

FELELŐSSÉG, BIZTONSÁG?

A környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelvről

CSAPÓ Orsolya*

A környezet állapota, a környezetszennyezés egyike napjaink mindennapi problémáinak. A helyzetre, a probléma volumenére, határon átnyúló jellegére, és az eddigi erőfeszítések határfokára figyelemmel nyilvánvaló, hogy az egyes ember, de az egyes államok sem képesek önállóan fellépni ellene, nemzetközi összefogásra van szükség; a közös fellépés egyik lehetséges példája az Európai Unió. Magyarországon az elmúlt időszakban több sajnálatos esemény miatt is az érdeklődés homlokterébe került a környezeti kár kérdése, ezen események azonban az Unióra, annak jogalkotására is kihatással voltak. A 2000. január végén bekövetkezett tiszai cianidszennyezés¹ – többek között – felgyorsította az általunk vizsgált környezeti felelősségről szóló irányelvnek az elfogadását.² De a ciankatasztrófa „eredménye” emellett az uniós jog ipari balesetekre, a hulladékra

* Egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Magánjogi és Kereskedelmi Jogi Tanszék.

¹ A román állam és az ausztrál Esmeralda Exploration közös tulajdonban álló Aurul bányavállalat a Nagybánya-környéki fémhányák meddőhányóiból nyert ki aranyat és ezüstöt cianos kioldással. Az egyébként korszerűtlen technológia nagy vízigénye miatt a mérgező mosóvizet ülepités után újra felhasználták. Az ülepitő gátja a túlzott terhelés miatt átszakadt, a ciánt és nehézfémeket tartalmazó víz a Lápos folyóba zúdult, ahonnan a Szamosba, majd a Tiszába került. A szennyezőanyag koncentrációja a katasztrófa helyén a magyarországi szabvány szerinti határérték 180-szorosát is meghaladta, a Szamos és a Tisza összefolyásánál a határérték 135-szöröse volt. A Tisza élővilága kipusztult, a természetben okozott káron túl ellehetetlenítve így az ott működő halászati vállalkozásokat, de nehézséget okozott még az ivóvízellátásban is. A magyar állam megközelítőleg 30 milliárd forintos kárigényt kívánt érvényesíteni az ügyben, azonban a tiszai cianidszennyezést okozó romániai Aurul, majd jogutódja a Transgold cég csődeljárásának befejeztével és a cég jogerős megszűnésével a kártérítési igény érvényesíthetlenné vált.

² KOCSIS-KUPPER Zsuzsanna: A romániai eredetű cianid-szennyezés hatása az európai és a nemzetközi környezetjogra. *Európai Jog*, 2002/03. 18.

és a bányászatra vonatkozó joganyagának felülvizsgálata is.³ S habár a hazánkban rá tíz évre bekövetkezett ipari szerencsétlenség és környezetkárosító katasztrófa⁴ tisztán nemzeti jog alá tartozik, a hazai jog alkalmazandó szabályaira erős hatással bírt az uniós joganyag – beleértve fenti irányelvet is –, ez alkalmazásának első jelentős próbája.⁵

Az Európai Unió jogrendszere szerint a környezet védelme a közösségi politikák egyike. Ennek lebontásaként igen kiterjedt környezetvédelmi szabályozással bír: a környezet védelmét szolgáló jogintézmények, határon átnyúló együttműködés, közös fellépés, egységes tevékenységek jellemzik, ugyanakkor gyakorlati szinten mindezek végrehajtása az egyes tagországok felségterülete, a szubszidiaritás alapszerződési szintű elvének megfelelően. A szubszidiaritás elve ugyanakkor Bándi szerint eleve magában hordja a megosztott felelősség gondolatát is,⁶ amelynek szellemében a közösségi jogkör jelentené a kivételt a nemzeti jogkörhöz képest.

Az uniós környezetvédelmi jog evolúcióját követve néhány alapszerződési rendelkezésen és környezetvédelmi akcióterveken alapuló másodlagos jogforrás, főként irányelv rendszereként írható le. A környezeti integráció a gazdasági integrációval párhuzamosan, azt követő módon fejlődött, s napjainkra meglehetősen fejlett és kidolgozott rendszerré állt össze. A környezeti felelősség rendszerét vizsgálva ezen szabálytömeget sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hiszen az irányelvek különböző kidolgozottságban, de végrehajtásuk érdekében konk-

³ Uo. 14–19.

⁴ 2010. október 4-én átszakadt a MAL Magyar Alumínium Termelő és Kereskedelmi Zrt. tulajdonában lévő Ajkai Timföldgyár Kolontár és Ajka között létesített, 400×600 m-es vörösiszap-tárolójának gátja. A kiömlő, több mint egymillió köbméternyi zagy elöntötte a környékbeli települések mélyebben fekvő részeit. Az erősen lúgos, maró hatású ipari hulladék körülbelül 40 négyzetkilométeren terült szét, felbecsülhetetlen gazdasági és ökológiai károkat okozva. Tíz ember meghalt, a sérültek száma több mint 150. Az emberi életben, egészségben, mesterséges környezetben okozott káron túl szennyeződött a talaj, az élőhelyek, és a Toma patak teljes élővilágát kipusztította az erős lúgos szennyeződés, valamint erre a sorsra jutott a Marcal Torna torkolata alatt fekvő része is.

⁵ A károkozó MAL-al szemben számos kártérítési per indult, ahol a felelősségét megállapították. Az állam kárigényét a Közép-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 2011 szeptemberében kiszabott 135,14 milliárd forintnyi hulladékgazdálkodási bírsága jelenti, ezen felül 2012 januárjában a Veszprémi Törvényszéken halált előidéző gondatlan közveszélyokozás vétsége, különösen nagy vagyoni hátrányt meghaladó vagyoni hátrányt okozó közveszélyokozás büntette, gondatlanságból elkövetett környezetkárosítás és természetkárosítás vétsége, továbbá hulladékgazdálkodás rendje megsértésének büntetése miatt 15 emberrel szemben emeltek vádat.

⁶ BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Osiris, 2004. 287.

rét felelősségi rendelkezéseket is tartalmaznak, mai napig jelentős hatással.⁷ Ezen korai szabályok, az egyes tagországokat felhatalmazó, az egyes államok saját felelősségi rendszerére hagyatkozó szabályozás visszas, eltérő eredményei sarkallták a jogalkotót az eltérő szabályozási struktúrák egységesítésére.⁸ A közösség a megoldást kezdetektől a környezeti károkra vonatkozó felelősségi direktíva megalkotásában látta, aminek megalkotására hosszas előkészítő munka után került sor. A Bizottság a környezetben okozott károkért való felelősség szabályozására irányuló javaslata⁹ 1993-ban ún. *Zöld Könyv* formájában került publikálásra, elemezve az adott területen való közösségi fellépés lehetőségeit. A Zöld Könyv számba veszi a felelősségi jog alapintézményeit, és hosszasan elmélkedik a polgári jogi felelősség általános elfogadásából következő objektív és vétkességi alapú felelősség sajátosságairól, előnyeiről és hátrányairól egyaránt. A Zöld könyv a károsultak szempontjából kívánatos szigorú, objektív felelősség elve mellett érvel, amely azonban a gazdasági szereplők szemszögéből hátrányos, tekintve a könnyebben elbíráható kárigényeket. A Zöld Könyv legproblémásabbnak annak meghatározását tartja, hogy milyen tevékenységekre és eljárásokra vonatkozzon a felróhatóságtól független, objektív vétkességi klauzula.

