c) az intézkedés arányos és kiegyensúlyozott legyen olyan értelemben, hogy bármely sérelem vagy korlátozás, melyet az intézkedéssel okoztak, megfelelően egyensúlyba álljon az elért előnyökkel (mégpedig jelen esetben a környezetvédelem számára elért előnyökkel), anélkül, hogy bármilyen diszkriminációt megengedne.

Az arányosság elve számos már jogesetben megjelenik, melyek közül az utóbbi időszak egyik ügyét emeljük ki, amit – a 'dán palack' ügy mintájára – akár 'német palack' ügynek is nevezhetünk.<sup>189</sup> A tényállás röviden: Németország új követelményként azt írta elő, hogy az újra nem hasznosítható, elsősorban műanyag, palackok forgalmazói számítsanak fel letéti díjat a palack után, ami arra ösztönöz, hogy megfelelő módon visszagyűjthető legyen a göngyöleg. Kivételt képez az olyan forgalmazó, amelyik az országos begyűjtési rendszerben vesz részt. A begyűjtési rendszerekre pedig a forgalmazott palackok arányában százalékos követelményeket is előírnak. Több egyéb jogi kérdés mellett – pl. annak egyértelmű megállapítása, hogy a kérdéses rendelkezés valóban szolgálja a környezetvédelem érdekeit – az arányosság problémája is felmerült, mégpedig azért, mert a rendszer bevezetését nem előzte meg kellő felkészülési idő, illetve a követelmények egyéb szempontjai (pl. a begyűjtési százalékok számítása) sem voltak kellően pontosak, így aránytalanul megnehezítik különösen a külföldi forrásból származó termékek forgalmazását. A cél jogosságának elismerése mellett az oda vezető út jelentette tehát a jogosan vitatható megoldást.

Az ítélet egyes részei kiválóan alkalmasak arra, hogy az arányosság elvét általában, illetve ennek az adott ügyre gyakorolt hatását, az adott üggyel való összevetését is nyomon követhessük.

„75. Ebből a szempontból emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a közösségi kereskedelem akadályozására alkalmas nemzeti intézkedések igazolhatóak a környezetvédelem feltétlenül érvényesítendő követelményeivel, amennyiben a szóban forgó intézkedések arányosak az elérni kívánt céllal. (a fent hivatkozott Bizottság kontra Dánia ítélet 6. pontja, a C-389/96. sz., Aher-Waggon ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet [EBHT 1998. I-4473.] 20. pontja).

[...]

78. Azonban ahhoz, hogy valamely szabályozás az arányosság elvével összhangban álljon, nemcsak azt kell vizsgálni, hogy a felhasznált eszközök alkalmasak-e a kitűzött cél megvalósítására, hanem azt is, hogy azok nem haladják-e meg azt a mértéket, amely e cél eléréséhez szükséges (lásd a C-284/95. sz., Safety Hi-Tech ügyben 1994. július 14-én hozott ítélet [EBHT 1998. I-4301.] 57. pontját).

79. E tekintetben meg kell említeni, hogy ahhoz, hogy a nemzeti szabályozás eleget tegyen ez utóbbi ismérvnek, elegendő átállási időt kell biztosítani az érintett termelőknek és forgalmazóknak arra, hogy az egyégenkénti betétdíj- és visszaváltási rendszer hatálybalépését megelőzően alkalmazkodhassanak az új rendszer követelményeihez.

<sup>189</sup> C-463/01. sz. ügy, Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 2004. december 14. (ECR 2004 I-11705)

80. Minthogy a VerpackV 9. cikke (2) bekezdésében előírt hat hónap – az egységenkénti betétdíj- és visszaváltási rendszer létrehozására irányuló kötelezettség bejelentése és az ilyen rendszer hatályba lépése között – nem elegendő ahhoz, hogy lehetővé tegye a természetesásványvíz-termelők számára, hogy termelésüket és az egyszerű használatos csomagolási hulladékkal való gazdálkodásukat az új rendszerhez igazítsák, mivel ezeket egyszerre kell létrehozni.

[...]

82. Így a VerpackV olyan helyzetet teremt, amelyben a hulladékgazdálkodási rendszer megváltozása határozatlan ideig túlzottan bizonytalan ahhoz, hogy az érintett ágazat gazdasági szereplői számára olyan egységenkénti betétdíj- és visszaváltási rendszer bevezetését írják elő, amely az új rendszer hatálybalépése időpontjának közzétételét követően rövid időn belül rendelkezésre áll.”

*Az arányosság elvének vizsgálata során egyértelmű, hogy annak megkülönböztető sajátosságát jelenti a más szabályozási célokkal való összevetés szükségessége, amelynek révén az egész kérdéskör igazi értelmet nyer. A legkisebb szigor klauzulája körében már idézett német hulladéklerakó esetben<sup>190</sup> erre is találunk megfontolásra érdemes választ:*

„61. Az EK 176. cikk szelleméből következik, hogy a szigorúbb intézkedések bevezetésével a tagállamok mindig egy közösségi jog által szabályozott hatáskört gyakorolnak, mivel ezen intézkedéseknek mindig összeegyeztethetőeknek kell lenniük a Szerződéssel. Mindamellett az elérendő védelem kiterjedésének meghatározását a tagállamokra bízta.

62. Ebben az összefüggésben, amennyiben az irányelv által előírt minimum követelmények végrehajtásának biztosításáról van szó, az arányosság közösségi elve megköveteli, hogy a nemzeti intézkedések a cél eléréséhez megfelelőek és szükségesek legyenek.

[...]

64. Következésképpen a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy amennyiben a Szerződés más rendelkezéseit nem érinti, az arányosság közösségi elve nem alkalmazható az EK 176. cikk alapján hozott olyan szigorúbb nemzeti védintézkedések esetében, amelyek a környezet terén meghaladják a közösségi irányelv által előírt minimum követelményeket.”

Az arányosság elve megfelelő értelmezésének szépen levezetett magyarázatát találjuk egy további, ugyancsak a csomagolási hulladékkal és Németországgal kapcsolatos jogesetben<sup>191</sup> is:

„75. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a közösségi kereskedelem akadályozására alkalmas nemzeti intézkedések igazolhatóak a környezetvédelem feltétlenül érvényesítendő követelményeivel, amennyiben a szóban forgó intézkedések arányosak az elérni kívánt céllal. (a fent hivatkozott Bizottság

190 C-6/03. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Deponiezweckverband Eiterköpfe és a Land Rheinland-Pfalz között folyamatban levő eljárásban, 2005. április 14. (ECR 2005 I-02753)

191 C-309/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co., illetve a S. Spitz KG és a Land Baden-Württemberg között folyamatban levő eljárásban, 2004. december 14. (ECR 2004 I-11763)



kontra Dánia ítélet 6. pontja, a C-389/96. sz., Aher-Waggon ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet [EBHT 1998. I-4473.] 20. pontja).

76. E tekintetben meg kell állapítani, hogy az üres csomagolások betét-díj- és visszaváltási kötelezettségének létrehozása elengedhetetlen eleme az olyan rendszernek, amely a csomagolások újrahasználatainak biztosítására törekszik (a fent hivatkozott Bizottság kontra Dánia ítélet 13. pontja).

[...]

79. Azonban ahhoz hogy valamely szabályozás az arányosság elvével összhangban álljon, nemcsak azt kell vizsgálni, hogy a felhasznált eszközök alkalmasak-e a kitűzött cél megvalósítására, hanem azt is, hogy azok nem haladják-e meg azt a mértéket, amely ezen cél eléréséhez szükséges (lásd a C-284/95. sz., Safety Hi-Tech ügyben 1994. július 14-én hozott ítélet [EBHT 1998. I-4301.] 57. pontját).

[...]

81. Megállapítható, hogy az olyan rendelkezés, mint a VerpackV – amely az egységenkénti betétdíj- és visszaváltási rendszer létrehozását a csomagolás-újrahasználattal arányától teszi függővé, és amely ökológiai szempontból kétségtelenül kedvező – csak abban az esetben felel meg az arányosság elvének, ha a csomagolóanyagok újrahasználataira ösztönözve, az érintett termelők és forgalmazók számára ésszerű átmeneti időt biztosít az ahhoz való alkalmazkodáshoz, és valamennyi termelő vagy forgalmazó számára biztosítja, hogy a csomagolásihulladék-kezelési rendszer megváltozásának időpontjában ténylegesen részt vehessen valamely működőképes rendszerben.”

Végezetül, az arányosság elvének szélesebb körű megközelítését találjuk egy olyan ügyben,<sup>192</sup> amelyben a fő kérdés, hogy Németország nem megfelelően teljesítette a hulladékcolajokra vonatkozó irányelv<sup>193</sup> azon elvárását, amely a regenerálásra, mint sajátos hasznosítási kérdésre helyezi a hangsúlyt. A regenerálással kapcsolatos követelmények nem megfelelő átvétele, illetve teljesítésének hiányosságai vádjára a német fél technikai, gazdasági és szervezési korlátokra utalt, és ez a hivatkozás nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, hiszen valójában megfosztaná az irányelvet eredeti értelmétől. Az érvelés egyik vonala ezzel összefüggésben az arányosság, mégpedig ezúttal az irányelv céljainak megvalósítása és a lehetőségek arányossága:

„41. Ennek megfelelően, a technikai, gazdasági és szervezési korlátokra utaló jogszabályhelyet a módosított 75/439. sz. irányelv más rendelkezéseinek fényében kell értelmezni, annak érdekében, hogy az irányelv hatályosulását a maga egészében biztosítsuk.

42. A korlátokra hivatkozó rendelkezést úgy kell értelmezni, mint az arányosság elvének kifejeződését; vagyis, a tagállamok kötelezve vannak arra, hogy megfelelő és arányos intézkedéseket tegyenek annak a célnak megvalósítása érdekében, hogy elsősorban biztosítsanak a hulladékcolajok regenerálás útján történő feldolgozásának, amely pozitív kötelezettség korlátja

192 C-102/97. sz. ügy, Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 1999. szeptember 9. (ECR 1999 I-05051)

193 A Tanács 75/439. sz. irányelve, 1975. június 16. amelyet módosított a Tanács 87/101. sz. irányelve, 1986. december 22. a hulladékcolajok ártalmatlanításáról.

a módosított irányelv 3. cikk. (1) bekezdésében hivatkozott technikai, gazdasági és szervezési nehézség.

43. Amennyiben, amint a német kormány állítja, a tagállamokban megjelenő technikai, gazdasági és szervezési körülmények automatikusan olyan korlátokat jelentenének, amely lehetetlenné tenné a módosított 75/439. sz. irányelv 3. cikk. (1) bekezdésében jelzett intézkedések elfogadását, akkor ezt a rendelkezést megfosztanánk minden gyakorlati hatásától, hiszen ez esetben a tagállamokra háruló kötelezettségek csak a status quo fenntartására vonatkoznának, azt eredményezve, mintha a 3. cikk. (1) bekezdése egyáltalán nem jelentene semmilyen eredeti kötelezettséget.”

*Az arányosság a célok és az azok elérésére szolgáló eszközök megfelelő egyensúlyát kívánja elvi szinten biztosítani, az indokolatlan korlátozások elkerülése, a jogbiztonság, a kiszámíthatóság érdekében is. A bírói gyakorlat pozitívuma, hogy a környezetvédelem követelményeit feltétlenül érvényesítendőnek tekintti, tehát eleve kedvező alappól indul ki.*

## IX. Közvetlen hatály

Az Európai Közösség és a közösségi jog nemzetekfeletti jellegének egyik meghatározó jellemzője a közösségi jog *közvetlen hatályának* az Európai Bíróság által kifejlesztett alapelve. A közvetlen hatályú közösségi jogi rendelkezések közvetlenül keletkeztetnek jogokat és kötelezettségeket anélkül, hogy szükség lenne a tagállamok végrehajtó aktusára, sőt még az esetleg ellentétes tagállami joggal szemben is. A közvetlen hatály elvéből következik, hogy az állampolgárok a Tagállamok bíróságai előtt hivatkozhatnak a közösségi jog rendelkezéseire az azokból származó jogaik érvényesítése érdekében, amelyeket a bíróságoknak védelmezniük kell. Mindezt tekintjük a közösségi jog vertikális közvetlen hatályának.

Nem minden közösségi norma rendelkezik közvetlen hatállyal, hiszen az általános jogdogmatikai követelmények értelmében egyrészt a Tagállamok által elismert, érvényes jognak kell lenniük, másrészt pedig alkalmasnak kell lenniük jogi hatály kiváltására, azaz az állampolgárok számára jogok keletkeztetésére. A közösségi jog közvetlen hatályának második követelménye különbséget tesz az egyes jogforrások között.

A Európai Bíróság először a *Római Szerződés egyes rendelkezéseivel* kapcsolatban állapította meg azok közvetlen hatályát, majd a másodlagos jogforrásokra is kiterjesztette az alapelvet, amit aztán a szerződéses rendelkezésekben tételesen is megjelent. A Simmenthal II. ügyben<sup>194</sup> a Bíróság magyarázata szerint a közvetlen hatály lényege, hogy minden nemzeti bíróság a közösségi jogot köteles alkalmazni annak teljességében, annak érdekében, hogy az állampolgárok ezáltal keletkezett jogait védje, illetve egyben azt is jelenti, hogy a nemzeti jog azon rendelkezéseit, amelyek ezzel ellentétesek, figyelmen kívül kell hagyni, függetlenül attól, hogy azok a közösségi jog elfogadása előtt vagy azt követően keletkeztek:

„21. Az előbb elmondottakból következik, hogy a nemzeti bíróságok a joghatóságuk alá tartozó ügyekben a közösségi jogot kell alkalmazniuk a

<sup>194</sup> C-106/77. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás az Amministrazione delle Finanze dello Stato és Simmenthal spa közötti eljárásban, 1978. március 9. (ECR 1978 00629)

maga teljességében és meg kell védjék azokat a jogokat, amelyeket e jog az egyéneknek biztosít, ennek megfelelően félre kell tenni a nemzeti jog bármely rendelkezését, amely ezzel ellentétben állhat, legyen az a közösségi jogot megelőzően vagy azt követően elfogadott jog.

Összegezve a fentieket:

„26. Az első kérdésre adott válaszból következik, hogy a nemzeti bíróságoknak kötelessége a közösségi jogrend által biztosított jogok védelme és nem szükséges, hogy ezen bíróságok azt várják, hogy az erre feljogosított nemzeti hatóságok a félretegyék akármely nemzeti rendelkezést, amelyik akadályozza a közösségi jog közvetlen és azonnali alkalmazását.”

*A rendelet közvetlen hatálya mára már nem kétséges, de az irányelvek rendelkezései esetében sem lehetetlen erről beszélni.* A másodlagos jogforrások közül tehát a rendelet közvetlen hatályát a Római Szerződés 249. (189.) cikke alapozza meg, amely szerint:

„249. cikk

Feladatai ellátása érdekében és e szerződés rendelkezéseinek megfelelően az Európai Parlament és a Tanács közösen eljárva, valamint a Tanács, illetve a Bizottság rendeleteket alkot és irányelveket bocsát ki, határozatokat hoz, ajánlásokat tesz vagy véleményt ad.

A rendelet általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

Az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.

A határozat teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl.

Az ajánlások és a vélemények nem kötelezőek.”

A Bíróság által kialakított és a jogtudósok által rendszerbe foglalt gyakorlat szerint *a közösségi jogi rendelkezések – különösen lényeges ez az irányelvek esetében – közvetlen hatálya alapvetően három kritérium együttes megléte alapján állapítható meg:*

- a rendelkezés világosan és egyértelműen megfogalmazott legyen;
- ne legyen semmilyen feltételhez kötve;
- ne függjön a Közösség vagy a tagállamok hatóságainak további végrehajtási aktusától.
- ehhez járul mintegy *negyedik kritérium*, hogy az adott rendelkezés akár közvetlen, akár közvetett módon az állampolgárokra, jogalanyokra is keletkezett jogokat, amelyeket azok a Tagállamokkal szemben érvényesíthetnek.

Amennyiben pedig irányelvről lenne szó, akkor a feltételek között *ötödikként* megjelenik az átvételre rendelkezésre álló határidő eltelte, illetve az adott jogi eszköz tekintetében nyugodtan mondhatjuk, eredménytelen eltelte.

Itt jegyezzük meg, hogy az irányelv esetében a közvetlen hatály lehetősége tehát általában nem adott, a Szerződés szándékolt célja az irányelv jogforrási formájával nem ez, hanem a tagállamok általi, tehát közvetett, végrehajtás. Ugyanakkor a fentiekben megfogalmazott feltételeknek értelmük van az irányelveknél is, és ha a tagállam nem megfelelően veszi át a közösségi jog rendelkezéseit, ugyan miért kellene a jogalanyoknak egy adott tagállamban kisebb mértékű jogvédelemre

számítaniuk, mint egy másikban – olyanban tehát, ahol az átvétel maradéktalanul megtörtént. Az irányelvek így, a kérdéses feltételek együttes fennállása esetén, kivételként, rendelkezhetnek vertikális közvetlen hatállyal. Egy további kérdés azonban még tisztázásra vár: vajon ez a lehetőség egy-egy irányelvre a maga egészében adott, vagy csupán azon rendelkezéseire, amelyek esetében valóban minden mondott feltétel megvalósul? A válasz valójában a kérdésben rejlik, tehát *nem egy adott irányelv egésze lehet közvetlen hatályú, hanem csak az a rész, amely esetében ezt indokoltnak lehet tekinteni.* Ez az értelmezés felel meg annak a jogforrástani alapnak is, amely főszabályként nem teszi lehetővé az irányelv ilyen értelmezését, csupán kivételként.

A fenti értelmezést fogalmazza meg egyértelműen az elhíresült British Gas ügy,<sup>195</sup> amelyre a hatóság/szervezet keretében részletesebben visszatérünk. A jogeset ugyan nem környezetvédelmi vonatkozású, megállapítását azonban itt is érdemes felidézni, mert a megfogalmazásból nem kétséges, hogy az irányelvek vertikális közvetlen hatálya nem az egész irányelvre vonatkozik: „18. A fenti megfontolások alapján, a Bíróság az esetek sorában kifejtette, hogy az irányelv feltétel nélküli és megfelelően pontos rendelkezéseit alkalmazni lehet olyan szervezetek vagy testületek ellenében is, amelyek hatóságnak minősülnek vagy az állam ellenőrzése alatt működnek, vagy sajátos felhatalmazásaik vannak azon felül a lehetőségeken felül, amelyek a magánszemélyek közötti rendes szabályokból erednének.”

A Bolzano repülőtér ügy<sup>196</sup> jó példája annak, hogy a környezetvédelem – jelen esetben a környezeti hatásvizsgálat tartalmi követelményeire vonatkozó – egyes részletes rendelkezései abban az esetben is alkalmazandóak, ha egy olasz regionális parlament ezzel nem összhangban álló módon jár el. A Bolzano-St. Jacob repülőtér 1925 óta mint katonai repülőtér használatos. Ennek potenciális turisztikai szerepét felismerve Bolzano autonóm tartomány 1992-ben regionális törvényt alkotott a repülőtér fejlesztését tartalmazó regionális fejlesztési tervről. Egyebek között a kifutópályát kellett bővíteni, irányítótornyot építeni, az oda vezető utakat kialakítani. A döntést az EK környezeti hatásvizsgálattal kapcsolatos irányelvére<sup>197</sup> alapozták, amely számos konkrét előírást tartalmaz a hatásvizsgálat eljárására és tartalmára nézve, illetve emellett egyrészt lehetőséget ad arra, hogy jogalkotási aktussal fogadjanak el létesítési terveket, másrészt ez esetben egyes eljárási feltételeket nem kell betartani – pl. kevésbé erőteljes a társadalmi részvétel szerepe. Az irányelv azonban úgy rendelkezik, hogy a jogalkotási aktus is feleljen meg az irányelv azon céljainak, amelyek a környezeti hatások feltárására vonatkoznak, tehát az alapvető információk különösen e körbe tartoznak.

Az adott ügyben környezetvédelmi szervezetek – így a WWF – az illetékes olasz közigazgatási bíróság előtt támadták meg a jogi aktust, arra hivatkozva, hogy számos tartalmi kérdéssel nem foglalkozik, holott ezeknek meg kellene jelenni a jogszabályi elfogadás esetén is. Így a zajhatásokkal és a levegőtisztaság kérdéseivel

195 C-188/89. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, A. Foster és társai kontra British Gas esetben, 1990. július 12. (ECR 1990 I-03313)

196 C-435/97. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a World Wildlife Fund (WWF) és Társai, illetve az Autonome Provinz Bozen és Társai közötti ügyben, 1999. szeptember 16. (ECR 1999 I-05613)

197 85/337/EEC Tanácsi Irányelv, 1985. június 27., egyes köz-és magánprojektek környezeti hatásainak vizsgálatáról [1985] OJ L 175/40, módosítva a 97/11/EC Tanácsi Irányelv által, 1997. március 3., OJ L 73/5 által

alig foglalkoztak, márpedig ezek egy repülőtér esetében meghatározó jelentőségűek. A tartományi törvényhozás véleménye szerint a jogalkotási aktus révén mindezek a követelmények nem kell hogy feltétlenül érvényesüljenek, ezért van az erre utaló kivétel. A közigazgatási bíróság előzetes döntéshozatalért fordult az EK Bírósághoz. A Bíróság megállapította, hogy a hatásvizsgálati eljárás tartalmi elemei kiemelkedően fontosak a környezet védelme és így a polgárok jogainak védelme szempontjából, és ennek a követelménynek csak akkor tud a szabályozás megfelelni, ha tartalmi követelményei érvényesülnek:

„44. Mindazonáltal az a tény, hogy a tagállamnak az előző bekezdésben hivatkozottak szerint mérlegelési joga van, önmagában nem elégséges indok arra, hogy egy tevékenységet kizárjon az irányelv által előírt hatásvizsgálati eljárásból. Ha nem ez lenne a helyzet, akkor a tagállamoknak az irányelv 4. cikk (2) bekezdésében biztosított mérlegelési jogköre felhasználható lenne arra, hogy egy egyedi projektet a hatásvizsgálati kötelezettségből kizárjanak, akkor is, ha annak természete, mérete vagy elhelyezkedése miatt jelentős környezeti hatása lehet.

45. Következésképpen, akármilyen módszert – legyen az akár jogalkotás általi meghatározás vagy egyedi vizsgálat – is válasszon a tagállam annak meghatározására, hogy egy egyedi projekt hatásvizsgálati kötelezettség alá esik-e, az alkalmazott módszer nem áshajta alá az irányelv céljainak érvényesülését, ami szerint egyetlen olyan projekt se kerüljön ki a hatásvizsgálati kötelezettség köréből, amelynek jelentős környezeti hatása lehetséges, hacsak a kérdéses projektet egy átfogó vizsgálat alapján nem lehet olyannak tekinteni, mint amelyik várhatóan nem idéz elő ilyen hatásokat.”

A környezeti hatásvizsgálat volt a központi kérdése annak az előzetes döntéshozatali eljárásnak,<sup>198</sup> amelyben a magánszemélyek lehetőségei, ennek kapcsán egyebek között a közvetlen hatály értelmezése is szerepet kapott. A lényeg e téren, hogy hivatkozhat-e a magánszemély közvetlenül az irányelvre, alapíthat-e erre jogot, olyan esetben, amikor a jogvita magánfelek érdekeit érinti, mégis e tekintetben *ez nem jelenti feltétlenül a horizontális közvetlen hatály kimondását, sokkal inkább a vertikális közvetlen hatály sajátos kiterjesztését*. A fő kérdés a jog megléte:

„54. A negyedik és ötödik kérdéssel, amelyeket célszerű együtt vizsgálni, az előterjesztő bíróság azt kérdezi, vajon az alapul szolgáló eljárás körülményeinek ismeretében egy magánszemély hivatkozhat-e a 85/337. irányelv 2. cikk (1) bekezdésére, illetve azzal együttes értelmezésben az 1. cikk (2) és 4. cikk (2) bekezdéseire, vagy a jogbiztonság elve az ilyen értelmezést kizárja.

A 85/337. irányelv 2. cikk (1) bekezdésének, azzal együttes értelmezésben az 1. cikk (2) és 4. cikk (2) bekezdéseinek közvetlen hatálya.

[...]

56. Az érvelés (mármint az Egyesült Királyság Kormányának érvelése – a Szerk. megjegyzése) szerint a jogbiztonság elve megakadályozza azt, hogy az irányelvek rendelkezései a magánszemélyekre kötelezettségeket telepítsenek. Számukra, az irányelv rendelkezései csak jogokat adhatnak (l.a

198 C-201/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a Korona, aki Delena Wells ügyében lépett fel és a brit Közlekedési, Onkormányzati és Regionális Ügyek Minisztérium közötti jogvitában, 2004. január 7. (ECR 2004 I-00723)

152/84 *Marshall* ügyet [1986] ECR 723, 48, bekezdés). Ennek megfelelően egy magánszemély nem hivatkozhat az irányelvre a tagállammal szemben, amikor a kérdés az Állam kötelezettsége, amely közvetlen összefüggésben van egy másik kötelezettséggel, amelyik, az irányelv értelmében, harmadik személyekre háruló kötelezettség. (L. ezzel összefüggésben a C–221/88 *Busnemi* ügyet, [1990] ECR I–495, 23–26. bekezdések és a C–97/96 *Daihat-su Deutschland* ügyet [1997] ECR I–6843, 24–26. bekezdések).

57. A másik oldalról, a kedvezőtlen továbbgyűrűző hatás, ami a harmadik személyek jogait érinti, önmagában nem igazolhatja azt, hogy emiatt ne tegyük lehetővé az egyén számára, hogy az irányelv rendelkezéseit egy tagállammal szemben felhozza, még akkor sem, ha az ilyen hatások bizonyosak (l. erre különösen a 103/88 *Fratelli Costanzo* ügyet [1989] ECR 1839, 28–33. bekezdéseket, a fent hivatkozott *WWF és Tsai* ügyet, 69. és 71. bekezdésekparagraphs 69 and 71, a C–194/94 *CIA Security International* ügyet [1996] ECR I–2201, 40–55. bekezdések, a C–201/94 *Smith & Nephew and Primecrown* ügyet [1996] ECR I–5819, 33–39. bekezdések, és a C–443/98 *Unilever* ügyet [2000] ECR I–7535, 45–52. bekezdések).

58. Az alapul szolgáló eljárásban a tagállam kötelezettsége, amely szerint a hatóságoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a kőbánya esetében a környezeti hatásvizsgálatot lefolytassák, nem kapcsolódik közvetlenül semmilyen olyan kötelezettséghez, amely a bánya tulajdonosra az 85/337. irányelv alapján hárulna. Az a tény, hogy a bányaművelést le kell állítani addig, amíg a hatásvizsgálat eredményét nem ismerjük, egyértelműen az állam kötelezettségének késedelmes teljesítéséből fakad. Ezt a következményt nem lehet, mint ahogyan azt az Egyesült Királyság Kormánya állítja, úgy értelmezni, mint ami megfordított közvetlen hatályt jelentene a bányatulajdonosok irányában.

[...]

61. Következésképpen, a negyedik és ötödik kérdésre a válasz csak az lehet, hogy az alapul szolgáló eljárás körülményeinek ismeretében, az egyénnek, amennyiben ez megfelelően értelmezhető, van lehetősége arra, hogy a 85/337. irányelv 2. cikk (1) bekezdésére, illetve azzal együttes értelmezésben az 1. cikk (2) és 4. cikk (2) bekezdéseire hivatkozzon.”

A Földközi-tenger szennyezés elleni védelméről szóló egyezmény (Barcelonai egyezmény), illetve az ehhez kapcsolódó, a Földközi-tenger szárazföldi eredetű szennyezés elleni védeleméről szóló jegyzőkönyv volt a jogvita alapja a francia halászok és a saint-chamas-i vízierőműnek a Berrei-tóba történő szennyvízki-bocsátásával kapcsolatos peres eljárásban.<sup>199</sup> A két nemzetközi dokumentumnak a Közösség is részese, így joggal várja el a rendelkezések betartását tagállamaitól is. Az ügyben a Bíróság így is kezelte a nemzetközi egyezményt és annak jegyzőkönyvét, és ennek következtében azok közvetlen hatályát vizsgálta nagy alaposággal, oly módon, hogy körüljárta a rendelkezések illetően értelmezésének lehetőségeit és feltételeit. Tekintettel az ügy érdekességére és az elemzés teljességére, a vonatkozó érvelést a maga egészében idézzük fel:

<sup>199</sup> C–213/03. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région és az Electricité de France (EDF) közötti eljárásban, 2004. július 15. (ECR 2004 I–07357)

„39. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a Közösség harmadik országokkal kötött megállapodásának rendelkezését közvetlenül alkalmazhatónak kell tekinteni, amennyiben – a megállapodás szövegére, valamint céljára és természetére tekintettel – világos és pontosan meghatározott kötelezettséget tartalmaz, amelynek végrehajtása vagy hatálya semmilyen későbbi aktusnak nincs alárendelve (lásd többek között a fent hivatkozott Demirel-ítélet 14. pontját és a C-171/01. sz., Wählergruppe Gemeinsam ügyben 2003. május 8-án hozott ítélet [EBHT 2003. I-4301.] 54. pontját). 40. Annak megítéléséhez, hogy vajon a Jegyzőkönyv 6. cikkének (3) bekezdése ezen kritériumoknak megfelel-e, mindenekelőtt annak szövegét kell vizsgálni.

41. E tekintetben megállapítható, hogy ez a rendelkezés világos, pontosan meghatározott és feltétel nélküli kötelezettséget ír elő a tagállamok számára, hogy a Jegyzőkönyv II. mellékletében felsorolt anyagok kibocsátását az illetékes nemzeti hatóságok olyan engedélyétől tegyék függővé, amely megfelel a Jegyzőkönyv III. mellékletébe foglalt rendelkezéseknek.

42. A Bizottság jogosan mutatott rá, hogy az a körülmény, miszerint az engedélyezésnél a nemzeti hatóságok a III. mellékletbe foglalt kritériumokat érintően mérlegelési joggal rendelkeznek, egyáltalán nem csökkenti az előzetes engedély nélküli kibocsátás – Jegyzőkönyv 6. cikkének (3) bekezdéséből eredő – tilalmának világos, pontosan meghatározott és feltétlen jellegét.

43. Ez a megállapítás a Jegyzőkönyv célja és természete alapján is alátámasztható.

44. A Jegyzőkönyv 1. és 4. cikke szerint ugyanis a Jegyzőkönyv célja az, hogy megelőzzék és csökkentsék a Földközi-tenger folyókból, part menti létesítményekből, tengerbe ömlő szennycsatornákból, vagy egyéb szárazföldi forrásból eredő szennyezését, illetve hogy küzdjenek az ilyen szennyezés ellen és ellenőrzésük alatt tartásuk azt. A Jegyzőkönyv 1. cikke – az Egyezmény 4. és 8. cikkébe foglalt kötelezettségek megismétlésével – ebből a célból a szerződő feleket arra kötelezi, hogy „minden szükséges intézkedést” megtegyenek.

45. A Jegyzőkönyv 6. cikkének (3) bekezdése, amely a II. melléklet szerinti anyagok kibocsátását előzetes engedélytől teszi függővé, hozzájárul ahhoz, hogy a tagállamok a jegyzőkönyv hatálya alá tartozó terület szárazföldi eredetű szennyezését visszaszorítsák. A fentieknek megfelelően tehát a rendelkezés közvetlen hatályának az elismerése éppen a Jegyzőkönyv célját szolgálja, és megfelel a Jegyzőkönyv természetének, melynek célja többek között a hatóságok mulasztása miatt keletkező szennyezés elkerülése.

46. A fenti megfontolások a Módosított Jegyzőkönyv 6. cikke (1) bekezdésének értelmezésére is vonatkoznak. Ennek a rendelkezésnek a nemzeti hatóságok által követendő, a „felek ülésein kialakított határozatokra és ajánlásokra” történő utalása nem kérdőjelezi meg az engedély nélküli kibocsátás tilalmának világos, pontosan meghatározott és feltétel nélküli jellegét. Ráadásul az 1999/801 határozattal jóváhagyott módosítások egyáltalán nem változtatták meg sem a Jegyzőkönyv célját, sem annak jellegét.

47. A fentiekre tekintettel az első kérdésre adandó válasz az, hogy a Jegyzőkönyv 6. cikkének (3) bekezdése, valamint – hatályba lépését követően

– a Módosított Jegyzőkönyv 6. cikkének (1) bekezdése közvetlen hatállyal rendelkezik, oly módon, hogy az említett rendelkezésekre valamennyi érintett személy közvetlenül hivatkozhat a nemzeti bíróságok előtt.”

*A közvetlen hatály elvének egyre nagyobb elterjedése, így az irányelvekre való kiterjesztése a közösségi jog érvényesülésének követelménye miatt vált indokolttá. Az irányelv esetében az a lehetőség, hogy a tagállami jogalkotás nélkül vagy éppen annak ellenére is hivatkozni lehessen annak egyes – ezt külön is hangsúlyoznunk kell! – rendelkezéseire, csak a megfelelő feltételek teljesülése esetében, a jogalanyok és a környezet jogainak védelmében lehetséges, tehát olyan esetekben, amikor az elv alkalmazásának szükségessége nem kétséges. A gyakorlat kialakította a közvetlen hatály alkalmazásának feltételeit, kereteit, amely elvet tehát kivételként lehet alkalmazni. A közvetlen hatály tehát vertikális, mellérendeltségi jogviszonyokban működik, horizontális módon nem alkalmazható, illetve nem közvetlenül, hanem csak az állami szervek közbenjöttével alkalmazható.*

## X. Szubszidiaritás

A szubszidiaritás alapvető szabályai mára az EU alkotmányos rendelkezései között szerepelnek, mint általános jogelv. A legegyszerűbben fogalmazva a szubszidiaritás azt kívánja meg, hogy a jogi normákat, illetve a határozatokat a lehető legalacsonyabb szinten hozzák, annak érdekében, hogy a hatalom minél közelebb maradjon azokhoz, akik felett a hatalmat gyakorolják. Természetesen a lehető legalacsonyabb szint önmagában még tartalmi értéket nem hordoz, tehát hozzá kell tennünk, hogy *a döntéshozatali szint meghatározásakor a probléma kezelésének lehetőségét, a megvalósíthatóságot, végrehajthatóságot is figyelembe kell venni, és ezzel együtt határozható meg a hatalomgyakorlás, döntéshozatal tényleges szintje.* Európai szinten – ahol az elvvel foglalkozunk – az elv a Közösség és a tagállamok közötti jogalkotói hatáskörök elkülönítésére is szolgál, azzal a céllal, hogy lehetőség szerint korlátozza a Közösség centralizáló törekvéseit, minél több hatalmat visszahagyva a tagállamoknak, valójában védelmezze a tagállamok szuverenitásának fennmaradó részét.

Az Egységes Európai Okmány 130r. [174.] cikkely 4. bekezdése még így szól:  
„4. A Közösség olyan mértékben folytat a környezetre vonatkozó tevékenységet, amelyben az 1. bekezdésben hivatkozott célok jobban valósíthatók meg Közösségi szinten, mint az egyes Tagállamok szintjén. Meghatározott Közösségi jellegű eszközök sérelme nélkül, egyéb eszközöket a Tagállamoknak kell finanszírozniuk és végrehajtaniuk.”

*A szubszidiaritás ebben a megközelítésben tehát a környezeti cselekvés szintjének körültekintő megválasztására utal, a hatékonyság – „jobban megvalósítható” – kritériumával megerősítve, alátámasztva. A szubszidiaritás nem jelentette a hatáskörök megosztásának gondolatát, csupán a tagállami vagy közösségi intézkedési lehetőség közötti választás megalapozását. „Ez nem hatásköri szabály, hanem olyan elv, amely a közösségi cselekvés előfeltételét határozza meg, és mint ilyen, jogi ereje van.”<sup>200</sup>*

200 KRAMER (2003<sup>b</sup>) i. m. 16.



„A hatáskörök megosztását önmagában a szubszidiaritás alapelve nem határozza meg. Nem lehetséges az, hogy pontosan megállapítsuk – a szubszidiaritás alapelvének alkalmazása segítségével –, hogy mely területek tartoznak az EK hatáskörébe és melyek a tagállamok hatáskörébe. Az ilyen rendszer veszélyeztetné az EU környezetvédelmi politikája céljainak alkalmazását. Sőt, még az sem tűnik lehetségesnek, hogy a hatáskörök igazságos elosztását pusztán a szubszidiaritás elvének tudományos elemzése alapján meghatározzuk.”<sup>201</sup>

A *Maastrichti Szerződés* által megfogalmazott szubszidiaritás alapelvének általánossá tétele a korábban speciálisan a környezeti politikára vonatkozó elvet a 130r. [174.] cikkely 4. bekezdéséből kiemelve, a Szerződés új 3b. [5.] cikkelyének második fordulataként fogalmazza meg, kiegészítve a harmadik fordulatban meghatározott arányosság alapelvével:

„A Közösség az e szerződésben ráruházott hatáskörök és a számára kijelölt célkitűzések keretén belül jár el.

Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a szubszidiaritás elvének megfelelően a Közösség csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók.

A Közösség intézkedései nem léphetik túl az e Szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket.”

Röviden összefoglalva, ez a rendelkezés tehát általában a *Közösség kiegészítő, másodlagos kompetenciájára utal, de ez sem értelmezhető kizárólagosan*, hanem inkább tekinthető a Közösség cselekvését irányító általános elvnek vagy iránymutatásnak, amely a megfontolt cselekvést követeli meg. E gondolat tehát a szubszidiaritás sokat emlegetett klauzulája, amelyet kiegészít a harmadik fordulatban meghatározott arányosság alapelve. Ilyen megoldással a szubszidiaritás kívánalma erősebb megszorítást tartalmaz, a Közösség tevékenységét csak akkor és olyan mértékben teszi lehetővé, amennyiben a tevékenység céljai nem érhetők el kielégítően a tagállamok által és jobban érhetők el a Közösség által. Annak eldöntése, hogy a tervezett környezeti tevékenység céljai közösségi vagy tagállami szinten érhetők-e el jobban, minden esetben külön-külön az összes tényező vizsgálata alapján történhet. Mindenesetre az alapelv környezetvédelmi jelentéstartalma alaposabb vizsgálatot igényel, amire a következőkben visszatérünk.

A környezeti vonatkozások elemzése előtt mintegy kiindulási pontként *nézzük az általános verdiktet*, amely a szubszidiaritás elvének legfontosabb következményeire vonatkozik:

- a közösségi jogkör a nemzeti jogkörhöz képest a kivételt jelenti, tehát a Közösség akkor járhat el, ha erre felhatalmazása van;
- az elv elég rugalmas ahhoz, hogy a közösségi beavatkozás szükségességének igényéhez mérjük;
- természetesen az elv szóba sem kerül a belső piac alakításának azon területein, ahol a Közösség szerepe eleve elsődleges vagy kizárólagos.

201 ASTRID EPINEY: Division of Competence between Member States and the EC. In *The European Convention and the Future of European Environmental Law*. (ed. by JAN H. JANS) Groningen, Europa Law Publishing, 2003, 51.

Mindenesetre figyelmet érdemel az elv értelmezése kapcsán a következő rövid értékelés: „kevés olyan koncepcionális kérdés van a Maastricht-i Szerződésben, sőt az egész közösségi jogban, amely nehezebben lenne megfogható, mint a szubsidiaritás elmélete.”<sup>202</sup>

A szubsidiaritás magában hordja a *megosztott felelősség* gondolatát is, ha a Község környezetvédelmi politikáját megfelelően értelmezzük. E gondolatot az Ötödik Akcióprogram<sup>203</sup> vezette be, amely új szemléletet képviselve, egyebek között változást igyekezett elérni a gazdaság és társadalom magatartásában a megosztott felelősség alapján, bevonva azok minden szektorát, így a közigazgatást, az állami és magánvállalkozói szektort, valamint a társadalom egészét, értve ezalatt azt is, hogy a felelősséget meg kell osztani az egyes kérdések vagy problémák megoldására egyidejűleg alkalmazott eszközök körének jelentős szélesítésén keresztül is. Így a megosztott felelősség a szereplők és eszközök megfelelő szinten való összekötését jelenti, a Község és a tagállamok, illetve a területi és a helyi hatóságok hatásköri elválasztásának megkérdőjelezése nélkül.

*Az elvet tehát az Egységes Európai Okmány vezette be a Szerződésbe, méghozzá a környezetvédelmi fejezetben és az Unió Szerződés terjesztette ki a Község egészére annak értelmezési körét.* Kifejezetten ennek az elvnek bírósági tesztjére eleinte nem került sor, de közvetett módon találhatunk utalásokat a megfelelő értelmezésre. Az ún. Cinisello Balsamo ügy<sup>204</sup> volt az első legismertebb. Az ügy nem a szubsidiaritás kérdése miatt vált érdekessé, hiszen elsődleges problémája több hulladékos szabály (75/442, hulladék keretdirektíva, 76/403 PCB és PCT ártalmatlanítási direktíva, 78/319 a mérgező és veszélyes hulladékokról szóló direktíva) együttes értelmezése, de a döntéshozatal lehetséges szintjeinek megállapítására is találunk kiemelésre érdemes elemeket.

A tényállás szerint 1987-ben a Comune Polgármestere megtiltotta, hogy a területen biológiailag le nem bomló táskákat vagy hasonló csomagolásokat alkalmazzanak arra a célra, hogy a fogyasztók abban vigyék haza a bevásárolt árut. Ugyancsak megtiltotta a műanyag zacskó forgalmazását, a hulladékgyűjtésre használt zacskók kivételével. Az ilyen termékeket termelő cégek a Tribunale előtt megtámadták a rendeletet, arra hivatkozással hogy ellentétes a közösségi joggal. A Bíróság ítéletének értelmezése szerint a helyi önkormányzatok illetén jogosítványát nem kérdőjelezhetjük meg. Ez a következtetés nem kifejezett formában található meg az ítéletben, hanem közvetett úton, ugyanis a Bíróság az önkormányzati jogalkotást mint a közösségi jog végrehajtásának lehetőségét vizsgálta, és ebben nem talált semmi kivetni valót, erre nézve csupán ugyanazt az eljárást várta el, mint ha nemzeti szinten jelenne meg a szabályozás:

„16. Az is kérdés volt a meghallgatás során, hogy a 3.cikk (2) bekezdése megköveteli, hogy a Bizottságot előzetesen értesítsék az intézkedések elfogadásáról, csak egy bizonyos fontosságot elérő ügyekben szükséges és nem foghatja át azokat a jogintézményeket, amelyeknek gyakorlati hatása nagyon korlátozott, mint amilyenek egy kisebb önkormányzat által elfoga-

202 A. TOTI: A Legal Analysis of Subsidiarity. In D. O'KEEFFE-P.TWOMEY: *Legal issues of the Maastricht Treaty*. London, Chancery, 1994, 37.

203 1993. OJ No. C 138, 17/5/93

204 380/87. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárása, amelyet egy olasz közigazgatási bíróság – Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia terjesztett elő az Enichem Base, Montepido, Solvay, SIPA Industriale Altene, Neophane által a Comune di Cinisello Balsamo önkormányzat elleni ügyben, 1989. július 13. (J ECR 1989 2491).

dott intézkedések. Azt hangoztatták, nem lenne gyakorlatias a Bizottságot ilyen jogszabálytervezetekről tájékoztatni.

17. E tekintetben elegendő csupán azt állítani, hogy az irányelv nem ad lehetőséget semmilyen eltérésre vagy korlátozásra abban a tekintetben, hogy a Bizottságot a 3. cikk szerint a tervezetekről tájékoztassák. Következésképpen, az ilyen kötelezettség kiterjed az olyan tervezetekre is, amelyeket a tagállam hatóságai készítenek, akár olyan decentralizált hatóságok, mint az önkormányzat.”

Nem az első eset volt a szubszidiaritás bírósági értelmezése terén az egyik ’valon hulladék ügy’, a C-2/90. számú eset<sup>205</sup>, amelyben a Bizottság fordult Belgium ellen, a hulladék-elhelyezés és a hulladékok EK-n belüli forgalma kérdésében, a 75/442. számú hulladék-keretirányelv, valamint a a hulladékok határokon túlrá történő szállításáról szóló 84/631. irányelv értelmezése érdekében. Az ügy azért alkalmas a szubszidiaritás – illetve emellett még az arányosság – elvének értelmezésére, mert kiindulási kérdése, hogy Belgium Wallonia tartományának kormánya jogszabályban megtiltotta, hogy más tagállamból, illetve Belgium más tartományából származó hulladékot a tartományban lerakjanak, a tartomány környezeti állapotának védelme érdekében, megakadályozandó a potenciális hulladékdömpinget. A Bizottság a Bírósághoz fordult, kérve annak megállapítását, hogy a tilalom ellentétes a hivatkozott irányelvekkel, amelyek nem generális tilalmat állapítanak meg, hanem csupán engedélyhez és bejelentéshez kötik a szállítást. A Bíróság egyebek között azt is leszögezte, hogy a nemzetközi szállítás kérdésében a Közösségnek van elsődleges joghatósága, a belga jog csak ezzel összhangban rendelkezhet a végrehajtásról. A nemzetközi szállítás esetében tehát a megfelelő szabályozási szint a közösségi szint. Az ítélet egyebek között megállapítja:

„20. A 84/631/EEC irányelv bevezet egy olyan átfogó rendszert, amelyik egyebek között a veszélyes hulladékok határon túli szállítására vonatkozik, a meghatározott létesítményekben történő ártalmatlanításra is tekintettel, és hulladék birtokosának azon általános kötelezettségén alapul, hogy részletes előzetes bejelentéssel éljen. A nemzeti hatóságoknak joguk van ellenvetést tenni, és ezzel egyidőben egyes hulladékszállításokat megtiltani (szemben a veszélyes hulladék szállítására vonatkozó általános tervekkel), annak érdekében, hogy a környezetvédelem, egészségvédelem, illetve közbiztonság vagy más közérdek problémáit kezeljék. A rendszer nem ad teret arra, hogy a tagállamok általánosságban tiltsák meg a szállításokat.”

Még tovább vezetve a szubszidiaritás nem kevésbé izgalmas kérdését, egy olyan ügyre<sup>206</sup> utalunk, amely ismét hatásvizsgálattal kapcsolatos eljárás és noha nem elsősorban e témáról szól, hiszen alapvetően regionális jogalkotók (Abruzzo) egyes projektek hatásvizsgálat kötelezettségét értelmezték, és szabályozták eltérően a közösségi jogtól, márpedig annak követelményei világosak és minden tagállam számára kötelezettséget jelentenek. Az ítélet 43. pontja összegzi a lehetőségeket és korlátokat:

205 C-2/90. sz. ügy, Bizottság kontra Belga Királyság, 1992. július 9. (ECR 1992 I-04431)

206 C-87/02. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2004. június 10. (ECR 2004 I-05975)

„43. Mindazonáltal az a tény, hogy a tagállam rendelkezik az előző pontban emlékeztetett mérlegelési joggal, önmagában nem elegendő ahhoz, hogy egy meghatározott projektet mentesítsen az irányelv szerinti vizsgálati eljárás kötelezettsége alól. Ellenkező esetben a 85/337 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése által a tagállamoknak biztosított mérlegelési jogkört ez utóbbiak arra használhatják, hogy egy projektet kivegyenek a vizsgálati kötelezettség alól, jóllehet az említett projekt természeténél, nagyságánál vagy helyzeténél fogva jelentős hatást gyakorolhat a környezetre (a fent hivatkozott WWF és társai ügyben hozott ítélet 44. pontja).

Az ítélet következő pontja pedig annak indokolását adja, miért nem lehet az adott kereteket túllépni:

„44. Következésképpen: bármi legyen is a tagállam által alkalmazott módszer, amellyel meghatározza, hogy egy projektnél szükséges-e a vizsgálat – azaz jogszabály vagy egyéni vizsgálatot követően meghatározott projekt –, e módszer nem veszélyeztetheti az irányelv célját, mely szerint nem vonható ki a hatásvizsgálat alól egyetlen olyan projekt sem, amely az irányelv értelmében jelentős hatást gyakorolhat a környezetre, kivéve, ha a mentesített projektet – teljes körű felmérés alapján – úgy lehet tekinteni, mint amely nem alkalmas ilyen hatások kiváltására (a fent hivatkozott WWF és társai ügyben hozott ítélet 45. pontja).”

Úgy tűnik tehát, hogy *a szubszidiaritás környezetvédelmi megjelenése mintha éppen a közösségi cselekvési szint igazolását szolgálta volna*, és szolgálná most is és nem egyszerűen a tagországok védelmét a Közösség túlzott terjeszkedésével szemben. A környezetvédelem pedig nyilvánvalóan olyan terület, amelyben egyre kevesebb tere lehet a tagállami cselekvésnek, és itt nem csupán olyan globális vagy regionális problémák merülnek fel, mint az ózonréteg védelme, az üvegházhatású gázok elleni fellépés, hanem a hulladék fogalma, lerakása, szállítása, a veszélyes anyagok osztályozása, a gépjárművek kibocsátásának egységesítése, a társadalmi részvétel feltételeinek biztosítása, az állatkísérletek, stb. (a példák ötletszerűek, rendszer vagy fontossági sorrend nélkül).

Újabb példaként hozható fel, hogy a madarak, különösen a vándorló madarak, védelme érdekében kijelölésre kerülő területekkel kapcsolatban nem egy jogeset került az Európai Bíróság elé. Ezek némelyike – mint pl. a ‘Lappel-bank’ eset<sup>207</sup> – még arra is kitér, hogy a tagállam mérlegelési jogköre a védett terület kijelölése vonatkozásában korlátozott, mert a védettség feltételeit a közösségi jog megfelelő módon körülírja, és így mintegy elvárja a védetté nyilvánítást. Egyébként is, a védelem ellenében csak jelentős közérdek állhat, amely semmiképpen nem jelenthet gazdasági természetű érdeket. Így tehát a szubszidiaritás révén a tagállam joghatósága, szuverenitása jelentős csorbát szenved.

Ha pedig most rátekintünk a szubszidiaritás 5. cikkben szereplő szerződéses fogalmára, akkor nem sok változást találhatunk a feltételekben. *A hatékonyság maradt az elsődleges szempont*, amely a lehetőségeket egymáshoz viszonyítva adja meg a választáshoz szükséges alapokat, természetesen szigorúan azon esetekben,

207 C-44/95. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Korona és a Royal Society for the Protection of Birds közötti felmerül ügyben a Lordok Háza utalt a Bíróság elé – Lappel Bank, 1996. július 11. (ECR 1996 I-03805)

amelyek a Közösség számára adott felhatalmazás keretein belül maradnak. *A környezetvédelem pedig egyre több területen és egyre inkább minősül olyan hatáskörnek, amelynek követelményeit „a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani” és a közösségi szabályozási szint adja meg a jobb megvalósíthatóság feltételeit.* A „jobb” pedig – figyelemmel a környezetvédelem rendkívül széles körére – számtalan változatban érvényesülhet, továbbra is megalapozva a Közösség felhatalmazását.

2005. őszén jelent meg a Bíróság ítélete egy rendkívül érdekes és tanulságos ügyben,<sup>208</sup> amelynek eldöntése jelentős hatással van a szubszidiaritás további értelmezésére is. Összefoglalva a tényállást, amelyre visszatérünk a felelősségi eszközök kapcsán is: a Bizottság irányelvet kívánt elfogadtatni a *büntetőjogi eszközök alkalmazásáról és ennek harmonizálásáról*, a Tanács pedig ehelyett egy puhább eszköz alkalmazását választotta, a harmadik pillérben megjelenő jogforrást, a kerethatározatot. Az irányelv előterjesztésekor a Tanács már kifejezte fenntartásait, amint azokat a kerethatározat preambuluma is tartalmazta, mondván:

- „14. (Hivatkozások a kerethatározat preambulumára – a Szerk. megjegyzése) 7. bek. A Tanács fontolóra vette ezt a javaslatot, de arra a következtetésre jutott, hogy a Tanács általi elfogadásához szükséges többség nem érhető el. Az említett többség úgy ítélte meg, hogy a javaslat túllép az Európai Közösséget létrehozó szerződés által a Közösségre ruházott hatáskörön [...]”
- „27. E tekintetben nem csupán kifejezett hatásköri szabály nem létezik, de tekintettel a büntetőjognak a tagállamok szuverenitása szempontjából való fontosságára, az sem állítható, hogy e hatáskört a különös – mint például az EK 175. cikkben alapuló – anyagi jogi hatáskörök szabályozásakor, azokba beleértetten ruházták a Közösségekre.”

Az ügy kapcsán azt keressük, hogyan is vélekedik a Bíróság a kérdés felhatalmazási mivoltáról egyáltalában, tehát mennyire alkalmazható a szubszidiaritás elve. A Bíróság ítélete szerint:

- „47. [...] Márpedig főszabály szerint a büntető jogszabályok nem tartoznak a Közösség hatáskörébe, ahogy a büntetőeljárás szabályai sem (lásd ebben az értelemben a 203/80. sz. Casati-ügyben 1981. november 11-én hozott ítélet [EBHT 1981. 2595.] 27. pontját és a C-226/97. sz. Lemmens-ügyben 1998. június 16-án hozott ítélet [EBHT 1998. I-3711.] 19. pontját)
48. Ez utóbbi megállapítás azonban nem akadályozhatja meg a közösségi jogalkotót abban, hogy amikor a hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciónak a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság általi alkalmazása a súlyos környeztkárosítások leküzdésének elengedhetetlen eszköze, a tagállamok büntetőjogával kapcsolatban megtegye a környezetvédelem tárgykörében alkotott jogi normák teljes érvényesülésének biztosításához szükségesnek tartott intézkedéseket.”

A Bíróság egyébként a keresetben előterjesztettek szerint megsemmisítette a kerethatározatot, mint amelyik nem a megfelelő elsődleges jogi felhatalmazást választotta jogalapul. Ezek szerint a szubszidiaritás elve alapján lehetséges-e a büntetőjogi eszközök harmonizálása, avagy olyan területre téved a Közösség, amely sérti a tagállamok joghatóságát? A válasz a fentiek alapján tehát kétségek nélkül az,

208 C-176/03. sz. ügy, Bizottság kontra az Európai Unió Tanácsa, 2005. szeptember 13. (ECR 2005 I-07879)

hogy a közösségi jog hatékony alkalmazásának biztosítása érdekében a Közösség elvárhatja a tagállamok megfelelő fellépését, elvárhatja így akár a büntetőjogi harmonizálást is.

*A szubszidiaritás így a tagállam kompetenciáját hivatott védeni a Közösséggel szemben, de ez egyben azt is jelenti, hogy kimutathatóak azok az esetek, ahol viszont éppen a közösségi fellépés indokolható – és ez a környezetvédelem terén egyre szélesebb kört jelent. Az elv a tagállamon belül is érvényesülhet, méghozzá ugyanazon elvi feltételekkel – a közösségi jogot számos esetben tartományok, régiók, szövetségi államok, esetleg önkormányzatok hajtják végre, mert az országon belüli alkotmányos helyzet az ő kompetenciájukat erősíti. A szubszidiaritás a már sokszor hangsúlyozottak szerint a kérdéses jogterületen, a kérdéses védendő érdekekkel kapcsolatos fellépés hatékonyságát is elvárja, tehát minőségi követelményt és nem csupán eljárási vagy formai elvárást jelent.*



## TERVEK, PROGRAMOK, STRATÉGIÁK, AZAZ ÁLTALÁNOS VAGY KERETJELLEGŰ KÖVETELMÉNYEK

A tervek, programok, stb. elkészítésének/elfogadásának követelményét rendszerünkben általános vagy keretjellegű követelményekként tüntettük fel, annak érdekében, hogy megkülönböztessük azokat a közigazgatási eszközök másik csoportjától, amelyek egyedi ügyekben jelennek meg (mint az engedély, bejelentés, stb.). Ez persze távolról sem jelenti azt, hogy ezen jogi eszközök ne lennének számonkérhetőek, illetve ne lennének a szükséges mértékben pontosak, csupán az egyedi és az általános hatás tekintetében teszünk különbséget az egyes intézménycsoportok között. Arról sem feledkezhetünk meg, hogy *a tervezési kötelezettség egyre több közösségi jogszabályban jelenik meg a tagállammal szemben támasztott követelményként*, hiszen általában igaz a környezetvédelemre, hogy rendszerben, előre elhatározott keretek között kell működjék, márpedig a terv kiváló kereteket ad ehhez. *A tervekészítés ugyanis négy alapvető elemet foglal magába*, melyek mindegyike meghatározó jelentőségű az európai környezetszabályozás számára:

- a tervezés feltételezi a környezetállapot felmérését,
- amelyre alapozva megfelelő célokot kell kitűzni – a későbbiekben világossá válik, hogy nem csupán általános, hanem nagyon is konkrét célokról lehet szó,
- ehhez eszközöket kell rendelni, végeztetni
- megfelelő ellenőrzés segítségével figyelemmel kísérni a tervekben foglaltak megvalósulását, szükség esetén ennek nyomán akár korrigálni is lehet a tervezés előbbi lépéseit.

Az ilyen jogintézmények fontosságát a bírói gyakorlatot tárgyaló szerzők fontosnak tartják. Somsen is kiemelte,<sup>209</sup> hogy „A jogesetek egy fontos kategóriája arra vonatkozik, amikor a környezetjavítási programokat elmulasztják megalkotni vagy erről tájékoztatást adni. Ezen programok, amelyek számos környezetvédelmi irányelv fontos részei, lehetőséget adnak arra, hogy a központilag kidolgozott és nagyjából kialakított környezeti célokat intézményesítsék oly módon, hogy a nemzeti és helyi környezeti feltételeket is figyelembe veszik. Ezek inkább költség-hatékony megoldások, mint központi európai szinten határértékek vagy minőségi értékek elfogadása, amelyek nem képesek az ilyen feltételeket számításba venni, és amelyek természetüknél fogva vagy kevesebb vagy túlzottan sok kérdést foglalnak magukba.”

*Az ún. általános szabályokon belül megkülönböztethetjük:*

- a stratégiai és politikai megfontolásokat,
- a tervek és/vagy programok készítésének követelményét, valamint
- a magatartási kódexeket.

*Általános szabálynak tekinthetjük tehát azokat a jogszabályi követelményeket, amelyek jobbjára magában a kötelezettséget meghatározó EU jogszabályban nem kerülnek kifejtésre, hanem amelyek valójában felhatalmazást adnak vagy az EU szervezeteinek vagy pedig a tagállamoknak arra, hogy az adott területen további szabályozási lépéseket tegyenek. E*

209 SOMSEN i. m. 1413–1453.



szabályozási lépések számos esetben nem jelentenek tényleges jogi követelményt magukra a környezethasználói magatartásokra nézve, hanem annak kereteit, az alkalmazás szempontjait, a jogérvényesítés időrendjét, stb. határozzák meg. Amikor az elvek között ismertettük Standley és Metson kontra Egyesült Királyság ügyet, erre már részben utaltunk.

Számos EU szabály tartalmaz tehát követelményként stratégiai és politikai megfontolásokat. Erre általában a keretszabályozás esetében, illetve akkor kerül sor, amikor az adott szabály alapvető célja a stratégia kialakítása. A stratégia vagy politika kialakítása a távlati, tehát közvetlen megvalósítást igénylő célok meghatározását jelenti, melyeket egyebek között a szintén általános elvárások között szereplő konkréttervek bontanak le. A megelőzési eszközök sajátos általános kereteit jelentik ennek megfelelően, az egyre nagyobb fontosságra szert tevő tervek és programok kialakításáról, illetve ezek jogi elvárásként való megjelenítéséről. Ezen elvárás kötelező, és vagy a hatáskörrel rendelkező hatóságra, vagy pedig a szabályozott közösségre vonatkozik. A tervek és programok minimális tartalma szintén megjelenik a szabályozásban.

*A stratégiák, tervek alkotásának szemmel láthatóan új korszakába lép az Unió az egyes átfogó keretszabályok megalkotásával. Az egyik ilyen keret a Közösség vízügyi politikájára vonatkozik.<sup>210</sup> Az irányelv általános célja a vízvédelmi politika fejlesztése a nagyobb fenntarthatóság és nagyobb integráció elérése, valamint a jogi szabályozás koherenciájának megteremtése irányában, mindez pedig azt szolgálja, hogy a vízvédelmi célok egyensúlya alakulhasson ki a költség-hatékonyság és a környezeti hatékonyság együttes figyelembe vételével. A keretirányelv számol több, a víz szennyezésével szembeni fellépésre irányuló stratégiával, mégpedig oly módon, hogy ezek közül legtöbbit a Tanács fogad el. E stratégiák valójában sajátos ellenőrzési intézkedések azon szennyezések ellen, amelyet olyan szennyező anyagok okoznak, amelyek elfogadhatatlan kockázatot eredményeznek a környezetre.*

A fenti stratégiákhoz kapcsolódóan a vízügyi politikáról szóló irányelv a célok megvalósításának összességét fogja át a *vízgyűjtőterületi (folyómedence) management tervben*. Ebben a tervben a tagállamok vagy egyenként, vagy pedig a vízgyűjtőterület által megkívánt együttműködésben intézkedési programokat hoznak létre és működtetnek. *A programok a következő környezeti célok érdekében készülnek:*

- a vizek ökológiai minősége romlásának és a felszíni vizek szennyezésének megelőzése, illetve a szennyezett felszíni vizek helyreállításának biztosítása, a jó felszíni vízminőség elérése érdekében, a tervben meghatározott időben;
- a felszín alatti vizek minősége romlásának megelőzése, a szennyezett felszín alatti vizek megtisztítása és a felszín alatti víz elvonása és visszajuttatása között az egyensúly biztosítása a jó felszín alatti vízminőség elérése érdekében, a tervben meghatározott időben;
- védett területek kialakítása, ahol minden határértéket és követelményt be kell tartani a megadott időben;
- egyes szennyező anyagok által okozott szennyezés felszámolása, a meghatározott kibocsátási határértékek, vagy ezzel egyenértékű szabályozások és minőségi előírások szerint, melyeket a veszélyes anyagokról bebocsátásáról szóló

210 2000/60. sz. tanácsi irányelv (2000. október 23.) a közösségi vízügyi politika kereteiről

irányelv<sup>211</sup> és annak végrehajtására szolgáló más irányelvek határoztak meg; valamint

- az összes közösségi jogszabálynak való megfelelés, amelyek a területi és tengeri vizekre vonatkoznak, minden intézkedést megtéve, amelyet a nemzetközi jog előír annak érdekében, hogy megelőzzék, csökkentsék, ellenőrizzék a tengeri környezet bármely forrásból származó szennyezését a legjobb gyakorlati eszközöket használva.

A vízgyűjtőterületi tervezés során az egyetlen terv azonban természetesen nem lehet elégséges, ezért maga az irányelv hangsúlyozza, hogy az ilyen terveket ki lehet egészíteni ennél részletesebb programokkal és tervekkel, amelyek a vízgyűjtő kisebb régióira, szektorpolitikára, egyes témákra, egyes víztípusokra vonatkoznak, vagy kifejezetten a vízgazdálkodással foglalkoznak.