Az elgondolásban változást hozott a hét évvel később, 2000-ben elfogadott *Fehér Könyv*.¹⁰ A megváltozott koncepció már egy vegyes rendszer kidolgozását támogatná, egy olyan keretirányelvet, amely szerint a károkért való szigorú és objektív felelősség elve is alkalmazható.¹¹ A Közöség által szabályozott veszélyes tevékenységek következtében bekövetkező károk – egészségben és vagyonban bekövetkező kár – esetén mindkettő, azon környezeti károk esetében,

⁷ Lásd például a C-188/07. sz. Commune de Mesquer ügy [EBHT 2008., I-04501], ahol az Erika olajszállító tartályhajó balesetkor a tengerbe ömlött nehézfűtőolaj szennyezte el Franciaország atlanti tengerpartját. A Bíróság megállapította, hogy a Tanács hulladékokról szóló 75/442/EGK irányelve [1975] HL L 194., 1975.7.25., 39–41. o., magyar kiadása fejezet 15 kötet 01 o. 23. alapján a kiömlött olaj hulladéknak minősül, így e szénhidrogének termelője, eladója és az azt szállító hajó bérlője egyaránt kötelezhető a területén szétterjedt hulladék által okozott kár, a terület környezeti szennyeződéstől való megtisztítási műveletei címén felmerült összeg megfizetésére.

⁸ BÁNDI Gyula: Felelősség a környezeti károkért – a joggyakorlat elvárható fejlődése elé. *Magyar Jog*, 1995/3. 142.

⁹ Communication from the Commission to the Council and Parliament and the Economic and Social Committee: *Green Paper on Remedying Environmental Damage*, COM (93) 47 final, Brussels, 14 May 1993.

¹⁰ Commission of the European Communities: *White Paper on Environmental Liability*, COM (2000) 66 final, Brussels, 9.2.2000.

¹¹ Johan LAMMERS: International Responsibility and Liability for Damage Caused by Environmental Interferences. *Environmental Policy and Law*, Vol. 31. No. 1., (2001) 49.

amelyek nem veszélyes tevékenység eredményei, viszont a biodiverzitásban bekövetkező károkat okoznak, a vétkességi alapú (fault-based) felelősség lenne indokolt.¹²

A környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelvet¹³ a Tanács és az Európai Parlament közösen alkotta meg 2004. április 21-én, hatályba lépett április 30-án.¹⁴ Az irányelvet az implementációs határidő letelte előtt módosította – valójában csupán kiegészítette – a 2006/21/EK számú irányelv.¹⁵ A továbbiakban a módosítás utáni változatot vizsgáljuk meg röviden. (A módosítás-kiegészítés mindössze azt tisztázza, hogy az ásványi nyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladékot feldolgozó hulladékkezelő létesítmények üzemeltetői a megfelelő felelősséggel tartoznak a tevékenységük által okozott környezeti károk vagy az ilyen jellegű közvetlen veszélyeztetés tekintetében.¹⁶ Ennek megfelelően mindössze kiegészíti a felelősségi irányelv alkalmazási körét felsoroló tevékenységek listáját¹⁷ egy újabb ponttal.¹⁸ A technikai értelemben kis relevanciájú módosítás elméleti szempontból ugyanakkor jelentős: az általános kárfelelősségi irányelv hatályának kiterjesztése a terület egységesedését, a jogszabály hatékonyságát fokozza, a környezet, mint önérték jogalkotói védelmének kiemelt szerepét hangsúlyozza.)

A hosszadalmas előkészítő munka eredménye végül egy objektív jellegű,¹⁹ közvetett, közigazgatási típusú felelősségi rend megalapozását eredményezte. A polgári jogi felelősség kérdése az egyes tagállamok jogrendszeinek

¹² A Fehér Könyv részletes bemutatását ld. MARK WILDE: The EC Commission's White Paper on Environmental Liability: Issues and Implications. *Journal of Environmental Law*, Vol. 13, No. 1., (2001) 22–37.

¹³ 2004/35/EK irányelv a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről [2004] HL L 143., 2004.4.30., magyar kiadás fejezet 15 kötet 08 o. 357–375. (továbbiakban: irányelv)

¹⁴ Az irányelv tervezet formájában való bemutatását ld. KOMÁROMI László: Felelősség a környezeti károkért. (Megjegyzések egy európai uniós direktíva margójára) In: BOLCSKEI János – NOCHTA Tibor (szerk.): *Emlékkönyv Lábady Tamás 60. születésnapjára tanítványaitól*. Budapest, Szent István Társulat, 2004. 227–243. Az implementációs határidő az irányelv különböző módokon való, a tagállamok belső jogába történő átültetésre: 2007. április 30.

¹⁵ 2006/21/EK irányelv az ásványi nyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről és a 2004/35/EK irányelv módosításáról [2006] HL L 102, 2006.4.11., 15–34. o.

¹⁶ A 2006/21/EK irányelv bevezetőjének 25. pontja.

¹⁷ Irányelv III. melléklete.

¹⁸ 2006/21/EK irányelv 15. cikk.

¹⁹ Az objektív jellegről lásd BÁNDI (2004) i. m. 310–312.

különbözősége, másrészt a téma szuverenitásba vágó volta miatt háttérbe szorult. Az irányelv le is szögezi, hogy „nem alkalmazandó személyi sérülés, magántulajdonban keletkezett kár vagy gazdasági veszteség esetén, és nem érinti az ilyen típusú károokra vonatkozó jogokat”,²⁰ a vonatkozó nemzeti jogszabályok sérelme nélkül.²¹