A veszélyes ipari tevékenységekkel kapcsolatos jelentős baleseti kockázat szabályozása, a 96/82/EC irányelv jelenti a másik oldalát a tervkészítési kötelezettségnek, hiszen ez a *környezethasználóra hárít tervezési kötelezettségeket*. Az üzemeltetőnek nem csupán az általános elvárásokkal és a biztonsági jelentés készítésének kötelezettségével kell számolnia, hanem ún. belső vészhelyzeti tervet is kell készítenie. A vészhelyzeti terv célkitűzései:

- az események bekövetkezése ellenőrzésének olyan lehetősége, amely csökkenti azok hatásait, korlátozza az embert, a környezetet és a vagyontárgyakat érő károkat;
- a jelentős balesetekből az emberre és a környezetre háruló hatások elleni védelmet szolgáló intézkedések alkalmazása;
- a lakosság, illetve a közigazgatás tájékoztatásához szükséges megfelelő információáramlás biztosítása;
- a jelentős balesetet követően a környezet helyreállításának és megtisztításának biztosítása.

Harmadikként említettük, hiszen az általános követelmények között az előzőeknél ritkábban fordul elő, hogy a jogszabályok önmaguk nem tartalmazznak közvetlen előírásokat, hanem azokat az általuk létrehozni előírt magatartási kódexek tartalmára bízják. Az ilyen magatartási kódexek alapvető tartalmi követelményeit, előírásait az alapul szolgáló jogszabály mellékletei tartalmazzák. A megfelelő gyakorlat kialakítására irányuló magatartási kódexek alábbi példája egyben az általános szabályok – stratégiák és kódexek – egymásra épülésének is jó példája. A *mezőgazdasági forrásból származó nitrát kibocsátásról* szóló irányelv<sup>212</sup> azon a felismerésen alapul, hogy szükség van az olyan mezőgazdasági módszerek kialakítására, erősítésére, amelyek jótékony környezeti hatásokkal járnak, különösen pedig az elszórt (diffúz) forrásból származó, különböző mezőgazdasági anyagok által okozott édesvíz-és tengervízszennyezés csökkentésére. A nitrátok által okozott vízszennyezés az olyan mezőgazdasági gyakorlatból származik, mint amilyen a műtrágya és a szerves trágya túlzott mértékű használata.

A nitrátokról szóló irányelv legfontosabb célkitűzése az, hogy csökkentse a mezőgazdasági források által okozott, vagy gerjesztett vízszennyezést, és hogy a további ilyen szennyezéseket megelőzze. A tagállamok elsődleges feladata, hogy a nitrát által elsődlegesen veszélyeztetett területeket kijelöljék, majd ezt követően

211 Eredetileg a 76/464/EEC. Tanácsi Irányelv

212 91/676/EEC Tanácsi irányelv

akcióprogramot kell kidolgozniuk azokra vonatkozóan. Ennek során figyelembe kell venniük minden rendelkezésre álló, mezőgazdasági és más forrásból származó nitrogénre vonatkozó tudományos és gyakorlati adatot, valamint az érintett régiók környezeti feltételeit. Mindezekre alapulva a mezőgazdaságban érintettek maguk kidolgozzák a kibocsátások csökkentését meghatározó magatartási kódexeket. A kódex kialakítása együttes cselekvés terméke. A kódex elkészítésében közreműködik:

- minimálisan a rendeletet kiadó két miniszter, de emellett indokoltnak tartjuk
- a mezőgazdasági termelők érdekszövetségei, kamarái mind teljesebb körű részvételét, illetve
- a műtrágya gyártók képviselőit is.

A kódex nem jogszabály, hanem általános iránymutatásokat, elvárásokat tartalmaz oly módon, hogy azokat a termelők önkéntesen kövessék. Standley, Metson urak és társaik ügyéhez kapcsolódó előzetes döntéshozatali eljárásban<sup>213</sup> pl. a Bíróság utalt arra, hogy ilyen magatartási kódexek alkalmazása nem jelenti azt, hogy „a farmereknek kellene viselni mindazon szennyezés költségeit, amihez hozzá sem járultak.”, és egyebekben is, a követelmény nem megfogható feladatra, hanem inkább annak megfelelő tervezésére irányult. A kódex minimális tartalmára vonatkozóan egyébként az irányelv II. sz. melléklete megfelelő eligazítást ad.

A tervek és programok önmagukban ugyan látszólag nem kötelező jogszabályi előírások, mégis az azokat megteremtő jogszabályi kötelezettség révén elkészítésük valós jogi követelmény, megvalósításuk pedig a jogérvényesítést szolgáló hatóság feladata. *A tervek és programok ugyanakkor annyiban kötelezőek, hogy el kell azokat készíteni.* Ez a kettősség sokszor félrevezető és alkalmat ad esetenként arra, hogy a tagállamok elfeledkezzenek ezen feladatukról. Ez a „feledékenység” vagy félreértés vezet oda, hogy elmarad a tervekészítés, illetve arról kívánják a tagállamok meggyőzni a Bizottságot, hogy egy másik terv magába foglalja a speciálisan témaorientált tervet is. Ez történt a következő esetben<sup>214</sup> is:

„26. A Spanyol Királyság másodlagosan úgy érvel, hogy kidolgozta a Ria de Vigo szennyezése csökkentésének globális programját, és a szennyezés fokozatos csökkentésére irányuló intézkedések programját is meghatározta. Így a spanyol hatóságok a 79/923 irányelv 5. cikkének megfelelően jártak el.

27. A Bizottság nem vitatja e programok létezését, de úgy ítéli meg, hogy a szennyvizek kezelésének általános jellegű programjairól van szó, amelyek nem elégítik ki a 79/923 irányelv 5. cikkében foglalt, a mézhéjú állatok vizei szennyezésének csökkentésére irányuló egyedi programmal szemben támasztott követelményeket.

28. A C-298/95. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1996. december 12-én hozott ítélet (EBHT 1996. I-6747.) 24. pontjából az következik, hogy a 79/923 irányelv arra kötelezi a tagállamokat, hogy egyedi programokat alakítsanak ki a mézhéjú állatok vizei szennyezésének csökkentésére.

213 ld. 146. lábjegyzet

214 C-26/04. sz. ügy, a Bizottság kontra Spanyol Királyság 2005. december 15. (ECR 2005 I-11059)

29. Mivel a Spanyol Királyság által érvként említett szennyezéscsökkentő programok nem egyedi, a méshéjú állatok vizei szennyezésének csökkentésére irányuló programok, a kötelezettségszegés megállapításának helye van.

30. A Bizottság második kifogását tehát megalapozottnak kell tekinteni.”

A vízvédelem területe szép számmal szolgáltat példát a tervekkel, programokkal kapcsolatos követelményekre, illetve – sajnálatos módon – a követelmények nem megfelelő teljesítésére. A vízvédelem ilyen irányú kötelezettségei több mint három évtizedes múltra tekintenek vissza, ennek megfelelően kellően kiforrott szabályozást jelentenek.

Tipikus ügynek számít a szennyezés-csökkentési programok elkészítésének elmulasztása, amellyel kapcsolatosan elsők között a Közösség vízi környezetébe bocsátott egyes veszélyes anyagok által okozott szennyezésről szóló, 1976. május 4-i 76/464/EGK tanácsi irányelv rendelkezett. Az egyik ügyben<sup>215</sup> Belgium mulasztását állapították meg, mégpedig azért, mert más, már meglévő tervekkel kívánta pótolni az irányelvben megjelenő kötelezettséget, holott ezen más tervek nem felelhetnek meg azon sajátos követelményeknek, amelyeket az irányelv megfogalmaz. Egyebekben természetesen ez az ítélet nem jelenti azt, hogy valóban ne lennének olyan már meglévő tervek vagy programok, amelyek alkalmasak a jogszabályi követelmények érvényesítésére, az azonban minden esetben gondos vizsgálatot igényel, mennyiben valós az ilyen megoldás és mennyiben szolgál csupán mentségül a tagállami nem teljesítés eseteire.

„38. A belga kormány állítja, hogy az irányelv 7. cikkének értelmében szükséges programok valójában elkészültek. Utal ennek kapcsán a „Vízfolyások az Északi tengerbe” c. dokumentumra, amelynek egy példányát eljuttatták a Bizottságnak 1996. április 3-án, és hozzáteszi, hogy az e téren meglévő hatályos szabályozás – amely kb. 50 ágazati rendeletet, a Vallon Régióra vonatkozó 1987. november 21-i Királyi Rendeletet és a Flamand Régióra vonatkozó 1987. október 21-i Királyi Rendeletet tartalmazza – teljesíti az irányelv 7. cikkében megfogalmazott követelményeket. Ezen felül a jó mezőgazdasági gyakorlat kódexek átfogják a II. listán szereplő anyagokat. Így a belga hatóságok az irányelv 7. cikkének szellemében jártak el.

39. E kérdés kapcsán meg kell jegyezni, hogy az elfogadott esetjog értelmében, a 7. cikk szerint elfogadott programoknak sajátosnak kell lenniük. Ennek megfelelően a szennyezés csökkentésének célkitűzése, amelyet az általános tisztításra vonatkozó programok tartalmaznak, nem feltétlenül felel meg az irányelv inkább sajátos célkitűzéseinek (egyesített ügyek, C-232/95 and C-233/95 Bizottság kontra Görögország [1998] ECR I-3343, 35. bekezdés).”

Az ítélet részletesen megindokolja azt is, *mit is jelent a specifikus tervek lényege, tehát miért is kell a kérdéses feladatra sajátos tervet kidolgozni*. A tervek jelentősége ugyanakkor nem lehet az, hogy esetleg általános, nehezen megfogható követelményeket tartalmaznak, hanem a tervekből tényleges kötelezettségek sora fakad, amelyek azonban már az adott államon közvetlenebb formában számonkérhetőek.

215 C-207/97. sz. ügy, Bizottság kontra Belga Királyság, 1999. január 21. (ECR 1999 I-00275)

„40. Ami sajátos a kérdéses programok tekintetében, az a tény, hogy ezeknek átfogó és koherens megközelítést kell tartalmazniuk, átfogva minden tagállam teljes nemzeti területét, biztosítva a II. listán szereplő bármely anyag által előidézett szennyezés csökkentésének gyakorlati és koordinált megoldásait, amelyek a kérdéses tagállam szempontjából relevánsak lehetnek, összhangban a kérdéses programok által az adott vizekre vonatkozóan kialakított minőségi célokkal. Így ezek különböznek mind az általános tisztítási programoktól, mind pedig az ad hoc eszközök csomagjától, amelyeket a vízszennyezés csökkentése érdekében hoztak létre.

41. Hozzá kell még azt is tenni, hogy az ilyen programok által meghatározott, az érintett vizek elemzésén alapuló minőségi célkitűzések egyben referencia értéként is szolgálnak a kibocsátási határértékek kiszámítása során, a megelőző engedélyezésben kerülnek meghatározásra. Ezen túlmenően, ezekről a programokról tájékoztatni kell a Bizottságot, meghozzá olyan formában, amely megkönnyíti az összehasonlító értékelést és a tagállamok harmonizált jogkövetését.”

*A tervek ennek megfelelően csak látszólag generális keretek, valójában azonban számos elvárást kell megfogalmazzanak, amelyekből egyet-kettőt érdemes kiemelni. A tervek tartalmára abból következtethetünk, mit is mulasztott el Belgium:*

„43. Elsősorban, nem foglalják magukban mindazokat az anyagokat, amelyekre a Bizottság kérelme kiterjed [...]”

44. Másodsorban [...] Nem tartalmaznak átfogó megoldásokat a szennyezés csökkentése érdekében az érintett vizekre vonatkozó minőségi célkitűzésekkel összhangban.

45. Ehhez hasonlóan, noha a különböző szektorális rendeletek és a jó mezőgazdasági gyakorlat kódexek segíthetnek a vízszennyezés csökkentésében, ezek csupán ad hoc megoldások, nem átfogó és koherens programok a szennyezés csökkentése érdekében, amelyek az érintett vizekre vonatkozó vizsgálatokon és ezt követő minőségi célok kitűzésén alapulnak [...]”

Az alábbi ügyben<sup>216</sup> Írország ugyancsak elmulasztotta a Közösség vízi környezetébe bocsátott egyes veszélyes anyagok által okozott szennyezésről szóló, 1976. május 4-i 76/464/EGK tanácsi irányelvben megfogalmazott azon követelmények teljesítését, hogy alkosson a vízi környezetre feltételesen veszélyes, az irányelv II. listájában szereplő valamennyi anyag vonatkozásában a szennyezés csökkentésére irányuló programokat. A Bíróság itt megerősítette a már többször megfogalmazott tételeket:

„68. Előjáróban meg kell jegyezni, hogy – amint azt a Bíróság már több ízben kimondta – az irányelv 7. cikkének (2) bekezdéséből adódóan az egyedi kibocsátásokra vonatkozó engedélyeknek ugyanezen rendelkezés szövegében forgó álló- és folyóvizek védelmére irányuló (1) bekezdése értelmében valamely programban előzetesen megállapított minőségi célkitűzések vonatkozásában engedélyezett és számított kibocsátási szabványokat kell tartalmazniuk (a Bíróság C-232/95. és C-233/95. sz., Bizottság kontra Görögország egyesített ügyekben 1998. június 11-én hozott ítéletének

216 C-282/02. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2005. június 2. (ECR 2005 I-04653)

[EBHT 1998. I–3343.] 28. pontja). A minőségi célkitűzések koherens és átfogó rendszerének hiányában a program többi eleme (a célkitűzéseken alapuló engedélyezések és kibocsátási szabványok) nem határozható meg oly módon, hogy megfeleljen az irányelv előírásainak.”

Ugyancsak a vízminőség jelenik meg a programalkotás középpontjában a következő esetben<sup>217</sup>, amely egyben – hasonlóan számos más ítélethez – alapul szolgált arra is, hogy a Bíróság egyes régebbi ítéleteinek lényegét összegezze. Itt is világosan érzékelhető, hogy a tervek, noha általános rendelkezésként hivatkozunk rájuk, számos konkrét előírást kell tartalmazzanak, amely az államokra nézve kötelezettségekkel is jár:

„57. Indokolt elsősorban felidézni, hogy a Bíróság már rámutatott arra, hogy a 76/464. sz. irányelv 7. cikke alapján megjelenő kötelezettségek arra vonatkoznak, hogy a tagállamok egyebek között alkossanak programokat, amelyek a vizekkel kapcsolatos minőségi célokat is tartalmazzák és amelyek megkívánják, hogy minden II. listás szennyezőanyag bebocsátása előzetes engedélyen alapuljon, amelyben a kibocsátási értékeket a minőségi célkitűzések alapján állapítják meg (Bizottság kontra Németország, fentebb idézve, 28. bekezdés.)

58. A Bíróság ugyancsak megállapította, hogy az irányelv 7. cikke alapján elfogadott programoknak sajátosnak kell lenniük és hogy a szennyezés csökkentésének célja, amelyet az általános tisztítási programok tartalmaznak nem feltétlenül felel meg az irányelv szerinti sajátos céloknak. (C–207/97. sz. ügy, Bizottság kontra Belgium [1999] ECR I–275, 39. bekezdés és a C–384/97 Bizottság kontra Görögország ügy [2000] ECR I–3823, 39. bekezdés).

59. Ugyancsak az elfogadott ítélkezési gyakorlat szerint a kérdéses programoknak sajátosan átfogó és koherens megközelítést kell alkalmazniuk, felölelve az egész nemzeti területet és gyakorlati, valamint koordinált megoldásokat kell tartalmazniuk a II. listás szennyezőanyagok által okozott szennyezés csökkentése érdekében, olyanokat, amelyek az egyes tagállamokra nézve egyéniek, a befogadó vizekre az adott programk által kitűzött minőségi célokkal összhangban. (I, egyebek között, a Bizottság kontra Belgium, 40. bekezdés, illetve a C–384/97 Bizottság kontra Görögország 40. bekezdés, fentebb idézve).

60. Következésképpen, sem a tagállam által elfogadott általános szabályok, sem az ad hoc megoldások nem fektetnek le minőségi célkitűzéseket az adott vízfolyásra vagy víztestre és így nem minősülnek programnak a 76/464. sz. irányelv 7. cikke értelmében, még akkor sem, ha a vizek védelmére vonatkozó követelmények széles körét fogadják el (Bizottság kontra Németország, 58. bekezdés).

61. Különösképpen, ami a minőségi célkitűzések hatályát illeti, a Bíróság megállapította, hogy ezen célkitűzések a szennyezés csökkentését szolgálják és mivel a vízi környezet minősége szorosan összefügg a benne lévő szennyező anyagok szintjével, ezen célkitűzéseknek a szennyező anyagoknak a

<sup>217</sup> C–130/01. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2003. június 12. (ECR 2003 I–05829)

befogadó vizekben való jelenlétére kell vonatkozniuk. (C-152/98. Bizottság kontra Hollandia [2001] ECR I-3463, 43. bekezdés).”

Így tehát a tervek más eszközökkel való kiváltásának elviekben nincs akadály, amennyiben a kérdéses eszközök ugyanazon hatást váltják ki, ugyanazon eszközöket alkalmazták, ugyanúgy nyomon követhetőek, mint amit a tervezéstől elvárnak a jogszabályok. Láthatóan azonban egységes keretek, összefüggő rendszer szükséges ahhoz, hogy ez a követelmény megvalósuljon. A fentiek tudatában már egyértelműen következik a kérdéses ügy végső kimenetele:

„77. Tekintettel arra, hogy az ilyen célok meghatározása, amint az a 76/464. sz. irányelv 7. cikk (1) és (3) bekezdéseiből nyilvánvaló az ezen cikkben foglalt programok nélkülözhetetlen eleme, meg kell állapítani, hogy a Francia Köztársaság elmulasztotta megalkotni a szennyező anyagok által okozott szennyezés csökkentésére irányuló programokat, ami a kérdéses cikknek való megfelelés alapvető kérdése.”

A ‘program’ fogalmának tartalma is meghatározásra váró kérdés,<sup>218</sup> ezúttal természetvédelmi ügyben, és az egyes élőhelyekre vonatkozó, kisebb léptékű programok, management tervek vonatkozásában. A kérdéses ügyből itt is csupán egyes lényegi részeket emelünk ki:

„39. Emlékeztetni kell arra, hogy az irányelv (az élőhelyekről szóló 92/43/EK. sz. tanácsi irányelv, 1992. május 21. – a Szerk. megjegyzése) 6. cikke (3) bekezdésének első mondata szerint megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy program hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más terv vagy program részeként valószínűleg jelentős hatással lesz arra.

40. A Bíróság egy ítéletében már kimondta, hogy egy terv vagy program hatásainak megfelelő vizsgálatát arra az esetre írja elő az irányelv, ha fennáll annak a valószínűsége vagy veszélye, hogy az érintett természeti területre jelentős hatással lesz. Tekintettel különösen az elővigyázatosság elvére, ilyen veszély akkor áll fenn, ha objektív tényezők alapján nem zárható ki, hogy az adott terv vagy program jelentős mértékben hat az érintett területre (lásd a C-6/04. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2005. október 20-án hozott ítélet [EBHT 2005. I-9056.] 54. pontját).

41. Ebből következően az a feltétel, amelytől egy terv vagy egy program hatásának egy meghatározott természeti területen való vizsgálata függ, és amelynek értelmében a jelentős hatások hiányára vonatkozó kétely esetén el kell végezni a hatásvizsgálatot, nem teszi lehetővé a hatásvizsgálat elkerülését úgy, ahogy azt egyrészt a BNatSchG (2002) 10. cikke (1) bekezdése 11. pontjának b) alpontja, összefüggésben ugyanezen törvény 18. cikkével, másrészt a 10. cikke (1) bekezdése 11. pontjának c) alpontja a programok bizonyos kategóriái esetében lehetővé teszi, olyan kritériumokon alapján, amelyek alkalmatlanok annak biztosítására, hogy a tervek vagy programok valószínűleg nem lesznek jelentős hatással a védett természeti területekre.

218 C-98/03. sz. ügy, Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 2006. január 10. (ECR 2006 I-00053)

42. Rá kell mutatni többek között arra, hogy a BNatSchG (2002) 10. cikke (1) bekezdése 11. pontjának b) és c) alpontja kizárja a hatásvizsgálati kötelezettségből azokat a programokat, amelyek egyrészt olyan, a természetbe és a tájba való beavatkozásból állnak, amelyek nem foglalják magukban a földfelszín formájának vagy használatának megváltoztatását, vagy a felszíni talajréteghez kötődő talajvízszint megváltoztatását, másrészt a berendezésekre vagy a vizek használata vonatkozó programokat, mivel nem függenek engedélyezéstől. Azonban nem tűnik úgy, hogy a vizsgálati kötelezettség alóli mentesülés kritériumai biztosíthatnák, hogy az említett programok valószínűleg nem lesznek jelentős hatással a védett természeti területekre.

[...]

44 A WHG alapján nem engedélyköteles vízhasználatok esetében az a tény, hogy csekély mennyiségű vízre vonatkozó használatról van szó, önmagában nem zárja ki, hogy a használatok valamelyike jelentős hatást gyakorolhat védett természeti területekre. Még ha az ilyen vízhasználatok nem is lennének jelentős hatással egy víztest állapotára, akkor sem lehet arra következtetni, hogy ne lehetnének jelentős hatással a szomszédos védett természeti területekre.”

Az sem kizárt, hogy a programkészítésre vonatkozó kötelezettségek megvalósítása esetében egyes érdekek között látszólag konfliktus mutatkozik, mint történt ez a természetes élőhelyek védelmére vonatkozó jogszabályok és a vízvédelemre vonatkozó jogszabályok ütközése esetében.<sup>219</sup> Az is jól érzékelhető az idézetből, hogy a tervek megfelelő módon átfogóak kell legyenek, és egyben a fentiek alapján eléggé specifikusak is a kérdéses szabályozási terület vonatkozásában.

„44. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az irányelv 6. cikke (3) bekezdésének értelmében az adott természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzéseket figyelembe véve megfelelő vizsgálatot kell végezni minden olyan terv vagy program hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más terv vagy program részeként valószínűleg jelentős hatással lesz arra.

45. Márpedig jelen ügyben nem vitatott, hogy az indokolással ellátott véleményben megjelölt határidőn belül egyetlen jogi rendelkezés sem írta elő kifejezetten, hogy a vízkivételi tervek és programok tekintetében ilyen vizsgálatot kell végezni.

[...]

47 [...]Következésképpen az, hogy valamennyi érintett terület vonatkozásában kizárólag a potenciálisan károsító tevékenységek kerülnek meghatározásra, azt a veszélyt vonja maga után, hogy egyes tevékenységek, melyek e terület veszélyeztetéséhez vezethetnek, különleges jellegzetességeik miatt nem fognak a szabályozás hatálya alá tartozni.”

Tipikus, ismétlődő kérdés, vajon az egyes, a kérdéses tagállam által mégoly megfelelőnek is tartott *alternatív megoldások, illetve maga az esetleges jó vízminőségi álla-*

219 C-6/04. sz. ügy, Bizottság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, 2005. október 20. (ECR 2005 I-09017)



*pot, mentesíthetnek-e a programkészítés kötelezettsége alól.*<sup>220</sup> Milyen értelemben kell tehát eredményt elérni, amikor a terv megvalósulására gondolunk? A közösségi jog követelményei ugyanis egyaránt tartalmazzák a kívánt eredmény, a megfelelő vízminőségi állapot elérésének szándékát, illetve elvárják a kérdéses jogintézmény érvényesülését is. Az, hogy ez utóbbi miért és mennyire fontos, miért nem minősíthető valamiféle *l'art pour l'art* elvárásnak, az alábbi jogeset is jól tükrözi.

„42. A programok és minőségi célok meghatározásai tekintetében, amelyek az irányelv 37 és 36. közötti preambulumbekzdései tartalmazzák, az a tény, hogy az irányelv által kitűzött célt el lehet érni a vízminőség javítása révén, nem mentesíti a német kormányt az irányelv 7. cikkének megfelelő intézkedések elfogadásának kötelezettsége alól.

[...]

48. A német kormány azt állítja, hogy a 7. cikk tényleges átvételét a német jog biztosítja. Véleményük szerint a WHG e cikk követelményeit teljesíti, mert valójában a kérdéses cikk első bekezdése szerinti programnak felel meg. Annak érdekében, hogy megállapítsuk, vajon a WHG teljesíti-e az irányelv programokra irányuló követelményeit, figyelemmel kell lennünk annak jogi természetére, tartalmára, kötelező erejére és a végrehajtás időbeli kiterjedésére.

[...]

54. A legutolsó kérelem szerint sem a WHG, sem a német kormány által elfogadott más intézkedéseket nem lehet úgy tekinteni, mint amelyek az irányelv korrekt végrehajtását jelentenék, ami megköveteli, amint a 28. preambulumbekzdés tartalmazza, az olyan programok elfogadását, amelyek magukba foglalják a minőségi célkitűzéseket is.

[...]

58. Következésképpen, sem a tagállam által elfogadott általános szabályok, sem az ad hoc megoldások nem fektetnek le minőségi célkitűzéseket az adott vízfolyásra vagy víztestre és így nem minősülnek programnak a 76/464. sz. irányelv 7. cikke értelmében, még akkor sem, ha a vizek védelmére vonatkozó követelmények széles körét fogadják el.”

Az ítéletből világosan kitűnik az is, mi az irányelvben foglalt programkészítési kötelezettség elsődleges célja, és miért lényegi kérdés a hosszú távú gondolkodás, ami az ilyen feladat alapvető, belső eleme.

„59. Ami a német kormány érveit illeti, amelyek szerint, ha nincs vízszennyezés, akkor nincs szükség arra sem, hogy vízminőségi célokat tűzzenek ki, meg kell jegyezni, hogy az irányelv 7. cikke első bekezdésében meghatározott programok célja a vízszennyezés csökkentése. Az irányelv 1. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében ‘a szennyezés’ jelentése ‘az ember által közvetve vagy közvetlenül anyagok vagy energiák bejuttatása a vízi környezetbe, amelyek az eredményeképpen az emberi egészség veszélybe kerülhet, az élő természeti erőforrások és a vízi ökoszisztémák károsodhatnak, károsodhatnak a vízzel kapcsolatos szolgáltatások, illetve a víz más jogszerű használata. A programok elkészítésének követelménye kiterjed az olyan vizekre, amelyeket az ilyen bejuttatás, bebocsátás érint.

220 C-184/97. sz. ügy, Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 1999. november 11. (ECR 1999 I-07837)

60. Amint arra a főtanácsos véleményének 76. pontjában rámutat, akár egyetlen anyag bejuttatása kétségkívül, előbb vagy utóbb, az így érintett vízi környezet szennyezéséhez vezet.”

A mezőgazdasági forrásból származó nitrátszennyezés elleni fellépés számos jogvita forrása, és ennek egyik oka, amint arra már fentebb utaltunk, hogy egyrészt a tervezés, másrészt a magatartási kódex alkotása több megvalósítási lépést jelent, márpedig a tagállamok nem mindig hajlamosak megérteni az ezzel kapcsolatos kötelezettségeket. Az alábbi eset<sup>221</sup> egyéltelművé teszi, hogy a tagállamnak ugyanakkor bizonyos mozgástere is van a tervekészítésben, ami azonban nem jelenti azt, hogy a minimális kötelezettségek alól mentesülni lehetne:

„50. A Bizottság előterjesztése szerint Írország elmulasztotta megalkotni az akcióterveket, a kijelölt érzékeny területek tekintetében, amelyek a mezőgazdasági forrásból származó nitrátok által okozott vagy előidézett szennyezés megelőzése és csökkentése érdekében szükségesek az irányelv 5. cikkével összhangban.

[...]

57. A tagállamok elfogadhatnak ilyen akcióterveket a területén lévő összes területre vonatkozóan vagy különböző programokat a különböző érzékeny területek vagy ezek részei vonatkozásában.

[...]

60. Az olyan intézkedések sora, amely régióról régióra változhat kiterjedését és alkalmazását illetően és nem alkot szervezett és koherens egységet a kitűzött célok elérése érdekében nem tekinthető olyannak, mint ami megvalósítja az akcióprogram sajátos célját, az irányelv 5. cikke értelmében.

[...]

62. Elsősorban, ami a helyi hatóságoknak delegált olyan felhatalmazást illeti, amely arra vonatkozik, hogy folytassanak le vizsgálatokat a farmokon, annak érdekében, hogy mutassák ki a szennyezés forrásait és arra késztessek a farmereket, hogy nitrát management tervet készítsenek, meg kell jegyezni, hogy ezek a felülvizsgálatok fogalmi értelemben sem tekinthetők akcióprogramoknak, a kérdéses irányelv 5. cikke értelmében.

63. Ezt követően, ami a Vidéki Környezetvédelmi Szisztémát, illetve a jó mezőgazdasági gyakorlat információs füzetét illeti, meg kell jegyezni, hogy – a Bizottság hivatkozásnak megfelelően, amit Írország nem vitatott – ezek nem jelentenek kötelező követelményt az irányelv 5. cikke szerint.

64. Végezetül [...] Cavan, Westmeath és Tipperary megyék szabályzatai nem vonatkoznak minden farmerre a kérdéses zónában. Akárhogyan is van, elfogadott kiindulási pont, hogy ezek a szabályzatok nem fedik le mindazokat a területeket, amelyeket érzékeny területnek kell tekinteni az irányelv 3. cikke szerint.”

Ismét a mezőgazdasági forrásból származó nitrátszennyezés elleni fellépés volt a kérdés abban az ügyben,<sup>222</sup> amelyben részletesen felsorolja a Bizottság mindazokat

221 C–396/01. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2004. március 11. (ECR 2004 I–02315)

222 C–221/03. sz. ügy, Bizottság kontra Belga Királyság, 2003. május 22. (ECR 2005 I–08307)

a hiányosságokat, amelyek a belga jogalkotásra jellemzőek a jó mezőgazdasági gyakorlat kereteinek meghatározása kapcsán:

„95. A Bizottság kritizálta a Belga Királyságot, amiért nem illesztette be az irányelv II. mellékletének elemeit a flamand jó mezőgazdasági gyakorlat kódexbe – amelyet a flamand jogalkotás tartalmazott, nevezetesen a műtrágya rendelet – különösen a következőket:

- azon időszakokat, amikor a műtrágya termőföldi alkalmazása nem megfelelő;
- a műtrágya termőföldi alkalmazását meredeken lejtős területeken;
- a műtrágya termőföldi alkalmazása vízzel telített, elárasztott, fagyott vagy hófödte területeken;
- a műtrágya termőföldi alkalmazása vízfolyások mellett.

[...]

106. Az aktákból kitűnik, hogy a belga hatóságok 1999. február 19-i válaszukban, amelyet az 1998. november 23-i indokolt véleményre válaszul adtak, elismerték, hogy a Bizottság által említett négy elem a flamand jó mezőgazdasági gyakorlat kódexből hiányzik. [...]

*A tervekészítés alapvető következménye újra-és-újra hangsúlyozottan nem lehet más, mint a kötelezettségek kereteinek meghatározása.*<sup>223</sup>

„29. Mindazonáltal, a kérdéses dokumentumba foglalt öt terv, attól eltekintve, hogy csak egyes helyszínekre terjed ki, a megvalósításra váró terveket nagyon széles értelemben írják le, és nem tartalmaznak utalást sem a II. lista első bekezdésében felsorolt anyagok minőségi célkitűzéseire, sem a tervek végrehajtásának határidejére vonatkozóan.”

A tervek tehát távolról sem jelentik azt, hogy azok valamiféle távoli, általánosan megfogalmazott elképzelések lennének, amint ez az eddigi más ügyekből is egyértelműen kitűnt. Egy hulladékártalmatlanító elhelyezésével kapcsolatos engedélyezési eljárás szolgáltatta az okot arra, hogy a tervek meghatározó jelentőségét és adott esetben konkrétságát az Európai Bíróság hangsúlyozza.<sup>224</sup>

„32. A földrajzi térkép hiányában, amely a jövőbeli ártalmatlanító helyek elhelyezkedését határozná meg, a helyszínt az irányelv céljainak fényében úgy kell megválasztani, és ehhez olyan elégséges pontosság szükséges, ami a hatóság számára lehetőséget ad arra, hogy egy, az irányelv 9. cikke szerinti engedélykérelem elbírálása során megfelelően meghatározza, melyik helyszín az, amelyik ezen célkitűzéseknek a legjobban megfelel, egyebek között a legújabb tudományos és műszaki ismeretek fényében és az ártalmatlanításhoz választott sajátos műszaki eljárások ismeretében.

[...]

223 C-261/98. sz. ügy, Bizottság kontra Portugál Köztársaság, 2000. július 13. (ECR 2000 I-05905)

224 Egyesített ügyek: C-53/02 és C-217/02, előzetes döntéshozatali eljárás, ami a Conseil d'État (Belgium) által került leadásra, a Commune de Braine-le-Château (C-53/02), illetve Michel Tilhiet és mások által (C-217/02) a Vallon Régió ellen indított ügyben, beavatkozók: BIFFA Waste Services SA (C-53/02), Philippe Feron (C-53/02), Philippe De Codt (C-53/02) és Propreté, Assainissement, Gestion de l'environnement SA (PAGE) (C-217/02), 2004. április 1. (ECR 2004 I-03251)

34. Amint azt már megelőzően jelezte a Bíróság, az elhelyezési kritériumok, ahol ez releváns, utaljanak a geológiai és hidrogeológiai feltételekre, az ilyen telepek távolságára a lakott területektől, a létesítmények elhelyezésének tilalmára az érzékeny terület közelségében, avagy a megfelelő infrastruktúrális feltételek meglétére, mint amilyen a szállítási hálózatokhoz való kapcsolat.

35. A fenti körülmények között, az első kérdésre azt a választ adjuk, hogy az irányelv 7. cikkét úgy kell értelmezni, mint amelyik azt jelenti, hogy a management tervnek vagy terveknek, amelyeket a tagállam illetékes hatóságai el kell fogadjanak, ezen rendelkezés értelmében tartalmazniuk kell akár a földrajzi térképet, pontosan megjelölve a hulladék ártalmatlanító pontos elhelyezkedését vagy olyan elhelyezési kritériumokat, amelyek megfelelően pontosak ahhoz, hogy lehetővé tegyék azon hatóság számára, amely az irányelv 9. cikke alapján engedélyezési jogkörrel rendelkezik, hogy eldöntesse, vajon a kérdéses helyszín vagy létesítmény beillik-e a kérdéses, a terv által meghatározott management keretek közé.”

Ugyanakkor jelen ügyben arról sem szabad megfeledkezni, hogy a terv hiánya nem lehet akadálya az engedélyezési eljárás lefolytatásának, ez nem lehet egy újabb mulasztás hivatkozási alapja:

„46. A megelőző megfontolások ismeretében, a második kérdésre azt kell válaszolni, hogy az irányelv 4., 5. 7. cikkei, a 9. cikkel párhuzamosan értelmezve, úgy értelmezendők, mint amelyek nem zárják ki azt, hogy az a tagállam, amelyik a meghatározott időn belül nem fogadott el egy vagy több hulladékgazdálkodási tervet a lerakók vagy ártalmatlanító létesítmények megfelelő helyének meghatározására, kiadjon egyedi engedélyt az ilyen helyszínek vagy létesítmények számára.”

Számos egyéb tervezési kötelezettség mellett a PCB tartalmú készülékek felmérésére és szennyezés-mentesítésére is vonatkozik tervezési előírás. A kérdéses jogeset is jól mutatja, hogy a különböző szakterületeken megjelenő tervezési kötelezettségek azonos gyökerekből fejlődtek ki, azonos követelmény-csomagokat indukálnak. Éppen ezért nem csoda, ha egy ilyen, kisebb léptékűnek minősíthető kérdésben megjelenő tervezési követelményt sem minden esetben sikerül betartani, mint ahogy a következő, a Luxemburgi Nagyhercegségre vonatkozó ügyben<sup>225</sup> sem sikerült:

„23. Annak érdekében, hogy az irányelv<sup>226</sup> 11. cikk (1) bekezdésének megfeleljenek, a tagállamoknak terveket kell elfogadniuk a feltárt készülékek és a bennük lévő PCB szennyezésmentesítésére és/vagy ártalmatlanítására, az irányelv 4. cikkével összhangban.

24. Ezen túlmenően, az irányelv 11. cikk (1) bekezdésének első mondata, a preambulumban 10. és 16. bekezdésével együtt olvasva jelzi, hogy az ilyen terv elkészítése ezen cikk alapján arra is kötelezi a tagállamot, hogy hasonlítsa össze a nyilvántartásba vett, szennyezésmentesítésére és/vagy ártalmatlanítására kerülő készülékek és bennük lévő PCB mennyiség arányát az e célra

225 C-174/01, sz. ügy, Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség, 2002. december 5. (ECR 2002 I-11171)

226 96/59/EC Tanácsi Irányelv, 1996. szeptember 16., a PCB-k és a PCT-k ártalmatlanításáról

rendelkezésre álló szennyezésmentesítő és ártalmatlanító létesítményekkel. A terv lehetőséget kell adjon arra is, hogy a tagállam meghatározza a különböző készülékek és a bennük lévő PCB kategóriáit.

25. Kétségtelen tehát, hogy az irányelv 11. cikk (1) bekezdése első mondatából származó kötelezettségek teljeskörű teljesítése érdekében a tervnek pontosnak kell lennie és összhangban kell lennie az irányelv egésze által a PCB ártalmatlanítására irányuló rendszerrel (l. az ilyen kérdések tekintetében, a C–232/95 és C–233/95. sz. összevont ügyeket, Bizottság kontra Görögország [1998] ECR I–3343, 34–36 közötti bekezdések, és a C–207/97. sz. ügy, Bizottság kontra Belgium [1999] ECR I–275, 39. bekezdés).”

Az előzőekből látható, hogy a hulladékgazdálkodási tervek jelentik a tervezési kötelezettségek elmaradásának másik nagy esetkörét, amint azt az alábbiakban is tapasztalhatjuk.<sup>227</sup> A kérdéses ügy egyben alapot adott egyes fogalmi elemek tisztázására is, és láthatóvá vált, hogy a határozatlan jogfogalmak sem szolgálhatnak mérséklésül a kötelezettséghez. A jogeset értékelése során arról sem feledkezhetünk meg, hogy tehát a terveknek határozott és fontos céljaik vannak, lényegi szerepet töltenek be úgy a közösségi jogalkotásban, mint a környezetvédelmi szabályozásban általában:

„38. Emlékeztetni kell arra, hogy a 75/442. irányelv 7. cikk (1) bekezdése értelmében a tagállam hatóságai, amint az irányelv 6. cikke is tartalmazza, a lehető leghamarabb egy vagy több hulladékgazdálkodási tervet kell elfogadjanak, annak érdekében, hogy az irányelv 3., 4. és 5. cikkében foglalt céloknak megfeleljenek.

39. Egyértelmű, hogy a hulladékgazdálkodási terv készítésének kötelezettsége a 75/442. irányelv 7. cikk (1) bekezdése értelmében, olyan kötelezettség, amely eredményt vár el. Ezt nem lehet teljesíteni a tervkészítés irányába tett lépésekkel, vagy a tervek előkészítésére tett intézkedésekkel vagy egy olyan megfelelő szabályozási keret elfogadásával, amely ezen célok irányába hat. [...]

40. Mindenesetre, hogy a Bizottság első panaszával foglalkozzunk, elsősorban meg kell állapítani, milyen időszak áll vagy állt a tagállamok rendelkezésére a 75/442. irányelv 7. cikk (1) bekezdése értelmében elkészítendő tervek elfogadására.

41. Ezzel összefüggésben, meg kell állapítani, hogy a „lehető leghamarabb” szavak beiktatása a 7. cikk (1) bekezdésébe arra is utal, hogy a 91/156. irányelv 2. cikk (1) bekezdésében jelzett határidő, amely az irányelv átvételére vonatkozik nem utal egyben a hulladékgazdálkodási terv elfogadásának kötelezettségére is. Ha ez lenne a helyzet, ezen szavaknak nem lenne értelme. Ennek megfelelően a „lehető leghamarabb” szavakat úgy kell értelmezni, mint amelyek elviekben arra ösztönöznek, hogy egy egyszerű teljesítési határidőn belül a tagállamok azon hatóságai, amelyekre ez a kötelezettség vonatkozik, fogadják el a terveket, anélkül, hogy ez összefüggene az irányelv átvételének határidejével.

227 C–292/99. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2002. május 2. (ECR 2002 I–04097)

42. Annak érdekében, hogy alátámasszuk a „lehető leghamarabb” szavak értelmezését, és megállapítsuk, mit is jelent a megfelelő teljesítési időhatár a tervek elfogadására a 75/442. irányelv 7. cikk (1) bekezdése értelmében, figyelemmel kell lenni az irányelvnek nem csupán a vonatkozó rendelkezéseire, hanem a történeti összefüggésekre és a jogalkotás célkitűzéseire is.

[...]

44. [...] Ezen célok között főhelyen szerepel az emberi egészség és a környezet védelme, amely a Közösség hulladékös szabályozásának lényege. Ez az oka annak, hogy – a bírói gyakorlat szerint – a hulladékgazdálkodási tervek elkészítésének hiányát súlyosnak kell tekinteni, még akkor is, ha a hiány csak a tagállam egy kis területére vonatkozik, mint amilyen egy megye (ebből a szempontból l. a Bizottság kontra Görögország, fentebb hivatkozott ügyet, 94. és 95. bekezdések) vagy egy terület egy völgyön belül (l. ebből a szempontból, a C-365/97 Bizottság kontra Olaszország esetet [1999] ECR I-7773, 69. bekezdés)

45. A fenti megfontolások fényében, azt kell mondanunk, hogy [...] a kérdéses tervek elfogadásának az irányelv céljai megvalósításában játszott szerepe ismeretében és kiindulva abból a tényből, hogy a kérdéses kötelezettséget 1975-ben vezették be, a Francia Köztársaság felhalmozott késedelmei, jelen esetben nem tekinthetők olyannak, amelyek ésszerűek lennének. Valójában, amikor az indokolt vélemény határideje eltelt, tehát 1998. október 5-én, több mint 7 év telt el már a 91/156. irányelv és majdnem hét év a 91/689. irányelv Hivatalos Lapban történő kihirdetése óta.”



# IGAZGATÁSI ESZKÖZÖK, ELJÁRÁSOK

Hasonlóan bármely hazai környezetvédelmi jogintézményi rend működéséhez, az uniós jogalkotás is a környezet védelmét szolgáló közigazgatási eszközök széles skáláját ismeri és alkalmazza másodlagos jogának intézményei között. Előfordulnak kifejezetten megelőzési típusú, célú jogintézmények, amelyek a környezet használatával járó magatartások nyilvántartását, ellenőrzését célozzák, kimondottan az egyes tevékenységek megkezdését megelőzően. Más eszközök a már megkezdett környezethasználat szabályozott keretek között tartását kívánják elérni, ismét mások az engedélyezett keretektől eltérő, esetlegesen jogellenes magatartásokra, tevékenységekre reagálva próbálják utólag helyreállítani a felborult rendet, szankciókkal elejét venni a jövőre nézve hasonló esetek előfordulásának.

Az igazgatási eljárások vagy eszközök tehát általában megfelelnek a hazai közigazgatásban alkalmazott hasonló jogintézményeknek, így a leginkább ismert eszközök a következők:

- bejelentés, vagy más néven notifikáció,
- nyilvántartásba vétel,
- osztályozás,
- engedélyezés,
- termékminősítés,
- tilalmak, kötelezések,
- ellenőrzés, monitoring,
- önkéntes eszközök,
- gazdasági eszközök.

Hozzá kell tennünk, hogy az utóbbi években mind jobban megjelenő sajátos, tartalmi szempontokat is erőteljesen tükröző eljárási kérdésként erősödik a társadalmi részvétel, amelyet, éppen ezen köztes – eljárási és érdemi egyaránt – helyzete, illetve az ahhoz kapcsolódó jogesetek kiemelt jelentősége miatt külön fejezetben tárgyalunk a következőkben.

## I. Notifikáció, bejelentés

Azon esetekben, amikor közvetlen engedélyezési kötelezettség az adott magatartásra nézve nem jelenik meg, de a hatóságoknak tudomással kell bírniuk a kérdéses környezethasználat, környezetterhelés mikéntjéről, akkor egy „engedély előtti” típusú jogintézményt alkalmaznak, a notifikációt, vagy más néven bejelentést. A notifikáció számos közvetlen kötelezettséget foglal magában kimondottan a bejelentési eljárásra vonatkozóan, arra ugyanakkor nem feltétlenül van szükség, hogy a kérdéses tevékenységhez egyben valamely hatósági határozat is kapcsolódjék. A bejelentés ennek ellenére vagy éppen együtt a tevékenység gyakorlásának feltétele, és számos garanciális követelmény kapcsolódik hozzá.

A bejelentés kötelezettségének számos lehetséges jogszabályi példája közül az ipari baleseti kockázatra vonatkozó, ún. *Seveso II. irányelvet*<sup>228</sup> emelhetjük ki. A

228 A Tanács 96/82/EK irányelve (1996. december 9.) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről.



legfontosabb bejelentési kötelezettség értelmében az üzemeltető a hatóságnak köteles írásban bejelentést tenni a telephely működéséről. A bejelentésnek legalább a következőket kell tartalmaznia:

- a. az üzemeltető neve, cégbejegyzési határozat száma, a cég pontos telephelye, illetve levelezési címe, telefon-és telefax száma, esetleg e-mail száma;
- b. a tervezett telephely pontos címe, helyrajzi száma, mérete, ingatlan-nyilvántartási adatai;
- c. az üzemeltetésért felelős személy megnevezése, címe, amennyiben az nem azonos az a) pontban megjelölt üzemeltetővel;
- d. azon információkat, amelyek az alkalmazott veszélyes anyag(ok)ra, azok kategóriáira vonatkoznak, és amelyek révén a veszélyes anyag megfelelően azonosítható;
- e. a veszélyes anyag(ok) mennyisége és fizikai formája, amelyben fellelhető;
- f. a telephelyen vagy tárolóhelyen ténylegesen vagy javasolt módon ellátandó feladatok, tevékenységek, működési körülmények meghatározása;
- g. a telephely esetleges jelentős balesettel érintett közvetlen hatásterületének meghatározása a környezeti hatásvizsgálat hasonló hatásterületi meghatározási szempontjai alapján.

A bejelentett tevékenységgel kapcsolatos *jelentős változásokat* az üzemeltető azok bekövetkezésekor nyomban köteles jelenteni a hatóságnak, így különösen:

- a kérdéses veszélyes anyag mennyiségének jelentős növekedése, illetve természetének vagy fizikai megjelenésének jelentős változása eseteit, illetve a felhasználási vagy alkalmazási eljárás változása eseteit;
- a létesítmény ideiglenes bezárása esetét.

A bejelentésre vonatkozóan célszerűnek tűnik mellékletben részletes formai követelmények, esetleg formanyomtatvány közzététele, amely megkönnyíti a későbbi, különösen a számítógépes feldolgozást. A fenti részletek is az irányelv mellékletében jelennek meg.

A jogesetek között az Európai Bíróság egy 2004-es ítélete<sup>229</sup> röviden és érthetően megfogalmazza, *miért is van szükség a bejelentésre*, és annak alapossága miatt nélkülözhetetlen eleme a döntéshozatalnak:

„49. E vonatkozásban – tekintettel arra, hogy az illetékes hatóságoknak az előzetes bejelentés által pontos tájékoztatást kell kapniuk a hulladék fajtájáról, szállításáról és ártalmatlanításáról vagy hasznosításáról, hogy megtehesse minden szükséges intézkedést az emberi egészség és a környezet védelmében, beleértve azon lehetőséget is, hogy indokolással ellátott felszólalással éljenek a szállításokkal szemben – meg kell őrizni az illetékes hatóságok 259/93 rendelet (a hulladékok szállítására vonatkozó rendelet – szerző megjegyzése) 6. cikkének (4) bekezdése által biztosított jogát további tájékoztatás kérésére, amennyiben úgy vélik, hogy a bejelentés hiányos.”

Ezen felül az ítélet a hulladék határokat átlépő szállítása kapcsán rámutat arra is, hogy a bejelentés intézményének alapvető követelményei közé tartozik *a bejelentés*

229 C–215/04. sz ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a l'Østre Landsret (Denmark) utalt a Bíróság elé, Marius Pedersen A/S v Miljøstyrelsen közötti ügyben, 2006. február 16. (ECR 2006 I–01465)

*pontos, részletekbe menő mivolta*, amely ezáltal elősegíti az illetékes hatóság munkáját, a szállítás nyomon követhetőségét és ellenőrizhetőségét:

„36. Amint az jelen ítélet 16. pontjában megállapítást nyert, a 259/93 rendelet egyik célja az, hogy biztosítsa a hulladékszállítmányok illetékes hatóságoknak történő előzetes bejelentését, lehetővé téve, hogy a hatóságok kellően tájékozottak legyenek ahhoz, hogy az emberi egészség és környezet védelme érdekében minden szükséges intézkedést meg tudjanak tenni.

37. Ezen célt kizárólag az olyan hiánytalan bejelentés képes biztosítani, amely részletesen feltünteti a hasznosításra szánt hulladék eredetét, összetételét és mennyiségét, és – amennyiben különféle eredetű hulladékról van szó – tartalmazza a hulladék részletes felsorolását.

38. Az „elektronikai szerelésekből származó hulladék” nem elégíti ki ezt a feltételt, mert elvont és pontatlan, továbbá hiányoznak azok a részletes felvilágosítások, amelyek az illetékes hatóság számára tájékoztatást nyújthatnak a szóban forgó hulladék különleges jellemzőiről.

39. A fentiek alapján a harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 259/93 rendelet 6. cikke (5) bekezdésének első francia bekezdését akként kell értelmezni, hogy a hulladékok összetételére vonatkozó tájékoztatási kötelezettség nem teljesül, ha a bejelentő egy hulladékkategóriát jelöl meg, például az „elektronikai szerelésekből származó hulladék” kategóriáját.”

Magát a „bejelentő” fogalmát – amely tehát a személyi hatályból eredő kötelezettségek nevesített alanya – is széles körben kell értelmezni, hiszen a fő cél itt is az, hogy az előírások teljesüljenek és a bejelentés-köteles szállításról az illetékes hatóságok tudomást szerezzenek:

„13. A 2. cikk g) pontjának szövegezéséből következik, hogy amennyiben az a személy, akinek tevékenysége során a hulladék létrejött – jelen ügyben a hulladéktermelő – nem tudja bejelenteni a szállítást, egy felhatalmazott begyűjtő betöltheti – de csakis ilyen esetben töltheti be – a bejelentő szerepét.

14. Vagyis ez a cikk kifejezetten kizárja, hogy a felhatalmazott begyűjtőt automatikusan a hulladékszállítás egyetlen bejelentőjének lehessen tekinteni.

[..]

16. Noha a hulladékszállítás bejelentésének kötelezettsége elsősorban a hulladéktermelőt terheli, az „amennyiben ez nem lehetséges” kifejezés azt jelenti, hogy olyan esetben, ha a hulladéktermelő képtelen a bejelentésre, a felhatalmazott begyűjtő megteheti ezt a bejelentést. A 259/93 rendeletnek a kilencedik preambulumbékezdésben megfogalmazott célkitűzése alapján – miszerint a hulladékszállítványokat az illetékes hatóságoknak előzetesen be kell jelenteni, lehetővé téve számukra, hogy kellően tájékozódjanak a hulladék típusáról, szállításáról és ártalmatlanításáról vagy hasznosításáról, hogy e hatóságok meg tudjanak tenni minden szükséges intézkedést az emberi egészség és környezet védelme érdekében – az „amennyiben ez nem lehetséges” kifejezést tágan kell értelmezni annak biztosítása érdekében, hogy amikor nem lehetséges, hogy a szállítást a hulladéktermelő jelentse be az illetékes hatóságoknak, a bejelentést a felhatalmazott is megtehesse.

[...]

18. Különösen amikor a hulladéktermelő kiléte nem ismert, teljességgel indokolt, sőt, kívánatos is, hogy a felhatalmazott hulladékbegyűjtő tegye meg a bejelentést az illetékes hatóságoknál. Mint azt indítványának 26. pontjában a főtanácsnok megállapította: a bejelentés amiatt történő megsokszorozódása, hogy az egyenként csekély mennyiségű hulladékot több hulladéktermelő állítja elő, összeegyeztethetetlen lenne azzal a kötelezettséggel, amely a 259/93 rendelet értelmében az illetékes hatóságokat e bejelentések viszonylag rövid határidőn belüli vizsgálata tekintetében terheli.”

Egy másik jogesetben,<sup>230</sup> a hulladékszállításról szóló 259/93/EGK rendelet<sup>231</sup> szabályai kapcsán a bejelentési kötelezettség, illetve a tagállamok ehhez kapcsolódó kifogás-emelési joga volt a kérdés. E kétféle kérdéskör összevetése az adott rendeletben is jól illusztrálja, mennyire fontos a bejelentés kérdése, hiszen ehhez a hulladékszálítással érintett országok számára biztosított garanciális jogosítványok kapcsolódnak. Itt a Bíróság a bejelentést követő intézkedési lehetőségekre mutatott rá:

„27. Bevezetőként emlékeztetni kell arra, hogy a rendelet által létrehozott rendszer szerint egy hulladékszállítási terv bejelentése esetén minden címzett illetékes hatóságnak meg kell vizsgálnia, hogy a bejelentő által adott minősítés megfelel-e a rendelet előírásainak, és kifogással kell élnie a szállítás ellen, amennyiben a minősítés téves (lásd a fent hivatkozott ASA-ítélet 40. pontját, valamint a Bíróság C-458/00. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2003. február 13-án hozott ítéletének [EBHT 2003. I-1553. ] 21. pontját).

28. Ha a küldő ország illetékes hatósága úgy véli, hogy a bejelentésben tévesen minősítették a szállítás célját, a szállítással kapcsolatos kifogását a téves minősítésre kell alapoznia, anélkül hogy hivatkozna a rendelet azon speciális rendelkezéseinek valamelyikére, amelyek a tagállamok számára a hulladékszállítás megtagadásához rendelkezésre álló kifogásokat fogalmazták meg. Az ilyen kifogás – a rendeletben meghatározott többi kifogáshoz hasonlóan – megakadályozza a szállítmány indítását (lásd a fent hivatkozott ASA-ítélet 47. pontját). Ezzel szemben a küldő ország illetékes hatósága nem jogosult arra, hogy hivatalból átminősítse a hulladékszállítás célját, mivel az ilyen egyoldalú átminősítés azzal a hatással járna, hogy ugyanazt a szállítást a különböző illetékes hatóságok a rendelet eltérő fejezeteinek vonatkozó rendelkezései alapján vizsgálnák, ami ellentétes lenne a rendelet által létrehozott rendszerrel (lásd az idézett ASA-ítélet 48. pontját).”

*A bejelentés, mint igazgatási eljárási szempontból kedvezőbb, egyszerűbb eljárási modell, természetesen csak olyan esetekben alkalmazható, amikor ez indokolható. Ha nem így lenne, akkor a környezetvédelmi érdekeket szolgáló garanciális szempontok kerülhetnének veszélybe, amelyek a bejelentés révén megjelenő információhoz is szorosan köthetőek.*<sup>232</sup>

230 C-472/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Cour d'appel de Bruxelles (Belgium) a terjesztett elő a Siomab SA és az Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement között folyamatban lévő eljárásban. 2004. október 19. (ECR 2004 I-09971)

231 A Tanács 259/93/EGK Rendelete (1993. február 1.) az Európai Közösségen belüli, az oda irányuló és az onnan kifelé történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről.

232 C-259/05. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Rechtbank te Rotterdam (Hollandia) az Omni Metal Service ellen folyamatban lévő büntetőeljárásban, 2007. június 21. (ECR 2007 I-04945)

„27. A Bizottság előadja, hogy az adott eset körülményei határozzák meg, hogy a hulladékok zöld listáján szereplő anyagok egy adott kombinációja szállítható-e előzetes bejelentés nélkül. Szerinte a bejelentési kötelezettség alóli mentesülés különösen abban az esetben engedhető meg, ha a rendeltetési ország hasznosítás céljából fogadja a szóban forgó hulladékot, amennyiben valamennyi érintett anyag szerepel a hulladékok zöld listáján, és a különböző hulladékok szennyezettségi foka ezt nem zárja ki.

[...]

29. Mint azt a Bíróság korábban már kimondta, a 259/93 rendelet hatodik és kilencedik preambulumbekzdéséből kitűnik, hogy az említett rendelettel a tagállamok közötti hulladékszállítás felügyeletére és ellenőrzésére létrehozott rendszer szükséges a környezet minősége megőrzéséhez, védelméhez és javításához, és célja, hogy lehetővé tegye az illetékes hatóságok számára minden szükséges intézkedés megtételét az emberi egészség és a környezet védelme érdekében (lásd a Bíróság C-187/93. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1994. június 28-án hozott ítéletének [EBHT 1994. I-2857.] 18. pontját).

30. A 259/93 rendelet tizenegyedik és tizenkettedik preambulumbekzdése megerősítik, hogy az e rendelet által felállított felügyelet és ellenőrzés célja a környezet védelme, nem csak a Közösség területén, hanem azon harmadik országokban is, amelyekbe a Közösség területéről a hulladékokat exportálják.

31. Azon tény, miszerint a hulladékok zöld listáján szereplő, hasznosításra szánt hulladékok szállítása a 259/93 rendelet 1. cikke (3) bekezdésének a) pontja értelmében általában mint kivétel mentesül az e rendelet által meghatározott ellenőrzési eljárások hatálya alól, azon körülménnyel magyarázható – amint azt az említett rendelet tizenegyedik preambulumbekzdése is kiemeli –, hogy az ilyen hulladékok rendszerint nem jelentenek kockázatot a környezetre, ha azokat az rendeltetési országban megfelelően hasznosítják. [...]

32. A fentiekre figyelemmel meg kell állapítani, hogy az említett zöld listán szereplő hulladékokra alkalmazandó rugalmasabb rendszer – azaz e hulladékoknak a 259/93 rendelet által létrehozott alapvető felügyeleti és ellenőrzési eljárások alóli mentesülése – főszabály szerint nem terjeszthető ki a listán nem szereplő hulladékokra.”

Végezetül a bejelentés *egy sajátos területe az irányelvekben lefektetett követelmények teljesítésének Bizottság felé való jelentéstétele. Az ítéletek leggyakrabban ezt a jelentéstételi kötelezettséget emlegetik, illetve a jelentéstétel elmulasztásához fűznek – többek között – joghátrányt.*<sup>233</sup>

„42. Harmadik panaszában, a Bizottság azzal vádolja a Francia Köztársaságot, hogy Britanniya vizeiben gyenge minőségű felszíni vizeket használ az ivóvíz kinyerésére, anélkül, hogy tájékoztatta volna a Bizottságot akár az ilyen használat igazolásáról, akár a vízi erőforrások management tervéről, ellentétben az irányelv 4. cikk (3) bekezdésében foglaltakkal.

[...]

<sup>233</sup> C-266/99. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2001. március 8. (ECR 2001 I-0981)

44. Meg kell jegyezni, hogy csak 1998. június 18-án, az indokolt véleményben megjelölt határidő lejártát követően terjesztették a Bizottság elé a francia hatóságok a Britanny területén lévő felszíni vizek értékelését [...]”

## II. Nyilvántartás

Az előzőekben leírtakhoz hasonló tartalmú szabályt jelent a *regisztrálás vagy nyilvántartásba vétel* követelménye, amely nem feltétlenül jelent önálló tárgykört, hiszen általában a bejelentéshez kapcsolódik. A bejelentések és nyilvántartások eszközeinek alkalmazása leginkább a veszélyes anyagok és készítmények szabályozása körében jellemző, így a soron következő példánkat is e területről merítjük.

Az egyes veszélyes anyagok osztályozása, jelölése és csomagolása kérdéseivel foglalkozó, számtalan alkalommal módosított 67/548/EGK irányelv<sup>234</sup> alapvető előírása volt, hogy bevezette az előzetes bejelentési eljárást az új vegyi anyagokkal kapcsolatban. Hasonló szabály készült a meglévő anyagokra vonatkozóan is. Ennek eredményeként egyebek között az ilyen vegyi anyagok listáját is közzétették. Ez a Kereskedelmi Forgalomban Lévo Vegyi Anyagok Európai Jegyzéke (EINECS). A lista adta meg azokat az információkat, amelyek alapján a Bizottság feladata, hogy a vegyi anyagokat tartalmazó készítmények prioritási listáját elkészítse, arra tekintettel, hogy mely esetekben szükséges a kockázat alaposabb elemzése. Amennyiben e későbbi vizsgálat azt igazolja, hogy káros hatásai lehetnek egy vegyi anyag alkalmazásának, a következmény az adott vegyszer piaca juttatásának, vagy használatának megtiltása, esetleg korlátozása lehet.

Egyes esetekben, a vonatkozó irányelvben előírt nyilvántartási kötelezettség megkövetelése a tagállamok ellen lefolytatott kötelezettségzegési eljáráshoz is vezethet, amint arra a következő példa<sup>235</sup> is rávilágít. A Bíróság az eset kapcsán rámutatott az engedélyezés és a nyilvántartás kapcsolatára is, azaz, hogy az adott irányelv általános céljainak szem előtt tartása mellett engedély hiányában nyilvántartási kötelezettség előírása mégis szükséges lehet. Emellett a Bíróság értelmezte az engedélyezési kötelezettség terjedelmét is.

„21. A 91/156 irányelv célja különösen a hatósági ellenőrzés megerősítése. Az irányelv tizenkettedik preambulum-bekezdése ezzel kapcsolatban kimondja, hogy „mivel szükséges, hogy a hulladék keletkezésétől végső ártalmatlanításáig felügyelet alatt álljon, a hulladékokkal foglalkozó olyan egyéb vállalkozásokat, mint például a hulladékgyűjtéssel, -szállítással foglalkozókat és ügynököket ugyancsak engedély megszerzésére kell kötelezni, vagy nyilvántartásba kell venni, továbbá hatékonyan ellenőrizni kell.” E cél eléréséhez az irányelv 12. cikke új rendelkezésekkel egészült ki. E rendelkezések egyrészt elsősorban azt mondják ki, hogy a hulladékszállítást végző vállalkozásokat, amennyiben nincsenek engedély beszerzésére kötelezve, az illetékes hatóságok nyilvántartásba veszik, másrészt a nyilvántartásba vételre kötelezett vállalkozások a hulladékszállítást „hivatászerűen”

234 A Tanács irányelve (1967. június 27.) a veszélyes anyagok osztályozására, csomagolására és címkézésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről.

235 C-270/03. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2005. június 9. (ECR 2005 I-05233)

végzik. A 91/156 irányelv tehát – az irányelvben ebben a formában másutt nem szereplő – egyszerű „felügyelet”-et a nyilvántartásba vételi kötelezettséggel váltotta fel.

[...]

23. A Bíróság egyébként már kimondta, hogy a hulladékok hivatásszerű szállításának az irányelv 12. cikkében használt fogalma nemcsak azokra vonatkozik, akik hivatásos szállítóként mások megbízásából végeznek hulladékszállítást, hanem azokra is, akik – bár nem folytatnak hivatásos szállítási tevékenységet – saját szakmai tevékenységük keretein belül elszállítják az általuk termelt hulladékokat (a Caterino-ügyben hozott, fent hivatkozott végzés 25. pontja).