Az irányelv explicit célja környezeti felelősségre vonatkozó keretrendszer létrehozása a „szennyező fizet” elvének alapján, ahol az elv említése inkább elvi, semmint jogi kötelezettségként fordítható, ugyanakkor az irányelv egésze az elv kifejtéseként is értelmezhető, ami felvillantja annak további lehetőségeit, az elvben benne foglaltak továbbfejlesztésének esélyét. Előremutató a kár, környezeti kár meghatározása a fogalmak körében. Habár a tagállami jogszabályoknak nem kell szó szerint megismételnie az irányelv rendelkezéseit, még a fogalmak átvétele ellen is komoly érveket sorakoztathatunk fel,²² s hatóköre is mindössze ennek a jogszabálynak az alkalmazására terjed ki, ezek ellenére tendenciaként érvényesül a norma egységesítő hatása. *Kár* valamely természeti erőforrásban közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, kedvezőtlen változás, illetve valamely természeti erőforrás által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető romlása.²³ Előrelépés annak leszögezése, hogy nem csupán az erőforrás sérülése, hanem bármely *mérhető kedvezőtlen változás, mérhető romlás* kárként érvényesíthető. Ezen felül nemcsak az erőforrás, hanem az erőforrás által nyújtott *szolgáltatás* – egy adott természeti erőforrás által más természeti erőforrás vagy a köz érdekében betöltött funkció²⁴ – sérelme esetén is kárról beszélhetünk.²⁵ Az irányelv hatókörébe tartozó környezeti kárfajták a biológiai sokszínűség – védett fajok és élőhelyek –, a vizek és a talaj károsodása.²⁶ A kárfogalom ilyenén való szűk definiálása annyiban jelenthet előrelépést, hogy

²⁰ Irányelv bevezetőjének 14. pontja.

²¹ Irányelv 3. cikk (3).

²² HORVÁTH Zsuzsanna: Az Európai Közösség környezeti jogának végrehajtása: a tagállamok kötelezettségei. *Európai Jog*, 2002/3. 32.

²³ Irányelv 2. cikk 2. pont.

²⁴ Irányelv 2. cikk 13. pont.

²⁵ A környezeti kár meghatározásának kérdéséről ld. SÓLYOM László: *Környezetvédelem és polgári jog*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980. 41–44.; ZOLTÁN Ödön: *Kártérítési felelősség a környezet védelmében*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1985. 193–199.

²⁶ Irányelv 2. cikk 1. pont. Érdekes ugyanakkor, hogy az irányelvben előbb kerül megfogalmazásra a környezeti károk (1. pont), s utóbb maga a kár (2. pont) fogalma, annak mintegy lebonthatásaként, ellentétben annak sui generis kiterjedtebb fogalmával, s adott helyen megfogalmazott kiterjedtebb tartalmával.

az irányelvek átvételi minimumként való értelmezésével *legalább* ezen károk tekintetében *legalább* ezek a változások érvényesíthetővé válnak, határok közé szorítva így a hagyományos kárfogalom használatából eredő bizonytalanságot. Visszalépés ugyanakkor, hogy az irányelv nem csupán a gazdasági szereplőkre s a kereső tevékenységekre terjeszti ki hatályát, hanem kifejezetten kizárja magánszemélyek mindenfajta kárigényét.²⁷

Előremutató, hogy az irányelv rendelkezései alapján akár magánszemélyek által is benyújtható kárigény, alapvetően a joghatóságot gyakorló államhoz rendeli a fellépés lehetőségét. Az irányelv véleményem szerint olyan tágan értelmezi a fellépésre jogosultak körét, ami alapján akár *popularis actio*ként is értelmezhetjük az ide vágó rendelkezést, hiszen bármely természetes vagy jogi személy, aki nagy valószínűséggel érintett, vagy érdekelt megindíthatja az eljárást.²⁸ Emellett az értelmezés mellett szólhat a harmadik pont kikötése, miszerint csak jogsérelemre hivatkozó személy indíthat eljárást, amennyiben az adott tagállam közigazgatási törvénye előfeltételként szabja ezt – *a contrario* ha nem szabja, jogsérelem nélkül is elindítható az eljárás.²⁹

A kárfelelősséget az irányelv a tevékenységet végző üzemeltetőre telepíti, arra a gazdasági szereplőre, aki természetes vagy jogi személyként a kereső tevékenységet végzi vagy irányítja,³⁰ le is szűkítve ezzel alkalmazási körét. Kiterjeszhetővé teszi ugyanakkor a felelősök személyét tagállami döntés alapján azon személyekre, akikre az ilyen tevékenység technikai működtetésével kapcsolatban döntő gazdasági hatáskört ruháztak; a jogalkotó, hatóságok feladata lesz ezen személyi kör meghatározása. Ugyanakkor az irányelv az államtól *expressis verbis* nem vár el kártalanítást, amennyiben a gazdasági szereplő nem azonosítható vagy nem képes az okozott kár megtérítésére, avagy kifejezett engedély vagy hatósági előírás végrehajtása miatt okoz kárt. Amennyiben az állam, (részben) állami tulajdonú szereplő a károkozó, úgy a helytállási kötelezettség természetesen ugyanúgy fennáll. Nincs azonban mögöttes felelőssége pl. engedélyezés, elismerés miatt, ellenőrzési feladatának nem kielégítő ellátása miatt stb. Ezen esetekre a belső jog feladata megtalálni a megfelelő megoldást

²⁷ Irányelv 3. cikk (3).

²⁸ Irányelv 12. cikk (1).

²⁹ Vö. SÓLYOM i. m. 126. mellette szóló érvelését, KOMÁROMI i. m. 239. ezzel ellentétes irányelv-értelmezését. A kiterjesztő értelmezést vallja BANDI Gyula – HORVÁTH Zsuzsanna – ERDEY György – POMÁZI István: *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2004. 415. „Bárki kezdeményezhet eljárást a hatóságnál, ha tudomására jut a környezeti kárra utaló jelzés.”

³⁰ Irányelv 2. cikk 6–7. pont.

a nemzeti jog szabályai alapján.³¹ Minthogy az irányelv minimumszabályként érvényesül, így lehetőség van az egyes nemzeti jogokban található tágabb értelmezés fenntartására, így például a tevékenység gazdasági hasznait élvező személyek körének felelősségére a német jog alapján,³² illetve elterjedt – a magyar megoldáshoz hasonlóan – az üzembentartó mögött a szennyezett terület tulajdonosának, bérlőjének felelőssége.³³ Az angol jog pedig elismeri a hatóság mögöttes felelősségét is – amennyiben a hatóság nem cselekszik, a károsult törvényes kötelezettség nem teljesítése miatt keresetet indíthat a hatósággal szemben.³⁴

Az okozati összefüggés megállapításához semmilyen segítséget sem tartalmaz az irányelv. Habár ezt felróhatjuk hiányosságként is,³⁵ ugyanakkor értelmezhetjük úgy is, hogy a szabály az egyes tagállamok által eddig kidolgozott megoldások további használatát támogatja,³⁶ nem-egységesítéssel pedig további könnyítések kidolgozására ösztönöz.³⁷

Az irányelv alapvetően két területre fókuszál a felelősségi alakzatok tekintetében:

- egyrészt fokozott veszéllyel járó tevékenységek esetén az objektív felelősség elvét alkalmazza,³⁸

³¹ Gyakorlati példa erre (is) a MAL és a vörösiszap katasztrófa.

³² Peter SALJE – Jörg PETER: *Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG). Kommentar*. 2. Aufl. München, C. H. Beck 2005. 45–49.