24. Az olasz kormány állításával ellentétben az irányelv által elérni kívánt cél, vagyis a hulladékok körforgásának felügyelete már a hulladékok keletkezésekor megkezdődik, és – mint azt az irányelv 12. cikke is kimondja – különösen azon körülmények ellenőrzésére terjed ki, amelyek között a hulladékokat gyűjtik és szállítják. Bár bizonyos esetekben a hulladék termelője saját maga is gondoskodhat a hulladék gyűjtéséről vagy szállításáról, és e hulladékoktól csak az említett két művelet befejezését követően válhat ténylegesen meg, ez a körülmény független a gyűjtött vagy szállított hulladékok, anyagok vagy tárgyak minősítésétől, következésképpen a hulladék termelőire az e műveletek alapján vonatkozó nyilvántartásba vételi kötelezettségtől is.

[...]

29. A fenti megfontolásokból következően az irányelv 12. cikke előírja, hogy nyilvántartásba kell venni azokat a létesítményeket vagy vállalkozásokat, amelyek tevékenységük keretein belül rendszeres és rendszeres módon biztosítják – a saját maguk vagy mások által termelt – hulladékok szállítását. Egyébként az irányelv egyetlen más rendelkezéséből sem következik, hogy e kötelezettség alól a hulladékok jellege vagy mennyisége alapján kivétel lehetne tenni.”

*A nyilvántartás kétféle értelemben is megjelenhet a hulladékgazdálkodás kapcsán, és mindkét szempont egyaránt fontosnak minősülhet, ha egy tagállam jogkövető magatartásáról van szó.<sup>236</sup> Az egyik követelmény, hogy a hulladékkezelőkről kell nyilvántartást vezetni:*

„142. Az irányelv 12. cikke elsősorban azt írja elő, hogy azokat a létesítményeket vagy vállalkozásokat, amelyek hivatásszerűen végeznek hulladékgyűjtést vagy szállítást, ott, amennyiben nincsenek engedély beszerzésére kötelezve, azok illetékes hatóságoknál nyilvántartásba vételi eljárás alá tartoznak.

[...]

144. Mindebből következik, hogy a 2001-es indokolással ellátott véleményben előírt két hónapos határidő leteltekor a hulladékgyűjtés még nem volt kötelező engedélyezéshez vagy nyilvántartásba vételhez kötve. Eppen ellenkezőleg, az irányelv 12. cikke szerinti nyilvántartásba vétellel – az ír kormány állításával szemben – annak benyújtása még akkor sem lett vol-

236 C-494/01. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2005. április 26. (ECR 2005 I-03331)

na egyenértékű, tehát nem is teljesítette volna az irányelv előírásait, ha a 2001-es szabályozás alapján minden érintett üzemeltető időben benyújtotta volna kérelmét, amire vonatkozóan viszont az ír kormány semmilyen bizonyítékot nem adott elő. Az irányelv valójában azt írja elő a tagállamoknak, hogy válasszanak az engedélyezési vagy nyilvántartásba vételi eljárás között, azonban Írország nem a második megoldást választotta.

145. A fentiekből következik, hogy megalapozott az a bizottsági kifogás, amely szerint Írország nem megfelelően ültette át az irányelv 12. cikkét.”

Ugyanezen ügyben jelentkezik a nyilvántartások azon fajtája, amit a hulladékezelők vezetnek, és amely egyképpen fontos követelmény, mint az előző.

„191. Meg kell tehát állapítani, hogy ilyen engedélyek beszerzésének hiányában, és következésképp adott vállalkozásra vagy létesítményre vonatkozó előírások és feltételek meghatározásának hiányában e vállalkozások vagy létesítmények későbbi ellenőrzése elvileg nem felelhet meg az irányelv 13. cikkében foglalt előírásoknak. Ugyanis az e rendelkezésben előírt ellenőrzés alapvető célja nyilvánvalóan annak vizsgálata, hogy az irányelv 9. és 10. cikke alapján kiállított engedélyben foglalt előírásokat és feltételeket teljesítik-e.

192. Ugyanez vonatkozik az említett rendelkezésekben foglalt létesítmények és vállalkozások nyilvántartás készítésére vonatkozó kötelezettségére is, amelyek – mint azt az irányelv 14. cikke is kifejti – kötelesek megjelölni a hulladékok mennyiségét és tulajdonságait, illetve kezelési módszereit. Ezen információk célja valójában az, hogy leginkább az ellenőrzést végző hatóságok megbizonyosodhassanak arról, hogy teljesítik-e az irányelv alapján kiállított engedélyekben foglalt előírásokat és feltételeket, amelyeknek az irányelv 9. cikke értelmében egyebekben a hulladék típusára, mennyiségére és a kezelési módszerre is ki kell terjednie.”

Az EU környezetvédelmi szabályozásának számos más területén is találkozhatunk nyilvántartásokkal, listákkal és az ezeken alapuló más követelményekkel. Egyebek között a természetvédelem körében is több nyilvántartási rendszer készült, pl. az európai természeti területek hálózatáról (Natura 2000). Ugyancsak szerepel a nyilvántartás számos más közösségi jogalkotási területen, így egyebek között az állatkísérletek esetében is.<sup>237</sup>

„32. [...] Az engedélyes egyik működési feltétele, hogy a forrásnál vezessen részletes nyilvántartást az állatok használatáról és végleges sorsáról, amelyeket a létesítményben tudományos céllal tartanak és ezen nyilvántartás legyen elérhető az egészségügyi miniszter általi ellenőrzésre vagy a miniszter által feljogosított más ellenőrzésre.

33. Ebben az összefüggésben, rá kell mutatni arra, hogy az irányelv 11. cikkét nem vették át teljesen, hiszen a vonatkozó nemzeti jogalkotás nem biztosítja a hatóság általi ellenőrzés az állatok szabadon bocsátása tekintetében.”

237 C–354/99. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2001. október 18. (ECR 2001 I–07657)

### III. Osztályozás

A notifikálás, vagy regisztráció következménye lehet, illetve egyben mindezen eljárások esetében viszonyítási alapként is megjelenik az egyes anyagok, termékek, tevékenységek osztályozása. Az osztályozás általában a *környezeti veszélyesség vagy környezeti állapot alapján* történik, így a különböző osztályokba tartozás egyben eltérő követelményi kört is megalapoz. Különböző osztályokat szinte minden szabályozási területen találhatunk, így pl. a vízvédelem terén, ahol a határértékek kétféle osztályban jelentek meg, „fekete” és „szürke” listák alapján, melyek eltérő követelményeket jelentenek, amennyiben az első lista szennyezéseit fel kell számolni, a másodiknak említett lista szennyezéseit pedig csökkenteni kell. Ugyancsak meghatározó jelentőségű a veszélyes anyagok és készítmények osztályozási követelménye is.

A bejelentés és az osztályozás jelenti az egyik alapvető kérdést a veszélyes vegyi anyagokkal kapcsolatos „Toolex Alpha” ügyben,<sup>238</sup> ahol az említett cég és a vegyi anyagokat ellenőrző svéd hatóság közötti jogvitáról volt szó. A cég a termékeken található maradék zsír eltávolítására használt egy vegyi anyagot – trikloretilén –, amely kockázatos anyagnak számít, tekintettel arra, hogy a dolgozók, vagy fogyasztók egészségére káros lehet. 1991-ben Svédország betiltotta az anyag ipari használatát, sőt annak kereskedelmét is, de lehetővé tett egyes kivételeket, meghatározott feltételekkel. A cég engedélyért folyamodott, a vegyi anyag használatát illetően, de azt nem kapta meg. (A kérdés ugyancsak kapcsolódik az áruk szabad mozgását érintő korlátozásokhoz.) A Bizottság szerint a vegyi anyagok osztályozása megfelelő előkészítéssel történt, ezért nincs indoka az eltérő, szigorúbb nemzeti szabály megtartásának. A Bíróság szerint a kérdéses irányelv<sup>239</sup> valóban szabályozza a vegyi anyagok bejelentését, osztályozását, csomagolását és jelölését, nem szabályozza azonban azok használatát. A kockázatelemzés kérdése sem oldja meg a problémát. Összességében a Bíróság megállapította, hogy az emberi egészség védelme elegendő indok a használati korlátozásra, tehát az osztályozás nem értelmezhető abszolút módon, illetve nem azonosítható a használat szabályozásával.

„29. Az osztályozási irányelv teljes mértékben meghatározott területen működik, mégpedig a veszélyes anyagok bejelentése, osztályozása, csomagolása és jelölése körében. Ami ezen anyagok használatát illeti, az osztályozási irányelv csupán azt kívánja meg, hogy azok csomagolása rendelkezzen a biztonsági követelményekkel, amelyek arra szolgálnak, hogy a közönséget tájékoztassák arról, milyen elővigyázatossági intézkedéseket kell tenni akkor, amikor a kérdéses anyagot használják. Nem harmonizálja azokat a követelményeket, amelyek alapján a veszélyes anyagokat piacra lehet juttatni vagy használni lehet, amelyek éppen olyan kérdések, amelyek a nemzeti jogalkotás hatálya alá tartoznak, mint ami az alapeljárásban a fő kérdés.”

Az előzőekben már említett Natura 2000 hálózatba történő besorolás – osztályozás – is számos jogvita helyzetet generál. Egy Írországgal kapcsolatos jogeset-

238 C-473/98. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet Kammarrätten i Stockholm (Svédország) utalt a Bíróság elé a Kemikalieinspektionen és a Toolex Alpha AB közötti ügyben, 2000. július 11. (ECR 2000 I-05681)

239 A Tanács irányelve (1967. június 27.) a veszélyes anyagok osztályozására, csomagolására és címkézésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről



ben<sup>240</sup> a Bíróság leszögezte, hogy egy SAC terület kijelölésének – besorolásának – négy lépcsője van, mégpedig:

- a tagállam javasolja a terület kijelölését,
- a Bizottság egy lista tervet készít,
- a Bizottság ezt követően elfogadja a javaslatot a meghatározott eljárás szerint,
- a tagállam kijelöli a területet.

„34. Ebben a tekintetben meg kell jegyezni, hogy az olyan közösségi szempontból jelentős élőhelyek listája tervezetének elkészítése érdekében, amelyek alkalmasak arra, hogy a védelemre érdemes területeknek egy egységes európai ökológiai hálózata alakuljon ki, a Bizottság rendelkezésére kell álljon azon helyek teljes listája, amelyek nemzeti szinten olyan ökológiai érdekekkel rendelkeznek, amelyek az irányelv célja szempontjából megfelelnek a vadon élő állatok és növények természetes élőhelyeinek megőrzése elvárásának. Ennek érdekében, a listát az irányelv III. melléklete (1. szakasz) követelményeinek megfelelően kell kialakítani (I. C-371/98 *First Corporate Shipping* ügy, [2000] ECR I-9235, 22. bekezdés).

35. Csupán ennek megfelelően lehetséges az irányelv 3. cikk (1) bekezdésének első albekezdésében megjelenő cél megvalósítása, tehát a természetes élőhelytípusok és a fajok élőhelyei fenntartása és helyreállítása kedvező természetes megőrzési állapotban, olyan élőhelyeké, amelyek egy vagy több határon is átnyúlnak a Közösségen belül. Az irányelv 1. cikk (e) és (i) bekezdéseiből következik, azokat együtt olvasva a 2. cikk (1) bekezdésével, hogy a természetes élőhelyek vagy fajok kedvező megőrzési állapotát a Szerződéssel érintett tagállam teljes európai területére vonatkozóan kell értékelni (*First Corporate Shipping* eset, fentebb idézve, 23. bekezdés).”

Ezek szerint látszólag a tagállamnak mérlegelési jogköre van a javaslatételkor. Ez azonban nem teljes jogkör, mert három feltétele van, az ítélet szerint:

„29. Azon kötelezettség tekintetében, hogy az irányelv 4. cikk (1) bekezdésében említett élőhelyek listáját el kell juttatni, a Bizottság rámutat arra, hogy minden egyes tagállam hozzájárulása az egységes európai ökológiai hálózathoz attól függ, mennyire képviseltetik magukat az adott területen azok a élőhelytípusok vagy fajok élőhelyei, amelyeket az irányelv I. és II. melléklete felsorol. Világos a 4. cikk (1) bekezdése és a III. melléklet közös szabályaiból, hogy a tagállamok bizonyos mérlegelési jogkört gyakorolnak, amikor kiválasztják a listára kerülő élőhelyeket. A Bizottság szerint ezen mérlegelési jogkör gyakorlása három feltételnek való megfeleléstől függ:

- csupán tudományos természetű kritériumok irányíthatták a javaslatba kerülő helyek kiválasztását;
- a javasolt helyek olyanok legyenek, amelyeknek földrajzi kiterjedése egységes és az egyes tagállamok teljes területét képviseli, egy koherens és kiegyensúlyozott hálózatot kialakítva ennek eredményeként. Az egyes tagállamok által benyújtott listának tükröznie kell az ökológiai változatosságot (és fajok esetében a genetikai változatosságot) az adott terület természetes élőhelyei valamint ott megjelenő fajai tekintetében;

240 C-67/99. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2001. szeptember 11. (ECR 2001 I-05757)

- a lista legyen teljes, tehát minden tagállam javasoljon kellő számú olyan helyet, amely megfelelő módon képviseli mindazon élőhelytípusokat, amelyeket az irányelv I. melléklete felsorol és azon fajok élőhelyeit, amelyeket a II. melléklet felsorol, és amelyek területén megtalálhatóak.”

Ha ismételten a hulladékokkal kapcsolatos számtalan jogeset köréből merítünk, akkor azt tapasztaljuk, mint arra a Bíróság ítélkezési gyakorlatában rendszeresen rámutat, hogy *a jogszabályok értelmezése során alapvető elv az adott norma céljának szem előtt tartása*. Ez a környezetvédelmi ügyek során többnyire az emberi egészség és a környezet védelme. Azon elv is következetesen érvényesül az ítélkezési gyakorlatban, hogy a környezet védelmének szabályai alóli kivételek kiterjesztő értelmezésére nincs mód, a környezet védelmét biztosító szabályoktól való eltérésre csak ott és akkor van mód, amikor erre az adott norma kifejezetten lehetőséget biztosít. Így a Bíróság egy 2005-ös ügyben<sup>241</sup> olyan hulladék osztályozásának kérdését vizsgálta, amely önmagában egyik hulladéklistán sem szerepel, de összetevői külön-külön megtalálhatóak a hulladéklisták elemei között. Márpedig a hulladék adott listán való megjelenése döntő hatással van annak egész további sorsára, jelen esetben szállításának jogi feltételeire.

„25. E körülmények között a kérdést előterjesztő bíróság második és harmadik kérdését úgy kell érteni, hogy azok lényegében arra keresnek választ, hogy a 259/93 rendeletet úgy kell-e értelmezni, hogy az e rendelet alapján a hulladékok zöld listáján szereplő hulladékokat illetően létrehozott szállítási rendszer vonatkozik olyan összetett hulladékfajtára is, amely bár maga nem szerepel e listán, két, a listán szereplő anyagból tevődik össze.

[...]

40. Harmadszor a Bizottság által képviselt feltevést nem támasztja alá a 259/93 rendelet szövege. Ellentétben a Bizottság álláspontjával, a 259/93 rendelet II. mellékletének bevezető mondata nem alapozza meg azt a feltevést, miszerint a hulladékok zöld listáján szereplő két anyagból összetevődő hulladéokra is alkalmazni kell az említett listán szereplő hulladékokra meghatározott rendszert, amennyiben nem túl nagy a környezetszennyezés veszélye, illetve amennyiben lehetséges a szóban forgó különböző anyagokat ésszerűen újrahasznosítani.

41. Nem moشاتjuk egészen egyszerűen egybe az említett bevezető mondatban meghatározott esetet, miszerint egy adott hulladék „más” anyaggal „szennyezett”, azzal az esettel, amikor egy hulladék két olyan anyagból tevődik össze, amelyek alapvető alkotóelemei.

42. Tekintettel a fenti megfontolásokra azt a választ kell adni a második és a harmadik kérdésre, hogy a 259/93 rendeletet úgy kell értelmezni, hogy azon körülményből, miszerint egy hulladék két olyan anyagból tevődik össze, amelyek mindkettő szerepelnek az e rendelet II. mellékletében meghatározott hulladékok zöld listáján, nem következik az, hogy az említett rendelet alapján az utóbbi listán szereplő hulladékokat illetően létrehozott rendszer alkalmazandó az említett összetett hulladéokra.”

241 C-259/05. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Rechtbank te Rotterdam (Hollandia) terjesztett elő az Omni Metal Service elleni büntetőeljárásban, 2007. február 15. (ECR 2007 I-04945)

A vízvédelemmel kapcsolatban az osztályozás kérdése egyrészt egyes minőségi kategóriákba sorolásként jelentkezik, másrészt a vizeket veszélyeztető szennyezőanyagok osztályozását jelenti, veszélyességük alapján. Az osztályozás problémája az esetek többségében nem önmagában, hanem a különböző kategóriákba sorolt vizekkel kapcsolatos előírások megsértésének apropóján merül fel. Többnyire a fő probléma, hogy adott területet/anyagot/vízforrást stb. nem megfelelően sorolnak be a tagállamok, így a rá vonatkozó közösségi előírásoknak a tagállam jogrendszere adott vízforrás, szennyezőanyag, program, engedélyezés vagy szabályozás tekintetében nem felel meg. Szolgáljon példaként egy jogeset<sup>242</sup> a vízvédelem területéről. A probléma kiinduló pontja, hogy a települési szennyvíz kezeléséről szóló 91/271 irányelv 5. cikke (1) bekezdése értelmében a tagállamok kötelesek kijelölni azokat a területeket, ahol a szennyvíz kibocsátása jelentősen hozzájárul az eutrofizációhoz vagy annak veszélyéhez, márpedig az irányelv 2. cikkének 11. pontjában szereplő eutrofizáció fogalmát az irányelv célkitűzésének fényében kell értelmezni, amely túlmutat a vízi ökoszisztémák védelmén és arra irányul, hogy védje az embereket, az állat- és növényvilágot, a földet, a vizet, a levegőt és a tájat minden olyan jelentős káros hatástól, amely az algáknak és a magasabb rendű növények a települési szennyvíz kibocsátása miatti felgyorsult növekedéséből adódik.

Az említett irányelv értelmében vett eutrofizáció megvalósulásához ok-okozati összefüggésnek kell fennállnia egyrészt a tápanyagok feldúsulása és az algák és magasabb rendű növények növekedésének felgyorsulása, másrészt a növekedés felgyorsulása és a vízben jelenlévő élőlények biológiai egyensúlyának nemkívánatos megbomlása és a vízminőség romlása között. Ennek számos oka lehet, amelyeket nem ítéltünk meg a jogi követelmények egyoldalú értelmezésével, hanem sokkal összetettebb módon kell kezelni.

„66. A 2001-es IFREMER-jelentés kimutatja, hogy a Vilaine öble a francia tengerpart legeutrofizáltabb szakasza. A területet egyrészt alacsony oxigéntartalomra utaló súlyos jelenségek, sőt oxigénhiány jellemzik, ami a nagy mennyiségű, növényi planktonokból álló biomassza növekedésének és ezt követő bakteriális bomlásának következménye, s ami a halak és tengerfenéki gerinctelenek nagyarányú pusztulását okozhatja. Másrészt az öböl három területét potenciális makroalga-túlburjánzási helyszíneként („zöld árapály”) sorolták be, és e három területen 1997 és 1999 között – a tanulmány által felölelt időszakban – legkevesebb egy alkalommal megfigyelték az említett jelenséget.

67. A francia kormány nem vitatja, hogy a Vilaine folyó által szállított, települési eredetű tápanyagok, különösen a nitrogén bekerülése fontos szerepet játszik az öböl eutrofizációjában.

68. A francia kormány azzal érvel, hogy a Vilaine vízgyűjtő medencéjét már eutrofizációra érzékeny területnek minősítette, s ennek következtében valamennyi, 10 000 lakosegyenértéket meghaladó, szennyvizét a medencébe bocsátó agglomerációra vonatkoznak a 91/271/EKG irányelv rendelkezései. Mivel egyrészt nincs olyan, 10 000 lakosegyenértéket meghaladó agglomeráció, amely szennyvizét közvetlenül az öbölbe eresztené, másrészt – a Bizottság állításával ellentétben – a Loire folyó hozadékának nincs ha-

242 C-280/02. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2004. szeptember 23. (ECR 2004 I-08573)

tása az öbölre, nincs jelentősége annak, hogy a Vilaine öblét eutrofizációra érzékeny területként jelölik-e ki, következésképpen a francia kormány úgy véli, nem követett el kötelezettségzegést.

69. Ami a fenti érvelést illeti, az, hogy a Vilaine folyó vízgyűjtő medencéjét már eutrofizációra érzékeny területként jelölték ki, még akkor sem mentesít az alól, hogy az öblöt eutrofizáltként kell kijelölni, ha nincs olyan, 10 000 lakosegyenértéket meghaladó agglomeráció, amely szennyvizét közvetlenül az öbölbe eresztené, és ha a Loire folyó hozadékának – a Bizottság állításával ellentétben – nincs hatása az öbölre. A 91/271 irányelv 5. cikkének (1) bekezdéséből – a II. melléklet A) szakaszának a) pontjával együtt értelmezve – az következik, hogy a tagállamok minden eutrofizált víztestet kötelesek érzékeny területként kijelölni.

70. Következésképpen a francia kormány nem teljesítette kötelezettségét, mivel a Vilaine öblét nem jelölte ki a 91/271 irányelv értelmében vett eutrofizációra érzékeny területként.”

#### IV. Engedélyezés

A környezetvédelmi jog megelőzési oldalának legjobban alkalmazható jogintézménye az engedélyezés, illetve annak számos fajtája. *Az engedély valamely tevékenység folytatásának feltétele*, termék forgalomba hozatalának feltétele, stb. Az engedélyezés kérdéskörének legfontosabb elemei közé tartozik az eljárási kérdések tisztázása, mindazon tevékenységek, létesítmények, stb. fogalmának és listájának egyértelművé tétele, amelyek engedélykötelesek, az engedélykérelem, illetve maga az engedély alapvető feltételeinek meghatározása. Az engedélyezés a bejelentési kötelezettséghez képest sokkal közvetlenebb beavatkozást jelent a környezethasználó tevékenységébe, hiszen meghatározza, *előírja azokat az alapvető feltételeket, amelyek keretei között az adott tevékenység folytatható*. Amikor a fentiekben a fogalmak jelentőségéről szoltunk, éppen az engedély egységes fogalmával kapcsolatos problémát idéztük egy spanyol szerzőtől.

*Az engedélyezés a környezeti érdekek védelmének egyik legfontosabb eszköze*, hiszen a jogszabályban meghatározott esetekben előfeltétele valamely tevékenység folytatásának, létesítmény, építmény felállításának. Mindennek révén a jövőbeni tevékenység legfontosabb körülményeit az engedély alakító és feltételteremtő minőségében határozza meg. Az engedély valójában azt a lehetőséget jelenti, hogy valaki az engedély birtokában a meghatározott tevékenységet folytathatja, nélküle azonban a tevékenység folytatása jogellenes. E feltételteremtés kiterjed az engedélyben meghatározott más szempontok érvényesítésére is, így az egyes engedélyek tényleges tartalma eltérő lehet, még ugyanazon tevékenységek esetében is, módot adva az egyéniesítésre. Az itt jellemzett alakító és feltételteremtő minősége miatt az engedélyezés jogosítást tartalmazó közhatalmi aktus, melynek kiadására vonatkozó hatáskört kifejezetten kell meghatározni.

Az integrált szennyezés megelőzés és ellenőrzés rendszerét megalapozó irányelv,<sup>243</sup> jó példát erre, amikor irányelv meghatározza az engedély fogalmát, 2. cikk 9. pontjában:

243 A Tanács 96/61/EK irányelve (1996. szeptember 24.) a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről.

„engedély’ alatt azt az írásbeli határozatot (vagy több ilyen határozatot) vagy annak azon részét kell érteni, amelyet egy létesítmény teljes vagy részleges működéséhez engedélyezésként kiadnak, bizonyos feltételek mellett, amelyek garantálják, hogy a létesítmény megfelel ezen irányelv követelményeinek. Az engedély kiterjedhet egy vagy több létesítményre vagy a létesítmény részére, amely azonos telephelyen működik azonos üzemeltetővel;”

Az IPPC rendszer szerint az irányelv mellékletében meghatározott létesítmények esetében minden új létesítmény engedélyköteles, illetve a meglévő ilyen létesítményekre is türelmi idő közbeiktatásával ki kell terjeszteni az engedélyezési kötelezettséget. Az engedélyezés másik, történelminek mondható példájaként említhető – számos más mellett – az EU vízvédelmi szabályozási rendszere. Ennek keretében ugyanis a felszíni vagy felszín alatti vizekbe meghatározott anyagfajtákat tartalmazó vizek kibocsátása önmagában is előzetes engedélyhez kötött. Ezen engedélyekben a hatóságok az előírások teljesítésére meghatározott határidőket szabnak, illetőleg maga az engedély is csak meghatározott időre szólhat, bár megújítható.

Sajátos engedélyezési követelményt jelent a környezeti hatásvizsgálat<sup>244</sup> esete. Az EU szabályozásban a hatásvizsgálat következménye a ‘fejlesztési hozzájárulás’ (development consent), amely nem más, mint egy jogosító közigazgatás határozat. A ‘hozzájárulás’ lehet engedély, bár nem feltétlenül az, illetve arról sincs szó, hogy erre a tagállamoknak külön közigazgatási határozat-típust kellene kifejleszteniük. A fejlesztési hozzájárulás kifejezés nem feltétlenül csak az engedély fogalmi körének felel meg, hiszen szélesebb értelemben vett fejlesztési hozzájárulást is jelenthet. A fő cél az irányelv előírásainak teljesülése, amely cél elmaradása a tagállamok elleni kötelezettségszegési eljárás megindítását is magával vonhatja, mint az az Európai Bíróság joggyakorlatából nyilvánvaló.

Az engedély fogalmát és a tagállamok engedélyezéssel kapcsolatos jogkörét taglalja a Bíróság következő jogesete<sup>245</sup> is a környezeti hatásvizsgálati szabályozás kapcsán.

„38. A kérdést előterjesztő bíróság az első kérdésével lényegében azt kérdezi, hogy valamely döntésnek a 85/337 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése szerinti „engedély[nek]” minősülése kizárólag a nemzeti jogtól függ-e.

39. A 85/337 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése az irányelv alkalmazásában úgy határozza meg az „engedély” fogalmát, mint a hatáskörrel rendelkező hatóság vagy hatóságok olyan döntése, amely feljogosítja a projektgazdát a projekt elvégzésére.

40. Így, a nemzeti jog bizonyos elemeit teljesen átvéve ez a fogalom közösségi fogalom marad, amely ellentétben azzal, amit a Bromley LBC és az Egyesült Királyság kormánya állítanak, kizárólag a közösségi jog alá tartozik. Az állandó ítélkezési gyakorlatból következik ugyanis, hogy azon közösségi jogi rendelkezések gyakorlatból következnek, amelyek jelentőségük és hatályuk meghatározása érdekében nem tartalmaznak kifejezett utalást a tagállamok

244 Az eredeti irányelv a Tanács 85/337/EGK irányelve (1985. június 27.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról

245 C-290/03. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás Diane Barker kérelme alapján The Queen kontra London Borough of Bromley ügyben, 2006. május 4. (ECR 2006 I-03949)

jogára, általában az egész Közösségben önállóan és egységesen kell értelmezni, figyelembe véve a rendelkezés összefüggéseit és a kérdéses szabályozás célját (lásd ebben az értelemben a 327/82. sz. Ekro-ügyben 1984. január 18-án hozott ítélet [EBHT 1984. 107.] 11. pontját; a C-287/98. sz. Linster-ügyben 2000. szeptember 19-én hozott ítélet [EBHT 2000. I-6917.] 43. pontját és a C-201/02. sz. Wells-ügyben 2004. január 7-én hozott ítélet [EBHT 2004. I-723.] 37. pontját).

41. Az első kérdésre tehát az a válasz adandó, hogy valamely döntésnek a 85/337 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése szerinti „engedély[nek]” minősítését a nemzeti jogot a közösségi joggal összhangban alkalmazva kell megtenni.”

*Az engedély fontosságára több jogeset példáján is rámutathatunk, így különösen a hulladékkal foglalkozó esetek kapcsán, amelyek más összefüggésben szerepelnek jelen anyagban. Az elsődleges jog első fejlődési szakaszáról szóló pontban idéztük az ADBHU esetet,<sup>246</sup> amelynek lényege, hogy az ügyészség azért kérte a használt olaj gyűjtők egyesületének feloszlását, mert az egyebek között, téves jogértelmezés miatt, arra ösztönözte tagjait, hogy ne kérjenek engedélyt tevékenységükhöz.*

„25. Amint azt már hangsúlyoztuk, az irányelv fő célkitűzése a hulladék olajok ártalmatlanítása oly módon, ami a környezetre nézve biztonságos, és a 2. cikk kötelezi a tagállamokat ezen cél követésére.

[...]

27. A követelményeknek való megfelelés biztosítása érdekében, a 6. cikk megköveteli, hogy bármilyen létesítmény, amelyik használt olajokat ártalmatlanít, a nemzeti hatóság által kiadott engedéllyel rendelkezzen, amit ha szükséges, a létesítmény ellenőrzését követően adnak ki, annak fényében, hogy a műszaki fejlettség állapota milyen feltételek előírását követeli meg.

[...]

29. Ezen rendelkezésekből következik, hogy az irányelv megköveteli a tagállamoktól a hulladék-olajok bármely olyan ártalmatlanításai formáját, amelynek káros környezeti hatásai vannak. Éppen ezen célból kötelezi az irányelv a tagállamokat arra, hogy az előzetes hozzájárulás és az ezt követő ellenőrzések rendszerét alakítsák ki.”

A példaként szolgáló, hulladékkal, de a horizontális szabályokkal is kapcsolatos, jogesetek körét tovább bővítve, egy 2005-ös ügyben<sup>247</sup> az Európai Bíróság Olaszország kötelezettségszegését állapította meg, mivel a tagállam nem írta elő egyes olyan projektek hatásvizsgálati kötelezettségét, amelyek az uniós jog szerint előzetes engedély-kötelesek lettek volna:

„52. E jogszabály alkalmazása ugyanis, amely jogszabály kizárja a törvényerőjű rendelet 31. és 33. cikkében előírt egyszerűsített eljárások alá tartozó hulladékhasznosító létesítmények környezeti hatásvizsgálati eljárásnak való alávetését, az égetőmű harmadik vonalának a környezeti hatásvizsgálati tanulmány alóli mentesítését eredményezte, pedig ez a harmadik vonal a

246 C-240/83. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Procureur de la République kontra Association de Défense des Brûleurs d'Huiles Usagées (ADBHU) ügyben, előterjesztette a Tribunal de grande instance de Créteil, 1985. február 7. (ECR 1985 00531)

247 C-255/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. július 5. (ECR 2007 I-05767)

85/337 irányelv I. mellékletének 10. pontjában előírt, a nem veszélyes hulladékok égetésére vagy kémiai kezelésére szolgáló, 100 tonna/nap kapacitást meghaladó hulladékártatlanító létesítmények kategóriájába tartozik. Mint ilyet, az égetőmű harmadik vonalát engedélyezés előtt környezeti hatásvizsgálati eljárásnak kellett volna alávetni, mivel az ezen I. mellékletbe tartozó projekteket rendszeres vizsgálatnak kell alávetni az említett irányelv 2. cikkének (1) bekezdése, 4. cikkének (1) bekezdése és 5–10. cikke alapján (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 2006. november 23-án hozott ítélet 45. pontját).”

Egy másik, úgyszintén hulladékokkal kapcsolatos ügyben<sup>248</sup> a Bíróság az engedélyezés fontosságát úgy húzta alá, hogy az engedélyezési kötelezettség alóli mentesség kérdéskörét vizsgálta és ennek kapcsán a jogszabályszöveg értelmezési módjára, módszerére is rávilágított:

„26. Annak megállapítása érdekében, hogy az Olasz Köztársaság megfelelően alkalmazta-e a 75/442 irányelvet, azt ellenőrizni, hogy az irányelv előírja-e a tagállamoknak a hasznosításra szánt és az engedélyezett alól mentesülő hulladék maximális mennyiségének számszerű meghatározását, vagy a tagállamok e mennyiséget az egyes létesítmények feldolgozóképesége alapján határozhatják meg. E célból meg kell vizsgálni a 75/442 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének b) pontjában lévő kifejezéseket.

27. Először is e rendelkezés megfogalmazásából következik, hogy az engedélyeztetési kötelezettség alóli mentesség csak két feltétel teljesítése esetén lehetséges. Mivel mindkét feltételt egy-egy gondolatjel vezet be, és a két feltétel az „és” kötőszóval kapcsolódik egymáshoz, ezért semmi kétség nem fér ahhoz, hogy – ellentétben az olasz kormány állításával – a két feltétel konjunktív, és nem vagylogos.

28. Ezt követően meg kell határozni az első feltételben szereplő, a mennyiség meghatározására vonatkozó kötelezettség mértékét, mivel a tagállamok azt ugyanúgy kötelesek teljesíteni, mint a második feltételt.

29. Ezen első feltétel kifejezetten előírja, hogy az illetékes hatóságok valamennyi tevékenység típusra általános szabályokat kötelesek elfogadni, amelyekben „meg vannak jelölve a hulladékok típusai és mennyiségei, valamint azok a feltételek”, amelyek mellett a kérdéses tevékenységet mentesíteni lehet az engedélyezési kötelezettség alól.

30. Bár a „számszerűen meghatározott maximális mennyiség” kifejezés nem szerepel kifejezetten az irányelvben, e rendelkezés szövegéből következik, hogy a mennyiség fogalma az egyes hulladéktípusokra vonatkozó azon felső értékre utal, amely felett a hasznosítási műveletek nem mentesülhetnek az engedélyeztetés alól, tehát engedélyeztetni kell őket.

31. A 75/442 irányelv szerkezete is ezt az érvelést támasztja alá. Az irányelv ugyanis a 9. és 10. cikkben foglalt engedély beszerzésére irányuló kötelezettséget magában foglaló általános eljárást ír elő. Az irányelv 11. cikke, amely bizonyos feltételek esetén mentességet enged e kötelezettség alól, egyszerűsített eljárást ír elő. Ennek a – mentesítő jellegű – eljárásnak a lehető legegyszerűbben alkalmazandónak és ellenőrizhetőnek kell lennie,

<sup>248</sup> C-103/02. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2004. október 7. (ECR 2004 I-09127)

ami viszont nem lenne kivitelezhető, ha a hulladék mennyisége létesítményenként változna.”

A legújabb ügyek közül összetettségével és átfogó mivoltával kiemelkedik az ún. Waddenzee ügy,<sup>249</sup> ahol a természetvédelmi tárca által egyfajta fenékhálászati eljárásra adott engedély miatt indult eljárás. A természetvédelmi egyesületek szerint az ilyen halászat állandó károsodást okoz a Waddenzee tófenéken, ezzel befolyással van a terület geomorfológiájára, flórájára és faunájára, csökken a kagylók állománya, amely az osztrigafogók és kacsák állományára van hatással. A kérdések között megjelenik, mit is jelentenek voltaképpen a „megfelelő vizsgálat” és „megfelelő intézkedés” fogalmak, beleértve az elővigyázatosság elvének érvényesülését is. Ez utóbbira figyelemmel az is fontos szempont, hogy ez esetben a tevékenység engedélyezésére csak akkor kerülhet sor, ha kétséget kizáró módon nincs jelentős környezeti hatás.

A Bíróság ezzel kapcsolatosan aláhúzta, hogy az irányelv alapján adott engedélyezési eljárás célja, hogy előzetesen vizsgálva a jelentős hatásokat olyankor, amikor a kérdéses terv vagy projekt nincs közvetlen összefüggésben a terület kezelésével, csak abban az esetben adjanak engedélyt, ha károsodás vagy zavarás nem várható. Az engedélyt tehát csak abban az esetben lehet megadni, ha a lehetséges káros hatások hiányáról a hatóság meggyőződött. Így minden lehetséges szempontot fel kell tárni, a legjobb tudományos ismeretre alapozva.

„29. Az 1(a) kérdésre a válasz tehát az kell legyen, hogy a fenékhálászati eljárás, amelyet számos éven át folytatnak, de amelyre évente kell engedélyt adni egy korlátozott időszakra, mégpedig oly módon, hogy minden egyes engedély magával hoz egy új hatásvizsgálatot, mind annak lehetőségére nézve, hogy a tevékenység folytatható-e és a helyszínrre nézve is, a ‘terv’ vagy ‘projekt’ fogalmába tartozik az élőhely irányelv 6. cikk (3) bekezdése értelmében.

[..]

36. A terv vagy projekt engedélyezése az élőhely irányelv 6. cikk (3) bekezdése értelmében szükségképpen feltételezi, hogy azt úgy tekintik, mint aminek nincs káros hatása a kérdéses élőhely integritására, és következésképpen nem ad lehetőséget az állapotromlásra vagy a jelentős zavarásra a az élőhely irányelv 6. cikk (2) bekezdése szerinti értelemben.

[..]

56. Ennek megfelelően egyértelmű, hogy a kérdéses terv vagy projekt csak azzal a feltétellel kaphat engedélyt, ha a nemzeti hatóságok megbizonyosodtak arról, hogy ez nem érinti a kérdéses élőhely integritását.”

A vízvédelem területéről merítve következő példánkat,<sup>250</sup> a Bíróság több esetben arra hívja fel a figyelmet, hogy az a tény, hogy valamely tagállam kijelenti, hogy nagyratörőbb célkitűzéseket határozott meg valamely irányelv által elérni kívánt célkitűzéseknél, még nem menti fel az adott tagállamot azon kötelezettség alól,

249 C-127/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee és a Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels kontra Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij közötti eljárásban, előterjesztő a Raad van State – Hollandia, 2004. szeptember 7. (ECR 2004 I-07405)

250 C-282/02. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2005. június 2. (ECR 2005 I-04653)



hogy legalább az említett irányelv által előírt követelményeknek megfeleljen. Ha tehát az engedélyezés, mint eszköz, vagy ezzel szemben bármely, a tagállam által bevezetett eljárás megfelelését kell eldönteni, a Bíróság a vonatkozó jogszabály által előírt követelményeket veti egybe azok tagállami megvalósításával, nem pedig azt vizsgálja, hogy az adott, meghatározott jogi eszközt alkalmazta-e a tagállam.

„77. Végezetül, a harmadik kifogás keretében meg kell vizsgálni Írország azon érvét, amely szerint az 1977. évi törvénnyel megállapított tilalmi rendszer „szigorúbb intézkedést” képez, mint az irányelv 10. cikke.

78. Noha főszabályként az irányelv előírásainak megfelelően a tilalmi rendszerek az engedélyezési rendszerek alternatíváját képezik, Írország nem bizonyította, hogy az 1977. évi törvény által felállított rendszer hatásosan helyettesíthetné az irányelvben foglalt engedélyezési rendszert.

79. Hiszen az 1977. évi törvény 3. cikkének (1) bekezdése szerinti tilalmi rendszerhez ugyanazon cikk (3) bekezdése olyan záradékot fűz, amelynek értelmében valamennyi érdekelt mentesül a felelősség alól, amennyiben bizonyítja, hogy minden ésszerű óvintézkedést megtett annak megakadályozása érdekében, hogy a mérgező anyagok a vizekbe kerüljenek. Ezen rendszer megfelelő alkalmazását a jogi hatóságok (11. cikk) és az önkormányzatok (12. cikk) megillető hatáskörök biztosítják. Ezen utóbbi cikk lehetővé teszi az önkormányzatok számára, hogy a szennyezési forrásokért felelős személyeket felszólíthassák a szennyezés elleni harc érdekében különleges intézkedések foganatosítására. Ugyanakkor a hivatkozott törvény egyáltalában nem tesz említést a minőségi célkitűzésekről vagy a vizek szennyezettségének csökkentését célzó programokról.

80. Először is, az 1977. évi törvény nem tartalmaz pontos rendelkezéseket a szennyező tevékenységek vonatkozásában, amelyek lehetővé tennék az egyének számára, hogy olyan egyértelmű, pontos és nem félreérthető jogi keretre hivatkozhassanak, amelyet a Bíróság megkövetel (lásd ebben az értelemben a Bíróság C-119/92. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1994. február 9-én hozott ítéletének [EBHT 1994. I-393.] 17. pontját). Példaképpen jelezni kell, hogy az 1977. évi törvény nem tartalmazza az irányelv mellékletének II. listájához hasonló módon a szennyező anyagok felsorolását, ami akadályozza, hogy az érdekelt megismerhessék az említett tilalom tényleges hatályát.

81. Továbbá, a rendszer hatásossága nagymértékben az önkormányzatok által a 12. cikk értelmében megtett felszólításokon nyugszik. Ugyanakkor ezen felszólításokat az egyes helyi önkormányzatok egyéni mérlegelés alapján az egyes meghatározott helyzetekben teszik, bármilyen vízminőséggel kapcsolatos körülményre való hivatkozás nélkül, ami jelen törvényt hiányossá teszi. A törvénnyel meghatározott egységes körülmények hiánya nem biztosítja az irányelv homogén, átfogó és koherens alkalmazását. E tekintetben Írország viszontválaszának 8.3 pontjában jelzi is, hogy álláspontja szerint a felszólítási rendszer nem felel meg a 12. cikk szerinti engedélyezési rendszernek.

82. Végezetül, ami az 1977. évi törvény 3. cikkének (3) bekezdésében foglalt mentességi záradékot illeti, ezen cikk nem pontosítja az ilyen mentességhez elfogadandó intézkedések hatályát és természetét, valamennyi helyi önkormányzat számára meghagyva, hogy minden olyan alkalommal,

amikor ez eset fennáll, értékelje az elfogadott intézkedések ésszerű jellegét. Ebből a nézőpontból az ilyen rendszer nem tekinthető egy valamennyi szennyezés-csökkentési aspektust előzetesen, egyértelmű, pontos és nem kétséges módon meghatározó rendszernek.

83. A fentiekből következik, hogy Írország nem teljesítette az irányelv 7. cikkének (2) bekezdésében foglalt engedélyezési rendszer megalkotására vonatkozó kötelezettségét.”

## V. Termékminősítés

A termékminősítés és annak változatai egyre több területen jelennek meg, összefüggésben a *termékek életciklusának elemzésével*, illetve a gazdaság és környezet érdekei közötti integráció biztosításának szükségességével. A termékminősítés is hasonló jogi konstrukció, mint az engedély, hiszen a termék forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának feltétele.

A termékminősítések egyik legjobb példája az EU zajsabályozása körében rendelkezésre álló eszközök legjellemzőbb tagjaként az ún. *típusjóváhagyás* (type approval).<sup>251</sup> Ennek egyik alapvető esete a zajtanúsítványok, vagy egyedi megfelelőségi tanúsítványok kibocsátása. Ezen alapulva a termékjelzések rendszere is erőteljesen érvényesül. A termékjelzés célja, hogy egységes követelményrendszert vezessen be az egyes termékekre, illetve azok forgalmát mozgítsa elő, amelyek megfelelnek a követelményeknek – a vásárló megfelelő tájékoztatásával. Az EU alapstruktúrájából fakadó, a zajjal kapcsolatos szabályozásban megjelenő alapelvek, tehát, hogy:

- csak azon termékek kereskedelme és használata szabad és nem korlátozható az EU-n belül, amelyek eleget tesznek az összehangolt követelményeknek;
- azonban az összehangolt követelményeknek eleget tevő termékek kereskedelme és használata szabad, és az EU-n belül nem korlátozható.

A termékek megfelelő címkézési követelményeinek az áruk szabad mozgása alapelvevével való összhangja biztosítására hívja fel a figyelmet a Bíróság egyik jogesete<sup>252</sup> is. Az ítélet az egyes géntechnológiával módosított szervezetekből származó anyagok jelenlétének az élelmiszerek címkézésén előírt kötelező feltüntetése kapcsán vizsgálja a termékek forgalomba hozatalának feltételeit, amelyek az elővigyázatosság elve alapján kell álljanak, ha bizonytalanság áll fenn az emberi egészséget fenyegető kockázat létét vagy mértékét illetően. A géntechnológiával módosított szervezetekből származó anyagok ugyanis csak akkor hozhatók forgalomba, ha azokat olyan előzetes kockázat-értékelést követően engedélyezték, amelynek célja annak biztosítása, hogy azok –figyelemmel ezen értékelés következtetéseire – ne jelentsenek veszélyt a fogyasztóra. Következésképpen az elővigyázatosság elve adott esetben már a forgalomba hozatalt megelőző döntéshozatali eljárás részét képezi.

251 Ennek legelső példája a Tanács 70/157/EGK irányelve (1970. február 6.) a gépjárművek megengedett zajsztíjére és kipufogórendszereire vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről

252 C-132/03. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, Ministero della Salute kontra Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons) és Federconsumatori közötti ügyben, előterjesztő a Consiglio di Stato – Olaszország, 2005. május 26. (ECR 2005 I-04167)

„61. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az elővigyázatosság elve azt feltételezi, hogy bizonytalanság áll fenn az emberi egészséget fenyegető kockázat létét vagy mértékét illetően (lásd ilyen értelemben a C–236/01. sz., Monsanto Agricoltura Italia és társai ügyben 2003. szeptember 9-én hozott ítélet [EBHT 2003. I–8105.] 111. pontját és a hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

62. Márpedig a 258/97 rendelet (8) preambulumbekzdése kimondja, hogy az e rendeletben megállapított különleges címkézési követelmények célja annak biztosítása, hogy a kérdéses élelmiszerekről a szükséges információ a fogyasztó rendelkezésére álljon. Hozzáfűzi, hogy ezen élelmiszerek az emberi egészségre nem jelenthetnek veszélyt, és hogy ennek biztosítása a 90/220 irányelvben ismertetett jóváhagyási eljárás és/vagy az e rendeletben szabályozott különleges értékelési eljárás alkalmazásával történik.

63. Az 1139/98 rendeletben leírt GMSz-ek ugyanis csak akkor hozhatók forgalomba, ha azokat olyan előzetes kockázatértékelést követően engedélyezték, amelynek célja annak biztosítása, hogy azok – figyelemmel ezen értékelés következtetéseire – ne jelentsenek veszélyt a fogyasztóra. Az elővigyázatosság elve adott esetben e döntéshozatali eljárás részét képezi (lásd ilyen értelemben a fent hivatkozott Monsanto Agricoltura Italia és társai ügyben hozott ítélet 133. pontját).

64. A fentiek alapján az előterjesztett kérdésre az a válasz adandó, hogy az 1139/98 rendelet 2. cikke (2) bekezdésének b) pontját akként kell értelmezni, hogy a csecsemők és kisgyermekek különleges táplálására szánt élelmiszerek is az egyes GMSz-ekből származó anyagok jelenlétének az élelmiszerek címkézésén ugyanezen rendelet 2. cikkének (1) és (3) bekezdésében előírt kötelező feltüntetés alá a véletlen szennyeződésből adódó és 1%-os de minimis küszöbértéket meg nem haladó jelenlét esetére vonatkozó kivétel hatálya alá tartoznak.”

Az ugyancsak a termékminősítés kategóriájába sorolható eszközzől, az öko-címke rendszerről a gazdasági eszközök között teszünk az alábbiakban említést.

## VI. Tiltás és kötelezés

Azon esetekben, amikor közvetlen és gyors *beavatkozás* szükséges, a közösségi jog is lehetőséget lát arra, hogy a tiltás, vagy kötelezés eszközével éljenek a hatóságok. Ezek alkalmazása jelenti a *leggyorsabb jogérvényesítési folyamatot*, hiszen közvetlen hatásmechanizmust vonnak maguk után, ugyanakkor mindezek EU-szintű előírására kevésbé kerül sor, hiszen ezzel a jogi előírások megvalósításában korlátozódná a tagállamok szabadsága. A tiltás, kötelezés eszközeinek alkalmazása természetesen a tagállamok jogrendszerében sokkal szélesebb körű lehet, sőt kell legyen, hiszen a megvalósítás eszközeinek megválasztása elsődlegesen tagállami feladat. A közvetlen közigazgatási beavatkozás ilyen intézményeit az EU csak kiemelt esetekben nevesíti, egyebekben a tagállamok kötelezettsége a megfelelő jogintézmények hatékony működtetése.

A vízvédelmi szabályok a tiltások és kötelezések eszközét több esetben alkalmazják. Az egyik ilyen általános követelmény, hogy a talajvízre vonatkozóan a

szennyezőanyagokat tartalmazó vizek közvetlen bevezetése általános tilalom alá esik. Emellett, a megfelelő feltételek fennállása esetén az engedélyek megtagadásával vagy visszavonásával eljárásjogilag érhető el tulajdonképpen ugyanez az eredmény. Hasonló eszköz bizonyos árucikkek piacra helyezésének megtiltása. Végezetül harmadik lehetőség bizonyos vizek használatának megtiltása; így pl. az osztályba sorolt vízminőségi követelmények következményeként az A3-as vízminőségi kategóriánál is rosszabb felszíni vizek használatát a jogalkotó megtiltotta.

Az EU speciális emissziós szabályain belül is sajátos az időrendben elsőként megjelent, tisztítószerre vonatkozó direktíva. Sajátossága abban áll, hogy nem egyes anyagokat céloz a szabályozás, hanem egy bizonyos termékfajtát, a tisztítószereket.

A tilalmak, kötelezések számos esetben alkalmazhatóak, egyes esetekben más jogintézményt – a hivatkozásra kerülő esetben<sup>253</sup> engedélyt – helyettesítve; ilyenkor az eszköz hatékonyságát megfelelően bizonyítani kell.

„77. Végezetül, a harmadik kifogás keretében meg kell vizsgálni Írország azon érvét, amely szerint az 1977. évi törvénnyel megállapított tilalmi rendszer „szigorúbb intézkedést” képez, mint az irányelv 10. cikke.

78. Noha főszabályként az irányelv előírásainak megfelelően a tilalmi rendszerek az engedélyezési rendszerek alternatíváját képezik, Írország nem bizonyította, hogy az 1977. évi törvény által felállított rendszer hatásosan helyettesíthetné az irányelvben foglalt engedélyezési rendszert.”

Egy 2004-es jogeset<sup>254</sup> szerint a tilalom létesítésének jogi formája, illetve a közösségi jog által előírt ilyen intézkedés követelménye nem képezheti mérlegelés tárgyát:

„280. Hozzá kell tenni, hogy az irányelv által a vadászat gyakorlása során a befogásra alkalmazott egyes eszközök használatára előírt tilalomnak normatív jellegű rendelkezéseken kell alapulnia. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a szóban forgó tilalmak kötelező erejű jogi rendelkezésekben fejeződjenek ki (e tekintetben lásd a C 339/87. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 1990. március 15-én hozott ítélet [EBHT 1990. I–851.] 22. pontját).

281. Az irányelvvvel összeegyeztethetetlen gyakorlat hiánya ugyanis nem mentesíti az érintett tagállamot azon kötelezettség alól, hogy meghozza mindazon törvényi, rendeleti és közigazgatási intézkedéseket, amelyek az irányelv rendelkezéseinek megfelelő átültetéséhez szükségesek. Az a tény továbbá, hogy valamely tagállamban egy adott vadászati eszközt nem használnak, nem lehet ok egy erre vonatkozó tilalom nemzeti jogba történő átültetésének elmulasztására (e tekintetben lásd a fent hivatkozott, Bizottság kontra Hollandia ügyben 1990. március 15-én hozott ítélet 32. pontját).”

253 C–282/02. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2005. június 2. (ECR 2005 I–04653)

254 C–507/04. sz. ügy, Bizottság kontra Osztrák Köztársaság, 2007. július 12. (ECR 2007 I–05939)

Egy másik, ugyancsak a természet védelmével kapcsolatos eset<sup>255</sup> vizsgálata során a Bíróság a tagállami szinten bevezetett tilalmak és kötelezések alapvető kritériumaira mutatott rá.

„55. Ebben a tekintetben elegendő azt megállapítani, hogy a Bíróság már kimondta, hogy az irányelv 12. cikkének (1) bekezdése d) pontjában érintett tevékenységek nemcsak a szándékos tevékenységek, hanem azok is, amelyek nem szándékosak (lásd a C-6/04. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 2005. október 20-án hozott ítélet [EBHT-ban még nem tették közzé] 73–79. pontjait). Azáltal, hogy nem korlátozta a szándékos tevékenységekre az irányelv 12. cikke (1) bekezdésének d) pontjában előírt tilalmat, ellentétben az említett cikk a) és c) pontjaival, a közösségi jogalkotó azt a szándékát bizonyította, hogy a párási, vagy pihenőhelyek számára fokozott védelmet kíván nyújtani a károsításukra vagy elpusztításukra irányuló tevékenységekkel szemben. Tekintettel a biológiai sokféleség védelmének céljára, amelynek megvalósítására irányul az irányelv, egyáltalán nem aránytalan, hogy a 12. cikk (1) bekezdésének d) pontjában előírt tilalmat nem korlátozták a szándékos tevékenységekre.

[..]

57. A Bizottság felrója a Németországi Szövetségi Köztársaságnak, hogy a BNatSchG (2002) 43. cikkének (4) bekezdésében két olyan eltérést állapított meg az e törvény 42. cikkének (1) bekezdésében előírt tilalom alól, amelyek nem veszik kellően figyelembe azokat a feltételeket, amelyeknek az irányelv 16. cikke értelmében engedélyezett eltéréseknek eleget kell tenniük. Ebben a tekintetben a Bizottság közelebbről a fajok védelmi rendszerétől való, a német jogban biztosított eltérésekre utal, amelyek a BNatSchG (2002) 19. cikkének megfelelően engedélyezett beavatkozások végrehajtási cselekményeire illetőleg az ugyanazon törvény 30. cikke alapján engedélyezett intézkedések végrehajtására vonatkoznak.

[..]

61. Következésképpen még annak feltételezése esetén is, hogy a jelen esetben szóban forgó két eltérésnek olyan közigazgatási határozatok tárgyát kell képeznie, amelyek elfogadása során a hatáskörrel rendelkező hatóságok ténylegesen betartják azokat a feltételeket, amelyekhez az irányelv 16. cikke az eltérések engedélyezését köti, meg kell állapítani, hogy a BNatSchG (2002) 43. cikkének (4) bekezdése nem ír elő az említett 16. cikk által létrehozott kivételes rendszernek megfelelő jogi keretet. Ugyanis a nemzeti jog e rendelkezése nem teszi függővé a szóban forgó két eltérés engedélyezését az irányelv 16. cikkében előírt valamennyi feltételtől. Ebben a tekintetben elegendő hangsúlyozni, hogy a BNatSchG (2002) 43. cikkének (4) bekezdése az említett eltérések engedélyezésének egyedüli feltételeként azt írja elő, hogy az állatok, beleértve azok párási, költő-, lakó vagy pihenőhelyeit, és a különösen védett növényfajok ne legyenek kitéve emiatt szándékos veszélyeztetésnek.

[..]

66. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az irányelv 12., 13. és 16. cikke a szabályok koherens egészét alkotja (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra

255 C-98/03. sz. ügy, Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 2006. január 10. (ECR 2006 I-00053)

Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet 112. pontját). Az említett 12. és 13. cikk előírja a tagállamok számára, hogy szigorú védelmi rendszert hozzanak létre a növény- és állatfajok számára.

67. Rá kell mutatni, hogy a PftSchG 6. cikkének (1) bekezdése, amikor felsorolja mely esetekben tilos a növény-egészségügyi termékek használata, nem határozza meg egyértelműen, konkrétan és szigorúan az irányelv 12. és 13. cikkeiben előírt védett fajok veszélyeztetésére vonatkozó tilalmakat. [...]

76. Az iratokból következik, hogy az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor Bajorország szabályozása egész évben engedélyezte a halak kifogását, a halászati tilalom elfogadásáig. A coregonus oxyrhynchus esetében azonban nem volt halászati tilalom. Brandenburg tartományban e faj valamint az unio crassus esetében sem volt halászati tilalom. A német kormány Bréma tartomány szabályozása esetében elismeri, hogy az nem felelt meg az irányelvnek. [...]

78. E körülmények között meg kell állapítani, hogy a Németországban hatályban lévő normatív keret, amelyben egyidejűleg léteznek a közösségi joggal ellentétes regionális szabályok és egy közösségi jognak megfelelő szövetségi rendelkezés, nem alkalmas arra, hogy hatékonyan, egyértelműen és pontosan biztosítsa a jelen ügyben szóban forgó három faj számára az irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontjában előírt szigorú védelmet az e fajok vadon élő példányai szándékos befogásának vagy megölésének bármely formája vonatkozásában.”

Egy, korábban már hivatkozott eset<sup>256</sup> a tilalmak és az engedély közötti választás alternatíváját vizsgálja. A részleteket az engedélyezés alpontjában vizsgáltuk. Itt csak egyetlen, érdemi pontot érdemes ismételtelen felidézni, a többi, ezt megelőző pont fentebb megtalálható:

„82. Végezetül, ami az 1977. évi törvény 3. cikkének (3) bekezdésében foglalt mentességi záradékot illeti, ezen cikk nem pontosítja az ilyen mentességhez elfogadandó intézkedések hatályát és természetét, valamennyi helyi önkormányzat számára meghagyva, hogy minden olyan alkalommal, amikor ez eset fennáll, értékelje az elfogadott intézkedések ésszerű jellegét. Ebből a nézőpontból az ilyen rendszer nem tekinthető egy valamennyi szennyezés-csökkentési aspektust előzetesen, egyértelmű, pontos és nem kétséges módon meghatározó rendszernek.”

*A tilalmak és kötelezések tehát fokozódó mértékben jelennek meg, különösen azon esetekben, amikor a tagállami jogalkotás kezét a közösségi jog jobban kívánja megkötni, mint más esetekben – ezen feltételeknek általában kiemelt területeken van jelentősége, amikor a Közösség inkább az egységesítés felé szeretne elmozdulni.*

256 C–282/02. számú ügy, I. 253. sz. lábjegyzet

## VII. Ellenőrzés, monitoring

A jogalkalmazás, jogérvényesítés számára minden esetben nélkülözhetetlen az ellenőrzési eszközök minél teljesebb körének felhasználása. Ez gyakorlatilag valamennyi szabályozási területen belül tekintélyes részt tölt be az EU intézmények körében is. Számos esetben a megfelelő kötelezésen, vagy felhatalmazáson kívül az ellenőrzés módszerei, dokumentálása is részletekbe menően szabályozott. Példaként a levegőtisztaság-védelem köréből említhetjük, hogy a határértékeknek való megfelelést, illetve attól való eltérést, a benzin ólomtartalmát, vagy a levegő szennyezettségének mértékét rendszeresen ellenőrizni kell mérésekkel. Ennek egyik előfeltételeként a mérőállomások létesítése, fenntartása és folyamatos működtetése tagállami kötelezettségként jelenik meg a vonatkozó irányelvekben.<sup>257</sup>

Az ellenőrzés szerepe kiemelkedő jelentőségű, erre a Bíróság ítéletei közül több hivatkozik:<sup>258</sup>

„138. A Bizottság álláspontja szerint a flamand régióra vonatkozó, a Bizottsághoz az irányelv 10. cikke alkalmazásával benyújtott jelentésből az alábbi elemek hiányoznak:

- az irányelv V. melléklete 2. pontjának a) bekezdésében előírt, az irányelv 3. cikkének (1) bekezdése alapján kijelölt vizekre vonatkozó térkép;
- az irányelv 6. cikkének megfelelően végrehajtott ellenőrzési programok összefoglalója;
- az irányelv 5. cikkének (6) bekezdése alapján végrehajtott ellenőrzési programok eredményének összefoglalója, valamint
- a cselekvési programban előírt intézkedések révén bekövetkező hatások valószínűsíthető időpontjára vonatkozó becslés.

139. A belga kormány ezt a kifogást nem vitatja.

140. E körülmények alapján meg kell állapítani, hogy az irányelv 10. cikkében előírt hiányos jelentésnek a Bizottsághoz történő benyújtásával a Belga Királyság nem teljesítette az irányelv említett rendelkezéséből eredő kötelezettségeit.”

Az ellenőrzésnek minden esetben megalapozottnak kell lennie, mert ha nem, az adott esetben a tagállam számára kedvezőtlen döntéshez vezethet, mint az történt Írország esetében<sup>259</sup> is:

„55. Végül a tavak vízminősége elemzési rendszerének megbízhatóságával kapcsolatban két, a Central Fisheries Board (központi halászati hivatal) és az Environmental Protection Agency (környezetvédelmi hivatal) által készített és a Bizottság által a keresetlevélhez csatolt tanulmány is megkérdőjelezi a tavak közepén történő mintavételi rendszer megbízhatóságát. Miután Írország nem terjesztett elő semmiféle bizonyítékot az ezen

257 Példaként említhető a Tanács irányelve (1985. március 7.) a nitrogén-dioxidra vonatkozó levegőtisztasági előírásokról (85/203/EGK) 6. cikk „A tagállamok a III. melléklet meghatározása szerinti mérőállomásokat állítanak fel az ezen irányelv alkalmazásához szükséges adatok összegyűjtéséhez, különösen azokban az övezetekben, amelyekben a határértéket átlépték, vagy valószínűleg át fogják lépni, illetve a 4. cikk szerinti övezetekben. Ezek a mérőállomások a nitrogén-oxidot is mérik.”

258 Ilyen pl. a C-221/03. sz. ügy, Bizottság kontra Belga Királyság, 2005. szeptember 22. (ÉCR 2005 I-08307)

259 C-282/02. sz. ügy, l. 253. sz. lábjegyzet

dokumentumokban bemutatott érvek cáfolására, érvelését e tekintetben is megalapozatlannak kell tekinteni.”

Az ellenőrzéssel kapcsolatos további követelmény, hogy annak elő kell segítenie a vonatkozó jogszabály hatékony végrehajtását. Így egy, a természet védelmével kapcsolatos esetben<sup>260</sup> a Bíróság arra mutatott rá, hogy a tagállamokat terhelő, annak biztosítására vonatkozó kötelezettség, hogy a 9. cikk (1) bekezdése c) pontjának megfelelően csak „kisszámú” madár kerüljön elejtésre, az előírt közigazgatási eljárások oly módon történő megszervezését követeli meg, hogy mind az eltérő hasznosítás engedélyezésével megbízott illetékes hatóságok határozatai, mind e határozatok végrehajtásának módja ésszerű időben lefolytatott, hatékony ellenőrzésnek legyen alávetve. Az e téren irányadó nemzeti eljárási rendnek azt is biztosítani kell, hogy betartsák az említett határozatokhoz rendelt feltételeket. Az olyan ellenőrzési rendszer, amelynek keretében csak azt követően kerülne sor az irányelv 9. cikkének sérelmével engedélyezett eltérésről szóló határozat megsemmisítésére, illetve az eltérő hasznosítást engedélyező határozat feltételei megsértésének megállapítására, miután a hasznosításra biztosított időszak már letelt, megakadályozná az irányelv által létrehozott védelmi rendszer hatékony érvényesülését.

„42. E kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy létezik-e maximális határidő a felhasználás engedélyezésének és feltételei betartásának ellenőrzésére vonatkozó közigazgatási határozatok meghozatalára. Az említett bíróság különösen azt szeretné tudni, hogy úgy kell-e értelmezni az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontját, hogy azzal ellentétes az eltérés folytán lehetséges madárfelhasználások engedélyezésének ellenőrzésére irányuló olyan eljárás, amely előzetes figyelmeztetési szakaszt tartalmaz, és amely technikai határidőkhöz kötött, miközben mindezekkel párhuzamosan már telik az a rövid időszak, amelyre e felhasználásokat engedélyezték.

43. Ezzel kapcsolatban emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság Bizottság kontra Franciaország ügyben 1988. április 27-én hozott, fent hivatkozott ítélete 28. pontjában kimondta, hogy az átültető nemzeti jogszabályoknak biztosítaniuk kell, hogy a madarak felhasználása szigorú ellenőrzés mellett és szelektív módon menjen végbe. Ez hatékony ellenőrzés végzését követeli meg az irányelvben szabályozott védelmi rendszertől való eltérésről szóló határozatokban megjelölt időszakok alatt.

44. Ebből az következik, hogy az e téren irányadó nemzeti eljárási rendnek nemcsak azt kell biztosítani, hogy az irányelvben szabályozott védelmi rendszertől való eltéréseket engedélyező határozatok jogszerűsége ésszerű határidőn belül megvizsgálható legyen, hanem azt is, hogy betartsák az említett határozatokhoz rendelt feltételeket.

45. Egy olyan ellenőrzési rendszer, amelynek keretében csak azt követően kerülne sor az irányelv 9. cikkének sérelmével engedélyezett eltérésről szóló határozat megsemmisítésére, vagy az eltérés folytán lehetséges felhasználást engedélyező határozat feltételei megsértésének megállapítására, miután

260 C-60/05. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, WWF Italia és társai kontra Regione Lombardia ügyben előterjesztő: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia – Olaszország, 2006. június 8. (ECHR 2006 I-05083)



e felhasználás végrehajtására biztosított időszak már letelt, megakadályozná az irányelv által létrehozott védelmi rendszer hatékony érvényesülését.

46. Amint indítványa 62. pontjában a főtanácsnok helyesen kifejtette, az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjában szabályozott eltérési rendszerből következő madárfelhasználás maximális mennyisége betartásának biztosítása magában hordozza az ésszerű időn belül történő, hatékony beavatkozás lehetőségét azokban az esetekben, amikor az illetékes hatóságok határozatai az irányelv által biztosított védelem követelményeivel ellentétes eredményre vezetnek, vagy ezzel fenyegetnek.

47. A negyedik kérdésre tehát a választ kell adni, hogy a tagállamokat terhelő, annak biztosítására vonatkozó kötelezettség, hogy az irányelv 9. cikke (1) bekezdése c) pontjának megfelelően csak „kisszámú” madár kerüljön felhasználásra, megköveteli az előírt közigazgatási eljárások oly módon történő megszervezését, hogy mind az illetékes hatóságok eltérés folytán lehetséges felhasználást engedélyező határozatai, mind pedig e határozatok végrehajtásának módja ésszerű időben lefolytatott, hatékony ellenőrzésnek legyen alávetve.”

Egy másik, ugyancsak természetvédelmi tárgyú ügyben<sup>261</sup> a Bíróság az irányelvek tagállami végrehajtásának kötelezettsége kapcsán emelte ki az ellenőrzés eszközének fontosságát, illetve, hogy *az egyértelmű és pontos átültetés kötelezettsége az ellenőrzési kötelezettségre is kiterjed.*

„21. Előjáróban emlékeztetni kell arra, hogy az EK 249. cikk harmadik bekezdése értelmében az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. Ugyanakkor az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében, valamely irányelv belső jogba való átültetéséhez ugyan nem feltétlenül szükséges rendelkezéseinek kifejezett vagy sajátos jogi normába történő alak- és szövegszerű átvétele, és tartalmától függően elegendő lehet egy általános jogi keret, ennek feltétele azonban az, hogy kellően egyértelmű és pontos módon, ténylegesen biztosítsa az irányelv teljes érvényesülését (lásd többek között a 363/85. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1987. április 9-i ítélet [EBHT 1987. 1733.] 7. pontját, a C-361/88. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1991. május 30-án hozott ítélet [EBHT 1991. I-2567.] 15. pontját és a C-58/02. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2004. január 7-én hozott ítélet [EBHT 2004. I-621.] 26. pontját).

22. E tekintetben a tagállamot terhelő átültetési kötelezettség terjedelmének megállapításához minden egyes esetben meg kell határozni az irányelv azon rendelkezésének természetét, amelyre a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset vonatkozik (lásd a Bíróság C-233/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2003. június 26-án hozott ítéletének [EBHT 2003. I-6625.] 77. pontját).

23. Ugyanakkor nem adható hely az Egyesült Királyság azon érvének, mely szerint az élőhelyekről szóló irányelv végrehajtásának legmegfelelőbb módja az, hogy különös hatáskört ruház a természetvédelmi szervezetekre,

<sup>261</sup> C-6/04. sz. ügy, Bizottság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, 2005. október 20. (ECR 2005 I-09017)

és általános kötelezettségként írja elő számukra, hogy feladataik ellátása során biztosítsák ezen irányelv előírásainak betartását.

24. Először is emlékeztetni kell arra, hogy a nemzeti szabályok megléte csakis abban az esetben teheti feleslegessé az egyedi jogalkotási vagy szabályozási intézkedések által történő átültetést, ha ezen szabályok ténylegesen biztosítják az irányelvnek a nemzeti igazgatás részéről történő maradéktalan alkalmazását.

25. Másodsorban meg kell állapítani, hogy az említett irányelv negyedik és tizenegyedik preambulumbékezdéséből következik, hogy a veszélyeztetett természetes élőhelyek és fajok a Közösség természeti örökségét képezik, és veszélyeztetettségük gyakran országhatárokon átívelő problémát jelent, ennél fogva a védelmüket előmozdító intézkedések elfogadása valamennyi tagállam közös feladata. Következésképpen, amint azt a főtanácsnok indítványának 11. pontjában megállapította, az átültetés pontossága különös jelentőséggel bír a jelen üggyhöz hasonló esetben, amikor a Közösség természeti örökségének kezelése saját területeik vonatkozásban az egyes tagállamok feladata (ennek megfelelően lásd a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelvet [HL L 103. 1.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 98.], valamint a 262/85. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1987. július 8-án hozott ítélet [EBHT 1987. 3073.] 39. pontját és a C-38/99. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2000. december 7-én hozott ítélet [EBHT 2000. I-10941.] 53. pontját).

26. Ebből következik, hogy az élőhelyekről szóló irányelv tekintetében – amely a környezetvédelmi jog területén összetett és technikai szabályokat állít fel – a tagállamoknak különösen ügyelniük kell arra, hogy az irányelv átültetésének biztosítását célzó jogszabályaik egyértelműek és pontosak legyenek, beleértve a tagállamok számára az irányelv 11. cikke, 12. cikkének (4) bekezdése és 14. cikkének (2) bekezdése által előírt alapvető felügyeleti és ellenőrzési kötelezettségeket is.”

## VIII. Önkéntes eszközök

A Hatodik Környezetvédelmi Akcióprogram prioritásként kezeli az önkéntes eszközök alkalmazását, illetve ezen eszközök alkalmazásának fontosságáról már a megelőző programok is említést tettek. A Bizottság 1996. november 27-én fogadta el a környezetvédelmi hatóságok és az ipar közötti környezetvédelmi megállapodásokról, illetve az egyoldalú ipari kötelezettségvállalásokról szóló kommunikét,<sup>262</sup> amely a jogintézmény alkalmazásának erősítésére törekszik.

Alapvető követelmény, hogy a megegyezés minél specifikusabb legyen, ennek elősegítésére szolgálhat többek között a pontos mennyiségi célkitűzések meghatározása. A közlemény irányelveket vázol fel a hatóságok és az ipar között a környezetvédelem terén készülő megegyezésekhez. A kezdeményezés mögött a Közösség Ötödik Környezetvédelmi Akcióprogramja húzódik meg, amely egyebek között hangsúlyozza a megosztott felelősség elvét és annak szükségességét,

<sup>262</sup> Commission Communication on Environmental Agreements, COM(96) 561 of November 27, 1996

hogy az alkalmazott eszközök választékának bővülésével a jogintézmények szélesebb variációs köre alakuljon ki. A környezetvédelmi megállapodások mindkét fél részére jogilag kötelezőek lehetnek, de létrejöhetnek a környezethasználó egyoldalú kötelezettségvállalásával is, jogi kötőerő nélkül, a hatóság elismerése mellett. Hatékony eszközöket jelenthetnek, melyek megelőzik, adott esetben akár helyettesítik a jogalkotást és ezzel csökkentik a szabályozó és közigazgatási eszközök mennyiségét.

*Valójában két szinten beszélhetünk megállapodásokról: közösségi és tagállam szinten.* A közösségi szinten megkötött környezetvédelmi megállapodások gyakorlata egyelőre még nem tekint hosszú múltra vissza, nem egyértelmű a felhatalmazások és eljárások köre sem. „A tagállamok környezetvédelmi megállapodásokra vonatkozó gyakorlata ismeretében úgy tűnik, hogy a (közösségi) környezetvédelmi megállapodások azon esetkörben járulhatnak hozzá a környezet védelméhez, amikor a jogilag kötelező eszközök ugyancsak hatékonyak; ugyanakkor a Közösség azon részeiben, ahol a környezetvédelmi irányelveknek is alig, vagy egyáltalában nincs hatásuk, a környezetvédelmi megállapodásoknak aligha lesz nagyobb hatékonysága.”<sup>263</sup>

Jó példa az önkéntes eszközök fontosságára a *csomagolási hulladékok szabályozása*,<sup>264</sup> amely preambulumban már jelzi ezen lehetőségek alkalmazását:

„mivel a csomagolással és a csomagolási hulladékkal való gazdálkodás azt követeli meg a tagállamoktól, hogy a visszajuttatásra, összegyűjtésre és hasznosításra megfelelő rendszereket hozzanak létre; mivel e rendszereknek nyitva kell állniuk minden érdekelt fél részvétele előtt, és rendelkezésük szerint kerülniük kell az importált termékekkel szembeni hátrányos megkülönböztetést, valamint a kereskedelem útjába állított akadályokat vagy a verseny eltorzítását, és garantálniuk kell a csomagolás és csomagolási hulladék lehetséges legnagyobb mértékű visszajuttatását a Szerződéssel összhangban;”

Ehhez járul a 3. cikk fogalmai között is szereplő (12. pont) önkéntes megállapodás fogalma: „az a hivatalos megállapodás, amelyet a tagállam illetékes hatóságai és az érintett gazdasági ágazatok kötnek, melynek nyitva kell állnia minden olyan résztvevő előtt, aki teljesíteni kívánja a megállapodás feltételeit, az irányelv célkitűzéseinek elérése céljából.”

A 761/2001. sz. tanácsi rendelettel létrejött a *környezeti menedzsment és auditálási rendszerek* szabályozásának már második változata,<sup>265</sup> amely egyre jobban bővíti a tárgyi hatályt. A rendelet 2. cikke a környezeti menedzsment-rendszert a következőképpen fogalmazza meg: „az átfogó menedzsment-rendszer része, amely magában foglalja a környezetpolitika kialakítása, végrehajtása, céljainak elérése, áttekintése és fenntartása céljait szolgáló szervezeti felépítést, a tervezési rendszert, a feladatok elosztását a gyakorlatot, az eljárásokat és forrásokat.”

263 KRÄMER (2007<sup>6</sup>) i. m. 63.

264 Az Európai Parlament és a Tanács 94/62/EK irányelve (1994. december 20.) a csomagolásról és a csomagolási hulladékról.

265 Az Európai Parlament és a Tanács 761/2001/EK rendelete (2001. március 19.) a szervezeteknek a közösségi környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerben (EMAS) való önkéntes részvételének lehetővé tételéről. (Regulation (EC) No 761/2001 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2001 allowing voluntary participation by organisations in a Community eco-management and audit scheme (EMAS))

A már többször emlegetett *nitrátos irányelv* számos jogesetet generált, mint amilyen a Bizottság kontra Spanyolország eset<sup>266</sup> is. A kérdés lényegét így foglalhatjuk össze:

„33. A 91/676 irányelv 4. cikke többek között előírja: abból a célból, hogy minden vízre általános szintű szennyezés elleni védelmet biztosítsanak, az ezen irányelvről szóló értesítéstől számított két éven belül a tagállamok a helyes mezőgazdasági gyakorlatról szabályzatot vagy szabályzatokat alkotnak, amelyet (amelyeket) a gazdák önkéntes alapon alkalmaznak.”

Az Európai Unió által a környezet védelme érdekében integráltan, egymást kiegészítve alkalmazott eszközrendszer kiváló példája mindazon gyakorlat, amelyet az Unió a klímaváltozás ellen, a gépjárművek károsanyag-kibocsátásának csökkentése érdekében folytat.<sup>267</sup> A kérdéses politika pillérei:

- első pillér: a gépjárműipar önkéntes kötelezettségvállalásai
- második pillér: a vásárlók tájékoztatása
- harmadik pillér: a hatékony tüzelőanyag-felhasználású gépkocsik támogatása adópolitikai intézkedéseken keresztül

A Közlemény 2.2.4 pont alatt a Stratégia tanulságairól szólva a következőket állapítja meg:

„Az eddigiek alapján többé-kevésbé számítani lehet arra, hogy a 2008/2009-re vállalt 140 g CO<sub>2</sub>/km érték elérhető lesz, de további beavatkozás hiányában az uniós szinten 2012-re kitűzött cél, a 120 g CO<sub>2</sub> /km nem lesz teljesíthető. Mivel az önkéntes megállapodás nem járt sikerrel, a Bizottság szükségesnek tartja, hogy a jogszabályi szintű szabályozás eszközéhez nyúljon, ugyanakkor azonban hangsúlyozza, hogy a jogalkotási javaslatlal párhuzamosan a hatóságoknak is sürgősen lépniük kell – például adópolitikai ösztönzők bevezetésével vagy a környezettudatos járműbeszerzés ösztönzésével – annak érdekében, hogy a kibocsátások csökkenése 2008/2009 távlatában se térjen le a tervezett pályáról.”

Látható, hogy az önkéntes megállapodások jogintézménye csupán egy a környezet védelme terén felhasználható jogintézmények széles tárházából: *hatékonysága nagyrészt a résztvevő felek magatartásán múlik*. Abban az esetben, ha az adott, európai szinten létrejött megállapodás nem vezet eredményre, nem jár sikerrel, úgy a Bizottság jogosult a jogszabályi szintű szabályozás eszközéhez nyúlni.

*A Bíróság egyébként nem lát abban gondot, ha a nemzeti jogalkalmazói szabadság keretén belül a megállapodások, önkéntes eszközök rendszerét használja a tagállam egy közösségi követelmény megvalósítása érdekében.* Az elvárás csupán az, hogy ez a közösségi követelmény ténylegesen teljesüljön.

266 C-416/02. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2005. szeptember 8. (ECR 2005 I-07487)

267 A Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A személygépkocsik és a könnyű haszongépjárművek CO<sub>2</sub>-kibocsátásának csökkentésére irányuló közösségi stratégia felülvizsgálatának eredményeiről {SEC(2007) 60} {SEC(2007) 61} /\* COM/2007/0019 végleges \*/.

Amikor tehát Portugália a vízi környezetbe jutó szennyezés csökkentését megállapodással is erősíti, ez önmagában nem jelent jogi problémát,<sup>268</sup> ellenben a nem teljesítés jogsértést eredményez:

„21. Ezen túlmenően a Bizottság rámutatott arra, hogy abból a 26 szennyezőanyagból, amelyekre nézve a portugál kormány elismeri, hogy Portugáliában megtalálhatók, csupán 18 esetében határoztak meg minőségi célokat. A kérdéses 18 anyag kapcsán arra nincs információ, hogy kibocsátási határértékeket is megállapítottak volna. Ezen felül a csekély számú szennyezéscsökkentő intézkedés, amely elszórtan megjelenik számos, a hatóság és az iparági szervezetek között kötött önkéntes megállapodásban, sem határoz meg minőségi célokat.

[...]

32. Ezen felül, rá kell mutatni arra, hogy még ha elfogadható lenne is, hogy az indokolt véleményben lefektetett határidő után küldte el portugál kormány az intézkedésekről szóló tájékoztatóját a Bizottságnak, maga a kormány ismeri el védekezésében, hogy eddigi erőfeszítései nem elegendők az irányelv 7. cikkében meghatározott követelményeknek való teljes megféleléshez.”

Megállapodásra juthatnak egyes hatóságok is egymás között, és ez sem lépi túl a szubszidiaritás által lehetővé tett mérlegelési jogkört, ha egyébként az érdemi kötelezettség teljesítésére irányul.<sup>269</sup>

„37. E kérdéssel a nemzeti bíróság az irányelv 9. cikke (1) bekezdése c) pontjának értelmezését kéri azzal kapcsolatban, hogyan biztosíthatják a tagállamok illetékes hatóságai, hogy e rendelkezés végrehajtása során a teljes nemzeti terület vonatkozásában ne lépjenek túl az egy adott fajba tartozó felhasználható madarak maximális számát. A kérdést előterjesztő bíróság különösen arra vár választ, hogy az említett rendelkezést úgy kell-e értelmezni, hogy abból levezethető az eltérés folytán lehetséges felhasználások engedélyezésével megbízott, az állami szintnél alacsonyabb szintű egységek közötti egyeztetés kialakításának kötelezettsége, annak érdekében, hogy a felhasználható madarak összes mennyiségének az egységek közötti felosztása azok számára kötelezően legyen meghatározható?

[...]

40. Következésképpen, amikor az irányelv 9. cikke (1) bekezdése c) pontjának végrehajtása az állami szintnél alacsonyabb szintű szervek delegált hatáskörébe tartozik, az alkalmazandó törvényi és szabályozási keretnek biztosítania kell, hogy a fenti hatóságok által engedélyezhető madárfelhasználás mennyisége az említett irányelv által előírt „kisszámú” határ alatt maradjon.”

## IX. Gazdasági eszközök

268 C-261/98. sz. ügy, Bizottság kontra Portugál Köztársaság, 2000. július 13. (ECR 2000 I-05905)

269 C-60/05. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a WWF Italia és mások által a Regione Lombardia elleni indított eljárásban, előterjesztette a Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Olaszország), 2006. június 8. (ECR 2006 I-05083)

A gazdasági eszközök alkalmazása egyre inkább a figyelem középpontjába kerül, amelyekre nézve az EU jog – legalábbis pillanatnyilag – *legfeljebb utalásokat tartalmaz*, de minden közvetlen előírás, konkrét szabály a tagállamok kompetenciájába tartozó kérdés. Erősödni látszik a gazdasági eszközök egységes szabályozására irányuló tendencia, egyebek között az Ötödik Akcióprogram hatására, de ennek kézzel fogható eredményei még nem érzékelhetők. Az Akcióprogram a következő eszközöket említi: díjak, pénzügyi ösztönzők, állami segítség, környezeti auditálás, környezeti felelősség.

*A gazdasági eszközök, így a környezeti adók alkalmazása egyébként járható út lenne*, amire megfelelően rámutat az *Outukumpu Oy eset*<sup>270</sup> is. Eszerint Finnország környezetvédelmi adót vezetett be a villamos-energiára, melynek mértéke aszerint változott, mennyire környezetkímélő forrást alkalmaznak. A kérdéses eset megítélése során – a fő kérdés a svéd forrásból származó energia adóztatásának aránytalansága és diszkriminatív jellege volt – felmerült az ilyen adó kivetésének jogszerűsége is. A Bíróság megállapította, hogy

„30. A Szerződés 95. cikkelyével való összeegyeztethetőséget illetően élő esetjogi gyakorlat, hogy a közösségi jog jelen állapotában nem korlátozza a tagállamokat abban, hogy adózási rendszereket vezessenek be, amelyek különbséget tesznek egyes termékek között, még azok között is, amelyek a Szerződés 95. cikkelye szerint hasonlóak, ha ez objektív kritériumokon alapul és olyan célokat szolgál, amelyek a Szerződés és a másodlagos jog követelményeivel egyébként összhangban állnak, és ha a részletszabályok olyanok, amelyek a diszkrimináció minden formáját kizárják, legyen az akár közvetett, akár közvetlen a más tagállamokból származó termékekkel kapcsolatban, illetve kizárják a versengő hazai termékek védelmének bármely formáját.”

Eppen ezen lehetőségen és egyben tilalmon alapul maga az ítélet érdemi része is: „A Szerződés 95. cikkelyének 1. bekezdése kizárja azon kötelezettség alkalmazását, amely alapján olyan nemzeti adórendszert vezetnek be az energiaforrásokra, amelyik a hazai származású energia esetében eltér az importból származó energia adóztatásától, bármilyen is annak a termelési módszere, ehelyett ez utóbbira átalányt vet ki, még akkor is, ha ez alacsonyabb a hazai energia legmagasabb adójánál, és ennek következtében, még ha csak meghatározott esetekben is az import energia magasabb adózásához járul hozzá.”

A fenti ítélet rövid összegzése tehát az, hogy a Bíróság elviekben nem emel kifogást az adózás, mint eszköz alkalmazása ellen, ha ez egyébként összeegyeztethető a közösségi jog alapvető piacpolitikai elvárásaival.

Ugyancsak az adózás kérdését érinti egy másik, immár olasz jogeset.<sup>271</sup> Itt lényegében egy, Olaszország által a metánra környezetvédelmi megfontolásokból kivetett adó volt a jogvita tárgya. A Bíróság arra hívta fel a figyelmet, hogy füg-

270 C-213/96. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, Uudenmaan lääninoikeus előterjesztése az Outukumpu Oy ügyben (Finnország), 1998. április 2. (ECR 1998 I-01777)

271 C-173/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. június 21. (ECR 2007 I-04917)

getlenül az adott gazdasági eszköz céljától, az intézkedés nem korlátozhatja az áruk szabad mozgását és a tagállamok közti kereskedelmet.

„35. Nem vitatott, hogy a jelen ügyben a szicíliai törvény értelmében környezetvédelmi adó kivetésére került sor, amelynek célja a Szicília tartományon áthaladó, metángázt tartalmazó gázvezetékekből eredő környezeti kockázat csökkentésére és megelőzésére irányuló beruházások finanszírozása. A szóban forgó földgáz szállítása és elosztása az 1984. november 24-i miniszteri rendeletben 1-es típusúként meghatározott, a Földközi-tengeren áthúzódó, Algériából származó földgázt szállító gázvezeték útján történik.

36. A szicíliai törvény 6. cikkének (3) bekezdése értelmében a környezetvédelmi adót keletkeztető tény a Szicília tartományon áthaladó, gázt tartalmazó gázvezeték feletti tulajdon.

37. E tekintetben az olasz kormány azt állítja észrevételeiben, hogy a környezetvédelmi adó nem az árut, hanem kizárólag a szállítólétesítményt sújtja. Az olasz kormány ugyanakkor arra is hivatkozik, hogy a szóban forgó adót csak akkor kell megfizetni, ha a gáz ténylegesen megtalálható a létesítményben.

38. Következésképpen az olasz kormány nem vitatja azt a tényt, hogy az egyetlen olyan létesítmény, amely megfelel a szicíliai törvényben meghatározott adó feltételeinek, a Földközi-tengeren áthúzódó, Algériából származó földgázt szállító gázvezeték.

39. Meg kell tehát állapítani, hogy a szicíliai törvény értelmében kivetett adó harmadik országból származó árut, nevezetesen az olasz területen történő elosztás és fogyasztás, illetve más tagállamokba irányuló továbbítás céljából importált algériai földgázt sújtó adótehernek minősül.

40. Márpedig, amint az a jelen ítélet 28–33. pontjából is következik, az ilyen, harmadik országból – azaz az Algériai Demokratikus és Népi Köztársaságból – behozott árut terhelő adó ellentétes mind az EK 23. és EK 133. cikkel, mind pedig az együttműködési megállapodás 9. cikkével.

41. Meg kell állapítani továbbá, hogy mivel a szicíliai törvény értelmében adóval sújtott algériai gázt Olaszországba importálják, majd más tagállamokba exportálják, a szóban forgó adó alkalmas arra, hogy akadályozza a közösségen belüli kereskedelmet, következésképpen sérti az EK 25. cikket.

42. Végül az olasz kormány azon érvét illetően, miszerint a Bizottság keresete megalapozatlan, mivel a szóban forgó adó kizárólag környezetvédelmi célból került bevezetésre, különösen az elővigyázatosság elve követelményeinek megfelelően, elegendő arra emlékeztetni, hogy a vámok és az azokkal azonos hatású díjak tilosak függetlenül bevezetésük céljától csakis, mint az azokból származó bevételek rendeltetésétől (lásd a C-72/03. sz., Carbonati Apuani ügyben 2004. szeptember 9-én hozott ítélet [EBHT 2004. I-8027.] 31. pontját).

43. Az EK 26. cikket és az együttműködési megállapodás 4. cikkét illetően meg kell állapítani, hogy e rendelkezések nem tartalmaznak semmiféle olyan kellőképpen meghatározott jogi feltételt, amely lehetővé tenné a szicíliai törvény által kivetett adó e rendelkezések alapján történő értékelését.

44. A fentiekre figyelemmel meg kell állapítani, hogy az Olasz Köztársaság – mivel az Algériából származó metánt sújtó környezetvédelmi adót vetett ki – nem teljesítette az EK 23., EK 25., és EK 133. cikkből, valamint az együttműködési megállapodás és 9. cikkéből eredő kötelezettségeit.”

Az önkéntes megállapodások kapcsán is emlegetett *csomagolási irányelv* egyebek között elvárja a tagállamoktól, hogy az újrahasznosított anyagok piacának megteremtésével is ösztönözzenek a hasznosításra. 15. cikkében az irányelv a végrehajtása érdekében alkalmazható gazdasági eszközökről a következőképpen rendelkezik:

„Gazdasági eszközök

A Szerződés idevágó rendelkezései alapján eljárva, a Tanács gazdasági eszközöket fogad el az irányelvben meghatározott célkitűzések megvalósításának előmozdítására. Ilyen intézkedések hiányában a Közösség környezetvédelmi politikáját irányító elvek – többek között a ‘szennyező fizet’ elve – és a Szerződésből eredő kötelezettségek betartásával a tagállamok fogadnak el intézkedéseket e célkitűzések megvalósítása érdekében.”

A csomagolás és a csomagolási hulladék tárgykörével kapcsolatos kérdéseket vizsgálja a Bíróság egy, 2002-es jogesete<sup>272</sup> is. Ebben a testület lényegében azon szempontokra világít rá, amelyeket a tagállamoknak be kell tartaniuk, ha meglévő csomagolás-gyűjtési rendszereiket egy új, betétdíj és visszaváltási rendszerrel kívánják felváltani.

„34. Megállapítható azonban, hogy 94/62 irányelv 5. cikke lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy előmozdítsák azon csomagolások újrahasználati rendszereit, amelyeket a Szerződésnek megfelelően környezetkímélő módon lehet újrahasználni.

35. Az 5. cikk megfogalmazásából következik, hogy az ilyen csomagolás-újrahasználati rendszerek előmozdítására irányuló politika csak abban az esetben megengedett, amennyiben az a Szerződésnek megfelel.

36. Eszerint valamely tagállam által az említett irányelv 5. cikke alapján megtett intézkedéseknek nemcsak az irányelv egyéb rendelkezéseiből fakadó követelményeket – többek között a harmadik előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés által érintett 7. pontot – kell tiszteletben tartania, hanem a Szerződés rendelkezéseiből következő kötelezettségeket is, nevezetesen a negyedik előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés által érintett EK 28. cikket.

37. Következésképpen az első előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 94/62 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése nem tiltja meg, hogy a tagállamok a csomagolások újrahasználatának előmozdítására vonatkozó intézkedéseket tegyenek.

[...]

45. Amennyiben a 94/62 irányelv lehetővé teszi, hogy valamely tagállam – a körülményekre figyelemmel – a fogyasztók lakóhelye vagy az értékesítési helyek közelében található csomagolásgyűjtési rendszert egységenkénti

272 C-309/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. és S. Spitz KG kontra Land Baden-Württemberg ügyében, előterjesztette a Verwaltungsgericht Stuttgart – Németország, 2004. december 14. (ECR, 2004 I-11763)



betétdíj- és visszaváltási rendszerrel válton fel, azonban ennek a változtatásnak tiszteletben kell tartania bizonyos követelményeket.

46. Egyrészt az új rendszernek szintén alkalmasnak kell lennie a 94/62 irányelv céljainak elérésére. Közelebbről, amennyiben az új rendszer – a jelen esethez hasonlóan – egy egységenkénti betétdíj- és visszaváltási rendszer, az érintett tagállamnak ügyelnie kell arra, hogy elegendő számban legyenek visszaváltóhelyek, hogy azok a fogyasztók, akik egyszer használatos betétdíjas csomagolásba palackozott termékeket vásároltak, visszakaphassák a betétdíj összegét abban az esetben is, ha az eredeti vásárlás helyére nem térnek vissza.

48. Másrészt az új rendszerre való átállásnak zökkenőmentesen kell végbemennie, anélkül, hogy az a hatálybalépése időpontjában az érintett ágazatok gazdasági szereplőinek az új rendszerben való hatékony részvétele lehetőségét veszélyeztetné. E tekintetben meg kell állapítani, hogy a 94/62 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése valamennyi tagállamot kötelezi arra, hogy folyamatosan és hátrányos megkülönböztetés nélkül biztosítsák az érintett termelők és forgalmazók számára a csomagolási hulladék-kezelési rendszerbe való belépést.

49. Következésképpen, a fennálló csomagolási hulladék-kezelési rendszert valamely másik rendszerrel felváltó tagállamra hárul annak biztosítása, hogy az új rendszerre történő átálláshoz az érintett termelők és forgalmazók részére ésszerű határidő álljon rendelkezésre annak érdekében, hogy termelési módszereiket és forgalmazási láncikat az új rendszer követelményeihez hozzáigazíthassák.

[...]

83. Következésképpen az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EK 28. cikkel ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, mint amelyet a VerpackV 8. cikkének (1) bekezdése és 9. cikkének (2) bekezdése határoz meg, ha a csomagolási hulladék átfogó begyűjtési rendszerének egy egységenkénti betétdíj- és visszaváltási rendszerrel való felváltását anélkül teszi közzé, hogy az érintett termelők és forgalmazók ésszerű átmeneti idővel rendelkezzenek, hogy ahhoz alkalmazkodhassanak, és a hulladékkezelési rendszer megváltozásának időpontjában ténylegesen részt vehessenek valamely működőképes rendszerben.”

*Az öko címke*, vagy más néven környezeti termékjelzés az uniós gyakorlatban kettős szerepben jelenik meg: egyrészt, mint gazdasági eszköz, másrészt mint az önszabályozás egyik lehetséges eszköze, módja.

A Bíróság vonatkozó jogesetében<sup>273</sup> az Európai Unió Tanácsa indított keresetet a Bizottság ellen egy, a Tanács által az Európai Közösség nevében az Amerikai Egyesült Államok kormányával kötött nemzetközi megállapodás miatt. A megállapodás az irodai gépek (számítógépek, monitorok, nyomtatók stb.) energiahatékonyságának jelzésére szolgáló önkéntes címkézési rendszer („Energy Star” program) tárgyában született. A jogvita lényege az volt, hogy a megállapodást a tanács nem az alapító szerződés 133., a közös kereskedelmi politikáról szóló cikke, hanem a szerződés 175., környezetről szóló cikke alapján kötötte meg. Világosan

<sup>273</sup> C-281/01. sz. ügy, Bizottság kontra Európai Unió Tanácsa, 2002. december 12. (ECR 2002 I-12049)

látszik az ítéletből az is, hogy ilyen eszközök hasznosak lehetnek a környezetvédelem számára és ez akkor is kiemelendő, ha a Bíróság végül nem a környezetvédelmi célt látta elsődlegesnek.

„39. Ebből következik, hogy az Energy Star Megállapodás párhuzamosan szolgál kereskedelempolitikai és környezetvédelmi célokat. Így, ha meg kívánjuk határozni a megfelelő jogalapot a Megállapodást jóváhagyó intézkedés számára, meg kell állapítani, hogy melyik cél a Megállapodás elsődleges vagy domináns célja, amely esetben az intézkedést egyetlen jogalapra kell alapozni, vagy a célok egymástól elválaszthatatlanok, anélkül hogy az egyik másodlagos vagy közvetett kapcsolatban lenne a másikkal, amely esetben kettős jogi alapot kell alkalmazni.

[...]

41. Igaz, hogy hosszú távon, attól függően, miként viselkednek ténylegesen a termelők és a fogyasztók, a programnak pozitív környezeti hatása lehet, az energia felhasználás csökkentése révén, amit elérni kíván. Mégis, ez csak egy közvetett és távoli hatása, ellentétben azzal a hatással, amit az irodai berendezések piacára gyakorol, ami közvetlen és azonnali.

[...]

43. Az Energy Star Megállapodás kereskedelempolitikai célját kell tehát dominánssnak tekinteni. Tehát a Megállapodás jóváhagyását a Szerződés 133. cikkére kell alapozni, összefüggésben a 300. cikk (3) bekezdésével.”

A gazdasági eszközökkel van összefüggésben az a jogeset<sup>274</sup> is, amelyben a környezetvédelmi hatásvizsgálat szabályozása kapcsán határozta meg a testület a tagállamok által, egyes *közigazgatási szolgáltatásokért igényelhető díjak* kivetésének szabályait. A közigazgatási szolgáltatásokért járó díjazást ugyanis gazdasági eszköznek ismerjük el. Természetesen ez a díjazás nem lehet akadálya az alapvető célok megvalósításának.

„24. A 85/337 irányelv 6. cikkének állítólagos megsértése keretében a Bizottság először is azon érvet hozza fel, amely szerint Írország csak akkor lenne felhatalmazva díjszedésre, ha az irányelv azt kifejezetten előírná. E feltevést nem lehet elfogadni.

25. Az EK 249. cikk harmadik bekezdése értelmében ugyanis, „az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja”.

26. E rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy a tagállamok az irányelv átültetésekor kötelesek annak teljes érvényesülését biztosítani, az eszközök megválasztását illetően azonban széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek (ebben az értelemben lásd a C–208/90. sz. Emmott-ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet [EBHT 1991. I–4269.] 18. pontját).

[...]

28. Ebből következik, hogy a Bizottság azon feltevése, amely szerint Írország nem követelheti a vitatott díjak megfizetését, amennyiben a 85/337 irányelv nem tartalmaz egyetlen olyan kifejezett rendelkezést sem, amely megengedné a részvételi díjak beszedését, összeegyeztethetetlen az EK 249. cikk harmadik bekezdéséből eredő választási szabadsággal.

274 C–216/05. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2006. november 9. (ECR 2006 I–10787)

[...]

40. Így mind a 90/313 irányelv, mind a 2003/4 irányelv (6), illetve (8) preambulumbekzdése figyelembe veszi annak biztosításának a szükségességét, hogy az Európai Közösségen belül minden természetes és jogi személynek joga legyen a hatóságok birtokában lévő, illetve a hatóságok számára tárolt környezeti információkhoz hozzáférni.

41. Minkét említett irányelv 5. cikke előírja, hogy a tagállamok az információk szolgáltatásáért díjat számolhatnak fel, ez a díj azonban nem léphet túl egy ésszerű határt. E rendelkezések bizonyítják, hogy a közösségi jogalkotó szerint az ésszerű összegű díj felszámolása nem összeegyeztethetetlen az információkhoz való hozzáférés biztosításával.

[...]

43. A 85/337 irányelvvel ugyan nem ellentétesek az olyan díjak, mint amelyeket a jelen ügyben szóban forgó nemzeti szabályozás ír elő, az utóbbiakat nem lehet azonban olyan szinten megállapítani, hogy akadályozzák az említett irányelv teljes és céljának megfelelő érvényesülését (ebben az értelemben lásd a C-97/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2001. március 8-án hozott ítélet [EBHT 2001. I-2053.] 9. pontját).

[...]

48. E tekintetben elég azt megállapítani, hogy az ilyen felhatalmazás elvileg a nemzeti jogra tartozik, és önmagában, tekintettel a 85/337 irányelvre, nem kifogásolható. Az e felhatalmazás gyakorlásával megállapított összegeknek azonban összeegyeztethetőeknek kell lenniük az említett irányelvvvel. Amint az már megállapításra került, a Bizottság által felhozott érvek vizsgálata alapján nem bizonyított, hogy nem ez az eset áll fenn a jelen ügy tárgyát képező díjak összegét illetően.”

## A TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL ÉRVÉNYESÜLÉSE

A társadalmi részvétel és ezzel együtt a civil kontroll mind teljesebb érvényre juttatása alapvető követelményként jelent meg a környezetvédelmi jog XX. századi fejlődésében. A környezeti demokrácia jogintézményei a nemzetközi egyezmények részeivé váltak, és az Európai Unió jogrendszerében is hivatkozási alapként jelentek meg, nem is szólva arról, hogy a másodlagos jog is egyre több helyen tartalmazza a társadalmi részvétel követelményét valamilyen formában. Ezzel párhuzamosan az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában arra törekedett, hogy egyrészt kötelezze a tagállamokat a társadalmi részvételre vonatkozó szabályok betartására, másrészt pedig minél pontosabban definiálja a tagállamok számára a társadalmi részvétel tényleges érvényesülését jelentő jogalkotói szándékot, illetve annak egyes elemeit.

A társadalmi részvétel egyes területeit a *Riói Nyilatkozat 10. elve foglalja össze*, ami részben az állampolgárok számára hivatkozási alapot jelent a környezetvédelemmel összefüggő jogaik gyakorlására, részben kötelezettséget ró az államokra a Nyilatkozat 10. elvének megfelelő nemzeti szabályozás kialakítására is. A Riói Nyilatkozat 10. elve kimondja:

„A környezeti ügyeket a legjobban az összes érdekelt állampolgár részvételével a megfelelő szinten lehet kezelni. Nemzeti szinten minden egyénnek biztosítani kell a megfelelő hozzáférést a környezetre vonatkozó információkhoz, melyekkel a közhivatalok és a hatóságok rendelkeznek; beleértve a veszélyes anyagokra és az állampolgárok közösségeit érintő tevékenységekre vonatkozó információt; és lehetővé kell tenni a döntéshozatali folyamatban való részvételt. Az államok segítsék elő és bátorítsák a lakosság tudatosságát és részvételét azzal, hogy széles körben hozzáférhetővé teszik az információkat. Hatékony hozzáférést kell biztosítani a bírósági és igazgatási eljárásokhoz, beleértve a jóvátételt és helyreállítást.”

A társadalmi részvétel érvényesülésének és érvényesítésének *alapidokumentuma az 1998. évi Aarhusi Egyezmény*,<sup>275</sup> amit az Európai Parlament és a Tanács 2006. szeptember 6-i 1367/2006/EK rendelete az Európai Unió jogrendszerének szerves részévé tett.<sup>276</sup> Az Egyezmény 1. cikkelye kimondja:

„A jelen és jövő generációkban élő minden egyén azon jogának védelme érdekében, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, ezen Egyezményben Részes valamennyi Fél garantálja a nyilvánosság számára a jogot az információk hozzáférhetőségéhez, a döntéshozatalban való részvételhez és az igazságszolgáltatás igénybevételéhez a környezetvédelmi ügyekben.”

275 A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Egyezmény, 1998. június 25.

276 Az Európai Parlament és a Tanács 2006. szeptember 6-i 1367/2006/EK rendelete a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról.

Az Aarhusi Egyezmény összegyűjtötte a környezeti ügyekben a közösségi részvétel meglévő elemeit és rendszerbe foglalta azokat. Ennek megfelelően az egyezmény három fő eleme:

- információhoz való jog;
- döntéshozatalban való részvétel joga;
- jogorvoslati jog.

Amikor tehát társadalmi részvételről beszélünk, kiindulási alapunk lehet a fenti egyezmény, amelynek elemeit egy kicsit tovább bontva, a *társadalmi részvétel következő elemeit sorolhatjuk fel*, mint olyanokat, amelyek sok tekintetben egymást feltételezik, mégis egyenként eltérő feltételek teljesülését kívánják meg:

- az információhoz való jog;
- részvétel a jogszabályalkotásban;
- részvétel a közigazgatási döntéshozatalban, egyedi esetekre is vonatkoztatva, valamint ennek folytatásaként részvétel a környezetvédelmi ellenőrzésben, a jogérvényesítési folyamatokban;
- a jogorvoslatihoz való jog szélesebb értelemben – beleértve a sérelmezett helyzetek megoldásának keresését, illetve a szűkebb értelemben vett perlési jogok;
- valamint mindezek szolgálatában a környezetvédelmi egyesületek jogai, illetve ehhez kapcsolódóan a részvételre képesítés.

Az Európai Unió *hatodik akcióprogramja* (2002–2012)<sup>277</sup> középpontjában a fenntartható fejlődés tényleges megvalósítása áll, amely magában foglalja a társadalmi és gazdasági vonatkozásokat is. A környezetvédelmi célkitűzések megvalósításához szükséges intézkedések között külön területként jelöli meg az állampolgárok bevonásának ösztönzését a környezetvédelmi eljárásokba, illetve megfelelő jogosítványokkal való felhatalmazásukat az alábbiak szerint:

„(15) A program sikere szempontjából fontos, hogy biztosítsák a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférést, az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítását és a nyilvánosság részvételét a döntéshozatalban;

[...]

(33) A politikai döntéshozóknak, az érdekelt feleknek és a nyilvánosságnak adott tájékoztatásnak lényegesnek, átláthatónak, időszerűnek és könnyen érthetőnek kell lennie;

[...]

3. cikk 9. bek.

- biztosítani kell az információhoz való hozzáférést, részvételt és igazságszolgáltatáshoz való jogot az Aarhusi Egyezmény mielőbbi megerősítésével a Közösség és a tagállamok részéről,
- támogatni kell a könnyen hozzáférhető információk rendelkezésre állását az állampolgárok részére a környezet állapotáról és fejlődési tendenciáiról a szociális, gazdasági és egészségügyi tendenciákkal kapcsolatban;
- a környezeti tudatosság általános szintjének emelése
- a jó környezeti kormányzásnak a párbeszéd érdekeit szolgáló általános szabályait és elveit kell fejleszteni”;

277 A Parlament és a Tanács 1600/2002/EC sz. irányelve, 2002. július 22., a Közösség Hatodik Környezetvédelmi Akcióprogramjáról, OJ L 242, 10/09/2002 0001–0015

Az Európai Bíróság a társadalmi részvételt érintő ítélezési gyakorlatában hivatkozási elemként jelenik meg a Bizottság egyik iránymutatása.<sup>278</sup> Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszere vonatkozásában az Elsőfokú Bíróság a nemzeti kiosztási terveket (a továbbiakban: NKT) illetően a Bizottságnak erre az iránymutatására hivatkozott. Ennek értelmében a nyilvánosság bevonására, a környezeti információhoz való hozzáférés biztosítására kellő időben sort kell keríteni:<sup>279</sup>

„17 94. [...] A nemzeti kiosztási tervet a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni oly módon, hogy arra korai stádiumban érdemi észrevételeket tehessen [...]”

Az időbeliség terén a Bizottság viszonyítási pontként jelöli ki a nemzeti döntéshozatal időpontját:

„17 95. A tagállamoknak ésszerű határidőt kell előírniuk az észrevételek benyújtására, és e határidőt a nemzeti döntéshozatali eljáráshoz kell igazítaniuk oly módon, hogy az észrevételeket az NKT-ra vonatkozó döntés elfogadása előtt teljes mértékben figyelembe lehessen venni. A »teljes mértékben előtti figyelembevétel« kifejezést úgy kell érteni, hogy az észrevételeket adott esetben a III. melléklet követelményeire való hivatkozással, vagy bármely más, a tagállam által az NKT-ben alkalmazott tényszerű és átlátható követelményre való hivatkozással kell mérlegelni. A tagállamoknak a Bizottságot tájékoztatniuk kell minden olyan módosításról, amelyet a nyilvánosságnak az NKT közzétételét és közlését követő részvétele után, és a végleges döntésének a [2003/87 irányelv] 11. cikke szerint történő elfogadását megelőzően kívánnak eszközölni. A nyilvánosságot általános formában tájékoztatni kell az elfogadott döntésről és az azt alátámasztó fő információkról.

96. [...] A nyilvánossággal való konzultáció első szakasza alapvető fontosságú ahhoz, hogy a nyilvánosság részvételének folyamata (konzultáció és az észrevételek mérlegelése) összességében eredményes legyen. [...]”

A nyilvánosság számára biztosított tájékoztatás időbeli fontosságát és alapvető követelményét rögzíti az Európai Bíróság az Európai Közösségek Bizottságának a Spanyol Királyság ellen indított ügyében:<sup>280</sup>

„57 Ezenkívül a spanyol kormány azon állítása, amely szerint az illetékes hatóságok a „3. számú módosítás” esetében figyelembe vették az említett irányelv rendelkezéseit, szintén nem megalapozott. Egyrészt: az alperes kormány szerint a nyilvánosságnak szánt információkat csak a projekt megvalósításának megkezdését követően publikálták. Ez az eljárás nyilvánvalóan ellentmond a 85/337 irányelv 6. cikke (2) bekezdésének, amely szerint az érintettek számára biztosítani kell annak a lehetőségét, hogy véleményt

278 A Bizottság az iránymutatást a 2003/87 irányelv III. mellékletében szereplő követelmények végrehajtásában a tagállamoknak történő segítségnyújtást célzó iránymutatásról, és a *vis maior* fennállásának feltételeiről szóló, 2004. január 7-i COM (2003) 830 végleges közleményének keretében adta ki.

279 T-374/04. sz. ügy, Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 2007. november 7. (ECR 2007 00000)

280 C-227/01. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2004. szeptember 16. (ECR 2004 I-08253)

nyilváníthassanak a projekt megkezdése előtt. Így a spanyol kormány által hivatkozott tény, miszerint a közvélemény-kutatást a munkálatok befejezése előtt tartották, nem tekinthető megfelelőnek. Másrészt: ez az eljárás csupán a kérdéses 13,2 km-es szakasz egy részét érintette, mivel a „3. számú módosítás” lényegében a hozzátvetőleg 750 m hosszú viadukt építésére vonatkozik.”

Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszere vonatkozásában az Elsőfokú Bíróság az NKT kiosztására irányuló konzultáció – tehát a társadalmi részvétel – valós értelmét és célját az alábbiakban foglalta össze:<sup>281</sup>

„105 A nyilvánossággal való e második konzultációra pedig csak azt követően kerül sor, hogy a Bizottság megvizsgálta a közölt NKT-t, és e konzultációnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy a tagállam által a kiosztásra vonatkozó döntésében elfogadásra javasolt kiosztás módosításához vezessen, hiszen ezzel ellenkező esetben e konzultáció okafogyottá válna, és a nyilvánosság észrevételei pusztán elméleti jellegűek lennének. Ebből következően, bár elvben az NKT alapvető kereteinek a 2003/87 irányelv 9. cikke (3) bekezdésében foglalt vizsgálati eljárás befejezését követő mindenfajta módosítása alkalmas arra, hogy az említett rendelkezésben előírt megelőző ellenőrzési rendszert hatástalanná tegye, az NKT-ben elfogadott egyéni kiosztások módosításának abszolút tilalma csorbítaná a 2003/87 irányelv 11. cikke (1) bekezdése második mondatának a III. melléklet 9. követelményével összefüggésben értelmezett utolsó fordulatában előírt, a nyilvánossággal való második konzultáció hatékony érvényesülését. Hozzá kell fűzni, hogy úgy tűnik – amint az az iránymutatásának a 93., 95 és 96. pontjából is következik –, maga a Bizottság is abból az elvből indul ki, amely szerint, tekintettel a nyilvánosság részvételének kötelező jellegére, a nyilvánossággal való második konzultációt követően szükségesnek bizonyuló esetleges módosítások a kiosztásra vonatkozó döntésbe beilleszthetők azzal a feltétellel, hogy a tagállam erről a Bizottságot az említett döntés meghozatala előtt tájékoztatja.”

*A társadalmi részvétel érvényre juttatása kapcsán az Európai Bíróság számos esetben állapított meg tagállami kötelezettségzegést. Az esetek egy részében az érintett tagállamok nem, vagy pedig késedelmesen léptettek hatályba kötelező erővel bíró, normatív rendelkezéseket:*<sup>282</sup>

„1. Az Olasz Köztársaság – mivel nem léptette hatályba azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy megfeleljen a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. május 26-i 2003/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek – nem teljesítette az ezen irányelv 6. cikkéből eredő kötelezettségeit.”

281 T-374/04. sz. ügy, Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 2007. november 7. (ECR 2007 00000)

282 C-69/07. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2008. január 31. (ECR 2008 00000)

Az esetek másik csoportjában pedig az érintett tagállamok jogszabályalkotási kötelezettségüket mulasztották el.<sup>283</sup>

„1. A Luxemburgi Nagyhercegség – mivel az előírt határidőn belül nem fogadott el minden olyan törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezést, amely szükséges ahhoz, hogy megfeleljen a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. május 26-i 2003/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek – nem teljesítette a fenti irányelvből eredő kötelezettségeit.”<sup>284</sup>

A környezeti hatásvizsgálati eljárásokban kiemelten kötelező a társadalmi részvétel követelményének érvényre juttatása. Ezen a téren az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában számos irányadó tételt fogalmazott meg, melyek között megtalálhatjuk a közösségi jogalkotói szándék pontos összegzését is:<sup>285</sup>

„32 E megfogalmazás arra utal, hogy a közösségi jogalkotónak nem az volt a szándéka, hogy korlátozza a tagállamoknak a nyilvánossággal való konzultációra vonatkozó részletes szabályok megállapítását illető jogkörét, hanem ellenkezőleg, hogy széles mérlegelési mozgásteret ismerjen el számukra az említett részletes szabályok meghatározására vonatkozóan.”

A tagállamok számára az Európai Bíróság ez ügyben is egyértelművé teszi, hogy a nyilvánosság biztosításával kapcsolatos részletszabályok és külön feltételek kialakítására, valamint nemzeti jogszabály keretében történő elfogadására lehetőségük van:

„38 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a 85/337 irányelv 6. cikkének (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy a tagállamok a projekt által érintettek részvételét bizonyos feltételektől tegyék függővé. Így az említett rendelkezés alapján a tagállamok állapíthatják meg a tájékoztatásra és a konzultációra vonatkozó részletes szabályokat, és különösen meghatározhatják az érintett lakosság körét, valamint az érintett lakosság tájékoztatása és a lakossággal folytatott konzultáció módját.”

A környezetvédelmi intézkedések – és különösen a társadalmi részvétel – hatékonysága nagyban függ a környezetre vonatkozó információktól, mivel csak a minden szempontra kiterjedő és megbízható információk birtokában lehet környezetvédelmi stratégiákat kialakítani és a szükséges – megelőző vagy elhárító – intézkedéseket megtenni. Ezek az információk nemcsak az illetékes hatóságok számára nyújtanak fontos eligazodást a szabályozás pontos kialakítása terén, hanem az érdekképviseltek, környezetvédelmi civil szervezetek számára is segítséget nyújtanak a társadalmi kontroll érvényesítése során. A környezet állapotára vonatkozó adatszolgáltatáson felül nem szabad elfeledkezni arról sem, hogy önmagában információkat igényel az intézkedések hatékonyságának megítélése is.

283 C-354/06. sz. ügy, Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség, 2007. szeptember 27. (ECR 2007 I-00116)

284 Ugyanebben az esetkörben: C-93/07. sz. ügy, Bizottság kontra Belga Királyság, 2007. szeptember 27. (ECR 2007 I-00125)

285 C-216/05. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2006. november 9. (ECR 2006 I-10787)



*A környezeti információ szabadsága tehát nem önmagáért való, hanem egy szélesebb lehetőség, a környezeti ügyekben való társadalmi részvétel feltételeként jelenik meg. A Riói Nyilatkozat<sup>286</sup> preambulumban – többek közt – a társadalmi szereplők közti együttműködés fontosságát emeli ki, ami közvetett módon a társadalmi részvétel mind teljesebb érvényre juttatását is magában foglalja:*

„Azzal a céllal, hogy egy új és igazságos globális közösséget hozzanak létre az Államok, a társadalmak legfontosabb csoportjai és az emberek közötti együttműködés új szintjeinek megteremtésén keresztül;”

Az Európai Bíróság ítéletei közt szerepel olyan ügy is, ami önmagában a tájékoztatási kötelezettség teljesítésének megtörténte vagy elmaradására irányult. A társadalmi részvételnek is alapot adó információ elsődleges forrása ugyanis a környezethasználók jelentéstételi kötelezettsége. Ennek hiányában a közigazgatás sem tudja megfelelően teljesíteni tájékoztatási kötelezettségét vagy nem tud megfelelő információt szolgáltatni. Az Európai Bíróság a konkrét üggyhöz tartozó körülmények és feltételek mérlegelésével határozta meg, hogy a nyilvánosság megfelelő módon történő bevonására és tájékoztatására ténylegesen sor került-e.<sup>287</sup>

„35. Harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megtudni, hogy egy adott hulladékkategóriának – például az „elektronikai szerelésekből származó hulladék” kategóriának – a szállítás bejelentésében való feltüntetése eleget tesz-e a hulladék összetételére vonatkozó, a 259/93 rendelet 6. cikke (5) bekezdésének első francia bekezdésében foglalt tájékoztatási kötelezettségnek.

36. Amint az jelen ítélet 16. pontjában megállapítást nyert, a 259/93 rendelet egyik célja az, hogy biztosítsa a hulladékszállítványok illetékes hatóságoknak történő előzetes bejelentését, lehetővé téve, hogy a hatóságok kellően tájékozottak legyenek ahhoz, hogy az emberi egészség és környezet védelme érdekében minden szükséges intézkedést meg tudjanak tenni.

37. Ezen célt kizárólag az olyan hiánytalan bejelentés képes biztosítani, amely részletesen feltünteti a hasznosításra szánt hulladék eredetét, összetételét és mennyiségét, és – amennyiben különféle eredetű hulladékról van szó – tartalmazza a hulladék részletes felsorolását.

38. Az „elektronikai szerelésekből származó hulladék” nem elégíti ki ezt a feltételt, mert elvont és pontatlan, továbbá hiányoznak azok a részletes felvilágosítások, amelyek az illetékes hatóság számára tájékoztatást nyújthatnak a szóban forgó hulladék különleges jellemzőiről.

39. A fentiek alapján a harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 259/93 rendelet 6. cikke (5) bekezdésének első francia bekezdését akként kell értelmezni, hogy a hulladékok összetételére vonatkozó tájékoztatási kötelezettség nem teljesül, ha a bejelentő egy hulladékkategóriát jelöl meg, például az „elektronikai szerelésekből származó hulladék” kategóriáját.”

A környezeti információra vonatkozó közösségi rendelkezések meghatározzák, hogy milyen információs kötelezettségei vannak a tagországoknak a Bizottság

286 Az Egyesült Nemzetek 1992. június 3-14. között Rio de Janeiróban tartott Környezet és Fejlesztés Konferenciájának zárónyilatkozata.

287 C-215/04. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás Marius Pedersen A/S kontra Miljøstyrelsen közötti vitában, előterjesztette l'Østre Landsret, 2006. február 16. (ECR 2006 I-01465)

irányában környezetük helyzete és a tervezett, környezetet érintő törvényalkotások terén.

*A környezeti információkhoz való hozzáférés mind teljesebb érvényre juttatása az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában számos ítéletben megmutatkozik.* A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről szóló hatályos 2003/4 EK irányelv<sup>288</sup> részletes előírásokat tartalmaz a tagállamok számára a környezeti információhoz való hozzájutás aktív és passzív változatára is. Ennek megfelelően az Európai Bíróság ítéleteiben közvetett vagy közvetlen módon foglalkozott mind a hatóságok kötelező információszolgáltatásával, mind pedig a társadalom részéről érkező adatkérések részletkérdéseivel. Az aktív információ-szolgáltatás azzal a kötelezettséggel jár, hogy az adatgazdáknak a környezet állapotára vonatkozó információkat rendszeresen közzé kell tenniük. A passzív információ-szolgáltatás keretében a hatóságok kötelesek a környezetre vonatkozó információkat átadni mindenkinek, aki ezt kéri; a kérelem benyújtására bárkinek – bármely uniós ország állampolgárának – joga van. A jogosulti kör a lehető legszélesebben került meghatározásra, hiszen bármely természetes vagy jogi személy jogosult a környezeti információhoz, méghozzá kérelemre, anélkül hogy az érdekeltségét bizonyítania kellene. Ehhez a tagállamok egyéb részleteket is hozzátehetnek, a jogosulti kört azonban nem szűkíthetik. A kérelem visszautasításának indokai (pl. a nemzetközi kapcsolatok titkosságának védelme, közbiztonság követelményei, a személyes adatok és/vagy iratok bizalmassága) külön és részletesen lettek meghatározva, ugyanakkor ezeknek az okoknak a pontos értelmezése számos esetben indokoltá vált.

A visszautasítási okok felsorolása a kialakuló bírósági gyakorlat fényében, garanciális okok miatt zárt – taxációs – felsorolást jelent, és ennek újabb elemekkel való bővítése magának a jognak szűkítő értelmezését jelenti. Éppen ezért az egyik bírósági ítéletben,<sup>289</sup> Franciaország esetében állapította meg az Európai Bíróság – a jelenleg hatályos irányelvet megelőző információs irányelvvel összefüggésben –, hogy több tekintetben, így a visszautasítási okok értelmezése körében is az EU szabályok szellemétől eltérő jogalkotásban volt 'vétkes'. A francia jog ugyanis akkor is lehetőséget adott a visszautasításra, amikor egy jogszabály által védett titkokról van szó. Az Európai Bíróság szerint ez nem lehetséges, részben, mert a visszautasítási okokat tartalmazó lista kimerítő felsorolást jelent, ezen a tagállamok nem változtathatnak, részben pedig azért, mert a jogalkotásra való általános utalás egyébként is lehetetlenné teszi az értelmezést.

„57. Ebből következik, mint a környezetre vonatkozó információ szolgáltatásának alapelve – amely a 90/313. irányelv célja – alóli kivételek, a visszautasítás indokát szigorúan kell értelmezni, tehát meg kell fontolni, hogy a 3. cikk (2) és (3) bekezdéseiben megjelenő eltérések kimerítő listát jelentenek és csak eseti, pontosan meghatározott esetekre utalnak, amelyek körében lehetséges azt megindokolni, miért utasítható vissza a környezetre vonatkozó információ (l. a 90/313. irányelv preambuluma 7. bekezdését.)

[...]

288 Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről

289 C-233/00. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2003. június 26. (ECR 2003 I-06625)

59. Mindazonáltal, a 78–753 törvény 6. cikkének első bekezdésének utolsó pontja felhatalmazza a közigazgatási hatóságokat, hogy visszautasítsanak, konzultációt engedjenek, illetve biztosítsanak hozzáférést egy közigazgatási dokumentumhoz, amelynek nyilvánosságra hozatalának korlátozása általában a jog által védett titkokat szolgálja.

60. A visszautasítás ilyen indoka, amelyet a 90/313. irányelv 3. cikk (2) bekezdése első albekezdésének kimerítő listája nem tartalmaz, ennek megfelelően egyértelműen túllépi a kivételek hatályát.

61. Ezen túlmenően, a visszautasítás indoka csak általában utal jogalkotásra, további részletek nélkül. Amint a Bizottság jogosan említi, az ilyen általánosan megfogalmazott jogalap, amelyik alapján nem világos, milyen esetekre is vonatkozna – másokra, mint a 6. cikk első bekezdésének ezt megelőző pontja, amelyik már tartalmazza mindazokat a kivételeket, amelyet a 90/313. irányelv 3. cikk (2) bekezdése felsorol –, tehát ez a visszautasítási indok minden bizonnyal jogbizonytalanságot eredményezne, mert nem biztosítaná, hogy a hatóságok ezt az irányelv szellemének megfelelően alkalmazzák.”

Az információval kapcsolatosan talán a legismertebb a Mecklenburg-ügy,<sup>290</sup> ahol az értelmezések minden esetben az információhoz való hozzáférés lehető leghatékonyabb jogosítványait kell szolgálni. A kérdéses esetben egy autópálya szakasz építése kapcsán kért olyan információkat – egy tájrendezési szakhatóság előzetes véleményéről – a magánszemély, amelyeket több alapon is visszautasítottak: egyebek között arra hivatkozva, hogy azok nem környezeti információk, illetve hogy azok még folyamatban lévő ügyben előzetes vizsgálati eljárási szakaszban vannak.

A Bíróság szerint a környezetre vonatkozó információ fogalmát tágan kell értelmezni, ide sorolva a szakhatóság előzetes véleményét is.

„19. Elsősorban meg kell jegyezni, hogy az irányelv 2. cikk (2) pontja tartalmazza a 'környezetre vonatkozó információ' fogalma alatt mindazt az információt, amelyik a környezet itt említett különböző szempontjaira vonatkozik, akár csak azokat a tevékenységeket vagy intézkedéseket, amelyek hátrányosan befolyásolják vagy éppen védik ezen szempontokat, 'beleértve a közigazgatási intézkedéseket és a környezeti management programokat'. A rendelkezés szóhasználata világossá teszi, hogy a közösségi jogalkotó célja ezen koncepció széles értelmezése, magába foglalva mind a kérdéses szempontokra vonatkozó információkat és tevékenységeket.”

Az ítélet rendelkező része tehát nem is lehet más, mint a következő:

„1. A környezetre vonatkozó információhoz való hozzáférésről szóló 90/313. 1990. június 7-i tanácsi irányelv 2. cikk a) pontját úgy kell értelmezni, mint ami magában foglalja a tájvédelmi hatóság álláspontjának megismerését is, ha ez alkalmas arra, hogy a fejlesztési hozzájárulás megszerzésére irányuló eljárásban annak kimenetelét befolyásolják, mégpedig a környezeti érdekek megőrzése szempontjából.”

<sup>290</sup> C-321/96. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás W. Mecklenburg és a Pinnebergeri Körzeti Tanácsa közötti jogvitában, 1998. június 17. (ÉCR 1998 I-03809)

Az előzetes vizsgálatokra, mint lehetséges kizáró okra, vonatkozó elutasítást pedig szintén nem fogadta el a Bíróság, hasonló elvi alapon állva.

„27. Azon érdekekre nézve, amelyek védelmét az irányelv 3. cikk (2) bekezdésének harmadik alpontja szeretné biztosítani, az itt megjelenő kivételek azon információkra vonatkoznak, amelyek egy közigazgatási hatóság rendelkezésére állnak és, először, jogi eljárások tárgyai, másodsor, olyan kérdések, amelyek vizsgálati eljárások (így fegyelmi vizsgálatok) tárgyai, és végül, olyan ügyek, amelyek ‘előzetes vizsgálati eljárás’ tárgyát képezik. Tehát, világos, amint a Főtanácsos véleményének 23. pontjában kifejtette, hogy ezen kivételek kizárólag igazságszolgáltatási, vagy kvázi igazságszolgáltatási természetű eljárásokra vonatkoznak, illetve olyan eljárásokra, amelyek kétségkívül valamely büntetés kiszabására irányulnak, amennyiben a vétség (legyen az igazgatási vagy büntetőjogi természetű) bebizonyosodik. Ebből a szempontból vizsgálva tehát, az ‘előzetes vizsgálati eljárás’ azon állapotra irányul, amely közvetlenül megelőzi a bírósági eljárást vagy az egyéb jogsértési vizsgálati eljárást.