³³ Pl. az angol környezetvédelmi törvény vonatkozó rendelkezése: Environmental Protection Act 1990 PartIIA 78F. § b).

³⁴ Ld. Monk v. Warbey [1935] KB 75. Az angol bíróságok vonakodnak azonban a hatósággal szembeni felelősség megállapításától, különösen törvényes kötelezettség esetén. Monika HINTEREGGER (ed.): *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law*. Cambridge University Press, 2008. 209–211.

³⁵ KOMÁROMI i. m. 233.

³⁶ Pl. a károkozás véelme a német környezeti felelősségről szóló törvényben (UmweltHG 6. §), de ugyancsak az okozati összefüggés hiányának bizonyítását rendelheti el a görög bíróság a polgári törvénykönyv (Astikos Kodikas) 925. § alapján, amennyiben a károsult minimális okozati összefüggést képes felvázolni. A holland bírói jog a jogellenes magatartás meglétére alapozza az *omkeringsregel* szabályát. Amennyiben a károsult bizonyítja, hogy a károkozó jogellenesen járt el, s ennek a magatartásnak a következménye a kárveszély, vagy a kárveszély valószínűségének növekedése, s a kár bekövetkezett, úgy az okozati összefüggést a kettő között véelmezi a bíróság, s a károkozót terheli az összefüggés hiányának bizonyítása.

³⁷ Az uniós környezeti irányelvek rugalmasságáról ld. GELLÉRTHEGYI István: Az Európai Unió környezeti szabályozása fejlődésének hatása a hazai környezetvédelmi igazgatás fejlesztésére. *Pro Publico Bono Online* 2011/1. <http://www.propublicobono.hu/pdf/Gell%C3%A9rthegyi%202011%201.pdf> [letöltve: 2014. I. 28.] 10.

³⁸ Vö. az irányelv 3. cikk (1) bekezdése és a tevékenységek listáját tartalmazó III. melléklet.

- másrészt fokozott veszéllyel nem járó tevékenységek esetén a felróhatóság, a károkozó szándékossága, hanyag gondatlansága, azaz tudati viszonyulása, veszélyeztetés esetén a vétkességi megközelítést érvényesíti.³⁹

Ez a rendelkezés további problémákat vet fel, hisz a szennyező fizet elvnek megfelelő szigorú objektív felelősséget relativizálja a vétkességgel, nem kívánatos mentesüléseket lehetővé téve, szembe menve a tagállamokban megfigyelhető jogalkotási tendenciával.

A mentesülési lehetőségek köre objektív felelősséghez képest meglehetősen tág, az irányelv 4. cikke a fegyveres konfliktus és a vis maior esetén túl nehezíti a diffúz szennyezések esetén való igényérvényesítést, valamint kizárja nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó tevékenység, honvédelmi célú tevékenység, nukleáris tevékenység, és hajózási tevékenység esetén saját felelősség korlátozása mellett – hozzá kell tenni, hogy utóbbi kimentési okok az irányelv hatályának korlátai miatt állnak fenn. Sokkal több aggályt vet fel azonban egy további rendelkezés, ami nem a felelősség, csupán a felszámolási költségek viselése alól mentesíti a károkozót tagállami döntés alapján, amennyiben bizonyítja, hogy nem járt el felróhatóan, és:

- engedéllyel, annak előírásait betartva, az abban foglalt engedélyezett kibocsátás vagy esemény okozta a kárt, vagy
- a tudomány és technika szennyezés kori állása szerint tevékenysége nem minősült nagy valószínűséggel környezeti kárt okozónak.⁴⁰

Az engedély megléte véleményem szerint felveti ugyan a felelősség megosztásának lehetőségét az engedélyt kibocsátó – jelesül az állam – és a tevékenység folytatója között, ugyanakkor a szennyező tevékenység haszonélvezője egyértelműen a tevékenységet folytató gazdasági szereplő, még ha bevétele után különböző jogcímenek az állam is részesült ebből. Komoly érvek szólnak tehát a kármegosztás mellett. Más kérdés, ha állami szerv kifejezett előírását, utasítását követve keletkezik kár, fenti jogszabályhely azonban jogosító, attributív előírást említ, nem pedig kötelezőt. A tevékenység veszélytelenségére való utólagos hivatkozás ugyanakkor parttalan viták generálója lehet, s erősen megkérdőjelezhető, hogyan egyeztethető össze például az elővigyázatosság vagy

³⁹ Az irányelv 3. cikk (1) b) pontja alapján fenti listába nem tartozó tevékenységek (negatív definíció).

⁴⁰ Irányelv 8. cikk (4).

a megelőzés elvével.⁴¹ Véleményem szerint nagyon nehezen, a környezetjogi elvek megszorító értelmezésével, ami ellentétes az eddig kialakult gyakorlattal.

A többek károkozására, köztük a károk, költségek megosztására a belső jogban meglévő szabályokat rendeli alkalmazni az irányelv, ami alapján a károsult valamennyi európai országban teljes kártérítést követelhet bármely károkozótól. Az alkalmazandó felelősség-megosztási rezsimek azonban különbözőek, és széles skálán szóródnak.⁴²

Az igényérvényesítés időben korlátozott, tudomásszeréstől, beazonosítás-tól kezdődő öt éves elévülési,⁴³ a károkozó esemény bekövetkezésétől kezdődő harminc éves jogvesztő határidő⁴⁴ mellett. A határidők rugalmas értelmezésére ugyanakkor, ahogy azt a hazai gyakorlatban is láthatjuk,⁴⁵ lehetősége van az egyes nemzeti hatóságoknak. Az elévülési határidő megkezdésének az igény érvényesíthetőségéhez kötése biztosítja a rugalmasságot, a jogvesztő határidő a garanciális elemet, amely szintén biztosít némi játékteret, ugyanis a káresemény bekövetkezte folyamatos szennyezés esetén a folyamat befejezésének időpontja.

Az eddig ismertetett rendelkezések jórészt polgári jogi fogalmakkal dolgoztak, az irányelv lényegi rendelkezései azonban egy hatósági mechanizmus létrehozására irányulnak. Amennyiben környezeti kár bekövetkezésének közvetlen veszélye fenyeget, a gazdasági szereplő – az üzembentartó – megelőző

⁴¹ Az elővigyázatosság és a megelőzés elvéről ld. BÁNDI 2004. 29–31., Alexandre KISS – Dinah SHELTON: *Manual of European Environmental Law*. 2nd ed., Cambridge 1997. 39–42.

⁴² Az egyes károkozók egyenlően, egyetemlegesen, ill. a bíróság becslése alapján annak mértékében is felelhetnek a károkért. Pl. az osztrák jogban mindhárom variáció fellelhető: a bírói becslés lehetetlensége esetére rendeli az ABGB, az osztrák polgári törvénykönyv 1302. § az egyetemleges felelősség alkalmazását, vagy a károk egyenlő elosztását az erdészeti törvény, a Forstgesetz (ForstG) 53. § (2), ill. a vízjogi törvény, a Wasserrechtsgesetz (WRG) 26. § (5). A magyar joghoz hasonlóan ugyancsak az egyetemleges in solidum marasztalás mellett áll a legtöbb tagország, így a belga, a francia, a finn stb. jog is. A holland jog az arányos felelősség mellett ezzel szemben a vagylagos okozatosság szabályát használja erre az esetre. A polgári törvénykönyv – Burgerlijk Wetboek (BW) – 6:99. § szerint ha a kár több esemény miatt keletkezhetett úgy, hogy azért különböző személyek felelősek, s a kár legalább ezek egyikének eredménye, a kár megtérítése valamennyi személy kötelessége, amíg nem bizonyítja, hogy a kár nem az általa előidézett esemény következménye, megfordítva így a bizonyítás terhét, s elegendővé téve a bármely károkozóval szembeni fellépést, az arányos felelősség elve mentén.

⁴³ Irányelv 10. cikk.

⁴⁴ Irányelv 17. cikk.

⁴⁵ Pl. a Fővárosi Ítéltábla 10. Gf. 40.654/2009/6. sz. a pakuratakavak kapcsán született ítéletét. A szennyező tevékenység 1982 előtti, ugyanakkor a szennyezés felismerése 1994 körül történt, teljes körűen csupán azt követően került feltárára. A felek 1995-ben kötöttek egy később vitássá vált megállapodást a terület környezetszennyezésének rendezésére, a Bíróság pedig ezt tekintette ítéletében a szerződésen kívüli kárfelelősség megítélésekor az elévülési idő kezdetének.

intézkedések megtételére köteles; ennek keretében a hatóságnak széles körű utasítási joga van vele szemben.⁴⁶ Bekövetkezett környezeti károk esetén az üzembentartó az, aki a helyreállítási intézkedéseket elsősorban megteszi, ugyancsak hatósági ellenőrzés és irányítás mellett.⁴⁷ Amennyiben azonban ezt a kötelezettségét az üzembentartó valamilyen okból nem teljesíti, helyette a hatóság intézkedhet, ő sem köteles erre, a károk károkozó költségére való felszámolására – költségei megtérítéséről azonban részletesen rendelkezik az irányelv.⁴⁸ A károk felszámolásának menete, eljárása szintén szerepel az irányelvben, s nagy hangsúlyt kap a költségek viselésének szabályozása. Semminemű utalás sincs azonban a kárértékelés módszerére, a kár összegszerűségének meghatározására, ami a környezet esetében felettébb problémás⁴⁹, csupán a kár telepítéséről rendelkezik, miszerint a gazdasági szereplő viseli a megelőző és felszámolási tevékenységek költségeit.⁵⁰ Kívánatos volna legalább néhány elvet lefektetni, akár csak keretszabályok létrehozásával, kiküszöbölve, de legalábbis közelítve ezzel az egyes tagországok vonatkozó jogszabályainak és bírósági gyakorlatának különbségeit.⁵¹

A környezeti károk felszámolásához szükséges fedezet előteremtéséhez komoly pénzügyi biztosítékokra lenne szükség,⁵² ez lenne ugyanis a valódi záloga annak, hogy a károkat felszámolják, a lehető legoptimálisabb helyzetet alkítsák ki és a károsultakat kártalanítsák. Ennek kötelezővé tételéről az irány-

⁴⁶ Az irányelv 5. cikke szerinti intézkedések például az információszolgáltatás, közvetlen utasítás valamely tevékenység elvégzésére illetőleg abbahagyására stb.

⁴⁷ Az irányelv 6–7. cikkei, valamint a kár megszüntetésének lépéseit részletesen szabályozza az irányelv II. melléklete.

⁴⁸ Irányelv 8–10. cikkek.

⁴⁹ Ld. erről KEREKES Sándor – SZLÁVIK János: A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei. Budapest, KJK Kerszöv, 2003. 229–287.

⁵⁰ Irányelv 8. cikk (1).

⁵¹ Vö. HINTEREGGER i. m. 437. Talajszennyezés esetén például számos ország, köztük Belgium, Görögország, Olaszország, és Németország gyakorlata szerint 'aránytalanság' okán csökkenthető a megfizetésre kerülő összeg. Amennyiben a szennyezett talaj a korábitól eltérő célra felhasználható, a kártérítés összege mindössze az egyéb célú felhasználáshoz szükséges helyreállítás költségét fedezi. Uo. 440–441. A károkozás miatt elmaradt haszon, kieső jövedelem számos országban érvényesíthető, így a belga és a finn jog is elismeri, jó néhány ország azonban nem. Ugyanez érvényes a szennyezéssel érintett terület szomszédainak vagyonában beálló értékcsökkenésre, amelyet sem a görög, sem a skót jog nem ismer.

⁵² LÁBADY Tamás: *Fejezetek a felelősségbiztosítás köréből. Üzemi balesetek, közlekedésjog, terméklelősség, szerződési kockázatok, környezeti károk – és ezek biztosítása.* Pécs, Pécsi Szikra Nyomda, 1989. 193., 198–199.

elv előkészítése során komoly vita dúlt.⁵³ Kompromisszumos megoldásként a végleges szövegbe egy, a tagállamokat ilyen intézkedések meghozatalára ösztönző passzus került be, annak előrebocsátásával, hogy a Bizottság 2010-ben megvizsgálja, nincs-e mégis *szükség* – azaz politikai lehetőség – kötelező biztosítékrendszer kialakítására.⁵⁴

A Bizottság jelentése végül elodázó jellegűre sikeredett. A tagállamoknak 2010 áprilisáig kellett tájékoztatniuk a Bizottságot az irányelv hatásairól, melyet a Bizottság egy jelentésben összegzett 2010 októberében.⁵⁵ A jelentés sajnálatlan veszi tudomásul az átültetésben való késlekedést néhány állam részéről,⁵⁶ és azt a következtetést vonja le, hogy emiatt még nem tud érdemben állást foglalni az irányelv hatékonyságáról. Minthogy általában a kereskedelmi érdekeket nem érintő, a környezeti érdekeket önmagukért megóvni szándékozó irányelvek, valamint a horizontális irányelvek végrehajtása terén mutatkozik általában a legtöbb tagállami mulasztás,⁵⁷ így a késlekedés, nem megfelelő átültetés vagy alkalmazás nem meglepő. Érdekes azért, hogy mennyire: mindössze *négy* tagállam⁵⁸ ültette át időben az irányelvet, a Bizottságnak *huszonhárom* esetben kellett jogsértési eljárást kezdeményeznie, ami gyorsított ugyan az átvételen, ennek ellenére több országgal szemben fordult Bírósághoz, s *hét* országgal szemben⁵⁹ marasztaló ítélet is született. Ugyanakkor a legkésőbb átültető tagállamokról épp azt állapította meg a Bizottság jelentése, hogy a késlekedés oka többek között az, hogy már korábban is fejlett szabályozással rendelkeztek a környezeti felelősség terén, így az új szabályok beillesztése körültekintő eljárást kívánt.⁶⁰ Ugyancsak nehézséget okozott a környezeti kár gazdasági

⁵³ A Parlamenti vitában még kötelező biztosítási rend bevezetése szerepelt, ami azonban a Tanács előtt elbukott.