A Bíróság eljárásának általános bemutatása és megértése szempontjából különösen figyelemre méltó az értelmezés útjait bemutató ítéleti pont:

„29. Végezetül, elfogadott ítélkezési gyakorlat, hogy a közösségi irányelvek egységes értelmezésének igénye lehetetlenné teszi, hogy a kérdéses jogszabályhely szövegét, kétség esetén, elszigetelten vizsgáljuk; éppen ellenkezőleg, megkívánja azt, hogy a más hivatalos nyelvekben alkalmazott verziók fényében értelmezzük és alkalmazzuk azt (l. ebben a tekintetben a C–296/95 *EMU Tabac* esetet [1998] ECR I–0000, 36. bekezdés). A kérdéses német szót, *Vorverfahren*, össze kell hasonlítani nem csupán az *instruction préliminaire*, *azione investigativa preliminare*, *investigación preliminar* és *investigação preliminar* fogalmakkal a francia, olasz, spanyol és portugál nyelvben, hanem az ‘előzetes vizsgálati eljárás’ fogalmával az angolban, az *opsporingsonderzoeken* fogalommal a hollandban és az *indledende undersogelser* fogalommal a dánban. Ahogy a Főtanácsos véleményének 25. pontjában rámutatott, az irányelv szerinti ‘előzetes vizsgálati eljárás’ különböző nyelvi változatainak összevetése mutatja, hogy ezt össze kell kapcsolni azon tevékenységekkel, amelyek megelőzik a kontradiktórius vagy kvázi kontradiktórius eljárást és amelyek abból a szükségből fakadnak, hogy bizonyítékot kell szerezni vagy ki kell vizsgálni egy kérdést, mielőtt a tényleges eljárási szakasz elkezdődne. Mindazonáltal, az ‘előzetes vizsgálati eljárás’ nem tartalmaz minden olyan közigazgatási cselekményt, amelyet bíróság előtt meg lehet támadni.”

Mindezek alapján nem csoda, ha az ítélet érdemi része szerint:

2. „Az ‘előzetes vizsgálati eljárás’ fogalmát, amelyet az irányelv 3. cikk (2) bekezdésének harmadik pontja tartalmaz, úgy kell értelmezni, mint amely magában foglalja azt a közigazgatási eljárást, amire az *Umweltinformationsgesetz* 7. szakaszának (1) és (2) bekezdése vonatkozik, amely tehát csupán előkészíti az utat egy közigazgatási döntéshez, ha az közvetlenül megelőző egy kontradiktórius vagy quasi kontradiktórius eljárást, és amelyet azért

folytatnak le, hogy bizonyítékot szerezzenek be a tényleges eljárás megindulása előtt.”

Bírósági ítélet született olyan tárgykörben is, ami az információ elérhetőségére vonatkozik. A társadalmi részvétel során a tájékoztatást és az adatszolgáltatást megfelelő módon hozzáférhetővé kell tenni a nyilvánosság számára is. Ez a környezeti demokrácia hatékony érvényesülésének egyik alapvető feltétele:<sup>291</sup>

„58. Egyébként a 2000/76 irányelv 12. cikkének (1) bekezdéséből következik, hogy az új engedélyek iránti kérelmeket nyilvános helyen megfelelően előre a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni, hogy ezekre az illetékes hatóság döntése előtt észrevételt lehessen tenni. E döntést, hozzátartozva az engedély legalább egy példányát, valamint a további módosításokat, szintén hozzáférhetővé kell tenni a nyilvánosság számára.

59. E rendelkezés célja, amint az különösen a 2000/76 irányelv (31) preambulumbekezdéséből következik, az eljárás áttekinthetővé tétele a nyilvánosságnak az engedélyek iránti kérelmekkel kapcsolatos döntéshozatali folyamatba való bevonásával.

[...]

64. Az előzőekre tekintettel meg kell állapítani, hogy az Olasz Köztársaság – mivel az égetőmű harmadik vonala tevékenységének megkezdésére vonatkozó nyilatkozatot nem tette a nyilvánosság számára hozzáférhetővé legalább egy helyen, megfelelően hosszú időn keresztül ahhoz, hogy az illetékes hatóság döntése előtt észrevételt lehessen tenni, és mivel nem bocsátotta a nyilvánosság rendelkezésére az e nyilatkozatra vonatkozó határozatokat, hozzájuk csatolva az engedély egy példányát, nem teljesítette a 2000/76 irányelv 12. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.”

Végezetül, az információhoz jutás kérdésében nem csupán a fogalmak értelmezése jelenthet fontos szempontot, hanem egyes eljárási kérdések, amelyek azonban jelentősen befolyásolhatják az információ szabadságának tényleges érvényesülését. Az egyik ilyen kérdés lehet, hogy az információszolgáltatás során az esetleg felmerülő eljárási díjak mértékének meghatározásakor az arányosság elvének kell érvényesülnie, az összecszerűség felső határát meg is határozza az Európai Bíróság:<sup>292</sup>

„41. Mindkét említett irányelv 5. cikke előírja, hogy a tagállamok az információk szolgáltatásáért díjat számolhatnak fel, ez a díj azonban nem léphet túl egy ésszerű határt. E rendelkezések bizonyítják, hogy a közösségi jogalkotó szerint az ésszerű összegű díj felszámolása nem összeegyeztethetetlen az információkhoz való hozzáférés biztosításával.

42. Az előzőekből következik, hogy a közigazgatási díj felszámolása önmagában nem összeegyeztethetetlen a 85/337 irányelv céljával.

43. A 85/337 irányelvvvel ugyan nem ellentétesek az olyan díjak, mint amelyeket a jelen ügyben szóban forgó nemzeti szabályozás ír elő, az utóbbiakat nem lehet azonban olyan szinten megállapítani, hogy akadályozzák az említett irányelv teljes és céljának megfelelő érvényesülését (ebben az érte-

291 C–255/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olaszország, 2007. július 5. (ECR 2007 I–03883)

292 C–216/05. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2006. november 9. (ECR 2006 I–10787)

lemben lásd a C-97/00. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2001. március 8-án hozott ítélet [EBHT 2001. I-2053.] 9. pontját).

44. Ez az eset állna fenn akkor, ha az összege miatt a díj akadályát képezne a 85/337 irányelv 6. cikkéből eredő részvételi jogok gyakorlásának.

45. E tekintetben, ami szóban forgó díjak összegét – vagyis a helyi hatóságok előtti eljárás során a 20 eurót, a fellebbezési bizottság szintjén a 45 eurót – illeti, ezen összeget nem lehet ilyen akadálnak tekinteni. A Bizottság egyébként nem tudta megcáfolni Írország azon érvét, amely szerint az említett összeg mértéke indokolt az érintett személyek észrevételeinek feldolgozása miatti közigazgatási költségekre tekintettel.”

Hasonlóan fontos kérdés, mikor kell teljesíteni az információ kérését, mit jelent az irányelvben jelzett válaszadási határidő?<sup>293</sup>

23. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 90/313 irányelv 3. cikkének (4) bekezdésében előírt határidő indikatív vagy kötelező jellegű határidőnek minősül.

[...]

25. Ugyanis egyrészt a „lehető legrövidebb időn belül, de legkésőbb két hónapon belül” formula használata egyértelműen azt jelzi, hogy az információ iránti kérelemmel kapcsolatos határozat meghozatalára illetékes hatóság (a továbbiakban: hatóság) a kérelem megvizsgálásakor és a válaszadásakor köteles betartani az így megszabott határidőt.

26. Másrészt ha ez a határidő nem kötelező, hanem csak indikatív határidő lenne, ez a 90/313 irányelv 4. cikkét – amely az egyén bírói jogvédelmét írja elő – megfosztaná a hatékony érvényesüléstől. Az információ iránti kérelmet benyújtó személy ugyanis nem tudná pontosan, hogy mely időponttól kezdve indíthat keresetet.

[...]

29. Figyelembe véve a fenti megfontolásokat, az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 90/313 irányelv 3. cikkének (4) bekezdésében előírt két hónapos határidő kötelező határidő.”

A határidőkhöz számos garanciális szempont is csatlakozik, különösen az, hogy az információ kérését elutasító határozat megtámadható, de mi a helyzet akkor, ha ez az elutasítás csak hallgatólagos? A fenti ügyben erre is választ kapunk.

„39. Következésképpen a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 90/313 irányelv 4. cikkében említett határozat – amelyet az információt kérő személy bírósági vagy közigazgatási jogorvoslattal megtámadhat – a kérelemről történő határozathozatalra illetékes hatóság két hónapos hallgatásból következő hallgatólagos elutasító határozat.”

A társadalmi részvétel elvének megfelelő érvényesülése érdekében tehát valójában minden jogosítványt, ami a részvételt szolgálja, tágan, kiterjesztően kell értelmezni, míg a korlátokat, amelyek a részvételt megnehezítenék, kizárnák, a lehető legszűkebben.

<sup>293</sup> C-186/04. sz. ügyben, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Conseil d'État (Belgium) terjesztett elő, Pierre Housieux és a Délégués du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale közötti eljárásban, 2005. április 21. (ECR 2005 I-03299)



## TARTALMI KÖVETELMÉNYEK

Tartalmi követelmények alatt értjük azokat a rendelkezéseket, amelyek a környezethasználó tevékenységek működésére, működtetésére vonatkozó közvetlen előírásokat tartalmazzák, amelyek tehát a szabályozás érdemi kérdéseit foglalják magukba. Amikor ugyanis a környezethasználó tevékenység engedélyezésének kérdéseit vizsgáljuk, akkor a tartalmi kérdések megvalósításának kereteit szabjuk meg, az ehhez szükséges eljárási, intézményi feltételeket, garanciákat kialakítva. Amikor az ellenőrzés, monitoring mikéntjét, gyakoriságát, a kapcsolódó felhatalmazásokat, az eredmények dokumentálását szabályozzuk, akkor is csupán a tartalmi követelmények teljesítéséről szeretnénk információkat gyűjteni. A gazdasági vagy önszabályozási eszközök önmagukban nem bírnak értéktartalommal, hasznosságuk csak abban ítéhető meg, hogy a környezetjogi szabályozás tartalmi, érdemi elvárásai megvalósulnak-e ennek révén, avagy sem. A kibocsátási jogok kereskedelme környezetvédelmi szempontból önmagában teljesen semleges kérdés, értelmét csak akkor láthatjuk, ha ennek révén csökken a kibocsátás összmenyisége – és a további példákat oldalakon keresztül sorolhatjuk.

A tartalmi követelmények adják meg tehát az egész környezetjogi szabályozási rendszer értelmét, ezek a *raison d'être* a szabályozás hátterében. Az engedélyezési rendszer tartalmi követelmények – a környezethasználat lehetséges terjedelme, helyszíne, feltételei, időbeli és térbeli hatása, stb. – nélkül, az ellenőrzés hasonló érdemi háttér nélkül, a gazdasági eszközök megvalósítandó és ellenőrizhető cél nélkül nem jelentenek mást, mint üres formát, legfeljebb a közigazgatás működésének, sőt inkább a negatív értelemben vett bürokráciának önigazolását szolgálják, de a környezeti szempontokat, fenntarthatóságot nem. Azt is mondhatjuk, hogy minden környezetjogi szabályozásnak két ponton jelenik meg a lényege – az értelmezést jelentő eszközöknél, amelyek megadják az alkalmazás kereteit, feltételeit – és a tartalmi követelmények sorában, amelyek az érdemi követelményeket fogalmazzák meg. A köztes kérdések a játékszabályok és nem maga a játék.

A környezetjogi szabályozás legfontosabb kérdése ezen belül a környezethasználat lehetséges kereteinek kijelölése. A környezethasználat – legyen az a legkisebb mértékű emberi beavatkozás vagy emberi élettevékenység is – valamilyen mértékben igénybe veszi, terheli a környezetet. A környezethasználat, környezeti terhelés részben a társadalom által elfogadható, mint a fejlődés sajnálatos módon szükségszerű velejárója, amennyiben elfogadható keretek között marad, részben pedig elítélendő, ha szükségtelen, ha túlzott mértékű. Természetesen az elfogadhatóság-elfogadhatatlanság megítélése társadalmi eredetű, humán szempontokat követ, de ennek a háttérben találhatunk környezeti, tudományosan igazolható alapokat. A környezetterhelés egy részét ugyanis a természetes öntisztuló-képesség semlegesíti, ahogyan a káros anyagok kis mennyiségével az emberi szervezet is megbirkózik. Amikor a környezethasználatot a jogi szabályozás segítségével szeretnénk rendezett keretek között tartani, elsődleges kérdés az, melyek mindezen környezethasználat társadalmi szempontból elfogadható keretei, amelyek – legalábbis reményeink szerint – egyben a fenntarthatóságot is biztosítják. A legfontosabb kérdés e téren nyilvánvalóan az, hogy az elfogadhatóság megítélése a jog – különösen a közigazgatási jog – számára egyben a jogszerűséget is jelenti, így ennek



révén azon felül, hogy a környezethasználó számára támpontot adunk, a közigazgatási jogalkalmazás kereteit is kijelöljük.

A környezethasználat elfogadható mértékének körülírására alapvetően két megoldás mutatkozik. Az egyik lehetőség, hogy a használat, terhelés, szennyezés könnyebb megítélése érdekében annak kereteit számszerűsítjük, illetve más mennyiségi vagy egyéb egyértelmű szempontrendszer alapján konkretizálni próbáljuk, valamilyen mértékrendelkezést (standardot) alkalmazva. A másik lehetőség, ha a konkrét, mennyiségi előírásokra alapozott szabályozást a környezethasználat alkalmazott technikájára, technológiájára vonatkozó általános követelmények váltják fel, illetve egészítik ki.

A környezetvédelmi követelmények lényegi, a *tényleges környezeti terhelésre* vonatkozó meghatározására tehát sor kerülhet a következő formákban:

- mértékrendelkezések (standards), melyek legismertebb fajtái a határértékek, illetve
- technikai/technológiai követelmények.

A szabályozott tevékenység vagy más szabályozási tárgykör megvalósítási körülményeit legegyszerűbben a mértékrendelkezések vagy határértékek rendszerével határozhatjuk meg. A standardok vonatkozhatnak az adott létesítmény vagy tevékenység sajátos feltételrendszerére, tehát nem csupán a határértékekre. Minden olyan esetben, ahol mérhető értékek, számszerűsíthető elvárások jelennek meg, helye van a határértékek, vagy más mértékrendelkezések alkalmazásának. A jogegységesítési törekvések szempontjából is könnyebben kezelhetőek az ilyen elvárások, különösen, ha ehhez az ellenőrzés szintén egységesített követelményrendszer járul, annak érdekében, hogy az adatok összehasonlíthatóak legyenek.

A mértékrendelkezések között a következő *főbb csoportokat* különböztethetjük meg:

- határértékek, ezen belül
  - környezetminőségi értékek
  - kibocsátási- vagy teljesítményértékek, melyek vonatkozhatnak tevékenységre vagy termékre; illetve
- közvetlen – elsősorban alkalmazási vagy biztonsági – előírások, valamint
- listák.<sup>294</sup>

A környezetminőségi értékek, vagy szennyezettségi értékek az egyes környezeti elemek tűrőképességére utalnak, és általában valamilyen szennyezőanyag koncentrációban kerülnek meghatározásra, a kibocsátási értékek a szennyezés forrása oldaláról határozzák meg ugyanazt, és ezen belül lehet a fentiek szerinti további csoportosítás. A közvetlen előírások a szennyezőanyag mennyiségére történő hivatkozás helyett magatartási vagy szakképzettségi, esetleg felszereltségi követelményt állapítanak meg, illetve meghatározhatják a termék anyagát és összetételét, a termék összeállítását vagy akár külsejét, alkalmazási feltételeit. A listákkal pedig veszélyességi szempontokat vagy éppen védett értékeket határolhatunk be.

Az egyik olyan szabályozási terület, amely nagyrészt a határértékeken alapuló szabályozást követ, a *vízvédelem*. Ezen belül kétféle határértékről lehet alapvetően szó:

- a) *Környezetminőségi határértékek* jelentik az EU vízminőségre irányuló direktíváinak legfontosabb jogintézményeit, illetve ehhez járul a már szintén

294 L. erről bővebben BÁNDI GYULA: *Környezetjog*. Budapest, Osiris, 2006, 4. fejezet

említettek szerint a minőségi határértékek mérésének gyakoriságát, helyét, módszerét, a minták tárolását, szállítását és kiértékelését szabályozó részletes rendelkezéseket köre.

- b) *Kibocsátási határérték.* Az EU szabályok szerint az egyedi kibocsátási engedélyezési eljárások egyik leglényegesebb tartalmi eleme az, hogy a hatóságoknak meg kell győződniük arról, vajon a kérelmező meg tud-e felelni majd a rögzített kibocsátási határértékeknek, vagy sem. Amennyiben előre látszik, hogy a határértékeknek a kérelmező nem fog tudni megfelelni, nem lehet szó az engedély kiadásáról. Ugyanakkor az engedélyben a határérték egyként tartalmazza a kibocsátott anyag maximális koncentrációját, tehát egy hígítási arányszámot, és tartalmazza a kibocsátott tiszta mennyiségét is.

A mértékrendelkezésekre legjobban jellemző szempontok a következők:

- konkrét elvárások, melyeket pontosan határoznak meg, még hozzá
  - vagy számszerű formában, mennyiségi szempontok alapján,
  - vagy más módon egyértelműen megállapítható módon (pl. a környezet-használat működéséhez szükséges, ott kötelezően alkalmazandó szakemberek végzettsége, szakmai gyakorlati ideje, stb.); mindezt teszik
- jogszabályi formában, illetve más jogilag kötelező módon, elsősorban kötelező közigazgatási határozat formájában; még hozzá úgy, hogy
- a körülmények változása esetén az elfogadás formájának megfelelő eljárási feltételek között módosítást tegyen lehetővé, sőt az ilyen módosításokat rendszeresen el is várja;
- mindennek ellenőrzése jogilag egyszerű (hangsúlyozzuk, hogy az ellenőrzés egyszerűsége nem a műszaki, hanem a jogi tartalmat jelenti!), amely ennek következtében
- egyszerű bizonyítási eszközként szolgálhat.

Mindezek egyben a mértékrendelkezések gyengeségeit is mutatják, hiszen a fentiekből adódóan nem igazodnak a változó körülményekhez – így akkor is ezt kell alkalmazni, ha a tényleges feltételeknek messze nem felel meg –, hanem hozzá kell igazítani őket, nem rugalmas az alkalmazás és a bizonyítás lehetősége.

A feltételek, körülmények meghatározásának mértékrendelkezéseken túli másik alapvető lehetőségét találhatjuk meg az ún. technikai vagy technológiai követelmények előírásában, ahol a technikai minőség szélesebb kört ölel fel, mint a jobban a termelés közvetlen működését jelentő technológia. E körben a legjobb példa az „*elérhető legjobb technika*” (best available technique), illetve ugyanide számos hasonló módszerrel meghatározott követelmény tartozik – mint pl. a hulladékégetés leghatékonyabb megoldása, stb.

A *technikai/technológiai követelmények* terén már az eddigi rendszer keretein is túllép az integrált szennyezés megelőzés és ellenőrzés irányelve.<sup>295</sup> Anélkül, hogy a kérdés további részleteit és további lehetséges megközelítéseit fejtegetnénk, az irányelv fogalmi rendszeréből emeljük be az új BAT, tehát ezúttal a technikai követelmények definícióját a 2. cikk fogalom meghatározásai szerint:

„11. „az elérhető legjobb technikák”: a tevékenységek fejlődésében és működési módszereikben a leghatékonyabb és legelőrehaladottabb szint, amely jelzi egyes technikák gyakorlati alkalmazását arra, hogy alapját képezzék a kibocsátási határértékeknek, melyeket a kibocsátások és a környezet egé-

295 A Tanács 96/61/EK irányelve (1996. szeptember 24.) a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről

szére való hatás megelőzésére vagy, ahol az nem lehetséges, a csökkentésére állapítanak meg:

- „technikák”: magukban foglalják az alkalmazott technológiát, valamint a létesítmény tervezésének, építésének, karbantartásának, üzemeltetésének és leállításának módját,
- „elérhető”: azok a technikák, amelyeket olyan mértékben fejlesztettek ki, hogy azok alkalmazhatók legyenek a vonatkozó ipari ágazatban gazdaságilag és műszakilag képviselhető feltételek mellett, figyelembe véve a költség-haszon arányokat, függetlenül attól, hogy a kérdéses tagállamban az adott technikákat alkalmazzák, illetve előállítják vagy sem, olyan mértékig, amíg azok az üzemeltető számára ésszerűen hozzáférhetők,
- „legjobb”: a leghatékonyabb technika a környezet egésze magas szintű védelmének elérése érdekében.”

A környezethasználat technikai vagy technológiai előírásainak jellemzői között megemlíthetjük:

- a meghatározás viszonylagos bizonytalanságát, hiszen eseti megítélést, többnyire eseti döntéseket igényel,
- a technikai, technológiai kérdések által adott tartalom folyamatos változásának igényét és szükségét,
- a hazai és nemzetközi tapasztalatok folyamatos összevetésének igényét és szükségét, ami azonban nem jelenti minden esetben a lehető legkorszerűbb megoldás alkalmazását,
- mindezzel együtt az elvárás tartalmi követelményei csak a kereteket állapítják meg,
- az elvárás és a tényleges gyakorlat összevetése bizonytalan,
- ennek következtében a technikai/technológiai megközelítés ellenőrizhetősége a közigazgatást új feladatok elé állítja, hiszen
- bizonyítási eszközként viszonylag körülményesen alkalmazható, igényli a fentiek alapján az egyéniesítést, a feltételek, körülmények alapos megismerését,
- ellenben követelményrendszerét nem kell megváltoztatni, mert az a technika fejlődését folyamatosan követi.

Amennyiben a környezethasználat elfogadható mértékének meghatározására hivatott két módszert vetjük össze, azt a választ adhatjuk, hogy mindkét módszernek van létjogosultsága és valóban hatékony a kettő együttes alkalmazása lehet. A fenti irányelv sajátos és gyakorlatilag módon kapcsolja össze a két szabályozási módszert. Az irányelv preambuluma ezt a következőképpen fogalmazza meg:

„(17) mivel a kibocsátási határértékek, az azoknak megfelelő paraméterek vagy technikai intézkedések az elérhető legjobb technikákon alapulnak, anélkül hogy előírnák egy adott technika vagy technológia használatát, figyelembe véve az érintett létesítmény műszaki jellemzőit, földrajzi elhelyezkedését és a helyi környezeti feltételeket; mivel minden esetben az engedélyezési feltételek rendelkezéseket határoznak meg a nagy távolságra jutó vagy határon áterjedő szennyezések minimalizálásáról, és biztosítják a környezet egészének magas szintű védelmét;”.

A tartalmi, érdemi kérdések mellett, azok kiegészítéseként, illetve közvetítése, egyértelművé tétele érdekében két információs típusú követelményt is ide sorolhatunk:

- a termékre és technológiára vonatkozó információk kérdését, amelyben a – termelői vagy lakossági – fogyasztói tájékoztató is található, illetve
- a címke vagy más jelölés is hasonló megoldást jelent, egyértelmű és egyszerű módon bemutatva valamely termék, technológia vagy szolgáltatás legfontosabb ismérveit (ennek sajátos eszköze a környezetbarát termékjelzés vagy ökocímke<sup>296</sup>).

## I. Mértékrendelkezések

A következőkben, a mértékrendelkezésekre vonatkozó ítélkezési gyakorlat vizsgálata során nem teszünk különbséget a mértékrendelkezések fajtái között, hanem azokat egy csoportban vizsgáljuk.

A Közösség vízi környezetébe bocsátott egyes veszélyes anyagok által okozott szennyezésről szóló, május 4-i 76/464/EGK tanácsi irányelv 7. cikkének harmadik bekezdése előírja, hogy az ott hivatkozott rendelkezés<sup>297</sup> szerint megalkotandó programok tartalmazzanak vízre vonatkozó minőségi célkitűzéseket, amelyek összhangban állnak a tanácsi irányelvekkel. Mindezek fontosságát az adja meg, hogy a határértékek tényleges érték-közvetítőként csak úgy jelenhetnek meg, ha van mihez viszonyítani alkalmazási követelményeiket.

A vízminőségvédelemmel kapcsolatos számos példa közül emelhetjük ki az egyik olyan jogeset<sup>298</sup> jogi hátterét, amelyik közvetlenül utal a határértékekre. Az eljárás hagyományos menetének megfelelően az ítélet a közösségi jog vonatkozó rendelkezéseinek összefoglalásával indul, amit jelen esetben indokoltnak tartunk felidézni:

„2. Az irányelv célja a Közösség vízi környezetének a szennyezéstől való megóvása. E célból a veszélyes anyagok két csoportját állítja fel, amelyek az irányelv mellékletét képező I., illetve II. listában szerepelnek. Az I. lista a vízi környezet számára különösen veszélyes anyagokat tartalmazza, amelyek főleg toxicitásuk, biológiai lebonthatóságuk hiánya, élő szervezetekben való felhalmozódásuk alapján kerültek kiválasztásra. A II. lista olyan anyagokat sorol fel, amelyek ugyan káros hatást gyakorolnak a vízi környezetre, de hatásuk bizonyos területekre korlátozódik, és függ annak a víznek a jellemzőitől és helyétől, amelybe bocsátják őket. Ez a melléklet pontosítja, hogy azokat az I. listán szereplő anyagokat, amelyeknek az irányelv 6. cikke szerinti határértékei nincsenek meghatározva, a II. listán szereplő anyagként kell kezelni.”

Írország nem minden esetben fogadott el vonatkozó környezetminőségi határértékeket (vagy az ítélet magyar fordítása szerint: minőségi célkitűzéseket, illetve szabványokat), és ez alapot ad a számára negatív ítéletre:

296 Az Európai Parlament és a Tanács 1980/2000/EK rendelete (2000. július 17.) a közösségi ökocímke módosított odaítélési rendszeréről

297 Ld. Tervek, stratégiák, programok fejezet

298 C-282/02. sz. ügy Bizottság kontra Írország, 2005. június 2. (ECR 2005 I-04653)

„49. Írország a második kifogás első része vonatkozásában úgy véli, hogy a minőségi célkitűzéseknek az irányelv II. listájában szereplő anyagok tekintetében való meghatározását valamennyi állam egyedi körülményei határozzák meg. Ugyanakkor ellenkérélmében elismeri, hogy kizárólag a foszfor és egyéb anyagok tekintetében fogadta el a minőségi célkitűzéseket, és ez utóbbiakat is csupán az indokolással ellátott véleményben előírt határidő letelte után négy hónappal. Ugyanakkor, amint arra a Bizottság keresetében rámutat, bizonyos, az ipari ágazatból származó anyagok tekintetében semmiféle célkitűzés nem került meghatározásra.

50. Ezen körülményekből az következik, hogy a második kifogás első része megalapozott.”

Ugyanezen ítélet később tovább pontosítja az elvárások egész rendszerét, amelyet tehát a maga komplexitásában kell vizsgálni. Ezek szerint a vízminőségi értékek, célkitűzések lényegi következménye, hogy ezekre alapozva lehet kibocsátási követelményeket, egyedi kibocsátási határértékeket is megállapítani. Az ítélet egyértelműen igazolja, hogy ezek jelentik a jogi úton érvényesíthető, megfogható kereteket.

„68. Előljáróban meg kell jegyezni, hogy – amint azt a Bíróság már több ízben kimondta – az irányelv 7. cikkének (2) bekezdéséből adódóan az egyedi kibocsátásokra vonatkozó engedélyeknek ugyanezen rendelkezés szóban forgó álló- és folyóvizek védelmére irányuló (1) bekezdése értelmében valamely programban előzetesen megállapított minőségi célkitűzések vonatkozásában engedélyezett és számított kibocsátási szabványokat kell tartalmazniuk (a Bíróság C–232/95. és C–233/95. sz., Bizottság kontra Görögország egyesített ügyekben 1998. június 11-én hozott ítéletének [EBHT 1998. I–3343.] 28. pontja). A minőségi célkitűzések koherens és átfogó rendszerének hiányában a program többi eleme (a célkitűzéseken alapuló engedélyezések és kibocsátási szabványok) nem határozható meg oly módon, hogy megfeleljen az irányelv előírásainak.”

A határértékek megállapítása egyébként éppen a vízminőségvédelemben tekint vissza a leghosszabb történeti múltá, hiszen az említett, hivatkozott első irányelv is több mint három évtizedes. Ennek ellenére időnként alá kell húzni ugyanazokat az érveket, amelyek ezen értékek fontosságát kiemelik. A Bíróság számos esetben állapította meg, hogy a vízminőségvédelem szennyezéscsökkentést célzó programjainak a határértékek, különösen a célállapot meghatározása fontos részei, amelyek követhető, okszerű módon kerüljenek meghatározásra – amint az alábbi Franciaországgal kapcsolatos jogeset<sup>299</sup> is jól szemlélteti. A vízminőségi célkitűzések – valójában határértékek – meghatározására vonatkozóan is szigorú szabályokat kell tehát érvényesíteni, ha a kitűzött környezetvédelmi célt el kívánjuk érni. A feltételeket tisztázza a Bizottság egy ítélet következő bekezdésében, amelyre válaszul a Bíróság is hasonló álláspontot képvisel:

„45. A Bizottság azt állítja, hogy a prefektusi rendeletben előírt minőségi célok, amelyek az általános minőség öt szintjére épülve alkalmaznak ismérveket, nem teszik lehetővé a befogadó vizek pontos minőségi köve-

299 C–130/01. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2003. június 12. (ECR 2003 I–05829)

telményeinek meghatározását a II. listás szennyezőanyagok tekintetében, és különösen nem azon anyagokra nézve, amelyek a bebocsátási engedélyezés feltételeire vonatkoznak. Rámutat arra, hogy a 76/464. irányelvben említett minőségi célok egyértelműen azon környezet objektív kémiai és biológiai jellemzőire utalnak, amelybe az adott veszélyes anyagokat bebocsátják. A Bizottság ebből arra a következtetésre jut, hogy ezen minőségi célokat pontosan kell meghatározni, mégpedig anyagról anyagra mennyiségi szempontok szerint meghatározva, és azt feltételezi, hogy ezen mennyiségi szempontú célok nélkül nem lehetséges kibocsátási értékeket sem megállapítani.

[...]

65. Ami a 76/646-es irányelv 7. cikkében meghatározott azon követelményt illeti, hogy a szennyezéscsökkentő programok specifikusak és hatékonyak legyenek, figyelemmel a jelen ítélet 57-64. bekezdései között hivatkozott ítélkezési gyakorlatra, világos, hogy a minőségi célkitűzések, amelyeket a 7. cikk (3) bekezdése követel meg, ezen programoknak lényegi elemei és ennek megfelelően ezeket a beérkező vizek vizsgálata alapján kell meghatározni, utalva a II. lista minden egyes szennyezőanyagára, amely a kérdéses tagállam területén jelentkező bebocsátásokban megtalálható, mindezt annak érdekében, hogy ne veszélyeztessük az irányelv hatékonyságát.

66. Csupán ez az értelmezés biztosíthatja a minőségi célok rendszere meghatározásának hatékonyságát a 76/646-es irányelv 7. cikkében meghatározott azon követelmény tekintetében, hogy a szennyezéscsökkentő programokat kell megalkotni, hiszen csak ez az egyetlen olyan értelmezés, amely biztosítja, hogy ezen célok pontos információt adjanak a befogadásra kerülő víz minőségéről, abból a célból, hogy a szennyezőanyagok bebocsátására vonatkozó engedélyben megfelelő kibocsátási határértékek kerüljenek meghatározásra.”

A vízminőséggel kapcsolatos fenti követelmények nem megfelelő teljesítését a tagállamok különféle érvekkel próbálják meg alátámasztani, amelyek esetében a probléma minden esetben az, hogy az ilyen mulasztások révén a környezet állapota kerül veszélybe – mint ennek lehetősége a Scheldt vízgyűjtője kapcsán Hollandiában is fennáll.<sup>300</sup>

„38. A Bizottság panaszában állítja, hogy a Holland Királyság még mindig nem állapított meg minőségi célokat sem a II. lista első bekezdésének második alpontja szerinti egyes első kategóriás anyagokra, nevezetesen a titanium, boron, uranium, tellurium és ezüst esetében, sem pedig az ugyanazon alpont szerinti negyedik kategóriás anyagokra.

[...]

42. A hivatkozott, a negyedik kategóriába tartozó, a II. lista első bekezdésének második alpontjában hivatkozott anyagok azonosításával kapcsolatos, illetve az ezen anyagokra irányadó határértékek megállapításával, valamint egyes első kategóriába sorolt anyagokra vonatkozó határértékek megállapításával kapcsolatos tudományos nehézségek technikai problémának számítanak, és a 76/464. irányelv átvételének kötelezettségét nem érintik. A

300 C-152/98. sz. ügy, Bizottság kontra Hollandia, 2001. május 10. (ECR 2001 I-03463)

holland kormányának módja volt arra, hogy megkeresse a Bizottságot, vagy megfelelő időben tudományos tanulmányokat rendelhetett volna meg.

43. [...] emlékeztetni kell arra, hogy az irányelv 7. cikk (1) bekezdésében hivatkozott programoknak, a 7. cikk (3) bekezdése alapján tartalmazniuk kell a minőségi célkitűzéseket is. Világos, hogy a vízi környezet minősége szorosan összefügg a benne lévő szennyezőanyagok szintjével. Így ezen programoknak a szennyezőanyagok jelenlétére vonatkozóan kell minőségi célokat kitűzniük. A holland kormány érveit ezért nem lehet elfogadni.”

A vizek minőségének védelmére vonatkozó előírások pontos követelményeket állapítanak meg, amelyek nem helyettesíthetők mással.<sup>301</sup>

„33. Ami pedig kiváltképpen a minőségi célok meghatározásával kapcsolatos, a német kormány fenntartja, hogy a kibocsátásokra vonatkozó határértékek megállapítása a végrehajtás tekintetében az irányelv 6. cikkében meghatározott védelmi rendszerrel analóg rendszert jelen, és ezért mentesít az ilyen célok meghatározása alól.

34. Az érvet nem lehet elfogadni. Amíg az irányelv 6. cikk (2) bekezdése megköveteli a Tanácstól, hogy az I. listás anyagokra dolgozzon ki minőségi célokat, az irányelv 7. cikk (3) bekezdése hasonló kötelezettséget állapít meg a tagállamokra nézve a II. listás anyagok esetében. A Közösség jogalkotása ennek megfelelően különös jelentőséget tulajdonít annak, hogy az irányelvben meghatározott minden szennyezőanyagra nézve alakítsanak ki minőségi követelményeket.”

A vízminőség védelmén belül számos részterület szabályozása is szükségessé vált, közöttük külön figyelmet érdemel a mezőgazdasági forrásból származó nitrátszennyezés elleni fellépés, amely számos jogeset alapja, mint a következő is,<sup>302</sup> amelynek ítéletéből, a tisztánlátás érdekében, érdemes magára az irányelvre vonatkozó magyarázatot is kiemelni:

41. Az irányelv arra törekszik, hogy eszközöket találjon arra, hogy a Közösség vizeit megóvják a mezőgazdasági forrásból származó nitrátszennyezéstől (C–293/97 *Standley és Mások* [1999] ECR I–2603, 39. bekezdés és a C–161/00 *Commission kontra Németország* [2002] ECR I–2753, 42. bekezdés).

42. A tagállamoktól tehát megkívánják, hogy az irányelvvel összhangban jelöljenek ki érzékeny zónákat (3. cikk), ösztönözzék a jó mezőgazdasági gyakorlatot (4. cikk) és, különösen, hogy alkossanak és hajtsanak végre akcióprogramokat ezen zónák nitrogénszennyezésének csökkentésére (5. cikk).

43. Az irányelv preambuluma 11. bekezdése szerint, az akcióprogramok olyan intézkedéseket is tartalmaznak, amelyek csökkentik a nitrogén tartalmú trágyák alkalmazását a földeken, különösen pedig az állattartásból származó hígtrágya alkalmazásának sajátos korlátait is megállapítják.

[...]

301 C–184/97. sz. ügy, Bizottság kontra Németország, 1999. november 11. (ECR 1999 I–67837)

302 C–322/00. sz. ügy, Bizottság kontra Hollandia, 2003. október 2. (ECR 2003 I–06625)

48. Ebből következik, hogy a holland kormány azon érvelése, amely szerint az irányelv nem követeli meg a tagállamoktól, hogy kötelező szabályokat fogadjanak el az irányelv III. melléklete 1 (2) bekezdésének végrehajtása érdekében, nem fogadható el.[...]

[...]

71. Ami az ügy lényegét illeti, az irányelv 5. cikk (4) bekezdésének (a) pontja, a III, melléklet 1 (3) bekezdésével együtt at várja el, hogy az akcióprogramok tartalmazzanak olyan szabályokat, amelyek korlátozzák a műtrágyák alkalmazását a földeken, arra az előre látható egyensúlyra alapozva, amelyik a termékek előre látható nitrogén szükségletét veti össze a növények nitrogén ellátásával a talaj és a műtrágyák révén.

[...]

75. Továbbá, az EK Szerződés 174. cikk (2) bekezdése értelmében, a szennyvezést elsősorban annak forrásánál kell kezelni. Az irányelvvel összefüggésben ez azt jelenti, hogy a nitrogén bevitelt a lehető legteljesebb mértékben csökkenteni kell, amely olyan tény, ami a használati határértékek alkalmazását támasztja alá. Az ún. veszteségi értékek, mint amelyet a MINAS rendszer alkalmaz nem elégségesek e tekintetben, még akkor sem, ha adót kell fizetni a túllépés eseteire.”

A mezőgazdasági forrásból származó nitrátszennyezés elleni fellépés esetében is elvárható tehát, hogy a kérdéses szennyezés visszaszorítására irányuló programok kellően konkrét követelményeket tartalmazzanak, amelyek megfelelő előkészítő munka, kellő megalapozás eredményeképpen kerülnek meghatározásra.<sup>303</sup>

„130. Az irányelv III. melléklete 1. pontjának 3) bekezdésével kapcsolatban a Bíróság már emlékeztetett arra, hogy az irányelv III. melléklete 1. pontjának 3) bekezdésével összefüggésben értelmezett 5. cikke (4) bekezdésének a) pontja értelmében a cselekvési programba foglalandó intézkedéseknek tartalmazniuk kell azokat a szabályokat, amelyek a növények előrelátható nitrogénigénye és a növények talajból és trágyázószerekből származó nitrogénellátása közötti egyensúly alapján meghatározzák a trágyázószerek kijuttatására vonatkozó korlátozásokat (a Bizottság kontra Hollandia ügyben 2003. október 2-án hozott, fent hivatkozott ítélet 71. pontja).

131. Tehát az iratokból következően a flamand régió szabályozási értékei nem vették figyelembe a talajból származó tényleges nitrogén-utánpótlást. Valójában a flamand régióknak az 1998. október 28-i felszólító levélre adott 1998. december 24-i válaszához csatolt, a „trágyázásra vonatkozó szabályozási értékek tudományos alapja” értelmében „a szabályozási értékek nem veszik figyelembe a talajból származó tényleges nitrogén-utánpótlást”. Ennek az egyértelmű megállapításnak a belga kormány állítása sem mond ellent, amely szerint az említett szabályozási értékek „kiindulópontja a talajban található utánpótlás egyensúlya”, mivel e kiinduló feltételezés léte egyáltalán nem bizonyított.

132. Meg kell tehát állapítani, hogy a flamand régió veszélyeztetett területeire kijuttatható trágyázószerek maximális mennyiségének meghatározása során nem vették figyelembe az irányelv III. melléklete 1. pontjának 3)

303 C-221/03. sz. ügy, Bizottság kontra Belga Királyság, 2005. szeptember 22. (ECR 2005 I-08307)



bekezdésében foglalt feltételeket, különösen azokat, amelyek a növények előrelátható nitrogénigénye és a növények talajból és trágyázószerekből származó nitrogénellátása közötti egyensúlyra vonatkoznak.”

A kérdéses nitrát-irányelv értelmezésének utolsó példája még jobban élénk tárja, mit is vár el a közösségi jogalkotó a tagállami szabályozástól, illetve milyen fontos a mértékrendelkezések tisztán meghatározott képe.<sup>304</sup>

„46. Ismerve az irányelvnek mind tartalmát, mind céljait, arra a következtetésre kell jutni, hogy az irányelv által meghatározott alapvető kritérium, amely a mezőgazdasági forrásból származó nitrátszennyezés korlátozására szolgál, a földön alkalmazott nitrát mennyisége, amelyet a felszínre permeteztek, beinjektáltak a talajba, elhelyezték a felszín alatt vagy összekeverték a föld felszíni talajrétegével és nem az a nitrátmennyiség, amelyik ténylegesen bejut a talajba.

47. Ebből következik, hogy amikor a használatban másfajta kritériumot használ az évente egy hektáron alkalmazható legnagyobb megengedhető állattenyésztésből származó hígtrágya felhasználására, a Düngeverordnung nincs összhangban az irányelvvel. [...]”

Nem egy esetben tette a Bíróság egyértelművé, hogy a mértékrendelkezések követelményeit csak abban az esetben lehet érvényesíteni, ha azok harmadik személyekre, tehát a jogalanyok széles körére vonatkozóan is keletkeztetnek jogokat és kötelezettségeket, vagyis megfelelő, jogilag kötelező formában kell azokat elfogadni. Ez vonatkozik a hulladéklista meghatározására is.<sup>305</sup>

„4. Az EWC-t (European Waste Catalogue – európai hulladék katalógus, a szerk. megjegyzése) Luxemburgban egy környezetvédelmi miniszter által kiadott körlevéllel vették át – a hulladék nomenklatúra elfogadása, 1998. november 20. (*Mémorial A* 1998, p. 2548). A körlevél 1. pontjának első bekezdés szerint:

‘A körlevélnek két célja van:

- bevezetni Luxemburgban a hulladék nomenklatúrárt,
- átvenni az európai hulladék katalógust (EWC).’

[...]

9. A luxemburgi kormány nem vitatta, hogy a 75/442. irányelv 1. cikk (a) pontjának és a 94/3 határozatnak megfelelő intézkedéseket nem fogadta el, így a Bizottság keresete megalapozott.”

A mértékrendelkezések más, pontos alkalmazási, működési követelményekben megjelenő lehetőségeire utalt a francia égetők ügye<sup>306</sup> – amelyre egyébként már az irányelvek tipizálása kapcsán korábban hivatkoztunk. E téren is számos pontos elvárás kell teljesíteni az érdekelteknek:

„31. A 89/369. irányelv 4. cikk (1) bekezdése és a 89/429. irányelv 2. cikk (a) és 4. cikke szerint a meglévő égetőműveket az azon rendelkezésekben lefektetett pontos égetési követelményeknek kell megfelelővé tenni. A kér-

304 C–161/00. sz. ügy, Bizottság kontra Németország, 2002. március 14. (ECR 2002 I–02753)

305 C–196/01. sz. ügy, Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség, 2002. január 15. (ECR 2002 I–00569)

306 C–60/01. sz. ügy, Bizottság kontra Franciaország, 2002. június 18. (ECR 2002 I–05679)

déses rendelkezések szerint a hulladék égetéséből eredő gázok hőmérsékletét, az égetési levegő utolsó bevezetését követően és még a legkedvezőtlenebb feltételek esetén is legalább 850 °C-ra kell emelni legalább két másodpercre, legalább 6 % oxigén jelenlétében, kivéve, ami a kétmásodperces periódust illeti, ha olyan alapvető technikai nehézségek merültek fel a meglévő üzemek tekintetében.

32. Ezen túlmenően, mind a 89/369. és 89/429. irányelv 5. cikk (1) bekezdése meghatározza, hogy mind a hőmérséklet, mind az oxigén tartalom minimális követelmények, amelyeket akkor kell figyelembe venni, amikor az üzem működésben van.

33. A 89/369. és a 89/429. irányelvek, tiszta és kétségtelen módon megfogalmazva a tagállamokra nézve azt a kötelezettséget támasztják, hogy az égetőművek ériék el a részletes és pontos követelményeket a meghatározott határidőn belül.”

## II. Technológiai követelmények

A technológiai követelmények között kitűnő példaként említhető az a jogeset,<sup>307</sup> amely az ipari létesítmények által okozott levegőszennyezés elleni küzdelemről szóló, 1984. június 28-i 84/360/EGK tanácsi irányelv megfelelő átvételére és követelményeinek alkalmazására vonatkozott, és egyértelműen a BAT-szerű követelmények megvalósításának hiányát róta fel. A jogesetből világosan látszik, hogy a BAT jellegű elvárások nem irányulnak, nem is irányulhatnak eredmény elérésére, hanem inkább az eredményre való törekvéssel jellemezhetőek:

„29. Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy a 84/360 irányelv 13. cikke arra kötelezi a tagállamokat, hogy az elérhető legjobb technológiára és a környezeti helyzetre vonatkozó fejlesztések figyelembevételével politikákat és stratégiákat hajtsanak végre, amelyek megfelelő intézkedéseket foglalnak magukban az erőműhöz hasonló létesítményekben az elérhető legjobb technológia fokozatosan átvételére, tekintettel különböző szempontokra is, amelyek között található különösen az ilyen létesítmények által kibocsátott szennyező anyagok természete és mennyisége, valamint azoknak az e technológia átvételével okozott költségei.

30. Ha igaz is, miként azt a görög kormány állítja, hogy a 84/360 irányelv 13. cikkéből az következik, hogy a tagállamok bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a levegőszennyezés elleni fellépéshez szükséges megfelelő intézkedésekkel kapcsolatban, mégis mindennek ellenére ez a rendelkezés arra kötelezi a tagállamokat, hogy az ezen irányelv alá tartozó létesítmények vonatkozásában azok fejlesztésének ütemében fokozatosan vegyék át az említett technológiát.

[...]

38. A Bizottság nem azt rója a görög kormány terhére, hogy nem fogadott el az erőmű által okozott levegőszennyezést csökkentő intézkedéseket, hanem azt sérelmezi, hogy nem hajtott végre az elérhető legjobb technológia ezen erőmű általi átvételét biztosító politikákat és stratégiákat.

<sup>307</sup> C-364/03. sz. ügy, Bizottság kontra Görög Köztársaság, 2005. július 7. (ECR 2005 I-06159)

[...]

51. Az előző megállapítások összességére figyelemmel azt a következtetést kell levonni, hogy a görög kormány által hivatkozott intézkedések nem minősülnek a 84/360 irányelv 13. cikkének értelmében vett, az elérhető legjobb technológia erőmű általi átvételére vonatkozó politika vagy stratégia megvalósításának.”

Szintén figyelmet érdemel egy másik eset,<sup>308</sup> amelyben a Bíróság tagállami jogsértésnek fogja fel a BAT – elérhető legjobb technika, ez esetben technológia – alkalmazásának, feltételei megteremtésének, illetve a hatósági eljárás során történő vizsgálatának, mint engedélyezési feltételnek hiányát. Ismét érzékelhető, hogy a BAT teljesítése, mint pontos követelmény nem kerül szóba, hanem sokkal inkább az, hogy egyáltalában ennek vizsgálatára alapozódjék a hatóság határozata:

„106. A 75/439 sz. irányelv 6. cikke (2) bekezdésének céljára figyelemmel, amelyet jelen ítélet 77, 78 és 79. bekezdései tartalmaznak, azt is meg kell vizsgálni, hogy a portugál jogalkotás biztosítja-e oly módon a legjobb elérhető technológia alkalmazását, amely nem jelent túlzottan nagy költséget, mint a hulladékolajok ártalmatlanítása engedélyezésének *sine qua non*-ját.

107. Ami a hulladékolajok regenerálására vonatkozó engedélykérelem követelményeit jelentő nemzeti szabályokat illeti, valós, hogy a 240/92 végrehajtási rendelet mellékletét képező szabályozás 13. cikk (a) pontjában foglalt 'leíró nyilatkozatban' lévő megfelelő információk, mint amilyenek a technológiai folyamatok meghatározása olyan, mint ami lehetőséget ad a hatáskörrel rendelkező hatóságnak ahhoz, hogy a döntéshozatal előtt meghatározza, vajon a kérdéses létesítmény alkalmazza-e a legjobb elérhető technológiát, túlzottan nagy költség nélkül. Mégis, ez az információ önmagában nem elegendő ahhoz, hogy ennek a követelménynek való tényleges megfelelés olyan feltétele legyen, amely az engedély kiadásának *sine qua non*-ja.

[...]

111. Mivel a portugál kormány által felhívott egyik nemzeti jogszabály sem biztosítja, hogy a 75/439 sz. irányelv 6. cikke szerinti a hulladékolajok ártalmatlanítására kiadásra kerülő engedélyt csak az esetben adják ki, ha azok a legjobb elérhető technológiát alkalmazzák, túlzott költségek nélkül, amint azt a 6. cikk (2) bekezdése megkívánja, azon okokból, amelyet jelen ítélet 89. bekezdése is megfogalmaz, a Bizottság panaszának [...] része megalapozott.”

A technológiai/technikai típusú követelmények nem csupán műszaki megoldások, műszaki létesítmények, berendezések, stb. esetében alkalmazható, hanem más esetekben is, amikor akár hasonlóan általánosan megfogalmazott természetvédelmi követelményekkel kerül összefüggésbe egy tevékenység. A kérdéses követelményeknek ugyanis a magas védelmi szinthez való igazítás jelenti a lényegét, olyan esetekben, amikor nem lehetséges pontosabb elvárásokat kialakítani. Jellemző ez tehát a természetvédelemre, amelyre hatással lehetnek különböző szen-

308 C-392/99. sz. ügy, Bizottság kontra Portugál Köztársaság, 2003. április 10. (ECR 2003 I-03373)

nyező tevékenységek, akármilyen forrásból is származzanak azok. Jelen ügyben<sup>309</sup> az ilyen követelmények tényleges megvalósítása jelenti a központi kérdést, ahol a természetvédelem céljaihoz levegőtisztaság-védelmi, vízminőségvédelmi megfontolásokat viszonyítunk, amelyek nem feltétlenül azonos megközelítést jelentenek.

„39. Emlékeztetni kell arra, hogy az irányelv 6. cikke (3) bekezdésének első mondata szerint megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy program hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más terv vagy program részeként valószínűleg jelentős hatással lesz arra.

[...]

43. A BImSchG értelmében nem engedélyköteles berendezéseknél az a körülmény, hogy a szöveg előírja annak az ellenőrzését, hogy megakadályozták-e azokat a környezetkárosító hatásokat, amelyek elkerülését a technika állása lehetővé teszi, illetőleg a legalacsonyabb szintre csökkentették-e azokat, amelyek elkerülését a technika állása nem teszi lehetővé, nem elegendő az irányelv 6. cikkének (3) bekezdésében előírt kötelezettség betartásának biztosításához. A BImSchG-ban előírt ellenőrzési kötelezettség ugyanis nem biztosítja, hogy egy ilyen berendezésre vonatkozó program nem veszélyezteti a védett természeti terület sértetlenségét. Főként az annak ellenőrzésére vonatkozó kötelezettség, hogy a legalacsonyabb szintre csökkentek-e azok a káros hatások, amelyeknek az elkerülését a technika állása nem teszi lehetővé, nem biztosítja, hogy egy ilyen program nem jár az említett veszélyeztetéssel.

44. A WHG alapján nem engedélyköteles vízhasználatok esetében az a tény, hogy csekély mennyiségű vízre vonatkozó használatról van szó, önmagában nem zárja ki, hogy a használatok valamelyike jelentős hatást gyakorolhat védett természeti területekre. Még ha az ilyen vízhasználatok nem is lennének jelentős hatással egy víztest állapotára, akkor sem lehet arra következtetni, hogy ne lehetnének jelentős hatással a szomszédos védett természeti területekre.

45. Az előzőekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem megfelelően ültette át a nemzeti jogszabályába az irányelv 6. cikkének (3) bekezdését a különleges természetvédelmi területen kívül megvalósított bizonyos programok esetében.”

A felszín alatti vizek veszélyes anyagok okozta szennyezés elleni védelméről szóló 80/68/EGK irányelv célokat tűz ki a felszín alatti vizek veszélyes anyagok okozta szennyezés elleni védelme érdekében, s az ehhez szükséges technológia megválasztását a tagállamokra bízta, amint általában ez az irányelvek általános megoldása. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a tagállamok számára teljes szabadság érvényesül, tehát tulajdonképpen a technológia helytelen megválasztása miatt is marasztalja a Bíróság a tagállamot,<sup>310</sup> amennyiben bizonyíthatóan nem a környezetre legkedvezőbb megoldást választotta.

309 C-98/03. sz. ügy, Bizottság kontra Németország, 2006. január 10. (ECR 2006 I-00053)

310 A C-248/05. sz. ügyben, Bizottsága kontra Írország, 2007. október 25. (ECR 2007 I-09261)

„42. Tehát, e tagállam, mivel a ballymurtaghi települési hulladéklerakó tekintetében a csurgalékvíz hígításán és diszperzióján alapuló rendszert választotta, noha a hidrogeológiai tanulmány szerint létezett másik, az akna talpának vízszigetelésére irányuló megoldás is, amely lehetővé tette volna, hogy az Avoca folyó szennyezettségének mértéke ne fokozódjon, amit Írország sem vitat, és mivel így lehetővé tette, hogy az I. listán szereplő anyagok egy másik, nem az e hulladéklerakó területe alatt áramló felszín alatti vizek alkotta vízrendszert érjenek el, nem teljesítette a minden műszaki óvintézkedés megtételére vonatkozó, az irányelv 4. cikke (2) bekezdésének második albekezdésében előírt kötelezettséget.

43 Másodsorban, amennyiben a II. listán szereplő anyagok, különösen a nehézfémek és a foszfor bevezetése a felszín alatti vizekbe az Írország által választott műszaki megoldás következménye, e választás nem tartja tiszteletben az irányelv 3. cikkének b) pontjából következő kötelezettséget, miszerint korlátozni kell ezen anyagoknak az érintett vizekbe történő bevezetését e vizek szennyezése elkerülésének céljából, mivel nem került megtételre az e célkitűzés elérésére irányuló minden műszaki óvintézkedés.

44 Következésképpen, nem teljesülnek az irányelv 5. cikkében megfogalmazott követelmények sem, amelyek, amint az a jelen ítélet 39. pontjában megállapításra került, az irányelv 3. cikke b) pontjában előírt kötelezettség teljesítésére irányulnak.”

### III. Információs követelmények

A környezeti hatásokról, illetve ezzel kapcsolatosan a környezethasználatokról szóló információ minden további jogalkotás vagy határozathozatal elengedhetetlen feltétele, legyen az közösségi szintű avagy tagállami szintű. Ennek megfelelően *a környezeti információk gyűjtése és közvetítése különböző szempontból is értelmezhető*

- a környezethasználatot terheli az a kötelezettség, hogy vezesse a nyilvántartásokat,
- ugyancsak a használó jelenti az adatokat a hatóságoknak,
- a hatóság összegyűjti mindeme információkat és
- továbbítja azokat a jogszabályban meghatározottak szerinti helyekre, egyebek között a Bizottság megfelelő főigazgatóságához.

Az információ tehát magában foglalja a tagállamok azon kötelezettségét, hogy a Bizottságot tájékoztassák mindarról a jogalkotásról, illetve ehhez kapcsolódó közigazgatási eljárási, intézményi lépésről, amely az adott EU norma megvalósítását szolgálja. E kötelezettség bármely EU norma alapvető elvárása. A kétféle információ természetesen eltérő jelentőségű, hiszen az utóbbi a tagállamok jogharmonizációs kötelezettségének ellenőrzését célozza, az előbbi pedig valóban a tényleges környezethasználattal, környezetre gyakorolt teherrel függ össze.

A különböző szintű információs kötelezettségek között néhány olyan is található, amelynek kifejezett és szinte egyedüli célja az információval kapcsolatos. Ilyen különösképpen a környezeti hatásvizsgálat, illetve az integrált szennyezés megelőzés és ellenőrzés irányelvei, amelyek engedélyezési feltételként, illetve engedélyezési eljáráshoz kapcsolódva széles körű információs szolgáltatási kötelezett-

seget tartalmaznak. Az EK Bizottság felé történő információáramlás megfelelő biztosítása érdekében pedig kialakult és egyre inkább fejlődőben van a jelentéstétel formai és eljárási követelményeinek rendje.<sup>311</sup> Az ilyen tartalmú adatszolgáltatás elmulasztása számos jogsértési eljárás forrása, amelyek esetében valójában nem lehet védekezési okokra hivatkozni – tehát nem menség a szakmai nehézség, az anyagi probléma, stb.

Egy Portugáliával kapcsolatos esetben<sup>312</sup> pl. számos jelentéstéli kötelezettség elmulasztása volt a központi kérdés – összesen kilenc rendbeli mulasztást nevesített a Bizottság, amellyel kapcsolatban az egyik bírósági minősítés a többi esetre is megfelelő választ ad:

„1. [...] az Európai Közösségek Bizottsága az EK Szerződés 226. cikke alapján indított keresetet annak megállapítására, hogy elmulasztotta megküldeni a Bizottságnak a szükséges jelentéseket a (és itt kilenc tényállás felsorolása következik – a Szerk. megjegyzése) teljesítéséről.

[...]

16. [...]a Bíróság elfogadott gyakorlata szerint a 226. cikkely szerinti eljárásokban annak megítélése során, vajon egy tagállam elmulasztotta-e kötelezettségeink teljesítését, azt az állapotot kell alapul venni, amelyik az indokolt véleményen meghatározott határidő végén volt a tényállás és a későbbi változások ezt nem befolyásolják (l. egyebek között, a C-348/99 Bizottság kontra Luxemburg ügyet [2000] ECR I-2917, 8. bekezdés). Jelen esetben, megállapításra került, hogy ezen időszak végén a jelentést nem nyújtották be.”

Az EK Bizottság felé történő jelentéstétel egyik újabb terméke a 2150/2002. Rendelet, a hulladék-statisztikáról, amelynek preambuluma 6. pontjában<sup>313</sup> egyértelműen a tagállami nyilvántartások elégtelenségét emeli ki, mondván, hogy a fogalmak eltérő alkalmazása révén nem összehasonlítható adatok születnek, így nem ítéltető meg megfelelő módon Közösség hulladéktermelése és annak további sorsa.

Az információs kötelezettség teljesítésén kívül a következő ponttal, a szervezet, hatóság kérdésével is összefügg a következő ítélet,<sup>314</sup> amelynek itt csupán az érdemi részét idézzük fel:

„1. A Görög Köztársaság, mivel nem hozta meg az ózonréteget lebontó anyagok visszanyerésének, újrahasznosításának, regenerálásának és meg-

311 Példaként említhetjük a következőket: irányelv a jelentéstételről 91/692/EEC, valamint az ennek végrehajtására kiadott 94/741/EEC sz. döntés, a hulladékkal kapcsolatos kérdőívről, a 96/511/EC. sz. döntés a levegőszennyezéssel kapcsolatos kérdőívről, a 97/101/EC. sz. döntés a levegőminőséggel kapcsolatos információcseréről, valamint a 97/622/EC. sz. döntés a hulladékkal kapcsolatos új kérdőívről

312 C-435/99. sz. ügy, Bizottság kontra Portugália, 2000. december 12. (ECR 2000 I-11179)

313 6) Mivel a javasolt intézkedés célja – nevezetesen a hulladék keletkezésére, hasznosítására és ártalmatlanítására vonatkozó közösségi statisztikák elkészítésére vonatkozó keretrendszer létrehozása – nem valósítható meg megfelelően a tagállamok szintjén, mivel szükséges a hulladékok és a hulladékgazdálkodás jellemzésére szolgáló fogalmak meghatározása a tagállami statisztikák összehasonlíthatóságának biztosítására; ezért a cél közösségi szinten jobban elérhető, a Szerződés 5. cikkében meghatározott szubszidiaritás elvének megfelelően a Közösség intézkedéseket fogadhat el. Az említett cikkben meghatározott arányosság elvével összhangban ez a rendelet nem haladja meg a célkitűzés eléréséhez szükséges mértéket.

314 C-390/05. sz. ügy, Bizottság kontra Görög Köztársaság, 2006. december 14.

semmisítésének biztosításáért felelős személyzet minimális szakképzési követelményeinek meghatározásához szükséges intézkedéseket, és legkésőbb 2001. december 31-ig nem nyújtott be a Bizottság számára a rendelkezésre álló létesítményekre, valamint a visszanyert, újrahasznosított, regenerált és megsemmisített használt szabályozott anyagok mennyiségére vonatkozó információkat tartalmazó jelentést, továbbá nem hozott meg minden, a 3 kg-nál több folyékony hűtőközeget tartalmazó rögzített berendezések éves, esetleges szivárgás megállapítását célzó ellenőrzésének biztosításához szükséges megelőző intézkedést, nem teljesítette az ózonréteget lebontó anyagokról szóló, 2000. június 29-i 2037/2000/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 16. cikke (5) és (6) bekezdéséből, valamint 17. cikke (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit;”

Az információk nélkülözhetetlen részei a környezetvédelmi jogszabályoknak, és ennek fontossága a következő pár gondolatban<sup>315</sup> – a hulladékolajok ártalmatlanítása kapcsán felmerült jogsértési eljárásban – is jól érzékelhető:

„202. Előljáróban meg kell állapítani, hogy a 75/439. irányelv 17. cikke azt célozza, hogy mind a Bizottság, mind időszakonként a tagállamok informálva legyenek az egyes államokban meglévő technológiai tudásról, illetve az irányelv Közösségen belüli alkalmazása során gyűjtött tapasztalatokról és eredményekről

[...]

204. Az a tény, hogy a tagállam nem rendelkezik új technológiai ismerettel egy idő elteltét követően, ugyancsak hasznos információ lehet, amellyel a Bizottság és tagállamok is meg kell ismerkedjenek a 75/439. irányelv 17. cikkéből adódóan, különösen azért, mert ez a cikk nem ad kivételt az érintett információ átadásának kötelezettsége alól.”

Az információs szolgáltatás másik vonalát alkotja a közérdekű környezeti információ nyilvánossága,<sup>316</sup> amely ugyan beleillik az információ áramlásának fontosságát hangsúlyozó követelményi rendbe, azonban eltérő irányultságú, hiszen nem a környezethasználótól a hatóság felé, hanem a hatóságtól a nyilvánosság felé történő információ-mozgásokat erősíti. Emellett a kérdéses követelmény nem egy irányelv része, hanem önálló jogszabálya a másodlagos jognak, ezért sem illik egészen vizsgálódási körünkbe. Ezen irányelvből eredő elvárásokat és azok gyakorlatát a társadalmi részvétel közösségi követelményeinek tárgyalása során az előzőekben már tárgyaltuk.