⁵⁴ Irányelv 14. cikk.

⁵⁵ *Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.* COM(2010) 581 final, Brussels, 12 October 2010. (a továbbiakban: Jelentés)

⁵⁶ A 2007-es implementációs határidőhöz képest is három év késéssel és számos Európai Bírósági ítélettel később, csak 2010 nyarára sikerült az összes tagállam belső jogába integrálni az irányelvet.

⁵⁷ HORVÁTH i. m. 30.

⁵⁸ Olaszország, Lettország, Litvánia és Magyarország.

⁵⁹ Franciaország, Finnország, Szlovénia, Luxemburg, Görögország, Ausztria és az Egyesült Királyság.

⁶⁰ Jelentés 3. Emellett meg kell jegyeznünk, hogy néhány ország az irányelv átvételén túl megtartotta saját korábbi, az irányelvnél lényegesen szigorúbb rendelkezéseit.

értékelésének meghatározása, a kárfelszámolás metódusainak hazai jogi kategóriákba sorolása, valamint a keretjelleggel meghatározott előírások tartalommal feltöltése.⁶¹

A mérlegelést engedő kérdésekben talált is eltérést az egyes nemzeti jogszabályokban a jelentés. A tagországok egyetlen kivétellel kiterjesztették például a károkozó ‘gazdasági szereplő’ fogalmát, néhány állam igencsak tágan értelmezve azt. A fentebb már tárgyalt tagállami hatáskörben alapítható mentesülési lehetőségeket, így a technika állása és az engedély tartalmára való hivatkozás az országok megközelítően fele kodifikálta, ugyanennyi ország mellőzi, néhányan pedig részben alkalmazza.⁶² Ugyancsak eltérően értelmezik az objektív felelősség alá tartozó tevékenységek körét a tagállamok: van, aki kiterjeszti egyéb tevékenységekre, van, aki kivesz a hatálya alól.⁶³ A pénzügyi biztosítékok rendszerében is lényeges különbség jött létre. Nyolc ország⁶⁴ nemzeti szinten kötelező rendszert vezetett be a környezetet érő károkért való helytállásra, ezek elindulása azonban leghamarabb 2014-től várható, így ezeket nem vizsgálta a jelentés. Az irányelv gyakorlati alkalmazásáról a beküldött nemzeti jelentések alapján szintén nem sokat mond a Bizottság, ugyanis a hatálya alá tartozó ügyek száma igen csekély, mintegy 50 ügyről lehet beszélni a jelentésig.⁶⁵ Krämerrel egyetértve leszögezhetjük azonban, hogy nem a környezetvédelmi jog átvétele, hanem az alkalmazása a legnagyobb probléma, amely ma a környezetvédelmi jogászok számára létezik.⁶⁶ Hatósági beszámolók alapján legnagyobb nehézséget a károk gazdasági értékének megállapítása és a kárfelszámolás módszereivel kapcsolatos követelmények okozták.⁶⁷ Az érintett gazdasági szereplők

⁶¹ Jelentés 3.

⁶² Jelentés 4. Svédország például nem mentesülésként, hanem enyhítő körülményként értékeli a helyzet megítélésében.

⁶³ Míg az Egyesült Királyság, Franciaország, Lettország és Románia pl. kivette a szennyvízkezelőkből származó szennyvíziszap mezőgazdasági célú felhasználását a listából, addig Belgium, Dánia és Finnország további esetek besorolásával kiegészítette azt.

⁶⁴ Bulgária, Portugália, Spanyolország, Görögország, Szlovákia, Csehország és Románia. Magyarország csupán részlegesen, az IPPC direktíva hatálya alá tartozó tevékenységekre írta elő a kötelező környezeti biztosítást a hulladékokról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 41. § (4) és 71. § alapján.

⁶⁵ Minthogy azonban az ajkai vörösiszap katasztrófa 2010 októberében történt, így ebbe a számba már nem tarthat bele, s egyedül annak nagyságrendje indokoltá teszi a szabály megalkotását.

⁶⁶ Ludwig KRÄMER: Az Európai Bizottság szerepe a közösségi környezetvédelmi jog átvételének ellenőrzésében. *Európai Jog*, 2002/3. 3.

⁶⁷ Jelentés 5–7.

körében a tudatosság igen kicsi, ezzel szemben a biztosítók – nem meglepő módon – pozitívan reagáltak a fejleményekre.

A pénzügyi biztosítékok rendszerének alakulásában a tagállamok az irányelv által elvárttal szemben passzív szerepet játszottak a biztosítótársaságokhoz képest, akik aktivitása, mint érdekelt haszonélvező, nem meglepő az új piaci szegmens kialakításában. Ennek megfelelően a potenciális pénzügyi fedezet piacon eddig a különböző biztosítási formák a legnépszerűbbek, ezt követi a bankgarancia, majd más piaci alapú eszközök, köztük az alapok és a kezesi kötelezvények követnek. Komoly előrelépés, hogy míg 2004-ben, az irányelv elfogadásakor még nem voltak a piacon olyan biztosítási termékek, amik teljes mértékben előre nem jelezhető gazdasági következményekhez társuló kockázatokra vonatkoztak, addig mára már megjelentek, habár bizonyos korlátokkal. Fokozatos környezetkárosodás és bizonyos típusú – például kompenzációs – kárfelszámolási intézkedésekre nem vehetők igénybe, idővel azonban ezek is megjelenhetnek. Egy kötelező biztosítékokat előíró harmonizált rendszer felállítását tapasztalat, valamint a piac még alakuló változásai miatt a Bizottság még korainak tartja,⁶⁸ ugyanakkor megvizsgálta egy majdani rendszer felállításának lehetséges nehézségeit és határait.⁶⁹ Ennek keretében mind a biztosítási, mind egy európai környezeti felelősségi alap felállításának lehetőségét figyelembe vette, de többek között a probléma összetettsége, a szóban forgó összegek volumene, és az érintettek ellentmondó szakmai véleménye okán a további mérlegelés mellett maradt.⁷⁰

Összegzésül elmondható, hogy a Bizottság megállapította: a nemzeti szintű végrehajtásban mutatkozó jelentős eltérések veszélyeztetik az irányelv hatékonyságát, egyelőre nem tudni, milyen mértékben, ezért a Bizottság – hatékonyságnövelő és az implementációt elősegítő érdemi javaslatokat megfogalmazva – 2014-re halasztja az irányelv hatásainak felülvizsgálatát. Azt mindenestre már most leszögezi, hogy egyes fogalmak, így a környezeti kár, jelentős kár, eredeti állapot fogalmát, amelyek értelmezésében a tagállamok között jelentős eltérések vannak, egyértelműbbé és egységesebbé kell alakítani. Emellett ösztönzi a tagállamokat az érdekelt felek közötti információcsere javítására, s olyan adatbázis létrehozására, ami az irányelv hatálya alá tartozó lefolytatott eljárásokat tartalmazná. Azonnali intézkedésként megkezdi az irányelv alkalmazási területének

⁶⁸ Jelentés 13.

⁶⁹ Jelentés 10–12.

⁷⁰ Ld. bővebben SZABÓ Marcel: A környezeti biztosítás, a környezeti kár megelőzésének szolgáltatásban. In: JUHÁSZ Zoltán (szerk.): *Kárfelőlősség és a reparáció lehetséges eszközei*. Budapest, Az alapvető jogok biztosa és a Magyar Biztosítók Szövetsége, 2013. 112–114.

felülvizsgálatát pl. a tengeri környezet vonatkozásában, valamint az egymástól eltérő nemzeti szintű átültető szabályok közelítésének vizsgálatát, külön kiemelve a tárgyi hatály és a mentesülési lehetőségek körét.⁷¹

Időközben megszületett a Bizottság a természeti és emberi katasztrófák biztosításáról szóló zöld könyve,⁷² amelynek részeként tárgyalja az ember okozta katasztrófák helyzetét⁷³ a biztosítás lehetőségei körében. S minthogy a környezeti felelősség kérdése kiterjedt, a generális, közigazgatási típusú szabályon kívül nemcsak az egyes ágazati szabályok alkotnak saját felelősségi rezsimeket, hanem azóta keletkezett néhány más jogszabály is kiemelten foglalkozik ezzel: például a hajók által okozott szennyezésre vonatkozó szankciókról,⁷⁴ vagy a környezet büntetőjog általi védelméről⁷⁵ is külön irányelv rendelkezik.

Az egyes tagállami átvételen, alkalmazáson, a Bizottság jelentésein túl az elhúzódtó átültetés és vontatottan haladó alkalmazás dacára az Európai Bíróság gyakorlatában is megjelent már néhány eset az irányelv alkalmazásával kapcsolatban, ami az egyes nemzeti jogalkalmazást, köztük a hazait is segíti.

Az Európai Bíróság által a C-378/08. sz. ügyben, illetőleg a C-379/08. és a C-380/08. sz. egyesített ügyekben („Rada de Augusta”, egy olasz kikötő olajszennyezés miatti kármentesítése ügyében) egy olaszországi bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmei nyomán hozott két ítéletet, amelyekben a Bíróság több kérdést is tisztázott az irányelv értelmezésével, „a szennyező fizet” elvének alkalmazásával és az illetékes hatóságok feladataival kapcsolatban. Az irányelv időbeli hatályát kiterjesztően értelmezve alkalmazhatónak tekinti 2007. április 30-át megelőzően bekövetkezett kibocsátás, esemény vagy incidens által okozott károkra, amennyiben e károk vagy ezen időpontot követően gyakorolt tevékenységekből származnak, vagy ezen időpontot megelőzően gyakorolt, azonban az említett időpont lejártakor még be nem fejeződött tevékenységekből származnak.⁷⁶ Az okozati összefüggés bizonyításának kérdésében azt mondta

⁷¹ Jelentés 13–14.

⁷² Európai Bizottság: *Zöld Könyv a természeti és ember okozta katasztrófák biztosításáról*. COM(2013) 213 final, Strasbourg, 16.4.2013.

⁷³ Uo. 21–24.

⁷⁴ 2005/35/EK irányelv a hajók által okozott szennyezésről és a jogsértésekre alkalmazandó szankciók bevezetéséről [2005] HL L 255., 2005.9.30. 11–21.

⁷⁵ 2008/99/EK irányelv a környezet büntetőjog általi védelméről [2008] HL L 328., 2008.12.6. 28–37.

⁷⁶ C-378/08 sz. ügy előzetes döntéshozatali eljárás ERG és társai ügyben [EBHT 2010., I-01919] 41. pont.

ki ugyanebben az ítéletben, hogy bizonyítása objektív felelősségi rend alkalmazása esetén is szükségszerű,⁷⁷ módszere azonban szabadon megválasztható, ugyanakkor nemzeti jogszabály bizonyos körülmények megléte mellett *felállíthat vélelmeket* is az okozati összefüggés megléte mellett. Ezen vélelmeknek azonban a hatóság által ismert valamely tényen kell alapulni, mint a gazdasági szereplő létesítményének a megállapított szennyezéshez való közelsége, vagy a beazonosított szennyező anyagok és az említett gazdasági szereplő által a tevékenységei keretében használt anyagok egyezése.⁷⁸

Többek együttes felelősségének megállapítása esetén – amely alapulhat akár a szennyezéshez, akár a szennyezés *kockázatához* való hozzájáruláson – határozatában meg kell azonban állapítania a hatóságnak az egyes gazdasági szereplők *hozzájárulásának mértékét*, mondja ki a Bíróság egy másik határozatában.⁷⁹

Az eljáró hatóság mozgásterének igencsak széles voltát bizonyítja az adott tényállás mellett indult másik ügy, amelyben a Bíróság megállapította, hogy a hatóság kontradiktórius eljárást követően előírt felszámolási *intézkedéseit megváltoztathatja*, akár végrehajtásuk alatt is,⁸⁰ azonban a követendő eljárásra – az irányelvvvel szemben kritikát megfogalmazva, annak előírásait kiegészítve – szigorú eljárási rendben.⁸¹ A *tulajdonhoz való jog korlátozásának* is indoka lehet a környezetet ért kár felszámolására tett intézkedés, akár szennyezéssel nem érintett területeken is, az arányosság és szükségesség elvét betartva a hatóság határozatában akár erről is rendelkezhet,⁸² amennyiben a környezetvédelme a cél, s a megelőzés és elővigyázatosság elvének megfelelő.⁸³

Az irányelv egészének felülvizsgálata napjainkban esedékes – a tagállamok által 2013 közepéig elkészített beszámoló alapján idén tavasszal várható a Bizottság által elkészített jelentés és irányelv módosítási javaslat, amiben

⁷⁷ Az okozati összefüggés meglétére, az irányelvre és a konkrét ítéletre való hivatkozás azóta már a hazai gyakorlatban is felbukkant, ld. a Legfelsőbb Bíróság Kfv. VI. 37.574/2010/10., a vonatkozó részről BANDI (2013) i. m. 53.

⁷⁸ C-378/08 sz. ügy előzetes döntéshozatali eljárás ERG és társai ügyben [EBHT 2010., I-01919] 70. pont, végzés a C-478/08. és C-479/08. sz. egyesített ügyekben Rendelkező rész 1. pont második franciabekezdés.