Az alábbi, rutinjellegű, ügyben<sup>317</sup> Írország ugyancsak elmulasztotta a Közösség vízi környezetébe bocsátott egyes veszélyes anyagok által okozott szennyezésről szóló, 1976. május 4-i 76/464/EGK tanácsi irányelvben megfogalmazott azon követelmények teljesítését, hogy a Bizottság környezetminőségre vonatkozó információs igényét kielégítését. Az irányelv 7. cikke szerint:

„46. [...] minőségi célkitűzések meghatározását előíró 1998. évi (ír) rendelet nem felel meg az irányelv követelményeinek. A Bizottság több tényezőre is

315 C-392/99, Bizottság kontra Portugália, 2003. április 10. (ECR 2006 I-00135)

316 Eredetileg ez a 90/313/EEC. sz. irányelv, amelynek újabb, még több lehetőséget tartalmazó változata jelent meg, a 2003/4/EC sz. irányelv (ECR 2003 I-03373)

317 C-282/02. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2005. június 2. (ECR 2005 I-04653)

hivatkozik, így arra, hogy Írország nem szolgáltatott az ország valamennyi vizére vonatkozó minőségi mutatót, az ír hatóságok csupán észrevételeket tettek, ami nem egyenértékű egy minőségi mutató megküldésével, és ezen észrevételeiket késedelmesen, az irányelv elfogadása után 20 évvel tették meg, nem tartották tiszteletben a „szennyezés” fogalmának az irányelvben szereplő meghatározását, továbbá arra, hogy az Írország által a tavak vonatkozásában megalkotott elemzési módszerek nem megbízhatóak.

55. Végül a tavak vízminősége elemzési rendszerének megbízhatóságával kapcsolatban két, a Central Fisheries Board (központi halászati hivatal) és az Environmental Protection Agency (környezetvédelmi hivatal) által készített és a Bizottság által a keresetlevélhez csatolt tanulmány is megkérdőjelezi a tavak közepén történő mintavételi rendszer megbízhatóságát. Miután Írország nem terjesztett elő semmiféle bizonyítékot az ezen dokumentumokban bemutatott érvek cáfolására, érvelését e tekintetben is megalapozatlannak kell tekinteni.”

Gyakori eset tehát a Bizottság hiányos vagy nem megfelelő informálása, mégpedig számos alkalommal több kötelezettségszegés tekintetében is. Egy belga jogsértési ügyben<sup>318</sup> a Bíróság a következők szerint állapította meg a jogsértést:

„138. A Bizottság álláspontja szerint a flamand régióra vonatkozó, a Bizottsághoz az irányelv 10. cikke alkalmazásával benyújtott jelentésből az alábbi elemek hiányoznak:

- az irányelv V. melléklete 2. pontjának a) bekezdésében előírt, az irányelv 3. cikkének (1) bekezdése alapján kijelölt vizekre vonatkozó térkép;
- az irányelv 6. cikkének megfelelően végrehajtott ellenőrzési programok összefoglalója;
- az irányelv 5. cikkének (6) bekezdése alapján végrehajtott ellenőrzési programok eredményének összefoglalója, valamint
- a cselekvési programban előírt intézkedések révén bekövetkező hatások valószínűsíthető időpontjára vonatkozó becslés.

139. A belga kormány ezt a kifogást nem vitatja.

140. E körülmények alapján meg kell állapítani, hogy az irányelv 10. cikkében előírt hiányos jelentésnek a Bizottsághoz történő benyújtásával a Belga Királyság nem teljesítette az irányelv említett rendelkezéséből eredő kötelezettségeit.”

Az információk Bizottság felé, más tagállamok felé vagy akár a saját társadalom számára történő közvetítése is feltételezi, hogy a közigazgatás vagy a közjogi feladatokkal felruházott más szervezet ezen információkat vagy saját maga szerzi be, vagy – ami ennél sokkal életszerűbb, gyakorlatiasabb – a környezethasználók által kötelezően szolgáltatott információkat használja fel. Ha viszont ezek az információs források nem elégségesek, az egész információs láncolat eredménye sem lehet megfelelő.<sup>319</sup>

„54. Annak érdekében, hogy teljes egészében megfeleljen a közösségi jogalkotó által így követett célnak, az előzetes vizsgálatnak, amelytől az enge-

318 C-221/03. sz. ügy, Bizottság kontra Belga Királyság, 2005. szeptember 22. (ECR 2005 I-08307)

319 A C-248/05. sz. ügy, Bizottsága kontra Írország, 2007. október 25. (ECR 2007 I-09261)



dély kibocsátása függ, lehetővé kell tennie a bevezetéseket fogadó környezet állapotának teljes és részletes megismerését, anélkül, hogy e tekintetben szükséges lenne az irányelvre történő kifejezett utalás.

55. Márpedig a jelen ügyben bizonyos, hogy a szennyezőanyagok, amelyek jelenlétét a ballymurtaghi települési hulladéklerakó csurgalékvizében a hidrogeológiai tanulmány lehetségesnek minősítette, nem alkották teljes körű információgyűjtés tárgyát. Következésképpen a hidrogeológiai vizsgálat nem sorolja fel kimerítően a felszín alatti vizek szennyezésének és minőségváltozásainak az I. és II. listán szereplő anyagok bevezetésével kapcsolatos kockázatait.

[...]

68. Ezzel kapcsolatban ki kell emelni, hogy valamely irányelv tényleges végrehajtásának biztosítására irányuló nemzeti rendelkezések gyakorlatban való helyes alkalmazásának ellenőrzését illetően a Bizottság nagymértékben függ az esetleges panaszosoktól vagy az érintett tagállamtól kapott információktól (lásd fent hivatkozott Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet 43. pontját).”

Az információs követelmények – közöttük a következőekben tárgyalásra kerülő jelölés is megjelenik – alapvető fontosságúak a genetikailag módosított szervezetek alkalmazása esetében, így nem mindegy az sem, miként valósul meg a gyakorlatban ez a kötelezettség.<sup>320</sup>

„48. Ami a nyilvánosság tájékoztatására vonatkozik, a Bizottság előterjesztése szerint, még azt is feltételezve, hogy a biztonsági előírásokat mindazok az általános és különös követelmények tartalmazzák, amelyeknek a létesítmények meg kell feleljenek, az a tény, hogy a nyilvánosságnak lehet ezen követelményekhez hozzáférése – amely, amennyiben a nyilvánosságnak erről tudomása van, tartalmaz avagy sem biztonsági előírásokat – nem minősíthető elegendőnek, olyanoknak, mint ami közvetlenül és automatikusan teljesíti azt a kötelezettséget, hogy ezen követelményeket a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni.

[...]

59. Azon kötelezettség tekintetében, hogy a biztonsági előírásokat, illetve a baleset esetén követendő magatartást a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni, amint az a 14. cikk (b) pontja első albekezdésének harmadik pontja tartalmazza, amelyet a 98/81. irányelv megerősített oly módon, hogy az irányelv kötelezettségként elvárja, hogy a vészhelyzeti terveket, ezen belül a megfelelő biztonsági előírásokat el kell fogadni és azokat a nyilvánosság számára elérhetővé kell tenni. A Bizottság megfelelően mutat rá arra, hogy ezen tervek nem feltétlenül elérhetők a nyilvánosság számára minden esetben, amely egyébként világos a francia kormány válaszából is. Ezen túlmenően, annak érdekében, hogy ezen rendelkezéseket hatékonyan ültessék át, a vészhelyzeti terveket a maga egészében a nyilvánosság számára elérhetővé kell tenni. Így, az a tény, hogy a nyilvánosságnak hozzáférési joga van a különböző típusú információt tartalmazó dokumentumok-

320 C-429/01. sz. ügy, Bizottság kontra Franciaország, 2003. november 27. (ECR 2003 I-14355)

hoz, és így szükségessé válhat a vészhelyzeti tervek után való keresés, tehát mindezen követelmények nem jelentik a hatékony átvételt.”

Az információs rendszerek legújabb példáit jelentik az ún. *EPER- (European Pollutant Emission Register) és PRTR- (Pollutant Release and Transfer Register) szabályok*, amelyeket annak ellenére említünk meg, hogy nincsen velük kapcsolatos bírói gyakorlat, de fontosságuk miatt nem hagyható ki legalább az ilyen szabályok rövid felidézése. A Bizottság 2000-ben kötelezővé tette a tagállamok számára, hogy az IPPC (hazai jogban egységes környezethasználati engedély) hatálya alá tartozó cégekről meghatározott időközönként környezetvédelmi adatokat szolgáltatassanak az Európai Bizottságnak, mely azokat összegzi és közzéteszi. Ugyanilyen irányú kötelezettségeket tartalmazott az 1998. évi Aarhus-i Egyezmény is. A hatályos közösségi jog preambulumának egyes elemeit idézzük csupán fel,<sup>321</sup> amely megindokolja az egész szabályozás fontosságát.

„(2) A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló ENSZ–EGB egyezmény (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény), amelyet az Európai Közösség 1998. június 25-én írt alá, elismeri, hogy a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférés növelése és ezen információk terjesztése hozzájárul a környezeti kérdések szélesebb körű ismeretéhez, a szabad véleménycseréhez, a nyilvánosság hatékonyabb részvételéhez a környezeti döntéshozatalban, és végső fokon a jobb környezethez.

(3) A szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási nyilvántartások (a továbbiakban: PRTR-ek) költséghatékony eszközök a környezeti teljesítmény javításának elősegítésére, a szennyező anyagok kibocsátására és szennyező anyagok és hulladékok telephelyről történő elszállítására vonatkozó információkhoz való nyilvános hozzáférés biztosítására, valamint arra, hogy felhasználják őket a tendenciák nyomon követésében, a szennyezés csökkentése terén elért előrehaladás bemutatásában, bizonyos nemzetközi megállapodásoknak való megfelelés ellenőrzésében, a prioritások meghatározásában, illetve az elért előrehaladás közösségi és nemzeti környezeti politikákon és programokon keresztüli értékelésében.

[...]

(7) Az Európai PRTR által kitűzött célokat csak akkor lehet elérni, ha az adatok megbízhatók és összevethetőek. Ezért szükséges az adatgyűjtési és átviteli rendszerek megfelelő harmonizálása az adatok minőségének és összehasonlíthatóságának biztosítása érdekében. A jegyzőkönyvvel összhangban az Európai PRTR-t úgy kell megtervezni, hogy a nyilvánosság a lehető legkönnyebben férhessen hozzá az interneten keresztül. A kibocsátásoknak és a szállításoknak könnyen azonosíthatóknak kell lenniük különböző összesített és nem összesített formákban annak érdekében, hogy ésszerű időn belül a lehető legtöbb információhoz lehessen hozzájutni.)”

321 Az Európai Parlament és a Tanács 166/2006/EK rendelete (2006. január 18.) az Európai Szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási Nyilvántartás létrehozásáról, valamint a 91/689/EGK és a 96/61/EGK tanácsi irányelv módosításáról (EGT vonatkozású szöveg)

#### IV. Jelölés, címke

Az információs követelmények sajátos típusa a jelölés, egyes esetekben címke, amelynek alkalmazása kétféleképpen is elképzelhető: egyrészt az adott termék, anyag, stb. megfelelő használatáról vagy kezeléséről ad tájékoztatást, annak érdekében, hogy az abból a környezetre háruló veszélyeket megelőzni vagy csökkenteni lehessen, másrészt mint öko-címke a pozitív környezetvédelmi tulajdonságokról tájékoztat. Az előbbi tehát bizonyos termékek körében általános követelmény, az utóbbi pedig sajátos gazdasági ösztönző eszköz.

*A jelölés követelményei szinte minden esetben megjelennek, amikor termékkel kapcsolatos szabályozásról beszélünk.* A jelölésre vonatkozó előírások nem csupán a tartalomra utalnak, hanem formai meghatározottságot is jelentenek, hiszen még a címke mérete is meghatározott. A legrégebbi e szempontból a veszélyes anyagok és készítmények jelölése. Annak érdekében, hogy e követelmény megfelelően érvényesüljön, különböző szimbólum jelek és jelzések ismertek – így pl. a végzetes hatást a koponya és alatta a keresztbe tett lábszárcsontok jelzik – és a különböző veszélyeket közismert elnevezésekkel jelölik.

Számos sajátos követelményt találhatunk a jelölésre, tájékoztatásra. A GMO szabályozás szerint<sup>322</sup> pl. annak érdekében, hogy a géntechnológiával módosított szervezet jelenléte egy teméken mindenki számára nyilvánvaló legyen, a termék csomagolásán, valamint a termék minőségét tanúsító okmányokon az előállító, a forgalomba hozó köteles feltüntetni, hogy a termék géntechnológiával módosított szervezetet tartalmaz.

Az öko-címke ezzel ellentétben tehát kifejezetten pozitív jelentéstartalmat hordoz, amennyiben a termék, technológia vagy szolgáltatás környezetvédelmi előnyeit húzza alá, így valójában értékmérőként is szolgál. „1992-től a Közösség megpróbálja átformálni a fogyasztók és felhasználók magatartását a környezetvédelmi szempontból „jobb” termékek iránt, a közösségi öko-címke bevezetésével.”<sup>323</sup>

A számos jelölési szabály között a fürdésre alkalmas vizek jelölése az egyik, amely szintén képezheti jogvita tárgyát – és nem is minden esetben úgy, hogy a Bizottság igazát fogadja el a Bíróság:<sup>324</sup>

„37. A Bizottság azt rója fel a portugál hatóságoknak, hogy nem jelöltek meg valamennyi, az irányelv 1. cikkének (2) bekezdése szerinti édesvízi fürdőhelyet. A Bizottság megállapítja, hogy különbség áll fenn a megadott fürdőhelyek számát illetően: míg 1998-ban 26-ot jelöltek meg, addig egy, a Portugál Köztársaság által a közösségi finanszírozás biztosítására a Bizottság szervezeti egységeinek előterjesztett operatív programban 91 folyóparti strandot jelöltek meg.

[...]

43. Az irányelv 3. és 4. cikke valamennyi fürdőhely vonatkozásában kötelezi a tagállamokat.

322 Az Európai Parlament és a Tanács 2001/18/EK irányelve (2001. március 12.) a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról

323 KRÄMER (2007<sup>6</sup>) i. m. 71.

324 C-272/01. sz. ügy, Bizottság kontra Portugál Köztársaság, 2004. július 15. (ECR 2004 I-06767)

44. Az irányelv 1. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerint a fürdőhely olyan terület, ahol fürdővíz található. Az irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) pontja azt írja elő a fürdővízként történő besorolás feltételül, hogy az ott felsorolt vizekben a fürdés kifejezetten megengedett az egyes tagállamok erre jogosult hatóságai által, vagy a fürdés nem tilos, és rendszerint nagyszámú fürdőző szokta igénybe venni.

[...]

49. A portugál kormány beadványaiból kétségkívül kiderül, hogy a folyóparti strandokat csak akkor sorolják be fürdővízként, ha a megelőző fürdési idény legalább egy vizsgálati sorozatának eredményei azt mutatják, hogy megfelelnek ezeknek a paramétereknek, vagyis olyan feltételhez kötik, amely nem szerepel az irányelvben.

50. Mindazonáltal a Bizottság nem támasztotta alá, hogy ez a gyakorlat érinti azokat a folyóparti strandokat, amelyek vizeit a portugál szabályozásban megállapított nagyszámú fürdőző vesz igénybe.

51. Következésképpen a Bizottság második kifogása nem megalapozott.”

Jelölés, címkézés a csomagolások esetében is előírás, amelynek teljesítése nem csupán formai követelmény,<sup>325</sup> hanem a csomagolási hulladék megfelelő kezelését is elősegíti. A jelölés, címke sajátos mértékrendelkezési mivolta is jobban érhetővé válik a jogeset révén.

„27. Elsősorban, ami a 92-377. rendelet 4. cikkének második bekezdését illeti, Sapod úgy véli, hogy ezt a rendelkezést technikai követelményként kell értékelni, hiszen előírja megfelelő jelzések elhelyezését a termék csomagolásán. Ezzel ellentétben az Eco-Emballages szerint ez a szabály nem jelent technikai követelményt, mivel nem támaszt tényleges követelményt a jelzés vagy címke elhelyezésére vonatkozóan. A Bizottság osztja ezt a véleményt, és megjegyzi, hogy a 92-377. rendelet nem követeli meg egy sajátos jelzés, címke vagy szimbólum alkalmazását. A francia kormány szerint ezt a rendelkezést nem lehet technikai követelményként értékelni, hiszen egy olyan szabályozási csomag része, amely szolgáltatásra és nem a termékre vonatkozik.

28. Ebben a tekintetben meg kell jegyezni, hogy a 92-377. rendelet 4. cikkének második bekezdésének szóhasználata és tartalma, illetve ugyancsak a Bíróság elé tárt dokumentumok ismeretében, ez a cikk önmagában nem követeli meg olyan jelzés alkalmazását a terméken vagy annak csomagolásán, amely a csomagolás azonosítására vonatkozna.

29. Ez az értelmezés összhangban van a 92-377. rendelet 5. cikkével, amelyben ez a cikk előírja, hogy az azonosítás minőségét az elfogadott testületek vagy létesítmények valamint a termelők közötti szerződés tartalmazza. Világos a Bíróság előtt lévő dokumentumokból, hogy csak azon szerződések – mint amilyen a Sapod és az Eco-Emballages közötti szerződés –, amelyekben az általános kötelezettség a csomagolás azonosítása 92-377. rendelet 4. cikkének második bekezdése szerint a csomagolás jelölésének

325 C-159/00. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Cour de Cassation (Franciaország) kérésére, a Sapod Audic és az Eco-Emballages SA közötti esetben, 2002. június 6. (ECR 2002 I-05031)

sajátos kötelezettséggé válik, feltüntetve a 'Zöld Pont logót', azon általános feltételek alapján, amelyekre az Eco-Emballages hozzájárulást adott.

30. Ennek megfelelően, mivel a 92-377. rendelet 4. cikkének második bekezdése láthatóan nem fogja át a csomagolás jelölésének vagy címkézésének kötelezettségét, ez a követelmény nem tűnik nélkülözhetetlennek magára a terméke vagy a csomagolásra vonatkozóan. Így értelmezve, nem mondható el erre a rendelkezésre, hogy megfelelne a 83/189. irányelv 1. cikk (1) bekezdése értelmében a termékre vonatkozóan megkívánt jellemzőknek, mert nem tekinthető technikai követelménynek. (l. különösen, C-278/99 Van der Burg [2001] ECR I-2015, 20. bekezdést)."

## SZERVEZET, HATÓSÁG

A környezetvédelmi normákban az esetek legnagyobb részében a jogi szabályozásnak része a megfelelő *szervezetre (organ, body)*, de különösen a hatáskörrel rendelkező *hatóságra utalás*, amelynek tényleges meghatározása a tagállamok feladata. Megjegyzést érdemel, hogy a terminológiai különbségtétel természetesen a feladat-és hatáskörökben megjelenő különbséget is takar.

Két eltérő példát hozunk fel a lehetséges változatok közül:

- Az Európai Parlament és a Tanács 1980/2000/EK rendelete (2000. július 17.) a közösségi ökocímke módosított odaítélési rendszeréről, amely 14. cikkében 'Hatáskörrel rendelkező testületek' alcímmel olyan testületek létrehozását várja el a tagállamoktól, amelyek a kérdéses címke odaítélésében, a használatra vonatkozó szerződés megkötésében, az ellenőrzésben, stb. megfelelő függetlenséggel, semlegességgel, az érdekeltek részvételének biztosításával képes eljárni, és eljárása átlátható.<sup>326</sup> E szabályozási tárgy tekintetében nem szükséges a tagállami közigazgatási szervek eljárása, sokkal inkább az előbb említett szempontok érvényesítése. Talán még azt is mondhatjuk, hogy szerencsésebb is, ha nem hatóságok járnak el a végrehajtásban.
- Másik, ellentétes példánk lehet az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről, amely viszont feltétlenül igényli a szigorúan tisztázott hatásköri rendet és a közigazgatási szervek működését. Ezt fogalmazza meg a 11. cikk, amely teljesíti az egész irányelv azon elvárását, hogy megfelelő intézkedési jogokat adjon a végrehajtásért felelős szervezetnek.<sup>327</sup>

*A feladat- és hatáskörökhöz az EU soha nem fűz olyan szervezeti következményt, amely meghatározó módon befolyásolná a tagállami döntéshozatalt*, hiszen az ellentétes lenne a tagállamok önállóságával, a lisszaboni szerződés kapcsán még nagyobb hangsúlyt kapó szubszidiaritás elvével. Csupán két előírást találhatunk:

- legyen a végrehajtásért felelős szervezet (competent body, organ, competent authority), amelynek feladata és megjelölése az EU szempontjából is fontos, megadván az EU megfelelő szakterületi partnerét, a kapcsolattartót;

326 14. cikk Illetékes testületek

(1) Minden tagállam biztosítja az e rendeletben előírt feladatok elvégzéséért felelős szerv vagy szervek (a továbbiakban: hatáskörrel rendelkező szerv vagy szervek) kijelölését és működését. Ha egynél több eljárni jogosult testületet jelöltek ki, a tagállam meghatározza e testületek hatáskörét és a rájuk vonatkozó koordinációs követelményeket.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy:

- a) a hatáskörrel rendelkező testületek összetétele garantálja a függetlenségüket és semlegességüket;
- b) a hatáskörrel rendelkező testületek működési rendje nemzeti szinten biztosítja az összes érdekeket fél aktív részvételét és a megfelelő szintű átláthatóságot;
- c) a hatáskörrel rendelkező testületek helyesen alkalmazzák e rendelet rendelkezéseit.

327 11. cikk Illetékes hatóság

(1) A tagállamok kijelölik az ezen irányelvben meghatározott kötelezettségek teljesítéséért felelős illetékes hatóságot (hatóságokat).

(2) Az illetékes hatóság kötelezettsége megállapítani, hogy melyik gazdasági szereplő okozta a kárt vagy a közvetlen kárveszélyt, felmérni a károk jelentőségét, és meghatározni, hogy milyen felszámolási intézkedéseket kell tenni a II. mellékletre való hivatkozással. Ebből a célból az illetékes hatóság jogosult megkövetelni az érintett gazdasági szereplőtől, hogy végezze el a saját értékelését és adjon át ezzel kapcsolatban minden szükséges információt és adatot.

- illetve ehhez kapcsolódóan érvényesüljön a feladat- és hatáskörök tényleges megvalósítására, működtetésére irányuló általános elvárás, amely azonosítható az EU jog végrehajtásáról szóló elvárásokkal. Legyen tehát valós feladat- és hatáskör, legyen működőképes a kérdéses szervezet.

Tekintettel arra, hogy e kérdés részletesebb vizsgálatára különösen a 2004-es jelentős mértékű csatlakozási hullámot megelőző előkészítő lépések között kerítettek sort, érdemes felidézni a társult országok számára egy 1996-ban kiadott munkaanyag<sup>328</sup> elvárásait, amely III. pontjában a jogközelítés négy lépcsőjét különbözteti meg:

1. a prioritások megállapítása,
2. az EU jog hazai jogba inkorporálása,
3. a gyakorlati jogérvényesítési mechanizmus kialakítása, végezetül pedig
4. a jogszabályok alkalmazása és tényleges érvényesítése.

A fenti lépések sorában a 3. lépés a munkaanyag szerint magában foglalja „a szükséges közigazgatási intézményrendszer kialakítását, annak biztosítását, hogy elegendő pénzügyi és személyzeti erőforrás áll rendelkezésre mindezek megfelelő működtetésére, annak érdekében, hogy a jogszabályok megfelelően megjelenjenek a nemzeti jogban.” A gyakorlati jogérvényesítési mechanizmus megteremtésének a munkaanyag a továbbiakban csak elnagyolt vázát adja.

A jogközelítési Útmutató *nem fordít különös figyelmet a hatóság fogalmának magyarázatára*. „Legalább egy nemzeti szintű hatóság legyen, amelyik az EU jog megvalósításának felelőse és az Európai Unió felé a kapcsolatot jelenti. [...] A hatáskörrel rendelkező hatóságok, különösen ha azoknak engedélyezési hatásköreik vannak a környezetvédelmi direktívák értelmében, általában közigazgatási szervek vagy hasonló hivatalok. A hatásköröket meg lehet osztani több azonos szintű vagy eltérő szinten elhelyezkedő intézmény között.”<sup>329</sup>

Ugyancsak általánosságokban állapít meg elvárásokat a legutolsó, jogközelítési stratégiáról szóló Kommuniké.<sup>330</sup> A Kommuniké hangsúlyozza, hogy „A bizottsági vélemények mind a 10 felvételt kérő állam esetében megállapították, hogy a környezetgazdálkodással kapcsolatos közigazgatási struktúrákat erősíteni kell.”, illetve „A területi és helyi környezetvédelmi igazgatás fejlesztése kiemelt figyelmet érdemel minden jelentkező államban.”

*Milyen is legyen tehát a közigazgatási struktúra*, annak egyik vetülete látható egy természetvédelemmel kapcsolatos jogesetben,<sup>331</sup> amelynek egyik érdekes szempontja a hatáskörök decentralizálásának kérdése is, mint amelyik a tagállami felelősségi kör világos példája. A decentralizálás lehetősége senmiképpen sem kizárt – nem is kizárható, a tagállami önállóság e téren megfelelő módon érvényesül –, de feltételekhez kötött, mégpedig a jogbiztonság okán:

328 Az EU Bizottsága szolgálati részlege az EU Környezetvédelmi Tanácsa és a társult országok közötti 1996. március 4-i ülésére készített „A társult közép-és kelet-európai országok felkészülése az EU környezetvédelmi jogalkotásához való közelítésre” című munkaanyag.

329 L. fenti Útmutató 2.3. pont

330 Kommuniké a Bizottság részéről a Tanács, az Európai Parlament, a Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága, valamint a Közép-és Kelet-európai felvételt kérő államok számára a környezeti jogközelítési stratégiáról, 1998. május

331 C-60/05. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a WWF Italia és társai és a Regione Lombardia között, az Associazione migratoristi italiani részvételével, 2006. június 8. (ECR. 2006 I-05083)

„A harmadik kérdésről

39. A C-157/89. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1991. január 17-én hozott ítélet [EBHT 1991. I-57.] 16. és 17. pontjából továbbá az következik, hogy a jogbiztonság elvét sértik az olyan helyzetek, amikor az irányelvet átültető nemzeti rendelkezések nem biztosítják, hogy az azok végrehajtásával megbízott, az állami szintnél alacsonyabb szintű hatóságok kötelesek legyenek az említett feltételek figyelembevételére.

40. Következésképpen, amikor az irányelv 9. cikke (1) bekezdése c) pontjának végrehajtása az állami szintnél alacsonyabb szintű szervek delegált hatáskörébe tartozik, az alkalmazandó törvényi és szabályozási keretnek biztosítania kell, hogy a fenti hatóságok által engedélyezhető madárfelhasználás mennyisége az említett irányelv által előírt „kisszámú” határ alatt maradjon.”

Megemlíthetjük még az ítélezési gyakorlat egy korai esetét, az ún. Cinisello Balsamo ügyet,<sup>332</sup> amely – és erre a szubsidiaritás tárgyalása során már hivatkoztunk – ugyan nem a hatóság, szervezet kérdésével kapcsolatos, hiszen elsődleges problémája több hulladékos szabály (75/442, hulladék keretdirektíva, 76/403 PCB és PCT ártalmatlanítási direktíva, 78/319 a mérgező és veszélyes hulladékokról szóló direktíva) együttes értelmezése, de közvetve tartalmazza azt a lehetőséget is, hogy önkormányzatok érvényesítsék a közösségi jog rendelkezéseit.

Annak ellenére, hogy semmilyen közvetlen következtetést nem lehet levonni sem a közösségi jogszabályokból, sem a kommunikék soraiból, az igazgatási hatáskörök rendezése egyértelműen alapvető jelentőségű. Gondoljunk csak arra, hogy mennyi feladat hárul a közigazgatásra minden egyes közösségi jogszabály végrehajtásából, illetve várhatóan ez milyen irányban alakul a ma még csak politikai dokumentumokban megjelenő fejlődési irányok tekintetében. Az önkéntes megállapodások létrehozásának hatáskörei és eljárása nagy feladatot jelent majd a nemzeti közigazgatási rendszerek számára.

A tényleges szervezeti és hatásköri következmények, illetve az egyes esetekben szükséges eljárási változások megalapozása és megvalósítása minden esetben az államok belső ügye. Ez azonban nem jelenti azt, hogy nem érvényesül semmilyen követelmény az EU részéről, hiszen a belső jogba transzformálás és gyakorlati megvalósítás kötelezettsége nem változik. Az államokon nyugszik a felelősség, hogy ezt hogyan valósítják meg, de eredményt kell felmutatni.

Természetesen az EU normák által felvetett feladat- és hatáskörökhöz megfelelő szervezeti következményeket kapcsolhatunk, amelyek inkább a hasonló feladat- és hatáskörök megvalósításának eddigi nemzetközi és hazai tapasztalatain alapulnak. Ugyanakkor arról sem szabad megfeledkezni, hogy minden országnak eltérő igazgatási szervezeti hagyományai és tapasztalatai vannak, amelyek pl. a fent már említett decentralizált szervezetrendszernek biztosított lehetőségek kereteire vonatkoznak. Amikor tehát szervezeti következményeket szeretnénk megállapítani, akkor a következőket tehetjük:

332 C-380/87. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás ben egy olasz közigazgatási bíróság – Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia – kérésére egyes olasz vállalatok – Enichem Base, Montepido, Solvay, SIPA Industriale Altene, Neophane – által a Comune di Cinisello Balsamo önkormányzat elleni indított ügyben, 1989. július 13. (ECR 1989 02491)



- megkeressük azokat a minimális szervezeti elvárásokat, amelyek nélkül az adott szabály bizonyosan nem érvényesülhet;
- felvázolhatjuk, hogy vajon mely feladat- és hatáskörök juthatnak önkormányzati hatáskörökbe, és melyeket kell feltétlenül központi államigazgatás útján, illetve annak dekoncentrált szervezetrendszeré révén megvalósítani. Itt kell megjegyezni, hogy e téren csupán azon önkormányzati hatáskörökről lehet szó, amelyek valóban a testületet illetik és nem azokról az államigazgatási hatáskörökről, amelyeket önkormányzati szervezetek látnak el.
- végezetül arra is tehetünk utalást, hogy mindez milyen szinten valósítható meg legjobban.

Az eddig elmondottakból adódóan a *szervezeti következtetések nem lehetnek abszolút értékek*, csupán iránymutatást jelentenek. Az viszont bizonyosnak mondható, hogy a Közösség figyelmet fordít a hatóság megfelelő kijelölésére, mert enélkül a kitűzött célok veszélybe kerülnének. Ez a megközelítés mutatkozik meg a Spanyol Királyság „elítélésében”, a környezeti levegő minőségének értékelése és kezelése körében.<sup>333</sup> Az adott esetben a jogsértés megállapítására az vezetett, hogy egyebek között az állam nem határozta meg a végrehajtásért felelős szervezetet, márpedig ez lett volna az irányelv érvényesülésének első feltétele. Ez a hiba tehát egyértelműen jogsértés, egyebek között a következő részletesebb szempontok alapján:

„28. Amint az világos az előbb elmondottakból, a kijelölés (a hatóság meghatározása – a szerk.), amit az 96/62. sz. irányelv 3. cikke első bekezdésében ír elő, a jogszabályi átvétel első szakaszába tartozik. [...]

30. Ezzel ellentétben, a kijelölés kötelezettsége, amelyik az irányelv megvalósításának előzetes lépése, tisztán általános természetű. Ennek teljesítése nem függ bizonytalan jövőbeli eseményektől, mint amint az lehetséges a határértékek vagy beavatkozási értékek meghatározásakor. [...]

38. Ebben a tekintetben, az irányelvet a nemzeti jogba oly módon kell átvenni, amely olyan helyzetet teremt, ami elegendő mértékben pontos, tiszta és átlátható, és ennek révén az egyének jogaitak és kötelezettségeiket érvényesíthetik (1. különösen a C-221/94. sz. ügyet *Commission v Luxembourg* [1996] ECR I-5669, paragraph 22.)”

Az azonban ritka eset, hogy a joggyakorlatnak azzal kellene szembesülnie, hogy a megfelelő szervezeti kijelölés, a hatáskörrel rendelkező szervezet, hatóság meghatározása elmarad. Sokkal inkább a hatóság működésének feltételeiben, jogi alapjaiban, a hatékonyság biztosításának kérdéskörében kell keresni a jogérvényesítés gyakorlati problémáit.

Szinte az ellentétes oldalt képviseli az az ügy, amelynek előzménye, hogy a Bizottság keresetet nyújtott be egy tagállammal szemben olyan ügyben, ahol a terhére rótt jogsértés nem pusztán *egy irányelvből eredő kötelezettség nem megfelelő jogalkotásból eredő nemteljesítése, hanem olyan kötelezettségszegés, amely a közösségi joggal ellentétes közigazgatási gyakorlatból következik*.<sup>334</sup> Erre a Bíróság esetjoga alapján lehetséges van a Bizottságnak. Ebben az esetben a Bizottságnak speciális bizonyítási kötelezettsége keletkezik, ami kiterjed a tagállamban folytatott közigazgatási

333 C-417/99. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2001. szeptember 13. (ECR 2001 I-06015)

334 Ebben az értelemben lásd a C-494/01. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2005. április 26-án hozott ítélet [EBHT 2005. I-3331.] 27. pontját

gyakorlatra is. Erre a lehetőségre konkrét példa,<sup>335</sup> ahol a Bizottság azért fordul a Bírósághoz, mert:

„60. A Bizottság szerint Írország nem tette meg az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy megfeleljen az irányelvnek a tekintetben, hogy vidéki területei összességén megóvja a felszín alatti vizeket a szennyvízülepítő aknákból – tehát a háztartási szennyvíz talaj általi ártalmatlanítására szolgáló vízkezelő rendszerekből – származó és a II. listán szereplő anyagok közvetett bevezetésével szemben.

61 A szennyvízülepítő aknáktól függő berendezéseket nem vetik alá rendszeresen előzetes vizsgálati és megfelelő ellenőrzési eljárásnak, jöllehet a szennyvízülepítő aknák kibocsátásai jelentős mennyiségű foszfort és ammóniumot tartalmaznak, ami az irányelv 5. cikkéből eredő kötelezettségek, valamint az ehhez kapcsolódó rendelkezések, azaz az irányelv 7., 8. és 10. és 13. cikke nem teljesítésének minősül.

62 A Bizottság e kifogás alátámasztására bizonyítékként az alábbiakra hivatkozik:

– az irányelv 5. cikke (1) bekezdésének Írország által adott megszorító értelmezése, valamint az a tény, hogy Írország nem tette meg a megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy e rendelkezés helyes értelmezést kapjon,  
– Írország több éven keresztül nem avatkozott be egy, Wexford megyében található szállodaépülethől származó, nem engedélyezett kibocsátások vonatkozásában;

– Írország nem teljesítette az irányelv követelményeit a Killarney-tavak vidékén található szennyvízülepítő aknák vonatkozásában, és

– a vízszennyezésről szóló hivatalos jelentések és az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről szóló, 1980. július 15-i 80/778/EGK irányelv (HL L 229. 11.) megsértése.”

Fentiek értelmében a Bíróság megfogalmazza, hogy tisztában van a rossz közigazgatási gyakorlat bizonyításának nehézségeivel, ezt azonban csupán elméletben mondja ki. Nem fogadja el például a Bizottság azon érvet, hogy adott területen a kiszámú engedély kiadása az eset jelentéktelen mivoltára utal.

„74. A Bizottság továbbá arra hivatkozik, hogy a szennyvizeknek a felszín alatti vizekbe történő bevezetésére vonatkozó engedélyek száma a megyék összességében nagyon alacsony azon körülményekhez viszonyítva, amelyek tekintetében az irányelvet alkalmazni kell, ami ennek téves értelmezésére utal.”

*A nem megfelelő közigazgatási gyakorlat egyebekben önmagában is vezethet jogsértésekre, még akkor is, amikor látszólag az írott jog rendben van és a hatóság a helyén van. Erre egy viszonylag friss példát említve:*<sup>336</sup>

„21. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében valamely közigazgatási gyakorlat is képezheti kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tárgyát, amennyiben az kellően tartós és általános (lásd különösen a Bizottság kontra

335 C-248/05. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2007. október 25. (ECR 2007 I-09261)

336 C-135/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. április 26. (ECR 2007 I-03475)

Írország ügyben hozott ítélet [hivatkozás fent – C–494/01. sz. ügy, a szerk. megjegyzése] 28. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.”

A fenti példában adott hivatkozás( C–494/01, ld. 236. sz. lábjegyzet) – egy Írországi hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogesetben – még alaposabban bemutatja, mennyire fontos a hatósági munka hatékonysága annak ellenőrzése során, hogy megvalósulnak-e a közösségi jog előírásai:

„27. Mindezzel kapcsolatban jelen jogvita tárgyával összefüggésben először is azt kell megemlíteni, hogy – a Bizottságra vonatkozó, minden esetben felmerülő bizonyítási teher sérelme nélkül – a tagállami hatóságoknak egy konkrét helyzettel kapcsolatos és pontosan meghatározható magatartása alapján a Bizottság minden további nélkül egyúttal az irányelv rendelkezéseivel kapcsolatos kötelezettségszegést is megállapíthat, illetve a nevezett rendelkezésekkel kapcsolatos tagállami kötelezettségszegést arra hivatkozva is meg lehet állapítani, hogy a hatóságok e rendelkezésekkel ellentétes általános gyakorlatot folytattak, amelyet jelen ügy konkrét esetei adott esetben csak példaként támasztanak alá.

28. Tény, hogy egy közigazgatási gyakorlat is lehet kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tárgya, amennyiben az kellően tartós és általános (lásd különösen a C–387/99. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet [EBHT 2004. I–3773.] 42. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).”

Egy természetvédelemmel kapcsolatos jogesetben<sup>337</sup> az alperes – pontosabban a mellette kiálló egyik beavatkozó – védekezése éppen arra irányult, hogy a Bizottság által a területek minősítése során alapul vett szakmai szempontrendszer jogi ereje azért nem elégséges, mert hiányzik a hatóság részvétele, aminek jelen esetben garanciális jellege lehet:

„20. A spanyol kormány szerint az IBA 2000-nek vannak hiányosságai különösen azért, mert semmilyen, a környezetvédelem tárgyában hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóság nem felügyelte az említett jegyzék elkészítését, hogy biztosítsa az abban foglalt adatok pontosságát és megbízhatóságát, következésképpen nem tulajdonítható neki ugyanolyan érték, mint az 1989-ben közzétett *Inventory of Important Bird Areas in the European Community*-nek (a továbbiakban: IBA 89).”

Amikor azonban nem arról van szó, hogy egyáltalában nincs megjelölve hatóság, illetve amikor ennél sokkal mélyebbre hatolunk és már a közigazgatási gyakorlat elégtelenségét vizsgáljuk, akkor a hatósági jogérvényesítés általános feltételeit érdemes elemezni. Ez különösen azért fontos, mert akármit is írnak elő a jogszabályok, akár milyen szép jogszabályi kereteket fogalmazunk is meg, megfelelő jogérvényesítés nélkül nem jutunk semmire.

*A végrehajtásért felelős szervezet megfelelő működésének az egész környezetjog érvényesülése szempontjából meghatározó mivolta érzékelhető az alábbi érvelésben:*<sup>338</sup>

337 C–334/04. sz. ügy, Bizottság kontra Görög Köztársaság, 2007. október 25. (ECR 2007 I–09215)

338 C–326/05 P. sz. ügy, az Industrias Químicas del Vallés SA fellebbezése az Bizottság ellen, 2007. július 18. (ECR 2007 I–06557)

„77. Különösen akkor, amikor az egyik fél az illetékes intézmény által elkövetett nyilvánvaló értékelési hibára hivatkozik, a közösségi bíróságnak ellenőriznie kell, hogy az intézmény gondosan és pártatlanul megvizsgált-e minden, az ügyre vonatkozó olyan tény, amelyek alátámasztják az általa levont következtetéseket (lásd különösen a C-269/90. sz., Technische Universität München ügyben 1991. november 21-én hozott ítélet [EBHT 1991. I-5469.] 14. pontját).

78. Meg kell ezért vizsgálni, hogy a megtámadott határozatot az előzőekben hivatkozott elvek figyelembe vételével hozták-e.”

A hatósági gyakorlat fontossága, megfelelő megalapozottsága szükséges számos szabályozási területen, így a hulladékgyűjtés körében is, amint alábbi példánk<sup>339</sup> összegzése mutatja.

„57. Ez utóbbi rendelkezésekből az következik, hogy először is az illetékes hatóságoknak általános szabályokat kell elfogadniuk minden egyes tevékenység típusra vonatkozóan, meghatározva a hulladékok típusait és mennyiségét valamint az ahhoz szükséges feltételeket, hogy a tevékenységet mentesítsék az engedélyezés alól. Másodszor a hulladékok típusainak vagy mennyiségeinek és a hasznosítási módnak olyannak kell lennie, hogy az emberi egészséget ne veszélyeztesse, és ne járjon a környezetet veszélyeztető eljárások vagy módszerek alkalmazásával, ne jelentsen kockázatot a vízre, levegőre, talajra, növény- és állatvilágra, ne okozzon kellemetlen zajt vagy szagot, és ne befolyásolja hátrányosan a tájképet vagy a különleges érdeklődésre számot tartó helyeket.”

Amint az előző fejezetekben már sok szó esett róla, a környezeti hatásvizsgálat jelenti az egyik olyan sajátos jogintézményt, amit kifejezetten a környezetvédelmi érdekek érvényesítése végett alakított ki a közösségi szabályozás. Éppen ezért bír nagy jelentőséggel az, hogy milyen gyakorlat, milyen hatósági jogérvényesítés segíti ezen jogintézmény céljainak megvalósítását, avagy éppen ellenkezőleg, akadályozza azt. Ez utóbbira lehet következtetni az alábbi ügyben,<sup>340</sup> ahol a sérelmes jogi helyzet kialakulását objektív szempontok szerint kell elbírálni:

„53. Ha helyt adnánk a spanyol kormány érvelésének, komoly veszélynek tennénk ki a 85/337 irányelv hatékony érvényesülését, mivel az érintett nemzeti hatóságoknak elegendő lenne a távolsági vasútvonalprojektet csupán kevésbé jelentős, egymás utáni szakaszokra osztani ahhoz, hogy mind a teljes projekt, mind az egyes útszakaszok tekintetében megkerüljék a szóban forgó irányelv rendelkezéseit.

[...]

57. Ezenkívül a spanyol kormány azon állítása, amely szerint az illetékes hatóságok a „3. számú módosítás” esetében figyelembe vették az említett irányelv rendelkezéseit, szintén nem megalapozott. Egyrészt: az alperes kormány szerint a nyilvánosságnak szánt információkat csak a projekt megvalósításának megkezdését követően publikálták. Ez az eljárás nyilvánvaló-

339 C-486/04. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2006. november 23. (ECR 2006 I-11025)

340 C-227/01. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2004. szeptember 16. (ECR 2004 I-08253)

an ellentmond a 85/337 irányelv 6. cikke (2) bekezdésének, amely szerint az érintettek számára biztosítani kell annak a lehetőségét, hogy véleményt nyilváníthassanak a projekt megkezdése előtt. Így a spanyol kormány által hivatkozott tény, miszerint a közvélemény-kutatást a munkálatok befejezése előtt tartották, nem tekinthető megfelelőnek. Másrészt: ez az eljárás csupán a kérdéses 13,2 km-es szakasz egy részét érintette, mivel a „3. számú módosítás” lényegében a hozzátvetőleg 750 m hosszú viadukt építésére vonatkozik.

58. Egyébiránt az a körülmény, hogy a spanyol hatóságok jóhiszeműen jártak el, szintén nem bír jelentőséggel. Az állandó joggyakorlatnak megfelelően ugyanis a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset objektív jellegű, és az a tény, hogy a felrótt kötelezettségszegés a közösségi jogi rendelkezések helytelen tagállami értelmezéséből ered, nem akadályozhatja meg a Bíróságot a kötelezettségszegés megállapításában (lásd a Bíróság C-73/92. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 1993. november 17-én hozott ítéletének [EBHT 1993. I-5597.] 19. pontját).”

A spanyol környezeti hatásvizsgálati ügy kapcsán már világossá vált, hogy a *hatósági munka, hatósági jogalkalmazás nem a jószándék alapján, hanem objektív szempontok szerint ítélhető meg*, sőt számos esetben ez egyet jelent azzal, hogy a hatóságtól elvárható a közösségi jog által kitűzött cél megvalósítása, eredmény elérése. Nem vitásan ez a követelmény az olyan komplex ügyekben is, ahol a hatásvizsgálat szorosan összekapcsolódik a hulladékgazdálkodás és vízvédelem kérdéseivel:<sup>341</sup>

„108. Mint azt a Bíróság kimondta: a 80/778 irányelv 7. cikkének (6) bekezdése nem csupán gondossági, hanem eredménykötelmet tartalmaz (a C-316/00. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2002. november 14-én hozott ítélet [EBHT 2002. I-10527.] 37. pontja).

109. Márpedig a spanyol kormány nem vitatja, hogy a jelen keresettel érintett területen az elemzett vízminták 30–40%-a a 80/778 irányelv I. melléklete C. részének 20. pontjában meghatározott 50 mg/l felső határértéknek meg nem felelő nitrátkoncentrációt tartalmaz. A spanyol kormány elismeri, hogy egyes – így különösen az Albons, Parlavà, Rupià és Foixà – községekben a nitrátok tekintetében nem tartják be az ezen irányelven alapuló kötelezettségeket.

110. Úgy tűnik, a spanyol hatóságok által tett intézkedések általában javították a Baix Ter régióban az emberi fogyasztásra szánt víz minőségét, azonban nem bizonyítják a 80/778 irányelv 7. cikkének (6) bekezdésén alapuló kötelezettségek betartását.

111. A spanyol kormány által előadott azon körülmény, hogy az érintett lakosság egészségi kockázata a tájékoztatási kampányoknak köszönhetően csökkent, semmiképpen nem menti fel a spanyol hatóságokat a 80/778 irányelv alapján őket terhelő eredménykötelem alól.”

*A hatósági szerepek tehát számos esetben oly módon jelennek meg, hogy működésüktől meghatározott eredményt lehet elvárni, tehát a természet vagy a környezet állapotának javulását vagy legalábbis a veszélyhelyzetek mérséklését. A vadon élő mada-*

341 C-121/03. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2005. szeptember 8. (ECR 2005 I-07569)

rak védelmével kapcsolatos ügyben<sup>342</sup> ezt a Bíróság a következőképpen fogalmazta meg:

„136. A védett fajok számának biológiai sajátosságokra és a közérdek figyelembe vételére vonatkozó feltételek alkalmazásával történő korlátozása továbbá szintén összeegyeztethetetlen az irányelvvel.

137. Ezen a megállapításon nem változtat az Osztrák Köztársaságnak az az érve, mely szerint a szabályozási hatáskörrel felruházott hatóságnak az irányelvvel összhangban kell eljárnia. Elegendő ugyanis arra emlékeztetni, az, hogy az említett hatóság az irányelvvel összhangban alkalmazza a belső jogi rendelkezéseket, önmagában nem elégítheti ki a jogbiztonsághoz szükséges egyértelműség és pontosság követelményét (lásd ebben az értelemben a C-236/95. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1996. szeptember 19-én hozott ítélet [EBHT 1996. I-4459.] 13. pontját és a C-144/99. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2001. május 10-én hozott ítélet [EBHT 2001. I-3541.] 21. pontját).”

A Bizottság és Olaszország közötti, természetvédelemmel összefüggő jogsértési eljárásban<sup>343</sup> is a hatóság feladatait pontosítja az ítélet, amely feladatok tehát nem általánosan, hanem pontosan, közvetlen eredményt kiváltó módon meghatározottak:

„58. A Bíróság ugyanakkor megállapította, hogy a vizsgálatot oly módon kell elvégezni, hogy az illetékes nemzeti hatóságok megbizonyosodhassanak arról, hogy az adott terv vagy projekt nem jár az érintett természeti terület épségét veszélyeztető káros hatásokkal, tekintve, hogy ha bizonytalanság mutatkozik annak megítélésében, hogy ilyen hatások felléphetnek-e, az említett hatóságok kötelesek megtagadni a kérelmezett engedély kiadását (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Waddenzee-ítélet 56. és 57. pontját, valamint a Castro Verde-ítélet 20. pontját).”

A hatósági eljárások hatékonysága több más esetben is elvárás, amely megalapozhatja a tagállammal szembeni jogsértési eljárást. Történhet ez a hulladéklerakók nem megfelelő felülvizsgálata révén is.<sup>344</sup>

„A fenti indokok alapján a Bíróság (harmadik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) Az Olasz Köztársaság, mivel nem hozta meg a szükséges intézkedéseket ahhoz, hogy: [...]
  - az ártalmatlanítási műveleteket végző valamennyi létesítményt és vállalkozást az illetékes hatóság engedélyének megszerzésére kötelezze;
  - megkövetelje a veszélyes hulladék nyilvántartását és azonosítását valamennyi veszélyes hulladék lerakását végző telephelyen, és
  - a 2001. július 16-án engedéllyel rendelkező vagy működő hulladéklerakók tekintetében a hulladéklerakó üzemeltetője 2002. július 16-a előtt elkészítse, és az illetékes hatóságnak jóváhagyás végett benyújtsa a telep rendezési

342 C-507/04. sz. ügy, Bizottság kontra Osztrák Köztársaság, 2007. július 12. (ECR 2007 I-05939)

343 C-304/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. szeptember 20. (ECR 2007 I-07495)

344 C-135/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. április 26. (ECR 2007 I-03475)

tervét, amely tartalmazza az engedély megszerzéséhez szükséges feltételekre és minden olyan korrekciós intézkedésre vonatkozó információt, amely az üzemeltető megítélése szerint szükséges, és a rendezési terv bemutatását követően az illetékes hatóságok a bemutatott terv és ezen irányelv alapján végleges határozatot hozzanak arról, hogy a működés folytatható-e, és a lehető legrövidebb időn belül lezárják azokat a lerakókat, amelyek nem kapták meg a működés folytatásához szükséges engedélyt vagy engedélyezzék a szükséges munkálatokat, és olyan átmeneti időszakot szabjanak meg, amely alatt a tervet meg kell valósítani, nem teljesítette a 91/156/EGK irányelvvel módosított, 75/442/EGK irányelv 4., 8. és 9. cikkéből, a veszélyes hulladékokról szóló, 1991. december 12-i 91/689/EGK tanácsi irányelv 2. cikkének (1) bekezdéséből és a hulladéklerakókról szóló, 1999. április 26-i 1999/31/EK tanácsi irányelv 14. cikkének a) – c) pontjából eredő kötelezettségeit.”

*A hatósági jogszerű és hatékony munkát egyértelműen a jogbiztonság alapvető feltételének tekinthetjük, ezt támasztja alá a következő természetvédelmi ügy is:*<sup>345</sup>

„33. Ilyen feltételek mellett, és annak lehetővé tétele érdekében, hogy az illetékes hatóságok csak a közösségi jognak megfelelő módon folyamodhassanak az irányelv 9. cikkében szabályozott eltérés lehetőségéhez, a nemzeti törvényi és szabályozási keretet úgy kell megalkotni, hogy az abban megfogalmazott eltérést engedő rendelkezések végrehajtása megfeleljen a jogbiztonság elvének. [..]

36. A második kérdésre ezért az a válasz adandó, hogy az irányelvet átültető nemzeti rendelkezéseknek, az irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjában szereplő „kis számú” madár fogalmára vonatkozóan lehetővé kell tenniük az adott faj esetében eltérés folytán lehetséges felhasználás engedélyezésével megbízott hatóságok számára, hogy olyan mutatókra támaszkodjanak, amelyek elegendő pontossággal meghatározzák a mennyiség tekintetében betartandó felső értéket.”

Beruházás, környezeti hatásvizsgálat a fő témája annak a jogesetnek,<sup>346</sup> amelynek kapcsán a hatóság döntési kompetenciájának korlátozottsága is jól érzékelhető, ugyancsak a környezetvédelmi cél megvalósítása érdekében, hiszen a mérlegelési jogkört sem lehet megalapozatlanul gyakorolni:

„88. Tehát, ha ilyen körülmények között a 85/337 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése enged is ugyan bizonyos szabadságot a hatáskörrel rendelkező hatóságnak annak mérlegeléséhez, hogy egy meghatározott projektet kell-e vagy sem vizsgálatnak alávetni, azonban az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy ezt a mérlegelést korlátozza az irányelv 2. cikkének (1) bekezdésében kimondott azon kötelezettség, hogy környezeti hatásvizsgálatnak kell alávetni mindazokat a projekteket, amelyek a környezetre jelentős hatást gyakorolhatnak (lásd ebben az értelemben a C-435/97. sz.,

345 C-60/05. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a WWF Italia és társai és a Regione Lombardia között, az Associazione migratoristi italiani részvételével, 2006. június 8. (ECR 2006 I-05083)

346 C-508/03. sz. ügy, Bizottság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, 2006. május 4. (ECR 2006 I-03969)

WWF és társai ügyben 1999. szeptember 16-án hozott ítélet [EBHT 1999. I-5613.] 44. és 45. pontját; a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 2004. június 10-én hozott ítélet 43. és 44. pontját, valamint a C-83/03. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2005. június 2-án hozott ítélet [EBHT 2005. I-4747.] 19. pontját.”

*A hatóság felelőssége a kitűzött cél érvényesítéséért újra és újra előtérbe kerül, tartalmi szempontból támasztva elvárásokat, ami feltételezi a hatóság megfelelő felkészültségét, megfelelő és hatékony működését.*<sup>347</sup>

„77. Elsősorban nyilvánvaló a 75/439 sz. irányelv 6. cikkének megfogalmazásából, az nem csupán meghatározza azokat a tényállási elemeket, amelyeket a hatóságnak figyelembe kell vennie az engedély kiadása során az olyan tevékenységekre, amelyek hulladékot károsítanak, hanem emellett kifejezetten egy sajátos feltétel meglétét is megkívánja, ez pedig a megfelelő környezetvédelmi és egészségügyi követelmények elfogadása.

[...]

111. Mivel a portugál kormány által felhívott egyik nemzeti jogszabály sem biztosítja, hogy a 75/439 sz. irányelv 6. cikke szerinti a hulladékot károsító anyagok kiadására kerülő engedélyt csak az esetben adják ki, ha azok a legjobb elérhető technológiát alkalmazzák, túlzott költségek nélkül, amint azt a 6. cikk (2) bekezdése megkívánja, azon okokból, amelyet jelen ítélet 89. bekezdése is megfogalmaz, a Bizottság első panaszának második része megalapozott.”

A Bíróság a környezeti hatásvizsgálat kapcsán értelmezte azt a kérdést is, milyen feltételek között hozhat megfelelő döntést a hatóság.<sup>348</sup> A feladat, mint ismert, a Bíróság összegzésében nem más, mint:

„52. Amint az egyértelmű az irányelv (85/337 – a Szerk. megjegyzése) 2. cikk 1. bekezdéséből, az irányelv elsődleges célja, hogy mielőtt a hozzájárulást megadnák, meggyőződjenek arról, hogy egy adott projektnek van-e a környezetre jelentős hatása, egyebek között annak természetes, mérete, elhelyezkedése miatt.

Természetesen megjelennek a hatóság feladatai is, jelen esetben a tényállás tisztázása során, de világosan látszik, hogy e téren nem a hatóságot terheli az elsődleges kötelezettség:

„53. Az irányelv preambulumának hatodik bekezdése szerint, 'a hatásvizsgálatot a fejlesztő által előterjesztett megfelelő információ alapján lehet folytatni, amelyet kiegészíthet a hatóság, illetve azok az emberek, akik érintettek a kérdéses projekt révén.'”

„54. Ennek megfelelően a jogalkotásnak biztosítania kell azt, hogy olyan információ álljon a hatóság rendelkezésére egy, a projektet engedélyező alapeljárásban, amely ennek a követelménynek megfelel és ekkor mondhatjuk, hogy az irányelv célját a jogalkotási eljárás elérte.”

347 C-392/99. sz. ügy, Bizottság kontra Portugál Köztársaság, 2003. április 10. (ECR 2003 I-03373)

348 C-287/98. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Luxemburgi Nagyhercegség és Berthe Linster, Aloyse Linster, Yvonne Linster közötti jogvitában, 2000. szeptember 19. (ECR 2000 I-06917)



A hatóság szerepét megfelelő esetekben átveheti más állami szervezet, mint ez a közösségi jog szerint lehetséges a környezeti hatásvizsgálat esetében, amikor megfelelő feltételek között jogalkotási döntéssel is megkezdhető egy projekt.<sup>349</sup> A lényeg azonban ekkor is az, hogy a környezetvédelmi érdekek változatlanul érvényre jussanak.

„58. Az első feltétel kapcsán meg kell állapítani, hogy az irányelv (85/337 – a Szerk. megjegyzése) 2. cikk 1. bekezdése nem jogalkotási döntésekre, hanem fejlesztési hozzájárulásra utal, amelyet úgy definiál, mint ‘a hatáskörrel rendelkező hatóság döntése arról, hogy feljogosítja a fejlesztőt a projekt továbbvitelére’. Ennek megfelelően, ha a jogalkotási döntés, a hatósági határozat helyébe lépve arra ad felhatalmazást, hogy a fejlesztő kivitelezze a projektet, a kapcsolódó döntésnek specifikusnak kell lennie és rendelkeznie kell azokkal a jellemzőkkel, amelyek a fejlesztési hozzájárulás kapcsán az irányelv 1. cikk 2. bekezdésében megjelenik.

59. A fentiekből következően, ha a jogalkotási döntés ugyanazokkal a tulajdonságokkal rendelkezik, mint egy fejlesztési hozzájárulás, amelyet az irányelv 1. cikke definiál, e döntésnek részleteiben kell leírni a projektet, vagyis oly módon, hogy az elégséges módon pontos legyen és leíró jellegű, hasonlóan mint a fejlesztési hozzájárulás, méghozzá azt követően, hogy a jogalkotó megvizsgálta a projekt mindazon elemeit, amely egy környezeti hatásvizsgálat számára lényeges.”

A települési hulladékgazdálkodással, ezen belül különösen hulladékszállítással kapcsolatos jogeset<sup>350</sup> a tényállás tisztázásával kapcsolatban a hatóságok ügyfelekkel szembeni jogköreinek terjedelmét tárgyalja egyebek között:

„45. A nemzeti bíróság, második kérdésének b) pontjában arra keres választ, mi az a legkevesebb bizonyíték, amit a hatáskörrel rendelkező hatóság érdes körülmények között megkövetelhet, a bejelentés hiányában, annak érdekében, hogy megállapítsa, az adott zöldlistás hulladék hasznosítási céllal rendelkezik.

[...]

54. Így tehát, a Rendelet alapvető célját jelentő környezetvédelmet figyelembe véve, a hatóságok számára jogot kell biztosítani, általános szabályként legalább arra, hogy annyi információt követeljenek meg a zöldlistás hulladék esetében, amelyet hasznosításra szántak és így nem kötelezett bejelentésre, amennyit a Rendelet 11. cikke említ.”

Az ipari létesítményekből származó kibocsátások megfelelő ellenőrzése ugyancsak hatósági feladat,<sup>351</sup> és ha a hazai jogszabályok nem biztosítanak ehhez megfelelő kereteket, pl. a határértékek rendszerének kialakítása, vagy a mérési módszerek meghatározása kapcsán, akkor az egész jogszabályi követelménysor hiábavaló. Az adott állam belső érdekkörében felmerülő nehézségek nem jelenthetnek mentesülést a jogszabályi követelmények teljesítése alól:

349 C-435/97. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a WWF és mások, illetve a Bozeni Autonóm Tartomány és mások közötti eljárásban, 1999. szeptember 16. (ECR 1999 I-05613)

350 C-192/96. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Beside BV és I.M. Besselsen, illetve a Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) közötti jogvitában, 1998. június 25. (ECR 1998 I-04029)

351 C-213/97. sz. ügy, Bizottság kontra Portugál Köztársaság, 1998. május 28. (ECR 1998 I-03289)

„17. [...] a portugál kormány arra hivatkozik, hogy törekedett az irányelv 5. cikke rendelkezéseinek megvalósítására. Ugyanakkor, az ügy komplexitására, illetve a hatóságok körében felmerülő gyakorlati és technikai nehézségekre, a munka még nem fejeződött be.”

A hulladékgazdálkodási tervvel kapcsolatos, a tervek, programok értékelése kapcsán már hivatkozott jogesetből<sup>352</sup> azt a gondolatot kell feleleveníteni, amelyek a hatósági eljárás megalapozottságát és egyben kereteinek behatárolását jelenti:

„35. Ezen körülmények között, az első kérdésre adott válasz szerint, az Irányelv 7. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azon management terv vagy tervek, amelyeket a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságainak el kell fogadniuk, tartalmazzák vagy azt a földrajzi térképet, amely a hulladékártalmatlanító helyek pontos elhelyezkedését meghatározza vagy azokat az elhelyezési kritériumokat, amelyek elégségesen pontosak ahhoz, hogy azok alapján a hatáskörrel rendelkező hatóság az Irányelv 9. cikke alapján kiadhatja az engedélyt, arra alapozva, hogy az adott helyszín vagy létesítmény a terv gazdálkodási keretei tartozik.”

Végezetül arról sem feledkezhetünk meg, hogy a hatósági/közigazgatási szerepeket a jogbiztonság érvényesítése miatt kiterjesztően kell értelmezni. Gondoljunk pl. arra, hogy a környezeti információhoz való hozzájutás követelménye kapcsán a vonatkozó EK irányelv széles körben értelmezi a hatóság fogalmát,<sup>353</sup> azonban az is értelmezésre vár, hogy az ilyen típusú széles értelmezés mennyiben terjeszthető ki más olyan esetekre, amikor a „közigazgatási hatóság” (public authority) fogalmát kell meghatározni. Erre választ szintén egy jogesetben<sup>354</sup> kereshetünk, amely ugyan nem sajátosan környezetvédelmi, ellenben általánosan elfogadott és alkalmazott. Az eset – amelynek elsődleges tárgya a közvetlen hatály – egyértelművé teszi, hogy a hatóság fogalma kiterjesztő módon értelmezendő, mindazokat magában foglalja, amely szervek vagy akik közhatalmat gyakorolnak, mégha egyes feladatokra vagy esetekre szűkítve is.

„18. A fenti megfontolások alapján, a Bíróság az esetek sorában kifejtette, hogy az irányelv feltétel nélküli és megfelelően pontos rendelkezéseit alkalmazni lehet olyan szervezetek vagy testületek ellenében is, amelyek hatóságnak minősülnek, vagy az állam ellenőrzési alatt működnek, vagy

352 C-53/02. és C-217/021. egyesített ügy, előzetes döntéshozatali eljárásban a Braine-le-Château önkormányzat, valamint Michel Tilleut és mások által a Wallon Régió ellen folyamatban lévő ügyben, több beavatkozóval, 2004. április 1. (ECR 2004 I-03251)

353 Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről

2.cikk

2. „Hatóság”:

- a) a kormányzat vagy más közigazgatási szerv, beleértve az országos, regionális vagy helyi szintű állami tanácsadó szerveket;
- b) a nemzeti jog értelmében közigazgatási feladatokat – így a környezethez kapcsolódó egyedi feladatokat, tevékenységeket és szolgáltatásokat – ellátó bármely természetes vagy jogi személy; és
- c) az a) vagy b) pont alá tartozó jogi vagy természetes személy ellenőrzése alatt a környezethez kapcsolódóan közfeladatokat és -funkciókat ellátó vagy közszolgáltatást nyújtó bármely természetes vagy jogi személy.