⁷⁹ C-478/08. és C-479/08. sz. egyesített ügyekben hozott végzés rendelkező részének 2. pont negyedik franciabekezdése.

⁸⁰ C-379/08 és C-380/08. sz. egyesített ügyek [EBHT 2010., I-02007] 50–51. pont.

⁸¹ Uo. 53–56., 66. pont.

⁸² Uo. 80–81. pont.

⁸³ C-478/08. és C-479/08. sz. egyesített ügyekben hozott végzés rendelkező részének 2. pont második franciabekezdése.

várhatóan hangsúlyosan szerepel majd a nemzetközi szerződésekkel való összhang, az irányelv hatályának esetleges kiterjesztése a védett fajokra és élőhelyekre, a genetikailag módosított organizmusokra, valamint a tevékenységek felsorolását tartalmazó mellékletek kibővítése mellett az egyértelműsítő, egységesítést segítő szabályok beiktatása.

Az irányelv első alkalommal határozza meg jogszabályi szinten a szennyező fizet elvének gyakorlati kivitelezését, a környezet kárfelelősségi irányait. Olyan közjogi szabályokról beszélhetünk, amely részben magánjogi elemeket tartalmaz, így kihatással van minden érintett jogterületre. Az irányelv legfontosabb alapelve, hogy aki környezeti kárt okoz, annak viselnie kell a szükséges megelőző, illetve a helyreállítási intézkedések költségeit, ideértve a kár, illetve a kárveszély felmérésének költségeit is. A szabály generálisnak indult ugyan, végül azonban hatóköre leszűkült: csak gazdasági tevékenységgel okozott károkra, csak a környezeti elemek egy részére és csak a jogszabály által felsorolt tevékenységekkel okozott károkra vonatkozik. Mégis, jelentős változás ez a környezeti károk érvényesíthetősége tekintetében. El kell ismernünk az irányelv várható pozitív, jogegységesítő, jogfejlesztő hatásait, többek között a környezeti kár definiálásában, a hatósági kárrendezés eljárásának egységesítésében, a szerepkörök tisztázásában, a pénzügyi biztosítékok rendszerének kialakulásában. Az egyes szerzők különböző értékelése mellett is leszögezhetjük – mint például, hogy a felelősségi alakzatok szándékoltsági és egyértelmű megkettőzése célravezető is lehet bizonyos tevékenységek esetén,⁸⁴ vagy „fölsőlegesen bonyolítja a helyzetet”⁸⁵ –, hogy Európában objektivizálódó, egyre szigorodó, részleteiben fokozatosan kiépülő trendről beszélhetünk a környezeti felelősség rendszerében.

Ugyanakkor nem feledkezhetünk meg arról, hogy a rendelkezések jogszabályba iktatása önmagában még nem védi a környezetet, a lényegi elem e szabályok szigorú, folyamatos és hiteles kikényszerítése. A hatályos szabályozás mellett sem a hazai, sem a közösségi környezetvédelmi jog teljes körű, megfelelő és egységes végrehajtása nem biztosítható. Mivel az nem csak további környezetkárosításhoz, hanem a verseny torzulásához is vezet, az unió indokoltnak tartja a közös fellépést. A nemzeti végrehajtás különbözőségeit kiküszöbölendő fogadta el a Parlament és a Tanács azt az ajánlást,⁸⁶ amely a környezetvédelmi ellenőrök

⁸⁴ KECSKÉS Gábor: *A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban*. Doktori értekezés. <http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/KecskesG/dissz.pdf> 225.

⁸⁵ KOMÁROMI i. m. 243.

⁸⁶ 2001/331/EK ajánlás a tagállamokban végzett környezetvédelmi ellenőrzések minimumkövetelményeinek megállapításáról HL L 118., 2001. 04. 27., 41–46.

minimum kritériumaira vonatkozott. Az ajánlás nem kötelező jelleggel felhívta a tagállamokat, hogy hívjanak életre környezetvédelmi ellenőrző rendszert, s jelentéseken keresztül számoljanak be azok tevékenységéről. A Bizottság az ajánlás felülvizsgálatáról szóló közleményében⁸⁷ úgy összegzi az egyes tagországokból beérkezett jelentéseket, hogy azok részlegesek, s jelentős különbségeket tükröznek. Ennek kiküszöbölésére számos javaslattal áll elő az ajánlás vonatkozásában. Ezzel szemben a Parlament ezen intézmény felülvizsgálatáról és a Bizottság közleményéről szóló állásfoglalása⁸⁸ a legnagyobb aggodalom hangján szól a közösség környezetvédelmi jogának végrehajtásáról, és ellenzi a Bizottság azon szándékát, hogy a problémát ajánlással, valamint az ágazati jogalkotás terén bevezetett külön követelményekkel próbálja megoldani. Ezzel szemben sürgeti a Bizottságot, hogy mielőbb álljon elő egy a környezetvédelmi ellenőrzésekről szóló irányelv javaslattal, valamint vizsgálja meg egy jelentésben egy közösségi szintű környezetvédelmi ellenőrző testület felállításának lehetőségét.

A visszacsatolás nehézségei mellett is látjuk a közigazgatási felelősség kérdésére visszatérve, hogy annak egységesülése elindult, s jó ütemben halad. A polgári jogi felelősség kérdése azonban a pillanatnyi helyzet szerint várhatóan az európai magánjog megalkotásának folyamatában fog csak újból előtérbe kerülni,⁸⁹ amennyiben ez a lehetetlennek látszó munka a Közösség jogalkotásában valós teret kap.

A környezeti károk szaporodása, az általuk okozott károsodás súlyosságának növekedése sajnos romló tendencia. Nem feledkezhetünk meg azonban arról, hogy a technika fejlődése „nem oka a [...] felelősség alakulásának. [e]nnek végső oka társadalmi, a technika fejlődése és közvetlen társadalmi kihatásai csak egy tényező a sok között.”⁹⁰

⁸⁷ A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának a tagállamokban végzett környezetvédelmi ellenőrzések minimumkövetelményeinek megállapításáról szóló 2001/331/EK ajánlás felülvizsgálatáról [SEC(2007) 1493] Brüsszel, 14.11.2007. COM(2007) 707 végleges.

⁸⁸ Az Európai Parlament 2008. november 20-i állásfoglalása a tagállamokban végzett környezetvédelmi ellenőrzések minimumkövetelményeinek megállapításáról szóló 2001/331/EK ajánlás felülvizsgálatáról HL C 16E., 2010.1.22., 67–68.

⁸⁹ Ld. pl. Study Group on a European Civil Code (<http://www.sgecc.net>), European Group on Tort Law (<http://civil.udg.es/tort>), European Center of Tort and Insurance Law (<http://www.ectil.org>).

⁹⁰ SÓLYOM László: *A polgári jogi felelősség hanyatlása*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1977. 23.