354 C-188/89. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, A. Foster és társai kontra British Gas esetben, 1990. július 12. (ECR 1990 I-03313)

sajátos felhatalmazásaik vannak azon felül a lehetőségeken felül, amelyek a magánszemélyek közötti rendes szabályokból erednének.

19. A Bíróság kimondta ennek megfelelően, hogy az irányelv követelményeire lehet támaszkodni az adóhatóság (C–8/81 Becker ítélet, fentebb idézve, és a C–221/88 ECSC v Acciaierie e Ferriere Busseni (csődeljárás) ítélet [1990] ECR I–495), a helyi vagy regionális önkormányzat (C–103/88 Fratelli Costanzo v Comune di Milano ítélet [1989] ECR 1839), alkotmányjogi szempontból független, a közbiztonságot és közrendet fenntartó hatóságok (C–222/84 Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary ítélet [1986] ECR 1651), és közegészségügyi hatóságok (a fentebb idézett C–152/84 Marshall ügy) ellenében.

20. Az eddig elmondottakból következik, hogy a testület, bármilyen is legyen annak jogi formája, amelyet az állam jogszabály által felelőssé tett olyan közszolgáltatásokért, amelyeket az állam felügyel és ennek okán sajátos hatáskörökkel ruházta fel ezeket, olyanokkal, amelyek a magánszemélyek közötti jogviszonyok keretein túlmennek, olyanak minősül, mint amelyekre az irányelv rendelkezéseinek közvetlen hatálya érvényesülhet.”

Összességében tehát megállapítható, hogy *a hatóság, más szervezet vagy testület meghatározása az esetek többségében meghatározó módon részese a jogszabálynak, és ezzel szoros összefüggésben a jogalkalmazásnak, jogérvényesítésnek.* A közösségi jog a tagállam számára nem írja elő, milyen rendszerben, milyen hatásköri vagy szervezeti kereteket megtartva alakítsa ki a végrehajtás feltételeit, csupán azt várja el, hogy a rendszer működőképes legyen. Hogy ez országos, regionális, területi vagy helyi, állami vagy önkormányzati, vagy más szervezeti keretek között valósul meg, az nem lehet az EU által előírt szempont. Ugyanakkor *a környezeti célok elérése, nem egy esetben akár egyértelműen meghatározható eredmények elérése viszont alapvető követelmény.* Olyan hatósági, szervezeti rendszer kell tehát, ami ezt képes megvalósítani. Mindez az állampolgárok jogvédelme, illetve a jogbiztonság szempontjából is megközelíthető és megközelítendő. Számos ügyben nem is csupán a környezetvédelmi, hanem sokkal általánosabb közigazgatási eljárási kérdésekre is figyelemmel kell lenni, mint pl. a bizonyítási kötelezettség vagy az egyértelmű, átlátható, megalapozott döntéshozatal. Ugyancsak a jogalanyok megfelelő jogvédelme, a garanciális szempontok indokolják, hogy a hatóság fogalmát kiterjesztően értelmezzük, ide sorolva azon szervezeteket – vagy akár magánszemélyeket is – amelyek úgy gyakorolnak közszolgáltatásokat, hogy ehhez az államtól sajátos hatalmi jogosítványokat kapnak.

# FELELŐSSÉGI SZABÁLYOK

## I. Felelősségről a másodlagos jogban

*A felelősségi szabályok rendszere szerves részét képezi tulajdonképpen minden jogi szabályozásnak. Bármely előírás végrehajtása, kikényszerítése akkor hatékony ugyanis, ha elmaradása esetére szankcióval fenyegeti a kötelezettet. Ezen felelősségi szabályok különböző helyen és különböző cizelláltsággal, de valamennyi közösségi jogforrásban, mint kapcsolódó szankciók megtalálhatóak. Látszólag azonban szerény mértékű és szűkszavú, bár garanciális jelentőségű szabálytömegekről beszélhetünk. A közösségi szabályok megkövetelik, hogy a tagállam biztosítsa a hatékony jogérvényesítés feltételeit, márpedig ezek sorába a felelősség is beletartozik. A hazai jogban is ez a helyzet, akár a szabálysértési, akár a büntetőjogi vagy polgári jogi felelősséget tekintjük, hiszen azok is minden környezetvédelmi szabályozási területhez kapcsolódnak, mintegy kiegészítve az adott jogszabály rendelkezéseit, annak ellenére, hogy nem kerültek közvetlenül beillesztésre minden egyes szabályba. Így a hipotézis és diszpozíció mellett megjelenik a szankció, noha nem azonos helyen, mégis egységet alkotva. A hatékony jogérvényesítésre, ezen belül a felelősségre való utalás a közösségi jogszabályokban különféle módon jelenik meg, és nyugodtan mondhatjuk, hogy az utóbbi időben a szóhasználat is érezhetően erőteljesebbé válik.*

Harminc évvel ezelőtt fogadta el a Közösség a hulladékgazdálkodást máig meghatározó – azóta megújult – keretszabályt,<sup>355</sup> amelynek vonatkozó rendelkezése sok más környezetvédelmi irányelvben hasonló módon található: „13. cikk: A tagállamok hatályba léptetik azokat a rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek az értesítéstől számított 24 hónapon belül megfeleljenek.”

A későbbiekben tovább pontosítják az elvárásokat – jellemzőnek tekinthetjük a hulladékégetés irányelvét:<sup>356</sup> „21. cikk: (1) A tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ezen irányelvnek legkésőbb 2002. december 28-ig megfeleljenek.”

A Hatodik Akcióprogram megvalósulását jobban szolgálják a legfrissebb irányelvek, mint például az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló irányelv,<sup>357</sup> melynek záró követelményei között sokkal direktebb megfogalmazást találhatunk. „15. cikk, Szankciók: A tagállamok meghatározzák az ezen irányelv alapján elfogadott nemzeti jogszabályaik megsértése esetén alkalmazandó szankciókat. A megállapított szankcióknak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.”

Ha összefoglaljuk a fentieket, akkor világossá válik, hogy a végrehajtás nem állhat meg annál, hogy meghatározatlan kereteket adnak a jogalkotásra, hanem szükség van további szabályozásra, sőt a közigazgatás beavatkozása is nélkülözhetetlen, és lám,

355 A Tanács 1975. július 15-i 75/442/EGK irányelve a hulladékokról

356 Az Európai Parlament és a Tanács 2000. december 4-i 2000/76/ek irányelvét a hulladékok égetéséről

357 Az Európai Parlament és a Tanács 2002/96/EK irányelve (2003. január 27.) az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól

már tartalmi követelményeket is kapunk, a jogharmonizációs szabályok között pedig feltétlenül szerepet kell kapnia a szankcióknak is.

## II. A közösségi felelősségi rendszer kialakítására tett kísérletek

A tagállammal szembeni hatékony jogalkalmazásra vonatkozó elvárás mellett a *közösségi felelősségi szabályok önálló megjelenése* az utóbbi évtized terméke, azzal egyidejűleg, ahogyan a jogalkalmazás ellenőrzése, illetve erősítése egyre inkább az érdeklődés homlokterébe került. Ahogyan a Hatodik Akcióprogram jelzi, nem elegendő jogszabályokat alkotni, azokat alkalmazni is kell, márpedig az alkalmazás egyik alapvető területe lehet, az együttműködés, önszabályozás, ösztönzés mellett, éppen a felelősség kiterjedtebb és erőteljesebb alkalmazása. Ugyanakkor továbbra is ellentmondó annak megítélése, mennyire lehetséges a felelősség közösségi szintű rendezése, tekintve az egyes tagországok egymástól igencsak különböző szabályozásait.

Mindezen kétélyek ellenére hosszas előkészítő munka után *2004 tavaszán született meg az ún. felelősségi irányelv*.<sup>358</sup> A jogalkotás kezdeti tervei jobbra kártérítési felelősségi szabályok kialakítására irányult – ez volt a helyzet egészen az ezredfordulóig –, végezetül azonban egy inkább közigazgatási típusú felelősségnek mondható irányelv készült, amelyben azonban számos olyan elem jelenik meg, amelyik hasznosítható más felelősségi területeken is. Maga a preambulum ezt a következőképpen tisztázza: „Ez az irányelv nem alkalmazandó személyi sérülés, magántulajdonban keletkezett kár vagy gazdasági veszteség esetén, és nem érinti az ilyen típusú károokra vonatkozó jogokat” (14. pont).

Az irányelv kiemelt fontosságúnak tekinti a *beavatkozási lehetőségek egységesebb kezelését*, hiszen, amint a preambulum kiemeli: „(1) Sok a szennyezett természeti terület a Közösségen belül, amelyek lényeges egészségügyi kockázatot jelentenek, a biológiai sokféleség csökkenése pedig drámai módon felgyorsult az utóbbi évtizedekben. A cselekvés elmulasztása növelheti a szennyezett természeti területek számát, és a biológiai sokféleség még jelentősebb csökkenését eredményezheti a jövőben. A környezeti károk lehetőség szerinti megelőzése és helyreállítása hozzájárul a szerződésben megfogalmazott közösségi környezetvédelmi politika célkitűzéseinek és alapelveinek végrehajtásához. A kár helyreállításának módját illető döntés során figyelembe kell venni a helyi környezeti viszonyokat.”

Bírósági esetjog az irányelvvel kapcsolatban jelenleg még nincs, azonban várhatóan számos problémát vet majd fel alkalmazása, ahogyan azt már most előrevetíti néhány dokumentum:<sup>359</sup>

„59. A jelen ügyben nincs jelentősége annak, hogy a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv tartalmaz-e különös rendelkezéseket, mivel az átültetési határidő csak 2007. április 30-án jár le, és az irányelv nem alkalmazandó olyan károokra, amelyeket

358 A Tanács és a Parlament 2004/35. sz. irányelve a környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről

359 Juliane Kokott főtanácsnok indítványa (2007. február 8.) C–252/05. sz. ügy The Queen (a Thames Water Utilities Limited kérelmére) kontra South East London Division, Bromley Magistrate's Court érintett fél: Environment Agency

az ezen időpont előtt bekövetkezett kibocsátások vagy események okoztak. Az irányelvnek a jelen ügyben a szennyvízkifolyásra történő alkalmazása ezért kizárt. Erre az irányelvre a felek nem is hivatkoztak.

60. A jövőben azonban valószínűleg felmerül a kérdés, hogy az általános hulladékjog hogyan viszonyul a 2004/35 irányelv 2. cikke 1. pontjának b) és c) pontjában meghatározott vizekben vagy földben okozott károkhoz. Ezek a károk a 6. és ezt követő cikkek szerint kárfelszámolási kötelezettséget váltanak ki, amelyek a hulladék újrahasznosítására vagy ártalmatlanítására vonatkozó kötelezettséghez képest különleges jellegű kötelezettségek lehetnek.”

Az önálló közösségi felelősségi szabályok megalkotására tett más kísérletek sorsa is nehezen alakul. A büntetőjogi felelősségi szabályozás alakulása egy jelenleg is zajló, le nem lezárt folyamat. A Közösség a büntetőjogi felelősség irányába tett lépései közül az első egy irányelvtervezet.<sup>360</sup> Ezt követően egy tanácsi kerethatározat<sup>361</sup> került elfogadásra. Ennek elsődleges oka a magas szintű védelem biztosítása volt, amelynek ellene mond, ha a tagállamokban a közösségi jog szabályainak megsértése különböző szinten jár jogkövetkezményekkel. A probléma tehát hangsúlyozottan a közösségi jogi követelmények megsértésére koncentrálható. Ugyanakkor tehát indokolt a nagyobb szigorú mutató büntetőjogi felelősség alkalmazása.

A Bizottság azonban az irányelv jogi formáját tartotta volna szükségesnek, mint ami nagyobb hatékonyságot és egyben a környezetvédelmi jogalapra utalást jelentett volna, ezért megtámadta a kerethatározatot. 2005 őszén született a Bíróság ítélete,<sup>362</sup> amely a nem megfelelő felhatalmazás miatt megsemmisítette a kerethatározatot. Az irányelv előterjesztésekor a Tanács már kifejezte fenntartásait, amint azokat a kerethatározat preambuluma is tartalmazta, mondván:

„(7) A Tanács megvizsgálta az előterjesztést, és arra a következtetésre jutott, hogy az ennek elfogadásához szükséges többség nem érhető el. A többség szerint ugyanis a tervezet túlterjeszkedett azon a hatáskörön, melyet az EK-t létrehozó szerződés a Közösségnek tulajdonít.”

A Bizottság ellenben a Bíróság elé terjesztett keresetében azt húzza alá:

„19. Noha nem tekinti úgy, hogy a Közösség jogalkotásának büntetőjogi ügyekben általános hatásköre lenne, mégis a jelzett jogalkotásra van felhatalmazás, mégpedig a 175. cikk értelmében, megkívánva azt, hogy a tagállamok fogadjanak el büntetőjogi intézkedéseket a Közösség környezetvédelmi jogszabályainak megsértése eseteire, mert úgy ítéli meg, hogy ez szükséges a jogalkotás hatékonyságának biztosításához. A nemzeti büntetőjog harmonizálása, különösen azon környezetvédelmi jogsértések esetében, amelyekhez büntetőjogi következményeket fűzne, a kérdéses közösségi politika segítségére szolgálnak.”

360 (COM [2001]139 final)

361 A környezet büntetőjog általi védelméről szóló, 2003. január 27-i 2003/80/IB tanácsi kerethatározat

362 C-176/03. sz. ügy, Bizottság kontra az Európai Unió Tanácsa, 2005. szeptember 13. (ECR. 2005 I-07879)

A Bíróság ítéletének lényege a nem megfelelő felhatalmazás miatti megsemmisítés volt, amely azonban nem jelenti azt, hogy ne lehetne ilyen témakörben közösségi jogszabályt hozni. A Bíróság tehát a keresetben előterjesztettek szerint megsemmisítette a kerethatározatot, mint amely nem a megfelelő elsődleges jogi felhatalmazást választotta jogalapot. Az esettel kapcsolatol további részleteket tárgyaltuk a 'Elvek' fejezetben, a szubszidiaritás elve alatt.

Mindenesetre a Bíróság ítélete alapot adott ahhoz, hogy a Bizottság újabb kísérletbe kezdjen<sup>363</sup> egy a közösség tagországaiban érvényesülő környezetvédelmi büntetőjogi minimumszabály kidolgozására, amely irányelvtervezetet a Parlament is elfogadta.<sup>364</sup> A tervezet igen kiterjedt cselekményi kör szándékos vagy gondatlan elkövetését rendelné büntetni, a jogi személyek által elkövetett cselekményeknél külön kiemelve például azt az esetkört, amikor a felügyelet vagy ellenőrzés hiánya tette lehetővé, hogy a jogi személynek alárendelt személy a jogi személy javára a bűncselekményeket elkövesse. Az irányelv elfogadása és érvényesülése kétségtelen előrelépést jelentene a hatékony környezetvédelmi jogérvényesítés területén.

Büntetőügyekkel kapcsolatban született azonban már nem egy ítélet a Bíróság előtt, amely nem a közösségi felelősség kérdését tárgyalta, hanem a tagországok által a hatékony jogalkalmazás érdekében érvényesíthető felelősség kereteivel foglalkozott. Egy előzetes döntéshozatal iránti eljárásban<sup>365</sup> egy jogi személy képviselőjét, Antonio Nisellit engedély nélkül végzett hulladékszállítás bűncselekményével vádolják, mikor a cég bontott gépekből származó vashulladékot szállító vontatóját a pénzügyőrség ellenőrzése hulladékazonosító nyomtatvány nélkül fogja el. A Bizottság az eljárással kapcsolatban – más esetekhez hasonlóan<sup>366</sup> megjelenő megfogalmazással – az alábbi általános, de adott ügyre is vonatkozó megállapításokat tette:

„29. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy egy irányelv önmagában nem keletkeztethet magánszemélyre vonatkozó kötelezettséget, így magánszeméllyel szemben nem is lehet hivatkozni rá (l. különösen a C-343/98. sz., Collino és Chiappero ügyben 2000. szeptember 14-én hozott ítélet [EBHT 2000. I-6659.] 20. pontját). Ugyanígy: egy irányelv önmagában, a végrehajtására valamely tagállamban elfogadott jogszabálytól függetlenül nem állapíthatja meg és nem is súlyosíthatja azon személyek büntetőjogi felelősségét, akik a rendelkezéseit megsértik (lásd különösen a 80/86. sz., Kolpinghuis Nijmegen ügyben 1987. október 8-án hozott ítélet [EBHT 1987. I-3969.] 13. pontját és a C-168/95. sz. Arcaro-ügyben 1996. szeptember 26-án hozott ítélet [EBHT 1996. I-4705.] 37. pontját).

30. Mindazonáltal jelen esetben kétségtelenül igaz, hogy az A. Niselli elleni büntetőeljárás alapjául szolgáló tett az elkövetés idején adott esetben még büntetőjogilag szankcionálható cselekménynek minősülhetett. Ilyen körülmények között pedig felesleges annak latolgatása, hogy a 75/442 irányelv

363 COM(2007)0051

364 A kötet lezárásakor aktuális utolsó információkat a Tanács 9543/08. sz. dokumentuma tartalmazza (Intézményközi referenciaszám: 2007/0022 (COD)), 2008. június 2.

365 C-457/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Tribunale penale di Terni (Olaszország) terjesztette elő, Antonio Niselli büntetőügyében, 2004. november 11. (ECR 2004 I-10853).

366 C-235/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, előterjesztette Tribunale di Gela (Olaszország) Marco Antonio Saetti és Andrea Frediani büntetőügyében, 2004. január 15. (ECR 2004 I-01005)

alkalmazása tekintetében milyen következmények adódhatnak a büntetések törvényességének elvéből (lásd e tekintetben a C-304/94., C-330/94., C-342/94. és C-224/95. sz., Tombesi és társai ügyben 1997. június 25-én [EBHT 1997. I-3561.] hozott ítélet 43. pontját).”

### III. Felelősség a Közösség irányában

A felelősségi rendszer kialakulásának másik vetülete a *Közösség felé érvényesülő felelősség*, amelynek keretei az EK Szerződésben jelentek meg a jelenlegi 228. cikkelyben.

„(1) Ha a Bíróság megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette az e szerződésből eredő valamely kötelezettségét, az adott államnak meg kell tennie a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.”

A Bíróság esetjogának zömét ezen felelősségnek, azaz a Szerződésből eredő kötelezettségek megszegésének megállapítása teszi ki. Ez az állítás igaz a környezeti esetekre is. Nem csupán a Szerződés, illetve a közösség egyes szervei által kibocsátott jogforrásokba ütköző cselekedet von maga után a Közösség felé fennálló felelősséget. A Bíróság a C-239/03. sz. ügyben<sup>367</sup> megállapította a tagállam felelősségét olyan kötelezettség megszegéséért, ami egy olyan nemzetközi egyezményből, illetve jegyzőkönyvből származott, amelyhez a tagállam nem, csupán a Közösség csatlakozott:

„26. A Bíróság ezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamok a közösségi rendszerben a megállapodás megfelelő teljesítéséért felelősséget vállaló Közösség felé fennálló kötelezettségeiket teljesítik a közösségi intézmények által kötött megállapodásból származó kötelezettségvállalások tiszteletben tartásával (a fent hivatkozott Demirel-ügyben hozott ítélet 11. pontja, továbbá a Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet 15. pontja.)

[...]

„29. Tekintettel arra, hogy az Egyezmény és a Jegyzőkönyv a közösségi jogszabályok által nagymértékben lefedett területen keletkezett jogokat és kötelezettségeket, közösségi érdek, hogy mind a Közösség, mind a tagállamok tiszteletben tartsák a fenti okmányokból származó kötelezettségvállalásokat.

30. Önmagában az a körülmény, hogy a jelen eljárás tárgyát képező, tengervízbe történő édesvíz- és hordalékkibocsátással kapcsolatosan még nem született közösségi jogszabály, nem vonhatja kétségbe a fenti megállapítást.

31. A fentiekből az következik, hogy az Egyezmény 4. cikke (1) bekezdésének és 8. cikkének, továbbá a Jegyzőkönyv 6. cikke (1) és (3) bekezdésének a sóstóba irányuló édesvíz- és hordalékkibocsátásra történő alkalmazása akkor, amikor az ilyen kibocsátásokra vonatkozóan nincsen specifikus közösségi jogszabály, a közösségi rendszerbe tartozik, tekintettel arra, hogy a fenti cikkek a Közösség és a tagállamok által megkötött vegyes megál-

<sup>367</sup> C-239/03. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2004. október 7. (ECR 2004 I-09325)



lapodásokban szerepelnek, és a közösségi jog által nagymértékben lefedett területre vonatkoznak. Az EK 226. cikk alapján megkeresett Bíróság ezért hatáskörrel rendelkezik annak megállapítására, hogy valamely tagállam a fenti kötelezettségeit teljesíti-e.”

*A felelősség megállapítását sokféle körülmény alapozhatja meg.* A tagállam aktív magatartása, amikor valamilyen közösségi jogszabályba ütköző aktust hajt végre, ugyanakkor passzivitása is, amikor elmulaszt valamely közösségi jog által előírt magatartást. Ez a magatartás lehet egyedi, amikor egy megmozdulást, például egy jogszabály átvételét, vagy egy cselekvést, például egy vizsgálatot, engedélyezési eljárást mulaszt el, lehet ezek sorozata, mint a nem egységes jogalkalmazás, de lehet bevett gyakorlat is adott országban. A tagállam magatartása, mulasztása lehet teljesen vagy részlegesen jogellenes, sérthet egy vagy több közösségi szabályt, fő- vagy mellékkötelezettséget, ütközhet kifejezett rendelkezésbe vagy általános előírásba, illetve célba. Megalapozhatja felelősségét saját aktusa, de felelős polgárai, illetve a területén lévő személyek cselekedeteiért és mulasztásáért is. Nézzünk néhány példát ezekre az Európai Bíróság gyakorlatából.

Adott ügyben<sup>368</sup> a Bizottság Görögország marasztalását kérte a Bíróságtól, mivel nem fogantatott megfelelő intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a Heraklion prefektúra területén lévő „Péra Galini” hulladéklerakóban a hulladék hasznosítása vagy ártalmatlanítása az emberi egészség, a víz, a levegő, a talaj, a növény- és állatvilág veszélyeztetése, valamint kellemetlen zaj vagy szag okozása nélkül történjék, továbbá amiatt, hogy a létesítménynek olyan működési engedélyt adott, amely nem tartalmazza a szükséges információkat.

„21. Bevezetésképpen arra kell utalni, hogy noha az irányelv 4. cikkének (1) bekezdése nem határozza meg tartalmilag pontosan azokat az intézkedéseket, amelyek az emberi egészség vagy a környezet károsítása nélküli hulladékártalmatlanítás biztosításához szükségesek, az irányelv az elérendő cél tekintetében kötelező a tagállamokra nézve; mindemellett az ilyen intézkedések szükségességének megítélését illetően mérlegelési jogkört biztosít számukra (lásd a Bíróság C-365/97. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1999. november 9-én hozott ítéletének [EBHT 1999. I-7773.] 67. pontját).

22. Ezért főszabály szerint abból, hogy valamely helyzet nem felel meg az irányelv 4. cikk (1) bekezdésében meghatározott céloknak, nem lehet közvetlenül arra következtetni, hogy az érintett tagállam szükségszerűen megszegte az e rendelkezésből eredő azon kötelezettségeit, hogy elfogadja az emberi egészség vagy a környezet károsítása nélküli hulladékártalmatlanítás biztosításához szükséges intézkedéseket. Az ilyen helyzet hosszabb időn keresztül való fennállása – különösen ha a környezet jelentős károsodásához vezet, és az illetékes hatóságok nem avatkoznak be – utalhat arra, hogy a tagállamok túllépték a rendelkezés által részükre biztosított mérlegelési jogkört (a fent hivatkozott, Bizottság kontra Olaszország ítélet 68. pontja).”

368 C-420/02. sz. ügy, Bizottság kontra Görög Köztársaság, 2004. november 18. (ECR 2004 I-11175)

Az esetben a Bizottság az alábbi érvekkel a szabály bizonytalan, mérlegelés-től függő tartalma ellenére képes volt bizonyítani Görögország kötelezettségszegését, akinek ellenérvei hatástalanok maradtak, így az ügyben marasztaló ítélet született.

„25. E tekintetben meg kell állapítani, hogy a Görög Köztársaság nem vitatja, hogy a „Péra Galini” hulladéklerakóban az emberi egészség veszélyeztetésére és a környezetet károsítására alkalmas hulladékokat tárolnak.

26. Ezenkívül megállapítandó, hogy az érintett terület ellenőrzésének eredményei miatt már 1998 óta ismert volt, hogy a „Péra Galini” hulladéklerakó működése környezetszennyezési forrás, és veszélyezteti a lakosok egészségét.

27 Ugyanabban az évben a Heraklioni Fellebviteli Bíróság egyik határozatában – amelyben megállapították a létesítmény működése jogellenességét, és elrendelték a „Péra Galini” hulladéklerakóban való hulladékelhelyezés megszüntetését – a környezetre és az emberi egészségre vonatkozó veszélyeket állapítottak meg.

28. A 2002. január 23-án készített vizsgálati jelentésből kiderül, hogy a görög hatóságok intézkedései ellenére a szivárgó vizet az erre a célra épített fal nem fogja fel; a víz egy patakon át a tengerbe ömlik.”

Spanyolország a „Valencia–Tarragona-vasútvonal Las Palmas–Oropesa szakasza Vasúti pálya” projekt vonatkozásában nem készített környezeti hatásvizsgálatot, azaz egy konkrét cselekvést mulasztott el. Spanyolország többek között azzal védekezett, hogy a hatóságok jóhiszeműen jártak el, a spanyol nyelvű szöveg alapján nem tudták, hogy hatásvizsgálat köteles beruházást végeznek. A Bíróság elutasította az érvet:

„58. Egyébiránt az a körülmény, hogy a spanyol hatóságok jóhiszeműen jártak el, szintén nem bír jelentőséggel. Az állandó joggyakorlatnak megfelelően ugyanis a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset objektív jellegű, és az a tény, hogy a felrótt kötelezettségszegés a közösségi jogi rendelkezések helytelen tagállami értelmezéséből ered, nem akadályozhatja meg a Bíróságot a kötelezettségszegés megállapításában (lásd a Bíróság C–73/92. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 1993. november 17-én hozott ítéletének [EBHT 1993. I–5597.] 19. pontját).”<sup>369</sup>

Ugyancsak a környezeti hatásvizsgálat elmulasztása miatt indult Olaszország ellen az az eljárás,<sup>370</sup> ahol a Bizottság egy igencsak lényeges mellékkötelezettség elmulasztását is számonkérte az alperesen. A Bíróság amellet, hogy marasztalta a hatásvizsgálati eljárás elmaradásáért, marasztalta Olaszországot amiatt is, hogy az engedélyezési eljárás során figyelmen kívül hagyta a nyilvánosság részvételét garantáló szabályokat, olyan kötelezettségszegést is megállapítva, amire a Bizottság nem is hivatkozott.

„61. A jelen ítélet fenti 56. pontjában említett, a tevékenység megkezdésére vonatkozó nyilatkozatot, amelyre az égetőmű harmadik vonala adott okot, tekintettel a jellemzőire, és különösen a tartományi hatóságoknak jutó sze-

369 C–227/01. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2004. szeptember 16. (ECR 2004 I–08253)

370 C–255/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. július 5. (ECR 2007 I–05767)

repre, a 2000/76 irányelv értelmében vett új engedély iránti kérelemhez kell hasonlítani.

62. Mint illet, az említett nyilatkozatot hozzáférhetővé kell tenni a nyilvánosság számára, legalább egy helyen, megfelelően hosszú időn keresztül ahhoz, hogy az illetékes tartományi hatóságoknál észrevételeket lehessen tenni, a számukra annak ellenőrzése érdekében előírt 90 napos határidő lejárta előtt, hogy a vizsgálat lefolytatásához szükséges jogi feltételek teljesülnek-e. Márpedig tény, hogy a 2000/76 irányelv 12. cikke (1) bekezdésének rendelkezéseit figyelmen kívül hagyva a szóban forgó nyilatkozat semmilyen nyilvánosságra hozatali intézkedésnek nem képezte tárgyát.

63. Ráadásul az érintett tartomány által az égetőmű harmadik vonalára vonatkozóan hozott különböző határozatokat, vagyis a jelen ítélet 57. pontjában említett indítás megtiltását és engedélyezést sem bocsátották a nyilvánosság rendelkezésére, ellentétben ugyanezen cikk előírásaival.

64. Az előzőekre tekintettel meg kell állapítani, hogy az Olasz Köztársaság – mivel az égetőmű harmadik vonala tevékenységének megkezdésére vonatkozó nyilatkozatot nem tette a nyilvánosság számára hozzáférhetővé legalább egy helyen, megfelelően hosszú időn keresztül ahhoz, hogy az illetékes hatóság döntése előtt észrevételt lehessen tenni, és mivel nem bocsátotta a nyilvánosság rendelkezésére az e nyilatkozatra vonatkozó határozatokat, hozzájuk csatolva az engedély egy példányát – nem teljesítette a 2000/76 irányelv 12. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.”

A felelősség megállapításának, megelőzésének, illetve szankcionálásának lehet eszköze a károkozás, illetve a kárveszéllyel járó tevékenység végzésének engedélyhez kötése. Ebben az esetben a kárveszély maga is szankciót von maga után, ugyanakkor a vétlen, eshetőlegesen bekövetkező szennyezés esetén egyszerűsíti a károkozó kiltének kiderítését. Ugyanakkor a közigazgatási jogelleneséget az engedély léte elhárítja, a kár bekövetkeztével azonban a károkozás ténye önmagában jelent jogellenes magatartást, ami a kártérítés megállapításához a jog szerint szükséges.<sup>371</sup>

„65. A mezőgazdasági létesítmények vonatkozásában Írország úgy véli, hogy bizonyos mezőgazdasági létesítményekből származó, fertőző folyadékszivárgások nem akaratlagosak, az esetek jelentős részében pedig véletlenek. Noha elismeri, hogy az irányelv rendelkezéseinek értelmében előzetes engedélyezésre lehet szükség azon helyek vonatkozásában, ahol kibocsátásra lehet számítani, a nem szándékos vagy véletlenszerű kibocsátások esetében a megfelelő lépés az, ha a felelős személyektől a helyzet lehető legjobb orvoslását kéri, és adott esetben pénzbírságot szabnak ki.

[...]

72. A mezőgazdasági létesítményekből származó kibocsátások engedélyzési rendjének hiánya tekintetében ugyancsak helyt kell adni a Bizottság kifogásának. E vonatkozásban Írország és a Bizottság egyaránt elismerik, hogy az ír vízi környezetbe ömlő szennyező anyagok tekintélyes hányada (az összes tápanyagtartalom minimum 30 %-a, a foszfor tekintetében belső vizekre vonatkozóan pedig egészen 73 %-a) a gazdaságokból származik.

371 C-282/02. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2005. június 2. (ECR. 2005 I-04653)

73. Ezenfelül, válaszul a Bizottság azon érvére, amely szerint valamely személy felróható tette és a vízszennyezés között szükségképpen fennálló okozati és előreláthatósági kapcsolat foszforszennyezés esetén abban az esetben állapítható meg, ha azt állandó mezőgazdasági létesítmény bocsátja ki, Írország elismeri, hogy valamely előzetes engedélyezés az irányelv rendelkezései értelmében előírt lehet olyan helyek vonatkozásában, ahol ilyen kibocsátás várható.

74. Amint azt mind a Bizottság, mind pedig Írország elismerte, ha nincs is előírva az engedélyezés a mezőgazdasági létesítményekből származó kibocsátások tekintetében, nem vitatható, hogy ilyen engedélyezés szükséges legalább abban az esetben, ha szennyező vízbeömlések várhatók. Márpedig, mivel egyetlen mezőgazdasági létesítményből származó kibocsátás sincs ilyen engedélyezéshez kötve, következésképpen az állandó létesítmények, köztük azok, amelyek esetében kibocsátások várhatók, sincsenek ilyen engedélyezési rendnek alávetve.

75. Ilyen körülmények között arra kell következtetni, hogy Írország, mivel nem vetette alá engedélyezésnek az állandó mezőgazdasági létesítményekből származó szennyező kibocsátásokat ott, ahol ilyen kibocsátások várhatók, nem tett eleget kötelezettségeinek.”

*A felelősségi rendszerek fontos részét képezik a mentesülés lehetőségei.* A fenti jogeset ennek egy esetét mutatja, ahol az ír jogszabály egy általános szennyezési tilalom megfogalmazása után lehetővé teszi a felelősség alóli mentesülést a vétlen fél számára.

„79. Hiszen az 1977. évi törvény 3. cikkének (1) bekezdése szerinti tilalmi rendszerhez ugyanazon cikk (3) bekezdése olyan záradékot fűz, amelynek értelmében valamennyi érdekelt mentesül a felelősség alól, amennyiben bizonyítja, hogy minden ésszerű óvintézkedést megtett annak megakadályozása érdekében, hogy a mérgező anyagok a vizekbe kerüljenek. Ezen rendszer megfelelő alkalmazását a jogi hatóságok (11. cikk) és az önkormányzatok (12. cikk) megillető hatáskörök biztosítják. Ezen utóbbi cikk lehetővé teszi az önkormányzatok számára, hogy a szennyezési forrásokért felelős személyeket felszólíthassák a szennyezés elleni harc érdekében különleges intézkedések foganatosítására. Ugyanakkor a hivatkozott törvény egyáltalában nem tesz említést a minőségi célkitűzésekről vagy a vizek szennyezettségének csökkentését célzó programokról.”

A Bíróság álláspontja azonban az, hogy önmagában a felelősség megalapítása, vétlenség esetére mentesüléssel a környezetvédelmi célok szempontjából nem jelent elegendő védelmet. A vétlenséget ugyan a károkozónak kell bizonyítania, valamint az eljáró hatóságok magatartási előírásokat is megfogalmazhatnak a károkozókkal szemben – vélhetően a már felállított magatartási szabályokkal az elvárhatóság fokát, illetve így a felróhatóság meglétét is emelhetik, azonban ezt a Bíróság nem tekinti kellően objektív, illetve objektívvá tehető mércének, amint ezt jelen ügyben szintén meg lehet állapítani.

„81. Továbbá, a rendszer hatásossága nagymértékben az önkormányzatok által a 12. cikk értelmében megtett felszólításokon nyugszik. Ugyanakkor ezen felszólításokat az egyes helyi önkormányzatok egyéni mérlegelés

alapján az egyes meghatározott helyzetekben teszik, bármilyen vízminőséggel kapcsolatos körülményre való hivatkozás nélkül, ami jelen törvényt hiányossá teszi. A törvénnyel meghatározott egységes körülmények hiánya nem biztosítja az irányelv homogén, átfogó és koherens alkalmazását. E tekintetben Írország viszonválaszának 8.3 pontjában jelzi is, hogy álláspontja szerint a felszólítási rendszer nem felel meg a 12. cikk szerinti engedélyezési rendszernek.

82. Végezetül, ami az 1977. évi törvény 3. cikkének (3) bekezdésében foglalt mentességi záradékot illeti, ezen cikk nem pontosítja az ilyen mentességhez elfogadandó intézkedések hatályát és természetét, valamennyi helyi önkormányzat számára meghagyva, hogy minden olyan alkalommal, amikor ez eset fennáll, értékelje az elfogadott intézkedések ésszerű jellegét. Ebből a nézőpontból az ilyen rendszer nem tekinthető egy valamennyi szennyezés-csökkentési aspektust előzetesen, egyértelmű, pontos és nem kétséges módon meghatározó rendszernek.

83. A fentiekből következik, hogy Írország nem teljesítette az irányelv 7. cikkének (2) bekezdésében foglalt engedélyezési rendszer megalkotására vonatkozó kötelezettségét.”

A kötelezettség, s ezzel együtt a felelősség megállapítása esetén a tagállamok egyedüli lehetősége a mentesülésre valamely kimentési ok bizonyítása. Egy újabb példa a Bíróság esetjogából az el nem fogadott kimentésekre az az eset,<sup>372</sup> ahol a tagállamot többek között egy szállodaépület szennyvízülepítő aknájából származó vízszennyezés miatt vonta perbe a Bizottság. Írország állította, hogy mind nemzeti szabályozása, mind pedig annak végrehajtása a közösségi jognak megfelelő, s hogy mindent meg is tett annak érdekében, hogy ezt érvényesítse. Egy konkrétan megjelölhető személy, saját polgára tehet arról, hogy erőfeszítései hiábavalóak.

„84. Végül, Írország arra hivatkozik, hogy több felszólító levelet is küldött ezen épület tulajdonosának, amelyekben megjelölte azokat az intézkedéseket, amelyeknek meg kell felelnie, az intézkedések összessége jelzi azon erőfeszítéseket, amelyeket annak érdekében tett, hogy az említett épületért felelős személyek teljesítsék a hivatkozott kibocsátásra vonatkozó engedélyben előírt feltételeket.”

A Bíróság azonban nem fogadta el ezt az érvet, hiszen az állam feladata jogkövetést nem tanúsító polgárainak rászorítása a jogszabályok betartására, s ezen tevékenységéért felelősséggel is tartozik, ami az állam vétkességénél szigorúbb felelősségét is jelenti egyben.

„95. Végül, Írország a Bizottság által előterjesztett bizonyítékok vitatása céljából nem hivatkozhat a szóban forgó épület tulajdonosainak rosszhiszeműségére.”

372 C-248/05. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2005. június 14. 2007. október 25. (ECR 2007 I-09261)

Egy, a védzáradék kapcsán már tárgyalta ügyben<sup>373</sup> Hollandia sajátos helyzetével és körülményeivel kívánt többek között mentesüléshez jutni adott jogszabályban lefektetett határértékek be nem tartása alól.

„99. A tárgyalás során a holland kormány felrótta még a Bizottságnak, hogy nem vette figyelembe a Hollandiára jellemző sajátos tényezőket, amelyek a népsűrűségből, a forgalom intenzitásából és a településeknek a közutak mentén való elhelyezkedéséből tevődnek össze.”

A Bizottság reakciója:

„103. A por egészségre gyakorolt lehetséges hatásainak állandósága nem minősül Hollandia sajátos problémájának. Az MNP ráadásul megjegyzi, hogy a pornak való hosszú távú expozíció egészségre gyakorolt hatása a korábbi becsléseknél körülbelül 10–15%-al alacsonyabb.

104. Ebből következően nemcsak a Holland Királyságnak, illetve nemcsak a Holland Királyságnak és a Belga Királyságnak, hanem számos tagállamnak szintén nehézségei vannak az 1999/30 irányelvben rögzített porkoncentrációs határértékek betartásával, és a Holland Királyság levegőtisztosítási problémája más tagállamokhoz képest különösebben nem jelentős, sőt azok valószínűleg kevésbé jelentősek nevezetesen a Belga Királyság problémáinál.”

Az Elsőfokú Bíróság az érvek mérlegelése után a Bizottság álláspontját fogadta el, és nem semmisítette meg a dízelüzemű gépjárművek porkibocsátásának határértékeit meghatározó nemzeti rendelkezésekről szóló Bizottsági határozatot.

„117. A holland kormány tehát nem bizonyította a területén jelentkező sajátos problémák létezését, amelyek szükségessé teszik a tárgyalási szakaszban lévő új harmonizált szabályok előzetes alkalmazását.

118. Nem lehet tehát megállapítani, hogy a Bizottság tévedett akkor, amikor az értesítő tagállam azon problémáját, amely a környezeti levegőben lévő porkoncentráció 1999/30 irányelv rögzített határértékeinek betartására vonatkozott, nem tekintette sajátosnak.”

Az EK Szerződés 228. cikkelyének második bekezdésében konkrét szankció is megjelenik a Bíróság ítéletében megállapított intézkedések elmulasztásának esetére.

„(2) Ha a Bizottság megítélése szerint az érintett tagállam nem tette meg ezeket az intézkedéseket, miután a tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére, indokolással ellátott véleményt ad, amelyben megjelöli, hogy az érintett tagállam mely pontokban nem tett eleget a Bíróság ítéletének.

Ha az érintett tagállam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem teszi meg a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, a Bizottság a Bírósághoz fordulhat. Egyúttal meghatározza az érintett tagállam által fizetendő átalányösszeg vagy kényszerítő bírság összegét, amelyet az adott körülmények között megfelelőnek ítél. Ha a Bíróság megállapítja, hogy az érintett tagállam nem tett eleget az ítéletében

373 T-182/06. sz. ügy, Holland Királyság kontra Bizottság, 2007. június 27. (ECR 2007 II-01983)

foglaltaknak, a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti.”

Az első olyan eset, ahol a Bíróság bírságot szabott ki a tagállamra, Görögország felelősségének megállapítása volt, a hulladékok ellenőrizetlen lerakása révén bekövetkező vízszennyezés miatt Kréta szigetén.<sup>374</sup> Az ügyben az első ítélet 1992-ben született megállapítva, hogy Görögország 1981 óta jogsértésben van. A határozat kimondta a kötelezettségszegést és megállapította Görögország feladatait.

„11. A C–45/91. ügyben a Bíróság megállapította, hogy a Görög Köztársaság nem teljesített a 75/442. irányelv 4. és 6. cikkének, illetve a 78/319. irányelv 5. és 12. cikkének követelményeit.”

A bírságkiszabás alapjául szolgáló eljárásban megállapították, hogy az eredeti ügy három tételéből két esetben még az eljárás időpontjában is megvalósul a jogsértés, míg egy esetben nem állapítható meg a tényleges helyzet. Elsőként tehát tisztázni kellett a jogi helyzetet, majd a tényállást:

„51. Az előzőekből megállapítható, hogy mindazok a kötelezettségek, amelyek a Görög Köztársaságtól elvárhatóak a 75/442. irányelv 4. és 6. cikkének, illetve a 78/319. irányelv 5. és 12. cikkének megvalósítására, még most is fennállnak.

[...]

71. Megállapítható hogy a Görög Köztársaság nem teljesítette a C–45/91. ítélet követelményeit, amennyiben még most sem valósítja meg a 75/442. irányelv 4. cikkének követelményét, tehát olyan intézkedések elfogadását, amelyek biztosítanák, hogy Chania területén a hulladék lerakása az emberi egészség veszélyeztetése és a környezet károsítása nélkül valósuljon meg.

[...]

74. Tekintettel arra, hogy nem áll rendelkezésre erre vonatkozó információ, nem bizonyítható, hogy a Görög Köztársaság nem teljesítette volna a 78/319. irányelv 5. cikkéből fakadó kötelezettségét a mérgező és veszélyes hulladékok Chania területén való ártalmatlanítása kapcsán

[...]

77. Ebből következik, hogy a Görög Köztársaság ugyancsak nem teljesítette a C–45/91. ítélet követelményeit, amennyiben még most sem valósítja meg a 75/442. irányelv 6. cikkének és a 78/319. irányelv 12. cikkének követelményét, tehát a hulladékgazdálkodási terv, illetve a mérgező és veszélyes hulladékokkal kapcsolatos tervezés kötelezettségét.”

A fennmaradó kérdések most már a felelősség alkalmazásának feltételeire és következményeire vonatkoznak, amelyek tisztázására nézve valójában ez az ügy jelentette az első lehetőséget, hiszen ez volt az első bírságlósi eljárás a közösségi joggyakorlatban:

„82. A Szerződés 171. cikke nem határozza meg az a határidőt, amely alatt az ítéletnek meg kellene felelni. Ugyanakkor, az ítélkezési gyakorlat szerint, a közösségi jog azonnali és egységes alkalmazásának fontossága azt jelenti, hogy a jogkövetés folyamatát azonnal meg kell kezdeni és befejezni

374 C–387/97. sz. ügy, Bizottság kontra Görög Köztársaság, 2000. július 4. (ECR 2000 I–05047)

amilyen gyorsan csak lehet (C-131/84 *Commission v Italy* ügy [1985] ECR 3531, 7. bekezdés, C-169/87 *Commission v France* ügy [1988] ECR 4093, 14. bekezdés, és C-334/94 *Commission v France*, fentebb idézett ügy).

[...]

84. A Szerződés rendelkezéseinek hiányában a Bizottság elfogadhat irányelveket arra vonatkozóan, hogy az egységnyi összegeket vagy bírságokat, amelyeket a Bíróságnak szándékozik javasolni, miként kell kiszámolni, különös figyelemmel a tagállamok közötti egyenlő elbánás biztosítására.

85. A 96/C 242/07 Memorandum azt tartalmazza, hogy a bírság vagy büntetés összegéről szóló határozat legyen figyelemmel az alapvető célra, tehát a közösségi jog hatékony kikényszerítésére. A Bizottság ezért azt javasolja, hogy az összeget három kritériumra alapozva kell meghatározni: a jogsértés súlyossága, a jogsértés időbeli terjedelme és annak várható elrettentő hatása a jogsértés folytatására vagy további jogsértésekre nézve.”

Tekintettel azonban arra, hogy az eredeti jogsértő helyzet alapvetően nem változott, Görögország tehát nem hajtotta végre a Bíróság eredeti határozatát, ebben az ügyben a Bíróság végül a jogsértő helyzet megszüntetéséig napi 20 000 euró bírságot állapított meg.

Egy szintén vízszennyezéses ügyben Spanyolországgal szemben született ítéletben is szépen nyomon követhető a felelősségi következmények, a bírságkiszabás alakulásának gondolatmenete:<sup>375</sup>

„35. Az eddigi megfontolások fényében megállapítható, hogy amiért nem tették meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a spanyol területen lévő belvízi fürdővizek minősége megfeleljen az Irányelv 3. cikke alapján meghatározott határértékeknek, illetve a 4. cikk szerinti elvárásoknak, a Spanyol Királyság nem teljesítette a Bíróság Bizottság kontra Spanyolország ítéletében foglaltakat, ennek megfelelően megsértette az EK Szerződés 228. cikke szerinti kötelezettségét.

[...]

42. Valójában a pénzügyi büntetés várhatóan arra ösztönzi a jogsértés állapotában lévő tagállamot, hogy a jogsértést szüntesse meg, amilyen gyorsan csak lehetséges. A pénzügyi büntetés meghatározása érdekében ebben az esetben elsősorban figyelembe kell venni a javasolt büntetés gyakoriságát; másodsorban azt, hogy az összeg maradjon azonos, vagy csökkenjen; harmadszor az összeg pontos kalkulációját.

[...]

49. Ezen körülmények között az a büntetés, amely nem veszi figyelembe azt a fejlődést, amit a tagállam megtehetett annak érdekében, hogy megfeleljen kötelezettségeinek, az részben nem felel meg a kérdése körülményeknek, részben pedig nem arányos a feltárt jogsértéssel.

[...]

52. Az összeg nagyságát illetően, az alapvető kritérium, amit számításba kell venni, elviekben a jogsértés időbeli terjedelme, súlyosságának mértéke és a tagállam képessége arra, hogy fizessen (lsd. Bizottság kontra Görögország, 92. pont).

<sup>375</sup> C-278/01. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2003. november 25. (ECR 2003 I-14141)



[...]

62. Következésképpen a Spanyol Királyságot arra kell kötelezni, hogy fizessen a Bizottságnak, az EK saját költségvetésébe, egy 624 150 euró pénzügyi büntetést évente és a spanyol belföldi fürdővizek 1 %-ra vetítve, amelyek esetében a határértékeknek való meg nem felelést megállapították ez évtől addig az ideig, amíg a jelen ítéletet követő első fürdési szezonban a víz minősége eléri a követelményeket, amelyeket a Bizottság kontra Spanyolország ügyben is megállapítottak.”

#### IV. Ideiglenes intézkedések

*Külön esetként jelentenek a felelősség keretein belül a Bíróság által alkalmazható ideiglenes intézkedések. A tagállamokkal szembeni fellépés és felelősség sajátos megoldásait egy nemzeti jogrendszeren belül is alkalmazza a közigazgatás vagy az erre feljogosított más szervezet – ez esetben általában bíróság – kötelezés, illetve ugyancsak az ideiglenes intézkedés (obligation vagy injunction) formájában. A felelősségi elem kétségtelenül megtalálható, hiszen a fellépésre az ad alapot, hogy a jogalany – esetünkben a tagállam – olyan tevékenységet folytat vagy inkább olyan tevékenység folytatására ad lehetőséget, amely ellentétes a környezet érdekeivel és a hosszadalmas jogsértési eljárás esetleg visszafordíthatatlan sérelemmel, késedelemmel járna. Az ideiglenes intézkedés révén elkerülhető a környezet veszélyeztetése, károsodása, a meglévő állapot a kérdéses jogi probléma, jogvita eldöntéséig fenntartható. Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy az ilyen irányú kérelmek esetében a háttérben minden esetben megjelenik egy folyamatban lévő ügy, amelynek eldöntését kívárni esetleg túl késő lenne, ezért kér az érdekelt – esetünkben a Bizottság – ilyen intézkedést. Az ideiglenes intézkedés lehetőségét a Szerződés eleve tartalmazta, de annak gyakorlata elenyészőnek mondható, a környezetvédelemben pedig valójában nem is alkalmazták. Maga a jogi alap rendkívül egyszerűen jelenik meg:*

„243. cikk: Az Európai Unió Bírósága az elé terjesztett ügyekben bármely szükséges ideiglenes intézkedést elrendelhet.”

Elsőként ezzel a lehetőséggel a környezetvédelem terén a Bizottság Olaszország esetében élt, amikor a Bíróság intézkedése révén 2006-ban megtiltották egyes vadon élő madárfajok vadászatát Liguria tartományban<sup>376</sup>. A tényállás szerint Liguria tartomány nem tartja be a vadon élő madarak védelméről szóló, 1979. április 2-i 79/409/EGK tanácsi irányelv rendelkezéseit, ezért a következőkről rendelkezett a Bíróság

„Az Olasz Köztársaság Liguria tartománynak a vadon élő madarak védelméről szóló 79/409/EGK irányelv 9. cikkében előírt eltérés végrehajtásáról szóló, 2006. október 31-i 36/2006. sz. törvényének a 2006/2007-es vadászidényre történő alkalmazását függessze fel a jelen ideiglenes intézkedés iránti eljárást befejező végzés kihirdetéséig.”

376 C-503/06. R. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság a Bíróság elnökének 2006. december 19-i végzése, 2007. február 27. (ECR 2007 I-00019)

A második eset egy lengyel autópálya építés volt, Augustowska mellett, amely erdőket is veszélyeztetett,<sup>377</sup> méghozzá közösségi jelentőségű – Natura 2000 – területnek javasolt erdőket, illetve kapcsolódó vizes élőhelyeket. Az építkezés tényleges megindítása előtt volt tehát szükség a gyors beavatkozásra. Ez esetben a Bíróság egyebek között megállapította:

„14. Ezen feltételek mellett, szükségesnek látszik, hogy az igazságszolgáltatás megfelelő működésének érzete okán, elsősorban elrendeljük, hogy a Lengyel Köztársaság ne kezdje meg vagy azonnali hatállyal függessze fel a Pojezierze Sejne skie élőhelyen végzett alapozó munka projektet, jelen rendelkezés kihirdetésétől a hivatkozott eljárás befejezéséig terjedő időben.”

A harmadik, egyben a *legfrissebb eset tartalmazza az eddigi eljárások tapasztalatait*, így a Bíróság vonatkozó eljárását, értelmezését ennek nyomán mutatjuk be a maga teljességében.<sup>378</sup> A kérdés vadászati tilalomra vonatkozott, méghozzá fűrj és vadgalamb vadászatára, azok tavaszi vándorlása során. Mindkét faj szerepel a közösségi madárvédelmi irányelv (79/409) listáján, vadászatuk lehetséges, de korlátok között.

*A vizsgálendő eljárási kérdés, mint ilyen esetekben mindenkor, hogy a kérdéses jogi igény befogadható-e.* Erre nézve a Bíróság megállapította:

„19. Ebben a tekintetben rá kell arra mutatni, hogy a Szerződés által létrehozott jogi igények rendszerében, egy fél nem csupán azt kérheti, a Szerződés 242. cikke alapján, hogy az alapul szolgáló eljárásban a kérdéses jogszabályt fel kellene függeszteni, hanem a szerződés 243. cikkére is hivatkozhat, közbenső intézkedéseket kérve. Ez utóbbi rendelkezés alapján a bíró ez ilyen intézkedésre vonatkozó javaslatot olyanként bírálja el, mint ami, átmeneti alapon a másik felet megfelelően irányítja (ebben a tekintetben l. a C-118/83 R. CMC és Mások kontra Bizottság ügyben [1983] ECR 2583, elhangzotakat, 53. bekezdés).

Amikor a kérdés lényegét nézzük, akkor a feltételek tisztázása rendkívüli fontosságú, mégpedig az alább jelzett három feltételről van szó, amelyeket a továbbiakban részletesen kifejti a Bíróság:

„21. Az elfogadott joggyakorlat szerint a bírói közbenső intézkedésre vonatkozó kérelem alapján csak akkor lehet ilyen intézkedést elrendelni, ha et igazolható, prima facie, tehát mind a jog, mind a tények által sugallt jogi megítélés alapján, és sürgős is, abban az értelemben, hogy elkerüljük a kérelmező érdekeinek súlyos és visszafordíthatatlan károsodását, és éppen ezért szükséges, hogy a mondott hatást még azelőtt kiváltsa, mielőtt az alapul szolgáló eljárásban döntés születik. Szükség esetén a bírói eljárás ez esetben a érintett érdekek súlyozását is jelentheti. (l. egyebek között, a C-404/04 P-R Technische Glaswerke Ilmenau kontra Bizottság ügyet [2005] ECR I-3539, 10. bekezdés, és az idézett esetet).

22. A kérdéses feltételek kumulatívok, tehát az ideiglenes intézkedés iránt tett előterjesztést el kell utasítani, ha akárcsak az egyik is hiányzik (l. egye-

377 C-193/07. R. sz. ügy, Bizottság kontra Lengyelország, 2007. április 4. (ECR-ben nincs közlése)

378 C-76/08. R. sz. ügy, Bizottság kontra Máltai Köztársaság, 2008. április 24. (ECR 2008 00000)

bek között, a Technische Glaswerke Ilmenau kontra Bizottság ügyet, 11. bekezdés).”

A következő már érdemi vizsgálat, elsőként a jogszerűség látszatát – Prima facie –, vagyis a megfelelő jogi alap lehetőségét kell megkeresni.

„29. Általánosan elfogadott, hogy a kérdéses fajok vadászata ősszel lehetséges, még akkor is, ha az így elejthető madarak száma akkor kisebb. Továbbá, a máltai kormány nem magyarázta meg világosan, sem írásbeli észrevételeiben, sem pedig a meghallgatáson, miért és milyen okokra hivatkozva lehet azt mondani, hogy az őszi vadászatokon elejtett mennyiség miért nem elegendő. Meg kell jegyezni, hogy a 79/409. irányelvnek nem célja, hogy a vadászok közössége számára vadászónként bizonyos minimális számú madár elejtését garantálja.”

*A második tartalmi kérdés tehát a sürgősség.*

„31. A sürgősségre mint feltételre vonatkozóan emlékeztetni kell arra, hogy az ideiglenes intézkedés célja a jövőbeli várható határozat teljes hatékonyságának biztosítása, annak érdekében, hogy ne legyen úr a Bíróság által biztosított jogi védelem rendszerében. A célok elérése érdekében, a sürgősséget az egyensúlyi helyzet szempontjából kell vizsgálni, hogy az intézkedést kérő fél ne szenvedjen súlyos vagy visszafordíthatatlan kárt (rendelkezés a C-7/04 P(R) Bizottság kontra Akzo és Akcros ügyben, [2004] ECR I-8739, 36. bekezdés és a hivatkozott ügyben).

32. Annak a félnek kell bizonyítania, aki szerint a kár bekövetkezhet. Amíg nincs szükség a kár bekövetkezésének teljes bizonyosságára, a valószínűség megfelelő mértéke elegendő, a kérelmezőnek ennek ellenére bizonyítania kell azokat a tényeket, amelyek ezen kár lehetőségeire vonatkoznak (l. a rendelkezést a C-156/03 P-R Bizottság kontra Laboratoires Servier ügyben [2003] ECR I-6575, 36. bekezdés).”

Márpedig több jel is mutat a sürgős intézkedés szükségességére:

„38. Amikor tehát a sürgősséget megítéljük, emlékeztetni kell elsősorban arra, hogy a 79/409 irányelv hatálya alá tartozó madarak védelme azon kérdéskörbe tartozik, amikor a közös örökség védelmét a tagállamokra bízák, saját területeik vonatkozásában (l. C-60/05 WWF Italia és mások ügyét [2006] ECR I-5083, 24. bekezdés). Amint a Bíróság megállapította, minden vadászati tevékenység zavarja a vadon faunát és számos esetben a kérdéses fajok megőrzési státuszára is hatással van, függetlenül az elpusztított egyedek számától. Az egyedek rendszeres elpusztítása a vadászott populációt állandó veszélyérzetben tartja, amelynek életfeltételeikre számos szempontból kedvezőtlen kihatása van. (C-435/92 Association pour la protection des animaux sauvages és mások esete [1994] ECR I-67, 16. bekezdés, a Bíróság Elnökének intézkedése a C-503/06 R.sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben, 2006. december 19., 17. bekezdés, nem jelent meg az ECR-ben).

39. Másodszor, amint a Bizottsági kérelem fent említett lábjegyzetében szerepel, a kérdéses ideiglenes intézkedéseket nem kérdőjelezte meg a máltai kormány ‘a két faj kedvezőtlen megőrzési státuszban van (idézi a Birds

in Europe, BirdLife Conservation Series No 12, BirdLife International, amelyik megemlíti, hogy a vadgalamb közepes folyamatos csökkenése mutatható ki Európában, és a fűrj állománynak jelentős történeti csökkenése van Európában).

40. Végezetül a sürgősség kérdését nem lehet elválasztani jelen ügy szélesebb összefüggéseitől, amelyekre jellemző az a tény, hogy a Bizottság az alapul szolgáló jogsértési eljárásban panasszal él a fűrj és vadgalamb máltai tavaszi vadászatának egész elve ellen, amíg a máltai kormány szerint a vadászat megfelelő a 79/409 irányelv követelményeinek és a jövőben is nyitott marad az ilyen vadászat engedélyezésére.

41. Nem feledkezhetünk meg a fűrj és vadgalamb elmúlt évekbeli tavaszi vadászatának kumulatív hatásairól sem, amikor arról van szó, hogy a 2008. és 2009. évi vadászat engedélyezése indokolja-e a közbeni intézkedések megtételét.”

*Az utolsó, harmadik érdemi kérdés az érdekek egyensúlyának megteremtése.*

„48. Amíg tehát, a fentebb idézett esetjog alapján, az érdekek ökológiai igazolást nyernek, a Közösség közös öröksége megvédése szempontjából, és ezek önmagukban is figyelemre méltóak, a vadászok érdeke nem látszik előlött állónak. Az ideiglenes intézkedési eljárás során nyert információk alapján, a fűrj és vadgalamb 2008. évi tavaszi vadászatának megtiltása, nem érintené a vadászok szerzett jogait, illetve, az eljárás hátterének ismeretében, azok jogos elvárásait olyan tevékenységgel kapcsolatban, amelyik 2008 tavaszán jobbra inkább szabadidős elfoglaltság, mint bármilyen hivatás gyakorlása.”



# ELJÁRÁSI KÉRDÉSEK

Amikor a kötet előre eltervezett jogintézményi sorrendjéhez gyűjtöttük és rendszereztük a jogeseteket, egyre inkább érezhető szükségé vált, hogy *legalább néhány gondolat erejéig az Európai Bíróság gyakorlatának egyes eljárási kérdéseit, leggyakrabban problémáit is röviden vizsgáljuk*, mert ez is hozzátartozik az általunk adni kívánt kép teljességéhez. A Bíróság eljárási típusai közül a tagállami köteleességszegés megállapítása iránti eljárás (EK 226. cikk) és az előzetes döntéshozatali eljárás (EK 234. cikk) tekinthető kiemelkedő jelentőségűnek. E két eljárás lényegét és eljárási specifikumait a konkrét ítéletek tükrében kívánjuk bemutatni.

## I. 226. cikk szerinti eljárások

*Az EK 226. cikk alapján alkalmazott eljárások teszik ki a Bíróság ítéleteinek döntő többségét. A köteleességszegés valamely tagállam tevésén, vagy még tipikusabban mulasztásán alapuló olyan hiányosság, amely a jogharmonizáció hiányában vagy nem megfelelő voltában jelenik meg, akár a jogalkotás, akár a végrehajtás stádiumában.*

### 1. Érdekeltség

Alapvető kérdés e téren, hogy a Bizottságnak, mint a közösségi jog őrének, nem szükséges bizonyítania a konkrét eljáráshoz fűződő érdekét, amint az alábbi jogeset<sup>379</sup> egyértelműen mutatja:

„37. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a Bizottság az EK 226. cikk alapján fennálló hatáskörök gyakorlása során nem köteles az eljáráshoz fűződő érdekét bizonyítani. A Bizottságnak ugyanis az a feladata, hogy a közösségi jog tagállamok általi alkalmazása felett hivatalból és a közérdek szolgálatában őrkdjék, és az abból fakadó kötelezettségek esetleges megszegését, annak megszüntetése végett, megállapíttassa (lásd a C-333/99. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2001. február 1-jén hozott ítélet [EBHT 2001. I-1025] 23. pontját és a C-394/02. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2005. június 2-án hozott ítélet [EBHT 2005. I-4713] 14. és 15. pontját, valamint a hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, és a C-33/04. sz., Bizottság kontra Luxembourg ügyben 2005. december 8-án hozott ítélet [EBHT 2005. I-10629] 65. pontját)”.<sup>379</sup>

### 2. A kötelezettségszegés

*A tagállam kötelezettségszegése jelenti tehát a jogsértési eljárások lényegét. Kérdés tehát, mit is jelent a kötelezettségszegés, mely esetek tartoznak e körbe, különös figye-*

379 C-255/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. július 5. (ECR 2007 I-05767)

lemmel azon esetkörökre, amelyek valóban magyarázatot igényelnek, hiszen nem csupán arról lehet szó, hogy a tagállam nem ültette át a közösségi jogot jogszabályai sorába, hanem ennél lényegesen szélesebb kört érinthat a kötelezettségszegés fogalma. A Bíróság saját ítélkezési gyakorlatában kialakított elvi megközelítése egyértelmű – a „kötelesség” fogalmát a lehető legtágabban kell értelmezni:<sup>380</sup>

„21. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében valamely közigazgatási gyakorlat is képezheti kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tárgyát, amennyiben az kellően tartós és általános [...]”

Hasonlóan tág a megközelítés egy másik esetben:<sup>381</sup>

„21. Amint azt a főtanácsnok-asszony jogosan jegyezte meg az indítványa 16. pontjában, a Bizottság a jelen ügyben nem a finn szabályozást, vagy a farkasok megölésének konkrét egyedi eseteit kifogásolja, hanem a finn hatóságoknak a farkas vadászatát illető közigazgatási gyakorlatát.

22. Még ha az alkalmazandó nemzeti szabályozás önmagában összeegyeztethető is a közösségi joggal, a kötelezettségszegés a közösségi jogot sértő közigazgatási gyakorlat fennállásából is fakadhat (lásd a Bíróság C–441/02. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2006. április 27-én hozott ítéletének [EBHT 2006. I–3449] 47. pontját).”

Kötelezettségszegésnek minősülhet valamely közösségi rendelkezésben előírt kötelezettség átvételének elhúzóda.<sup>382</sup>

„169. Bár adott ténybeli helyzetnek az irányelv 4. cikkének első bekezdésében foglalt céloknak való meg nem feleléséből főszabály szerint közvetlenül nem lehet azt a következtetést levonni, hogy az érintett tagállam szükségképpen megsértette az e rendelkezésben előírt kötelezettségeit – azaz nem hozta meg az emberi egészség és a környezet veszélyeztetése nélküli hulladékártalmatlanítás ellátásához szükséges intézkedéseket –, az megállapítható, hogy ezen ténybeli helyzet elhúzódo jellege – különösen ha az az illetékes hatóság beavatkozása nélkül hosszú időn keresztül komolyan károsítja a környezetet – arra utalhat, hogy a tagállam túllépte az irányelv által neki biztosított mérlegelési keretet (a San Rocco-ügyben hozott ítélet 67. és 68. pontja).”

Továbbá abban az esetben is megállapítható a kötelezettségszegés, ha – bár a jogharmonizáció a joganyag átvétele és deklarálása szempontjából megtörtént –, a végrehajtás vagy az ellenőrzés azonban nem működik a gyakorlatban:<sup>383</sup>

„37. Azonban a kereset az irányelv rendelkezéseinek különösen az ír hatóságoknak az irányelvvel ellentétes esetekkel szemben tanúsított állandó és következetesen elnéző magatartására alapított, átfogó jellegű megsértésének megállapítására irányul, e kötelezettségszegés általános és tartós jellegének

380 C–135/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. április 26. (ECR 2007 I–03475), lásd még ezen értelmezéssel: C–494/01. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2005. április 26., (ECR 2005 I–03331) 28. bekezdés vagy C–342/05. sz. ügy, Bizottság kontra Finn Köztársaság, 2007. június 14., (ECR 2007 I–04713) 33. bekezdés

381 C–342/05. sz. ügy, Bizottság kontra Finn Köztársaság, 2007. június 14. (ECR 2007 I–04713)

382 C–494/01. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2005. április 26. (ECR 2005 I–03331)

383 Uo.

alátámasztására irányuló kiegészítő bizonyítékoknak a Bíróság előtti eljárás szakaszában való előterjesztését főszabály szerint nem lehet kizárni.”

### 3. A pert megelőző eljárás alapkérdései

A tagállami köteleességszegés megállapítása iránti perek kötelező szakasza a pert megelőző eljárás, amely során a későbbi eljárás kontradiktórius jellegének megfelelően a felek (tipikusan a Bizottság és valamely tagállam vagy tagállamok) vitába bocsátkoznak és megjelölik fő indokaikat, valamint bizonyítékaikat. A Bíróság ennek lényegét a következő módon rögzíti:<sup>384</sup>

„24. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a pert megelőző eljárás célja, hogy lehetőséget biztosítson az érintett tagállam számára, egyrészt, hogy eleget tegyen a közösségi jogból eredő kötelezettségeinek, másrészt, hogy hatékonyan érvényre juttathassa védekezését a Bizottság által megfogalmazott panaszokkal szemben (lásd többek között a C-439/99. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2002. január 15-én hozott ítélet [EBHT 2002. I-305] 10. pontját, és a C-287/00. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2002. június 20-án hozott ítélet [EBHT 2002. I-5811] 16. pontját).

25. A pert megelőző eljárás szabályossága nemcsak az érintett tagállam jogai védelmének lényeges biztosítéka, hanem annak is, hogy az esetleges peres eljárás tárgya világosan körülhatárolt (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Németország ítélet 17. pontját).

26. Az EK 226. cikk alapján indított kereset tárgya tehát az e rendelkezésben előírt pert megelőző eljárás során kerül meghatározásra. Ebből következik, hogy a keresetet ugyanazon indokokra és jogalapokra kell alapítani, mint az indokolással ellátott véleményt (lásd többek között a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ítélet 11. pontját).”

Fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy a Bizottság diszkrecionális joga a kereset tartalmának, benyújtása időpontjának, rendszerének, hivatkozásainak és vonatkozó megfogalmazásainak meghatározása, az ebből akadó nézeteltérések a Bíróság és a Bizottság között nem vezethetnek a kereset elfogadásának megtagadásához, mint ahogy ezt a Bíróság is kinyilvánította:<sup>385</sup>

„38. Egyébiránt a Bizottság feladata a tagállammal szembeni keresetindítás célszerűségének mérlegelése, a tagállam által szerinte megszegett rendelkezések meghatározása és a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás tagállammal szembeni megindítása időpontjának megválasztása, az e döntéseket meghatározó megfontolások a kereset elfogadhatóságára nem lehetnek kihatással (lásd a C-35/96. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 1998. június 18-án hozott ítélet [EBHT 1998. I-3851] 27. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Luxembourg ügyben hozott ítélet 66. pontját).

384 C-463/01. sz. ítélet, Bizottság kontra Németország, 2004. december 14. (ECR 2004 I-11705)

385 C-255/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olaszország, 2007. július 5. (ECR 2007 I-05767)



39. E tekintetben a Bíróság azt köteles megvizsgálni, hogy fennáll-e a felrótt kötelezettségszegés vagy sem, de a Bizottság mérlegelési jogkörének gyakorlását megítélni nem jogosult (lásd többek között a C-474/99. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2002. június 13-án hozott ítélet [EBHT 2002. I-5293] 25. pontját, és a fent hivatkozott Bizottság kontra Luxembourg ügyben hozott ítélet 67. pontját).<sup>386</sup>

Ugyanakkor a fenti értelemben vett bizottsági szabadság egyben terhet is jelent, mert a kérelem benyújtása egyben a kérelemhez kötöttséget is megteremti, amelynek kitűnő megfogalmazása szerint:<sup>386</sup>

„48. A Bíróság korábban kimondta, hogy a Bizottságnak az EK 226. cikk alapján benyújtott keresetlevélben pontosan meg kell jelölnie azokat a kifogásokat, amelyekről a Bíróság határozathozatalát kéri. E kérelmeket egyértelműen kell megfogalmazni, annak elkerülése céljából, hogy a Bíróság határozatában túlterjeszkedjen a kereseti kérelmen, vagy ne határozzon valamely kifogás tekintetében (lásd a C-255/04. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2006. június 15-én hozott ítélet [EBHT 2006. I-5251] 24. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).”

A tagállami kötelezettségszegéssel kapcsolatos kontradiktórius eljárás az alábbiak szerint egy olyan folyamat, amelynek állomásai összekapcsolódnak, és mindezek vezetnek a kereset megváltoztathatatlanságához:<sup>387</sup>

„35. A pert megelőző eljárás tehát az EK 226. cikk alapján indított kereset tárgyát – e rendelkezés értelmében – behatárolja. A Bizottság indokolással ellátott véleményében és a keresetben foglalt indokoknak és jogalapoknak azonosnak kell lenniük, mivel a Bíróság nem vizsgálhat olyan kifogást, amelyet az indokolással ellátott vélemény nem tartalmaz, hiszen abban a Bizottság átfogóan és részletesen azt fejt ki, hogy miért alakult ki az a meggyőződés, hogy az érintett tagállam nem teljesítette a Szerződés alapján fennálló egyik kötelezettségét (lásd különösen a fent hivatkozott Bizottság kontra Hollandia ügyben hozott ítélet 20. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

36. Ebből következően tehát a Bizottság nem kérheti annak megállapítását, hogy Írország ténylegesen nem teljesítette az irányelv alapján fennálló kötelezettségeit egy sajátos ténybeli helyzet tekintetében, amelyre a pert megelőző eljárás során nem hivatkozott. Ezt a konkrét kifogást valójában a pert megelőző eljárás során kellett volna felhozni, hogy az érintett tagállamnak a kifogásolt helyzet orvoslására vagy védekezésül felhozott jogalapjaira való érdemi hivatkozásra lehetőséget adva a Bizottság nagy valószínűséggel visszavonná a kifogást és/vagy leszűkítené a Bíróság előtt indítandó jogvita tárgyát.

37. Azonban a kereset az irányelv rendelkezéseinek különösen az ír hatóságoknak az irányelvvel ellentétes esetekkel szemben tanúsított állandó és következetesen elnéző magatartására alapított, átfogó jellegű megsértésének megállapítására irányul, e kötelezettségszegés általános és tartós jelle-

386 C-235/04. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2007. június 28. (ECR 2007 I-05415)

387 C-494/01. sz. ítélet Bizottság kontra Írország, 2005. április 26. (ECR 2005 I-03331)

gének alátámasztására irányuló kiegészítő bizonyítékoknak a Bíróság előtti eljárás szakaszában való előterjesztését főszabály szerint nem lehet kizárni. 38. Emlékeztetni kell, hogy a Bizottság a keresetlevelében részletesen is kifejtheti eredeti kifogásait, feltéve, hogy a jogvita tárgyát nem módosítja. Tehát indokolással ellátott véleményében foglalt kifogásainak alátámasztására felhozott – az irányelv rendelkezéseinek átfogó megsértésére vonatkozó – új elemek előterjesztésével a Bizottság nem módosítja a jogvita tárgyát (lásd értelemszerűen a C-328/02. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2004. október 12-én hozott ítélet 32. és 36. pontját [az EBHT-ban nem tették közzé]).”

#### 4. Bizonyítás, bizonyítási teher

Az EK 226. cikk szerinti, a tagállami kötelezettségzegés megállapítása iránti eljárás során megjelenő számos eljárási kérdés között kiemelkedik a bizonyítási teher és a bizonyítás nehézségeinek problémája. A bizonyítás a jogvita megismeréséhez és eldöntéséhez szükséges adatok és információk Bíróság részére történő feltárása. Az eljárás során mindegyik fél joga és egyben kötelessége, hogy megfelelő bizonyítékokat szolgáltatson, azonban a kötelesség nem egyenlő arányban terheli a feleket.

A Bizottságnak, mint az eljárás kezdeményezőjének ugyanakkor e téren többet-kötelezettségei vannak, ahogy erre a Bíróság maga is többször rámutatott:<sup>388</sup>

„41. Ezzel kapcsolatban meg kell említeni, hogy az EK 226. cikk alapján indított kötelezettségzegés megállapítása iránti eljárásban a Bizottság feladata az állítólagos kötelezettségzegés létének bizonyítása. A Bíróság előtt tehát a Bizottságnak kell – bármilyen vélelemre való hivatkozás nélkül – a kötelezettségzegés létének ellenőrzéséhez szükséges elemeket előadnia (lásd különösen a 96/81. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 1982. május 25-én hozott ítélet [EBHT 1982. 1791] 6. pontját és a C-408/97. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2000. szeptember 12-én hozott ítélet [EBHT 2000. I-6417] 15. pontját).”

A bizonyítás egyik alapkérdése tehát, hogy a kötelezettségzegések nem értelmezhetők kiterjesztően, tehát ha még a Bizottság egyes kérdések vagy területek tekintetében be is tudja bizonyítani, hogy keresete megalapozott, az nem jelenti vélelmezhetően az egész kereset megalapozottságát, mint ahogy a tagállam sem terjesztheti ki védekezését több faktorra, mint amennyire az valójában vonatkozik.<sup>389</sup>

„115. Ugyanakkor ezen, egy meghatározott földrajzi területre vonatkozó hibás alkalmazásból nem következik, hogy Írország vidéki területeinek összessége tekintetében a szennyvízülepítő aknákból származó szennyvizeknek a felszín alatti vizekbe történő közvetett bevezetésére vonatkozó, a Bíróság ítélezési gyakorlata által megkövetelt jellemzőkkel bíró közigaz-

388 C-494/01. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2005. április 26. (ECR 2005 I-03331), valamint hasonlóképpen a C-135/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. április 26. (ECR 2007 I-03475) 26., 32. bekezdések

389 C-248/05. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2007. október 25. (ECR 2007 I-09261)

gatási gyakorlat áll fenn, amely sérti az irányelv 5., 7., 8., 10., 12. és 13. cikkét (ebben az értelemben lásd a C–287/03. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 2005. május 12-én hozott ítélet [EBHT 2005. I–3761] 30. pontját).

116. A fentiekből következik, hogy mivel a Bizottság nem bizonyította, hogy Írország nem tett meg minden ahhoz szükséges intézkedést, hogy megfeleljen az irányelv 5., 7., 8., 10., 12. és 13. cikkének a szennyvízüleptető aknákból származó és a II. listán szereplő anyagoknak a felszín alatti vizekbe történő közvetett kibocsátása vonatkozásában vidéki területei összességén, a hivatkozott kibocsátásokra vonatkozó kifogást el kell utasítani.”

Az információk forrása természetesen elsősorban maga a tagállam.<sup>390</sup>

„29. E tekintetben a nemzeti vízügyi és erdészeti hatóságok, a parlamenti vizsgálóbizottságok által készített jelentéseket, illetve a különösen a regionális hatóságoktól származó hivatalos dokumentumokat tekinthetjük az EK 226. cikk alapján történő eljárás megindításához való érdemi információforrásnak.”

A bizonyítás tekintetében a tagállamokat fokozott együttműködés terheli az EK 10. cikkéből fakadóan, tehát akár a magára nézve elmarasztaló adatokat is köteles a közösségi hűségéből fakadóan a Bíróság elé tárni.

„42. Az EK 10. cikk alapján a tagállamok kötelesek elősegíteni a Bizottság feladatainak teljesítését, amely az EK 211. cikk szerint különösen azt jelenti, hogy a Bizottság gondoskodik a Szerződés rendelkezéseinek és az alapján az intézmények által hozott rendelkezések alkalmazásáról (a fent hivatkozott Bizottság kontra Hollandia ügyben 1982. május 25-én hozott ítélet 7. pontja és a Bizottság kontra Hollandia ügyben 2000. szeptember 12-én hozott ítélet 16. pontja).

43. Ezzel kapcsolatban ki kell emelni, hogy – ami egy irányelv tényleges végrehajtásának biztosítására irányuló nemzeti rendelkezések gyakorlatban való helyes alkalmazásának ellenőrzését illeti olyan területeken, ahol a Bizottság nem rendelkezik saját vizsgálati jogkörrel, – mint arra a főtanácsnok indítványának 53. pontjában is rámutatott –, a Bizottság nagymértékben függ az esetleges panaszosoktól vagy az érintett tagállamtól kapott információktól. (lásd értelemszerűen a fent hivatkozott Bizottság kontra Hollandia ügyben 2000. szeptember 12-én hozott ítélet 17. pontját).”

Ebből következően azt állíthatjuk, hogy a tagállamok azok, amelyek a tényleges bizonyítékokat leghatékonyabban képesek a Bíróság elé tárni, ugyanis ők rendelkezhetnek nagyobb körben információkkal, hiszen az adatok a tagállamra vonatkoznak elsődlegesen:

„44. Mindebből elsősorban az következik, hogy amikor azonban a Bizottság az alperes tagállam területén felmerült tényekkel kapcsolatban elegendő bizonyítékokra hivatkozott, ezt követően már a tagállam feladata, hogy az előterjesztett adatok lényegét és részleteit, valamint az abból eredő következtetéseket kétségbe vonja (lásd ezzel kapcsolatban a C–365/97. sz., Bi-

---

390 C–135/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olaszország, 2007. április 26. (ECR 2007 I–03475)

zottság kontra Olaszország, ún. San Rocco-ügyben 1999. november 9-én hozott ítélet [EBHT 1999. I-7773] 84. és 86. pontját).”

A kérdéses információk köre adott esetben kiegészülhet az érintett tagállam területén működő magán- és állami szervezetektől kapott információkkal, amelyekre a Bizottság támaszkodhat.<sup>391</sup>

„28. Ezzel kapcsolatban ki kell emelni, hogy – a többek között a környezetvédelem területén elfogadott, az irányelvek tényleges végrehajtására irányuló nemzeti rendelkezések helyes alkalmazásának ellenőrzése során – a Bizottság e tárgyban saját maga nem rendelkezik vizsgálati jogkörrel, ezért nagymértékben függ az esetleges panaszosoktól vagy az érintett tagállam területén működő magán- és állami szervezetektől, illetve magától a tagállamtól kapott információktól (lásd ebben az értelemben a Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet [hivatkozás fent] 43. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).”

A tagállami együttműködési kötelezettség világos megfogalmazására a következőképpen került sor:<sup>392</sup>

„197. Ezzel kapcsolatban emlékeztetni kell, hogy a tagállamok az EK 10. cikk értelmében a Bizottság kötelezettségeinek teljesítéséről, az EK 211. cikk értelmében pedig a Szerződés alapján az intézmények által hozott rendelkezések alkalmazásáról kötelesek gondoskodni (lásd különösen a C-33/90. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1991. december 13-án hozott ítélet [EBHT 1991. I-5987] 18. pontját).

198. Mindebből következően az EK 226. cikk értelmében a Bizottság által végzett vizsgálat során a tagállamok kötelesek jóhiszeműen együttműködni, és az e célból kért valamennyi információt neki megadni (a 192/84. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1985. december 11-én hozott ítélet [EBHT 1985. 3967] 19. pontja és a C-82/03. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2004. július 13-án hozott ítélet 15. pontja [az EBHT-ban nem tették közzé]).”

A tagállamoknak ezen bizonyítási kötelezettséget esetenként a tagállamok sérelmezik, a köteleességszegés megállapítása iránti eljárások során, mint a következő esetben<sup>393</sup> is:

„23. A finn kormány szerint az IBA 2000 alkalmazása aránytalaná teszi a bizonyítási terhet, mivel a tagállamoknak kell tudományos adatokkal szolgálniuk annak megállapításához, hogy valamely terület nem felel meg a KVT-vé minősítés szempontjainak, amennyiben az adott területet e jegyzék ilyenek jelöli.”

A bizonyítékok mérlegelése ezt követően egyértelműen a Bíróság joga, amelyet ítéletében fejez ki. Ennek során dönthet úgy, hogy a felperesi állításoknak részben vagy egészben helyt ad, de dönthet úgy is, hogy a bizonyítékok nem elegendőek a köteleességszegés megállapításához. Ebben az esetben további bizonyítást nem

391 Uo.

392 C-494/01. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2005. április 26. (ECR 2005 I-03331)

393 C-334/04. sz. ügy, Bizottság kontra Görög Köztársaság, 2007. október 25. (ECR 2007 I-09215)

indítványoz, hanem ítéletében a keresetet vagy annak valamely pontjait elutasítja, ha a bizonyítékok alapján sem tartotta megalapozottnak a köteleességszegés megállapítását.<sup>394</sup>

„38. Ezen adatok, bár önmagukban nem bizonyító erejűek, mindenesetre alátámasztják, hogy a Finnországban kivételesen engedélyezett farkasvadászat ellenére az érintett fajok a védettségi helyzete érezhetően és folyamatosan javul ebben a tagállamban a pert megelőző szakasz és a jelen kereset benyújtását megelőző időszak jelentős része között.

39. A Bizottság tehát nem bizonyította kellőképpen a finn hatóságok olyan közigazgatási gyakorlatának fennállását, miszerint anélkül adnak ki farkasvadászati engedélyeket, hogy a faj védettségi helyzetének értékelésére támaszkodnának, illetve más kielégítő megoldások hiányára utaló pontos és megfelelő indokolást nyújtanának.”

Végezetül alá kell húzni, hogy az egész eljárás alapja a szabályszerűség elve, amely minden közösségi aktusra és eljárásra jellemző alapvető rendelkezés, amelyet a Bíróság a következőképpen húz alá.<sup>395</sup>

„34. Az eljárás szabályszerűsége az EK Szerződésben előírt olyan lényeges garancia, amely nemcsak a szóban forgó tagállam jogait védi, hanem az is célja, hogy pontosan meghatározott jogvita legyen egy esetleges peres eljárás tárgya.”

## 5. Tipikus tagállami kifogások

A Bizottság által felhozott bizonyítékokkal szemben a tagállamok egyrészt új bizonyítékokat hozhatnak fel, másrészt valamilyen kifogásra hivatkozhatnak, amelyek miatt a kötelezettségüket nem jogellenesen sértették meg. Ezeknek a kifogásoknak a Bíróság számos esetben nem ad helyt. A következőkben néhány tipikus kifogást mutatunk be.

A tagállami szabályozás – bár nem áll összhangban a Közösség által alkotott szabályozással – *teljeskörűbb és megfelelőbb*, mint az irányelvekben foglaltak.<sup>396</sup>

„32. Nem releváns az olasz kormány azon érvelése, hogy a rendeletben foglalt rendelkezések alkalmasabbak a környezet védelmére, mint a 75/442 irányelvben előírtak.

33. Mint azt a Bíróság korábban is kimondta: az irányelv teljes hatályosulásának biztosítására vonatkozó kötelezettség – céljának megfelelően – nem értelmezhető úgy, hogy a tagállamok mentesülnek az átültetéshez szükséges intézkedések elfogadása alól, ha véleményük szerint nemzeti rendelkezéseik jobbák, mint a szóban forgó közösségi szabályok, és ezért jobban biztosítják az irányelv által elérni kívánt cél megvalósítását. A Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján a nemzeti szabályok léte csak akkor teheti feleslegessé a konkrét törvényi vagy rendeleti intézkedések meghozatalát, ha e szabályok

394 C–342/05. sz. ügy, Bizottság kontra Finn Köztársaság, 2007. június 14. (ECR 2007 I–04713)

395 C–494/01. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2005. április 26. (ECR 2005 I–03331)

396 C–103/02. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2004. október 7. (ECR 2004 I–09127)

hatékonyan biztosítják az irányelvnek a nemzeti szervek által történő maradéktalan végrehajtását (lásd különösen a C-194/01. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet [EBHT 2004. I-0000] 39. pontját). Ezért tehát jelen esetben nem engedhető meg a tagállamok számára, hogy eltérjenek a 75/442 irányelv által előírt szabályoktól oly módon, hogy az engedélyeztetés nélkül hasznosítható hulladékok típusonként meghatározott maximális mennyiségét az egyes hasznosítást végző létesítmények egyéni kapacitása szerinti mennyiséggel helyettesítik.”

Gyakran a *tagállam belső helyzetére* igyekeznek kifogást alapítani – rendszerint sikertelenül. A hivatkozás alapja lehet gazdasági, politikai helyzet, eltérő és rögzült joggyakorlat vagy más belső nehézség – a Bíróság álláspontja szerint az ilyen indokok nem mentesíthetnek a tagállami kötelezettségek alól.<sup>397</sup>

„45. Mindenekelőtt hangsúlyozni kell, hogy a tagállam nem hivatkozhat valamely másik tagállam helyzetére ahhoz, hogy mentesüljön a KVT-k kijelölésével kapcsolatban őt terhelő kötelezettség alól. Ugyanis egyedül a 79/409 irányelv 4. cikkének (1) és (2) bekezdésében előírt madártani szempontok alapján lehetséges a legalkalmasabb területek – KVT-ként történő kijelölés céljából történő – elhatárolása.

[...]

55. Bár a spanyol kormány egyes KVT-k kijelölésével kapcsolatban belső nehézségekre hivatkozik, emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata alapján a tagállam nem hivatkozhat a belső jogrendszerével összefüggő rendelkezésekre, gyakorlatra vagy helyzetekre valamely irányelvben előírt kötelezettségei vagy határidők be nem tartásának indoklására (lásd különösen a C-374/98. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2000. december 7-én hozott ítélet [EBHT 2000. I-10799] 13. pontját).”

## 6. A teljesítés határideje

A Bíróság következetes gyakorlata alapján megállapítható, hogy az eljárás alapjaként azt a jogi és ténybeli helyzetet kell tekinteni, ami a jogszabály átvételére vonatkozó határidő letelte pillanatában fennállt, így a későbbi pozitív változás sem jelent megszüntetési okot és nem mentesít az esetleges szankciók alól sem:<sup>398</sup>

„36. Először is az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a kötelezettség-szegés megtörténtét a tagállamnak az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő végén fennálló helyzete alapján kell megítélni, és a későbbi változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe, még ha az említett kötelezettség-szegés megállapítása iránti kereset tárgyat képező közösségi jogszabály megfelelő alkalmazásáról van is szó (lásd ebben az értelemben a Bíróság C-111/00. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2001. október 11-én hozott ítéletének [EBHT 2001. I-7555] 13. és 14. pontját, a C-103/00.

<sup>397</sup> C-235/04. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2007. június 28. (ECR 2007 I-05415)

<sup>398</sup> C-135/05. sz. ítélet, Bizottság kontra Olaszország, 2007. április 26. (ECR 2007 I-03475), lásd még többek között C-494/01. is.

sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2002. január 30-án hozott ítéletének [EBHT 2002. I-1147] 23. pontját, a C-157/04. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2005. április 28-án hozott ítéletének [az EBHT-ban nem tették közzé] 19. pontját és C-214/04. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 2005. július 7-én hozott ítéletének [az EBHT-ban nem tették közzé] 14. pontját).

Ugyanez az érvelés számos más esetben is megjelenik, melyek közül csupán még egyet említünk meg.<sup>399</sup>

„34. Bevezetéképpen ki kell emelni, hogy az AWG-nek a második hulladékgyűjtésről szóló törvény által hozott reformja, különösen az AWG 16. § (3) bekezdésének módosításai csak 2002. november 2-án, vagyis az indokolással ellátott véleményben az Osztrák Köztársaság számára a kötelezettségeinek teljesítésére megállapított két hónapos határidő lejártá után léptek életbe.

35. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállami kötelezettségzegés fennállását azon helyzet alapján kell elbírálni, amely a tagállamra az indokolással ellátott véleményben rögzített határidő lejártakor volt jellemző (lásd különösen a C-173/01. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2002. július 4-én hozott ítélet [EBHT 2002. I-6129] 7. pontját és a C-114/02. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2003. április 10-én hozott ítélet [EBHT 2003. I-3783] 9. pontját).”

A kötelezettségzegés megjelenhet valamilyen kapcsolódó kötelezettség, így hatásvizsgálat vagy előzetes ellenőrzés elmulasztásában is, az elbírálás ekkor is a rendelkezésre álló határidő idején fennálló helyzet alapján történik, mint ahogy a Bíróság a is kimondja.<sup>400</sup>

„40. Mindenesetre feltételezve akár, hogy az égetőmű harmadik vonalára vonatkozó utalagos környezeti hatásvizsgálat elvégzése megszüntetheti a vitatott kötelezettségzegést, meg kell állapítani, hogy ilyen vizsgálatot nem kezdték meg az indokolással ellátott véleményben előírt határidő lejártakor, márpedig a kötelezettségzegés meglétének megítélésakor a tagállam ezen időpontban fennálló helyzetét kell vizsgálni (lásd többek között C-433/03. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2005. július 14-én hozott ítélet [EBHT 2005. I-6985] 32. pontját).”

## 7. A felek az eljárásban

A felek a fentiek alapján tipikusan a közösségi szervek (gondolunk itt elsősorban a felperesi pozíciót tipikusan betöltő Bizottságra), valamint tagállamok, illetve szűkebb körben magánszemélyek és nem állami vagy közösségi szervezetek is lehetnek. Környezetvédelmi eljárásoknál az EK 226. cikk szerinti eljárások dominálnak a Bizottság és valamely tagállam perben állásával. Amennyiben valamely

399 C-15/03. sz. ügy, Bizottság kontra Osztrák Köztársaság, 2005. január 27. (ECR 2005 I-00837)

400 C-255/05. sz. ítélet, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. július 5. (ECR 2007 I-05767)

érintett félnek az adott eljárásban nincs, vagy kérdéses a részvételi joga, úgy az ő képviselőit az erre feljogosított állami-politikai szerv jogosult ellátni, vagy igazságszolgáltatás révén keres jogvédelmet.<sup>401</sup>

„70. E tekintetben – azon kívül, hogy jelen esetben a felperesnek nincs részvételi joga az eljárásban (lásd a fenti 66. pontot) – arra kell felhívni a figyelmet, hogy az ítélkezési gyakorlat alapján, hacsak nincs a tárgyra vonatkozó kifejezett rendelkezés, sem az általános hatályú jogi aktusok kidolgozásának folyamata, sem maguk az általános hatályú jogi aktusok mint olyanok, nem követelik meg a közösségi jog általános elvei értelmében az érintett személyek részvételét az eljárásban, mivel az ő érdekeik képviselőt az e jogi aktusok elfogadására hivatott politikai szervek feladata ellátni (lásd ebben az értelemben az Elsőfokú Bíróság T-122/96. sz., Federolio kontra Bizottság ügyben 1997. szeptember 30-án hozott végzésének [EBHT 1997. II-1559] 75. pontját, a T-109/97. sz., Molkerei Großbraunshain és Bene Nahrungsmittel kontra Bizottság ügyben 1998. szeptember 15-én hozott végzésének [EBHT 1998. II-3533] 60. pontját, amelyet a Bíróság C-447/98. P. sz., Molkerei Großbraunshain és Bene Nahrungsmittel kontra Bizottság ügyben 2000. október 26-án hozott végzése [EBHT 2000. I-9097.] megerősített és a T-114/99. sz., CSR Pampryl kontra Bizottság ügyben 1999. november 9-én hozott végzésének [EBHT 1999. II-3331] 50. pontját).

71. Jelen esetben a megtámadott határozat általános hatályú jogi aktus (lásd a fenti 47. pontot), a hivatkozott gondos ügyintézés kötelezettsége pedig általános jogelv. Márpedig, a fent hivatkozott ítélkezési gyakorlat alapján ez az elv nem teszi kötelezővé az érintett személyek bevonását az ilyen jogi aktus kidolgozásakor. Következésképpen a jogalkotó kifejezett rendelkezése hiányában a felperes a gondos ügyintézés elvéből nem vezethet le olyan eljárási jogosultságot, amely semmisség megállapítása iránti kereset benyújtásának alapjául szolgálhat.

[...]

75. Az Elsőfokú Bíróság e tekintetben kiemeli, ahogy azt a Bíróság a fenti 40. pontban idézett Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ítéletének 40. pontjában és a fenti 49. pontban idézett Bizottság kontra Jégo-Quéré ügyben hozott ítéletének 30. pontjában kimondta, hogy az EK Szerződés egyrészt 230. és 241. cikkében, másrészt 234. cikkében a közösségi intézmények által elfogadott jogi aktusok jogszerűségének felülvizsgálata érdekében alkalmazható jogorvoslati lehetőségek és eljárások teljes rendszerét állította föl, és az ellenőrzést a közösségi bíróságra bízta (lásd még ebben az értelemben a fenti 31. pontban idézett Les Verts kontra Parlament ügyben hozott ítélet 23. pontját). Ebben a rendszerben azok a természetes és jogi személyek, akik az EK 230. cikk negyedik bekezdésében meghatározott elfogadhatósági feltételeknek alapján közvetlenül nem támadhatják meg az általános hatályú közösségi jogi aktusokat, lehetőséggel rendelkeznek arra, hogy – az esettől függően – az ilyen jogi aktusok érvénytelenségére incidens módon az EK 241. cikk értelmében hivatkozzanak a közösségi bíróság előtti eljárásban, vagy arra késztessek a nemzeti bíróságokat,

401 T-142/03. sz. ügy, Fost Plus VZW kontra Bizottság, 2005. február 16. (ECR 2005 II-00589)



amelyek nem rendelkeznek hatáskörrel az ilyen jogi aktusok érvénytelenségének megállapítására (a Bíróság 314/85. sz., Foto-Frost ügyben 1987. október 22-én hozott ítéletének [EBHT 1987. 4199.] 20. pontja), hogy előzetes döntéshozatali eljárás keretében kérdést intézzenek a Bírósághoz.

76. Azon túl, hogy a Bíróság szerint a tagállamokra hárul a hatékony bírói jogvédelemhez való jogot biztosító jogorvoslati lehetőségek és eljárások teljes rendszerének kialakítása (a fenti 40. pontban idézett Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ítélet 41. pontja és a fenti 49. pontban idézett Bizottság kontra Jégo-Quéré ügyben hozott ítélet 31. pontja), a Bíróság olyan értelemben is határozott, hogy megengedhetetlen az EK 230. cikkben meghatározott elfogadhatósági feltételek olyan értelmezése, amely szerint elfogadhatónak kell nyilvánítani a megsemmisítés iránti keresetet, ha a nemzeti eljárási szabályok konkrét vizsgálata után a közösségi bíróság megállapította, hogy azok nem teszik lehetővé, hogy valamely személy a vitatott közösségi jogi aktus érvényességét megkérdőjelező keresetet nyújtson be. A közösségi bírósághoz még akkor sem lehet közvetlenül megsemmisítés iránti keresetet benyújtani, ha a nemzeti eljárási szabályok vizsgálata után ez utóbbi megállapítja, hogy azok nem teszik lehetővé e személyek számára, hogy keresetet nyújtsanak be valamely vitatott közösségi jogi aktus érvényességének megkérdőjelezése érdekében (a Bíróság C-258/02. P. sz., Bactria kontra Bizottság ügyben 2003. december 12-én hozott végzésének [EBHT 2003. I-15 105] 58. pontja). Az ilyen rendszerben ugyanis a közösségi bíróságnak minden konkrét esetben meg kellene vizsgálnia és értelmeznie kellene a nemzeti eljárási szabályokat, ami meghaladná a közösségi jogi aktusok jogszerűségének felülvizsgálata keretében meglévő hatáskörét (a fenti 40. pontban idézett Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ítélet 43. pontja és a fenti 49. pontban idézett Bizottság kontra Jégo-Quéré ügyben hozott ítélet 33. és 34. pontja).

77. Végül, mindenesetre az EK 230. cikk negyedik bekezdésében meghatározott személyes érintettség feltételére vonatkozóan a Bíróság egyértelműen kimondta (a fenti 40. pontban idézett Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ítélet 44. pontja és a fenti 49. pontban idézett Bizottság kontra Jégo-Quéré ügyben hozott ítélet 36. pontja), hogy igaz, hogy ezt a hatékony bírói jogvédelem elvének megfelelően kell értelmezni (lásd ebben az értelemben a Bíróság 222/84. sz. Johnston-ügyben 1986. május 15-én hozott ítéletének [EBHT 1986. 1651] 18. pontját), figyelembe véve azokat a különböző körülményeket, amelyek alkalmasak arra, hogy a felperest egyénítsék, az ilyen értelmezés azonban nem vezethetne a Szerződésben kifejezetten előírt kérdéses feltétel mellőzéséhez a jelen ügyben, anélkül hogy ezzel ne lépnék túl a Szerződés által a közösségi bíróságoknak biztosított hatáskört.”

## 8. Elállás lehetősége

Számos ítéletében kimondta a Bíróság, hogy az eljárás során lehetőség van a kereset bizonyos pontjai tekintetében az elállásra. Egy esetben<sup>402</sup> a kötelelességszegés földrajzilag szűkebb megállapítását kérte a Bizottság az eredeti kérelméhez képest:

„12. A Bizottság a szóbeli szakaszban elállt keresetének az Extremadura autonóm tartományt érintő részétől, ezért jelen kötelezettségszegési eljárás csak az andalúziai, baleári, kanári-szigeteki, castilla-la-manchai, katalóniai, galíciai és valenciai autonóm tartományokat érinti.”

## II. Előzetes döntéshozatali eljárás

Az előzetes döntéshozatali eljárást tagállami bíróságok kérhetik diszkrecionális jogkörükben, így tehát függetlenül a tagállamok eljárásjogának jogorvoslati szabályaitól és egyéb kitételeitől, a Bíróság szerint:<sup>403</sup>

„26. E két érvet el kell utasítani. Egyedül az ügyben eljáró és a jogvita eldöntésére hivatott nemzeti bíróság feladata, hogy az adott ügy sajátosságaira figyelemmel megítélje mind az előzetes döntéshozatalnak az ítélethozatalhoz való szükségességét, mind a Bíróság elé terjesztett kérdések jelentőségét. Következésképpen, ha az előterjesztett kérdések a közösségi jog értelmezésére irányulnak, a Bíróság főszabály szerint köteles határozni. A valamely nemzeti bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre vonatkozó döntés pedig csak abban az esetben tagadható meg, ha nyilvánvaló, hogy a nevezett bíróság által kért közösségi jogi értelmezésnek vagy a közösségi jogi rendelkezés érvényessége vizsgálatának semmilyen kapcsolata sincs a valósággal vagy az alapeljárás tárgyával, ha az adott probléma csak hipotetikus természetű, vagy ha a Bíróság nem rendelkezik azokkal a ténybeli és jogi elemekkel, amelyek az előterjesztett kérdések hasznos megválaszolásához szükségesek (lásd különösen a C–379/98. sz., Preussen Elektra ügyben 2001. március 13-án hozott ítélet [EBHT 2001. I–2099] 38. és 39. pontját).”

Az eljárás célját és menetét a Bíróság maga alakította ki ítélezése során.<sup>404</sup>

„15. Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy amikor a Bíróság elé előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztenek, a Bíróság feladata az, hogy megvilágítsa a nemzeti bíróság számára a közösségi jogszabályok hatályát, hogy lehetővé tegye az utóbbi számára e szabályoknak az elé terjesztett tényekre történő helyes alkalmazását, és nem az, hogy a Bíróság maga végezze el ezt az alkalmazást, annál is inkább, mivel nem áll feltétlenül a Bíróság rendelkezésére az ehhez szükséges valamennyi adat.”

402 C–235/04. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2007. június 28. (ECR 2007 I–05415)

403 C–457/02. ügy, amelyet a Tribunale penale di Terni (Olaszország) terjesztett elő az előtte Antonio Niselli ellen folytatott büntetőeljárásban, 2004. november 11. (ECR 2004 I–10853)

404 C–259/05. sz. ítélet, előzetes döntéshozatali eljárás, Rechtsbank te Rotterdam [Hollandia] kérelme az Omni Metal Service elleni büntetőeljárás, 2007. június 21. (ECR 2007 I–04945)

16. Az EK 234. cikkben előírt előzetes döntéshozatali eljárás ugyanis a Bíróság és a nemzeti bíróságok között olyan együttműködést hoz létre, amely a feladatmegosztáson alapul, és olyan eszközt jelent, amelynek révén a Bíróság a közösségi jog olyan értelmezését nyújtja a nemzeti bíróságok számára, amely az eléjük terjesztett jogviták eldöntéséhez szükséges (a C-260/00–C-263/00. sz., Lohmann és Medi Bayreuth egyesített ügyekben 2002. november 7-én hozott ítélet [EBHT 2002. I-10045] 27. pontja).

17. A Bíróság ugyanakkor nem rendelkezik hatáskörrel az alapügy tényeinek elbírálására vagy az általa értelmezett közösségi szabályoknak nemzeti intézkedésekre, illetve helyzetekre való alkalmazására, mivel ezek a kérdések a nemzeti bíróság kizárólagos hatáskörébe tartoznak (lásd többek között a C-175/98. és C-177/98. sz., Lirussi és Bizzaro ügyben 1999. október 5-én hozott ítélet [EBHT 1999. I-6881] 38. pontját [EBHT 2005. I-5141], és a C-318/98. sz., Fornasar és társai ügyben 2000. június 22-én hozott ítélet [EBHT 2000. I-4785] 32. pontját).<sup>405</sup>

A kérelemhez kötöttség elve tipikusan az EK 226. cikk szerinti eljárásban értelmezhető, azonban az előzetes döntéshozatali eljárásban is jelentősége lehet a következő összefüggésben:<sup>405</sup>

„26. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróságnak nem feladata – figyelembe véve a közötté és a nemzeti bíróságok között fennálló hatáskörmegosztást – annak vizsgálata, hogy a részére benyújtott határozatot a nemzeti jog bírósági szervezetre és eljárásra vonatkozó szabályainak megfelelően hozták-e meg (lásd a C-332/92., C-333/92. és C-335/92. sz., Eurico Italia és társai ügyekben 1994. március 3-án hozott ítéletek [EBHT 1994. I-711] 13. pontját, a C-435/97. sz., WWF és társai ügyben 1999. szeptember 16-án hozott ítélet [EBHT 1999. I-5613] 33. pontját és a C-371/97. sz., Gozza és társai ügyben 2000. október 3-án hozott ítélet [EBHT 2000. I-7881] 30. pontját). A Bíróságot tehát mindaddig köti a tagállami bíróság által hozott előzetes döntéshozatalra utaló határozat, amíg azt a nemzeti jog által biztosított jogorvoslati eljárásokhoz kapcsolódóan nem vonják vissza (a 65/81. sz. Reina-ügyben 1982. január 14-én hozott ítélet [EBHT 1982. 33] 7. pontja).”

---

<sup>405</sup> C-309/02. sz. ügy, Verwaltungsgericht Stuttgart előzetes döntéshozatal iránti kérelme a Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. és S. Spitz KG kontra Land Baden-Württemberg ügyben, 2004. december 14. (ECR 2004 I-11763)

## JOGESETEK ÖSSZESÍTŐ TÁBLÁZATA

Jogeset	Lábjegyzet- szám
C-106/77. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás az Amministrazione delle Finanze dello Stato és Simmenthal spa közötti eljárásban, 1978. március 9. (ECR 1978 00629)	194
C-120/78. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, Rewe-Zentral AAG kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein ügyben ('Cassis de Dijon') (ECR 1979 ECR 00649)	187
C-174/82. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Societe Sandoz BV ellen indult büntetőeljárásban, 1983. július 14. (ECR 1983 02445)	158
C-240/83. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, Procureur de la République kontra Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU) ügyben, 1985. február 7. (ECR 1985 00531)	52
C-240/83. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Procureur de la République kontra Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU) ügyben, előterjesztette a Tribunal de grande instance de Créteil, 1985. február 7. (ECR 1985 00531)	246
C-302/86. sz. ügy, Bizottság kontra Dán Királyság, 1988. szeptember 20. (ECR 1988 04607)	53, 186
C-380/87. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás ben egy olasz közigazgatási bíróság – Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia – kérésére egyes olasz vállalatok – Enichem Base, Montepido, Solvay, SIPA Industriale Altene, Neophane – által a Comune di Cinisello Balsamo önkormányzat elleni indított ügyben, 1989. július 13. (ECR 1989 02491)	332
C-131/88. sz. ügy, Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 1991. február 28. (ECR 1991 I-00825)	142

A C–206/88. és C–207/88. számú ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, melyet a Pretura di Asti (Italy) kezdeményezett G. Vessoso és G. Zanetti hulladékgyűjtők büntetőügyében, 1990. március 28. (ECR 1990 I–01461)	111
C–188/89. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, A. Foster és társai kontra British Gas esetben, 1990. július 12. (ECR 1990 I–03313)	195
C–2/90. sz. ügy, Bizottság kontra Belga Királyság, 1992. július 9. (ECR 1992 I–04431)	110, 156, 205
C–379/92. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, Pretura circondariale di Ravenna által indítványozva a Matteo Peralta elleni büntetőeljárás tárgyában, 1994. július 14. (ECR 1994 I–03453)	81
C–44/95. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, Regina kontra Secretary of State for the Environment közötti ügyben, beavatkozóként eljár a Royal Society for the Protection of Birds, 1996. július 11. (ECR 1996 I–03805)	84, 207
C–72/95. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a Holland Államtanácstól az Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. kontra Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland közötti eljárásban, 1996. október 24. (ECR 1996 I–05403)	97
C–284/95. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Safety HI–Tech Srl és a S. & T. Srl. közötti ügyben, amely egy békéltető testület előtt merült fel (Giudice di Pace di Genova), 1998. július 14. (ECR 1998 I–04301)	171
C–301/95. sz. ügy, Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 1998. október 22. (ECR 1998 I–06135)	78
C–129/96. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amit a belga Államtanács terjesztett elő Inter–Environnement Wallonie ASBL Vallon Tartomány elleni perében, 1997. december 18. (ECR 1997 I–07411)	77
C–180/96. sz. ügy, Nagy–Britannia és Észak–Írország Egyesült Királysága kontra Bizottság, amelyet a Tanács is támogatott, 1998. május 5. (ECR 1998 I–02265)	159

C-192/96. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Beside BV és I.M. Besselsen, illetve a Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) közötti jogvitában, 1998. június 25. (ECR 1998 I-04029)	350
C-203/96. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV és társai felperesek által a Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ellen indított ügyben, 1998. június 25. (ECR 1998 I-04075)	184
C-213/96. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, Uudenmaan lääninoikeus előterjesztése az Outukumpu Oy ügyben (Finnország), 1998. április 2. (ECR 1998 I-01777)	270
C-321/96. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás W. Mecklenburg és a Pinnebergi Körzet Tanácsa közötti jogvitában, 1998. június 17. (ECR 1998 I-03809)	290
C-392/96. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 1999. szeptember 21. (ECR 1999 I-05901)	98
C-102/97. sz. ügy, Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 1999. szeptember 9. (ECR 1999 I-05051)	192
C-184/97. sz. ügy, Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 1999. november 11. (ECR 1999 I-07837)	220, 301
C-207/97. sz. ügy, Bizottság kontra Belga Királyság, 1999. január 21. (ECR 1999 I-00275)	215
C-213/97. sz. ügy, Bizottság kontra Portugál Köztársaság, 1998. május 28. (ECR 1998 I-03289)	351
C-231/97. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amit a Holland Államtanács terjesztett elő, A.M.L. van Rooij és a Dagelijks Bestuur van het Waterschap de Dommel közötti jogvitában, 1999. szeptember 29. (ECR 1999 I-06355)	71, 100
C-293/97. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás Standley és Metson és Társaik valamint a Korona és az Egyesült Királyság mezőgazdasági és környezetvédelmi minisztere elleni ügyben, 1999. április 29. (ECR 1999 I-02603)	147, 157, 168, 213

C–307/98. sz. ügy, Bizottság kontra Belga Királyság, 2000. május 25. (ECR 2000 I–03933)	72
C–387/97. sz. ügy, Bizottság kontra Görög Köztársaság, 2000. július 4. (ECR 2000 I–05047)	374
C–418/97. és C–419/97. sz. ügyek, előzetes döntéshozatali eljárás, a Holland Államtanácstól, az ARCO Chemie Nederland Ltd és a Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (C–418/97) közötti, illetve a Vereniging Dorpsbelang Hees, Stichting Werkgroep Weurt+, Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen és a Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland (C–419/97) közötti ügyekben, 2000. június 15. (ECR 2000 I–04475)	112, 150
C–435/97. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a World Wildlife Fund (WWF) és Társai, illetve az Autonome Provinz Bozen és Társai közötti ügyben, 1999. szeptember 16. (ECR 1999 I–05613)	196
C–152/98. sz. ügy, Bizottság kontra Holland Királyság, 2001. május 10. (ECR 2001 I–03463)	300
C–261/98. sz. ügy, Bizottság kontra Portugál Köztársaság, 2000. július 13. (ECR 2000 I–05905)	223, 268
C–287/98. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amit a Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg terjesztett elő a Luxemburgi Nagyhercegség és Berthe Linster, Aloyse Linster, Yvonne Linster közötti jogvitában, 2000. szeptember 19. (ECR 2000 I–06917)	75, 348
C–473/98. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet Kammarrätten i Stockholm (Sweden) utalt a Bíróság elé a Kemikalieinspektionen és a Toolex Alpha AB közötti ügyben, 2000. július 11. (ECR 2000 I–05681)	238
C–67/99. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2001. szeptember 11. (ECR 2001 I–05757)	240
C–236/99. sz. ügy, Bizottság kontra Belgium, 2000. július 6. (ECR 2000 I–05657)	85

C-266/99. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2001. március 8. (ECR 2001 I-00981)	233
C-292/99. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2002. május 2. (ECR 2002 I-04097)	227
C-354/99. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2001. október 18. (ECR 2001 I-07657)	91, 237
C-392/99. sz. ügy, Bizottság kontra Portugál Köztársaság, 2003. április 10. (ECR 2003 I-03373)	308, 315, 347
C-417/99. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2001. szeptember 13. (ECR 2001 I-06015)	333
C-435/99. sz. ügy, Bizottság kontra Portugál Köztársaság, 2000. december 12. (ECR 2000 I-11179)	312
Első Fokú Bíróság, T-13/99. sz. ügy, Pfizer Animal Health SA kontra Bizottság, 2001. szeptember 11. (ECR 2002 II-03305)	160
C-6/00. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amit a Verwaltungsgerichtshof, Austria terjesztett elő az Abfall Service AG (ASA) és a Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie közötti jogvitában, 2002. február 27. (ECR 2002 I-01961)	127
C-9/00 sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amit Korkein hallinto-oikeus (Finland) terjesztett elő a Palin Granit Oy és a Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus közötti ügyben, 2002. április 18. (ECR 2002 I-03533)	113, 115
C-159/00. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Cour de Cassation (Franciaország) kérésére, a Sapod Audic és az Eco-Emballeges SA közötti esetben, 2002. június 6. (ECR 2002 I-05031)	325
C-161/00. sz. ügy, Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 2002. március 14. (ECR 2002 I-02753)	304
Első Fokú Bíróság, egyesített ügyek T-74,76, 83-85,132,137 & 141/00, Artegodan GmbH és társai kontra Bizottság, 2002. november 26. (ECR 2002 II-04945)	140, 161



C-233/00. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2003. június 26. (ECR 2003 I-06625)	289
C-322/00. sz. ügy, Bizottság kontra Holland Királyság, 2003. október 2. (ECR 2003 I-11267)	302
C-444/00. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, előterjesztette a High Court of Justice a The Queen, a Mayer Parry Recycling Ltd. kérésére, illetve az Environment Agency, Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions közötti jogvitában, 2003. június 19. (ECR 2003 I-06163)	132
C-458/00. sz. ügy, Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség, 2003. február 13. (ECR 2003 I-01553)	129
C-60/01. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2002. június 18. (ECR 2002 I-05679)	27, 306
C-114/01. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amit a Korkein hallinto-oikeus (Finland) terjesztett elő az AvestaPolarit Chrome Oy, régebben Outokumpu Chrome Oy. ügyben, 2003. november 9. szeptember 11. (ECR 2003 I-08725)	114
C-116/01. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Holland Államtanáctól SITA EcoService Nederland BV, valamint a Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer közötti vitában, 2003. április 3. (ECR 2003 I-02969)	128
C-130/01. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2003. június 12. (ECR 2003 I-05829)	217, 299
C-174/01. sz. ügy, Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség, 2002. december 5. (ECR 2002 I-11171)	225
C-196/01. sz. ügy, Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség, 2002. január 15. (ECR 2002 I-00569)	305
C-227/01. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2004. szeptember 16. (ECR 2004 I-08253)	73, 280, 340, 369
C-236/01. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Monsanto Agricoltura Italia SpA és Társaik kontra Presidema del Consiglio dei Ministri És Társaik ügyében, 2003. szeptember 9. (ECR 2003 I-08105)	162

C-272/01. sz. ügy, Bizottság kontra Portugál Köztársaság, 2004. július 15. (ECR 2004 I-06767)	70, 324
C-278/01. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2003. november 25. (ECR 2003 I-14141)	375
C-281/01. sz. ügy, Bizottság kontra Európai Unió Tanácsa, 2002. december 12. (ECR 2002 I-12049)	273
C-396/01. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2004. március 11. (ECR 2004 I-02315)	221
C-429/01. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2003. november 27. (ECR 2003 I-14355)	320
C-463/01. sz. ügy, Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 2004. december 14. (ECR 2004 I-11705)	189, 384
C-494/01. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2005. április 26. (ECR 2005 I-03331)	236, 382, 387, 388, 392, 395
C-53/02. és C-217/02. sz. egyesített ügyek, előzetes döntéshozatali eljárás, amit a belga Államtanács terjesztett elő, a Commune de Braine-le-Chateau (C-53/02), illetve Michel Tillieut és mások (C-217/02) valamint a Wallon régió közötti ügyben, 2004. április 1. (ECR 2004 I-03251)	95, 224, 352
C-87/02. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság 2004. június 10. (ECR 2004 I-05975)	99, 206
C-103/02. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2004. október 7. (ECR 2004 I-09127)	131, 248, 396
C-113/02. sz. ügy, Bizottság kontra Holland Királyság, 2004. október 14. (ECR 2004 I-09707)	130
C-119/02. sz. ügy, Bizottság kontra Görögország, 2004. június 24. (ECR-ben nincs közzétéve)	58

C-127/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee és a Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels kontra Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij közötti eljárásban, előterjesztő a Raad van State – Hollandia, 2004. szeptember 7. (ECR 2004 I-07405)	66, 249
C-201/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a Korona, aki Delena Wells ügyében lépett fel és a brit Közlekedési, Önkormányzati és Regionális Ügyek Minisztérium közötti jogvitában, 2004. január 7. (ECR 2004 I-00723)	198
C-235/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Tribunale di Gela (Italy) utalt a Bíróság elé Marco Antonio Saetti és Andrea Frediani elleni büntetőeljárásban, 2004. január 15. (ECR 2004 I-01005)	117, 366
C-277/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás az EU Wood Trading GmbH és a Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH között folyamatban lévő eljárásban, 2004. december 16. (ECR 2004 I-11957)	62
C-280/02. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2004. szeptember 23. (ECR 2004 I-08573)	59, 102, 164, 242
C-282/02. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2005. június 2. (ECR 2005 I-04653)	80, 96, 216, 250, 253, 256, 259, 298, 317, 371
C-309/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co., illetve a S. Spitz KG és a Land Baden Württemberg között folyamatban levő eljárásban, 2004. december 14. (ECR 2004 I-11763)	191, 272, 405
C-416/02. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2005. szeptember 8. (ECR 2005 I-07487)	266
C-420/02. sz. ügy, Bizottság kontra Görög Köztársaság, 2004. november 18. (ECR 2004 I-11175)	368

C-457/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Tribunale penale di Terni (Olaszország) terjesztett elő az előtte Antonio Niselli ellen folytatott büntetőeljárásban, 2004. november 11. (ECR 2004 I-10853)	116, 365, 403
C-472/02. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Cour d'appel de Bruxelles (Belgium) a terjesztett elő a Siomab SA és az Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement között folyamatban lévő eljárásban. 2004. október 19. (ECR 2004 I-09971)	230
C-1/03 sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás Paul Van de Walle, Daniel Laurent, Thierry Mersch és a Texaco Belgium SA ellen folyó büntetőeljárásban, beavatkozó Région de Bruxelles-Capitale, 2004. szeptember 7. (ECR 2004 I-07613)	109, 125, 154
C-6/03. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a Deponiezweckverband Eiterköpfe és a Land Rheinland-Pfalz között folyamatban levő eljárásban, 2005. április 14. (ECR 2005 I-02753)	151, 185, 190
C-98/03. sz. ügy, Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, 2006. január 10. (ECR 2006 I-00053)	60, 103, 163, 218, 255, 309
C-15/03. sz. ügy, Bizottság kontra Osztrák Köztársaság, 2005. január 27. (ECR 2005 I-00837)	399
C-121/03. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2005. szeptember 8. (ECR 2005 I-07569)	56, 93, 124, 341
C-132/03. sz. ügy előzetes döntéshozatali eljárás, Ministero della Salute kontra Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons) és Federconsumatori közötti ügyben, előterjesztő a Consiglio di Stato – Olaszország, 2005. május 26. (ECR 2005 I-04167)	252
C-176/03. sz. ügy, Bizottság kontra az Európai Unió Tanácsa, 2005. szeptember 13. (ECR 2005 I-07879)	55, 208, 362

C-213/03. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région és az Électricité de France (EDF) közötti eljárásban, 2004. július 15. (ECR 2004 I-07357)	199
C-221/03. sz. ügy, Bizottság kontra Belga Királyság, 2005. szeptember 22. (ECR 2005 I-08307)	68, 79, 83, 222, 258, 303, 318
C-239/03. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2004. október 7. (ECR 2004 I-09325)	63, 367
C-270/03. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2005. június 9. (ECR 2005 I-05233)	57, 235
C-290/03. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás Diane Barker kérelme alapján The Queen kontra London Borough of Bromley ügyben, 2006. május 4. (ECR 2006 I-03949)	245
C-344/03, Bizottság kontra Finn Köztársaság, 2005. december 15. (ECR 2005 I-11033)	105
C-364/03. sz. ügy, Bizottság kontra Görög Köztársaság, 2005. július 7. (ECR 2005 I-06159)	307
C-508/03. sz. ügy, Bizottság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, 2006. május 4. (ECR 2006 I-03969)	346
T-142/03. sz. ügy, Fost Plus VZW kontra Bizottság, 2005. február 16. (ECR 2005 II-00589)	401
C-6/04. sz. ügy, Bizottság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, 2005. október 20. (ECR 2005 I-09017)	64, 82, 104, 219, 261
C-26/04. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol Királyság, 2005. december 15. (ECR 2005 I-11059)	69, 101, 214
C-186/04. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Conseil d'État (Belgium) terjesztett elő, Pierre Housieaux és a Délégés du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale közötti eljárásban, 2005. április 21. (ECR 2005 I-03299)	293

C–215/04. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Szerződés 234. cikkelye értelmében, amelyet a l'Østre Landsret (Dánia terjesztett elő), Marius Pedersen A/S v Miljøstyrelsen ügyében, 2006. február 16. (ECR 2006 I–01465)	74, 229, 287
C–235/04. sz. ügy, Bizottság kontra Spanyol királyság, 2007. június 28. (ECR 2007 I–05415)	386, 397, 402
C–334/04. sz. ügy, Bizottság kontra Görög Köztársaság, 2007. október 25. (ECR 2007 I–09215)	337, 393
C–418/04. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2007. december 13. (ECR 2007 00000)	67
C–486/04. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2006. november 23. (ECR 2006 I–11025)	61, 340
C–507/04. sz. ügy, Bizottság kontra Osztrák Köztársaság, 2007. július 12. (ECR 2007 I–05939)	254, 342
T 374/04. sz. ügy, Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Bizottság, 2007. november 7. (ECR 2007 00000)	28, 279, 281
C–32/05. sz. ügy, Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség, 2006. november 30. (ECR 2006 I–11323)	92, 141
C–60/05. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, WWF Italia és társai kontra Regione Lombardia ügyben előterjesztő: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia – Olaszország, 2006. június 8. (ECR 2006 I–05083)	260, 269, 331, 345
C–135/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. április 26. (ECR 2007 I–03475)	336, 344, 380, 390, 391
C–173/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. június 21. (ECR 2007 I–04917)	271
C–176/05. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti eljárás, amelyet a Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien terjesztett elő a KVZ retec GmbH és a Republik Österreich között folyamatban lévő eljárásban, 2007. március 1. (ECR 2007 I–01721)	121

C-194/05 sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. december 18. (ECR 2007 I-11661)	120
C-195/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. december 18. (ECR 2007 I-11699)	119, 153
C-216/05. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2006. november 9. (ECR 2006 I-10787)	274, 285, 292
C-248/05. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, 2007. október 25. (ECR 2007 I-09261)	310, 319, 335, 336, 372, 389
C-252/05. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a High Court of Justice (Egyesült Királyság) kezdeményezett a Korona – The Queen – (a Thames Water Utilities Ltd kérelmére) és a South East London Division, Bromley Magistrates' Court közötti jogvitában, 2007. május 10. (ECR 2007 I-03883)	94, 123, 359
C-255/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. július 5. (ECR 2007 I-05767)	247, 291, 370, 379, 385, 400
C-259/05. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Rechtbank te Rotterdam (Hollandia) az Omni Metal Service ellen folyamatban lévő büntetőeljárásban, 2007. június 21. (ECR 2007 I-04945)	122, 232, 241, 404
C-263/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. december 18. (ECR 2007 I-11745)	118
C-304/05. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. szeptember 20. (ECR 2007 I-07495)	343
C-326/05 P. sz. ügy, az Industrias Químicas del Vallés SA felbontása a Bizottság ellen, 2007. július 18. (ECR 2007 I-06557)	338
C-342/05. sz. ügy, Bizottság kontra Finn Köztársaság, 2007. június 14. (ECR 2007 I-4713)	381, 394
C-390/05. sz. ügy, Bizottság kontra Görög Köztársaság, 2006. december 14. (ECR 2006 I-00135)	314

C-179/06. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2007. október 4. (ECR 2007 I-08131)	65
C-354/06. sz. ügy, Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség, 2007. szeptember 27. (ECR 2007 I-00116*)	283
C-442/06. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2008. április 10. (ECR 2008 00000)	76
C-503/06. R. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság a Bíróság elnökének 2006. december 19-i végzése, 2007. február 27. (ECR 2007 I-00019)	376
T-182/06. sz. ügy, Holland Királyság kontra Bizottság, 2007. június 27. (ECR 2007 II-01983)	183, 373
C-69/07. sz. ügy, Bizottság kontra Olasz Köztársaság, 2008. január 31. (ECR 2008 00000)	282
C-93/07. sz. ügy, Bizottság kontra Belga Királyság, 2007. szeptember 27. (ECR 2007 I-00125*)	284
C-193/07. R. sz. ügy, Bizottság kontra Lengyelország, 2007. április 4. (ECR-ben nincs közzétéve)	352
C-76/08. R. sz. ügy, Bizottság kontra Máltai Köztársaság, 2008. április 24. (ECR 2008 00000)	378





MAI VILÁGUNKBAN A KÖRNYEZETVÉDELEM EGYRE FOKOZÓDÓ JELENTŐSÉGRE tesz szert, mégpedig elsősorban az állam piaci és társadalmi szabályozó szerepén keresztül. Ennek jele, hogy a környezetjogi szabályozás az Európai Közösség joganyagának közel hetedét teszi ki, tehát önmagában is terjedelmes. Emellett az Európai Bíróság előtt megjelenő ügyek száma – az összes jogeset több mint ötöde – maga is jelzi, hogy a gyakorlati jogérvényesítésben sem az államok, sem a jogalanyok nem jeleskednek. Az ügyszám tehát a jogalkalmazás hiányosságaira utal, és kiemeli a jogértelmezés, különösen a bírói jogértelmezés szerepét. Ennek jelentőségét alátámasztja, hogy az ítélezési gyakorlat éppúgy része a közösségi jognak, mint a jogszabályok, sőt éppen e gyakorlati jogértelmezés révén válik jobban érthetővé a jogszabály generális feltételeinek sora.

A kötet ezt az ítélezési gyakorlatot elemzi, méghozzá az eddig megszokottól eltérő módon, nem a környezeti elemek és hatások szerint, hanem a jogintézmények rendszerében. A másodlagos közösségi jogban alkalmazott eszközök, intézmények értelmezése jelenti a vizsgálódás tárgyát, azoké, amelyek bármely nemzeti jogrendszernek is részei, legfeljebb eltérő hangsúllyal. A preambulum szerepe a közösségi jogban sokkal fontosabb, mint egy nemzeti jogrendszerben, míg a hatóság vagy a felelősség szabályozottsága esetén éppen fordított a helyzet. A másodlagos jog intézményeit nem a szerzők saját értelmezésén, hanem a Bíróság válogatott, a témához igazodó ítéleteinek (137 ügy) fényében vizsgálja a kötet, tehát azt a jogértelmezést tekintve alapnak, amely egyedül mérvadó a Közösségen belül. Az ítéletek között vannak régiek, ismertek és egészen frissek, mind az eddig megszokotthoz képest eltérő szempontok szerint bemutatva. A szerzők az elvi alapozást, az iránymutatást – preambulum, hatály, elvek – kiemelt fontosságúnak tekintették, hiszen ez alapozza meg egy adott jogszabály megfelelő átvételét, elfogadását. A kötetet így haszonnal alkalmazhatja az oktatás, a tudomány, de úgyszintén hasznos lehet a mindennapi joggyakorlatban, a helyes jogértelmezést keresve.

Köszönetet mondunk az EK Bizottság Jean Monnet programjának a kötet megírásához nyújtott támogatásáért.



9 789632 770611