

VARIA

– KÖNYVISMERTETÉSEK –

BÁNDI GYULA – CSAPÓ ORSOLYA – KOVÁCS-VÉGH LUCA –
STÁGEL BENCE – SZILÁGYI SZILVIA (SZERK. BÁNDI GYULA)

*Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata:
A másodlagos jog intézményeinek fejlődése és az esetjog¹*

Budapest, Szent István Társulat, 2008, 285. ISBN 978 963 277 061 1

Bándi Gyula [et al] új könyve a közösségi környezetjog új aspektusait és mélységeit tárja a tanult olvasó elé.² A „tanult” jelző nem élcelődés: a mű nem kezdőknek, hanem – plágiummal élve – idősebbeknek és haladóknak szól. S bár ekképp várhatóan nem lesz tömegek olvasókönyve, a könyv mindenféleképp elengedhetetlen segédeszközzé válik nemcsak a jogtudomány művelőinek, hanem a közösségi környezetjog alkalmazásának dilemmáival nap mint nap szembesülő hazai kodifikátornak és jogalkalmazónak is.

EK környezetjogi tankönyv Magyarországon már több is elérhető. Ami a jelen művet más, hasonló tematikájú opusoktól megkülönbözteti, az a témaválasztás mélysége és a feldolgozás módszertanának újdonsága. A könyv struktúrája innovatív, témaválasztása bátor: a szerzők láthatóan nem tartanak a meg nem értettség csapdájától. A mű ugyanis olyan absztrakt kategóriák mentén húzza meg a diszkusszió vezérfonalát, amelyek első látásra távolinak és öncélúan teoretikusnak tűnnek. Preambulum, hatály, elvek, igazgatási eszközök, hatáskörök: mind olyan fogalmak, amelyekről joghallgató korában az ember leginkább viszolygással, „felnőtt” életében egyfajta sietős lenézéssel reagál... „Mi” – valódi jogászok – ilyenekkel nem foglalkozunk, a mindennapi élet praktikuma nem viseli el ezt a keresztszemes mondatfűzést, a terjengős jogeseti fejtegetéseket. „Nekünk” kézikönyv kell, cserélhető lapos, pöttyökbe szedett sillabusz-gyűjtemény, lehetőleg iratmintákkal, CD-ROM-mal, jobb esetben színes-szagos promóciós ajándékkal.

S valóban, öncélú, használhatatlan jogi termékekkel teli a padlás.

¹ A kötet egyidejűleg angol nyelven is megjelent: GYULA BÁNDI (et al.): *The Environmental Jurisprudence of the European Court of Justice. The Development of the Instruments of Environmental Law and the Judicial Practice*. Budapest: Szent István Társulat, 2008, 279. ISBN 9789632 770628

² Elhangzott a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog és Államtudományi Karán 2008. november 6-án rendezett II. ünnepi könyvbemutón.

Amiben a jelen mű elválík ezektől az az, hogy a struktúra és a feldolgozás intellektuális mélysége és cizelláltsága mögött ott van az EK jog sajátosságából fakadó sok-sok valóságos döntési dilemma. A közösségi jog ugyanis másképp működik: az Európai Bíróság egészen más közelítésben tárja fel az írott jogi normák tartalmát, mint a német jogpozitivisták hagyományból kinőtt, a szöveget fétisként kezelő hazai jogi kultúra. Ez nemcsak az angolszász jogi iskola esetjogi megközelítésének tagadatlan hatása, ezt kívánja meg a közösségi jogrend szupranacionális természetéből és az irányelvi forma dominanciájából megjelenő keretjelleg, a nyitott diszpozíciók, mérlegelési lehetőségek óriási tárháza. A magyar jogász számára ez olyan dzsungel, amelyben a kényelmetlen elágazások száma már a bejáratnál is sok, előrébb haladva ezek permutációja már valódi káosszal fenyeget.

A káosz mellett vannak persze fogódzók is.

A közösségi jogalkotás – az utóbbi öt évben – aktív alakítójaként irigylésre méltónak találtam azt a fogalmi következetességet, amelyek az újabb és újabb irányelvek, rendeletek megszületését jellemezték. Bár sok esetben a fogalmak mechanikus importja egyik jogszabályból a másikba nehezen végrehajtható eredményeket produkált, sok előnye van annak, hogy pl. az üzemeltető személyét az összes kibocsátási jogszabály azonosan, vagy a társadalmi részvétel rendjét igen hasonlóan szabályozza. Ezt a konzisztenciát tovább erősítette az Európai Bíróság következetes jogfejlesztő tevékenysége, amely a közösségi környezetjogot nem autonóm elemek hálózatának, hanem szervesen építkező korpusznak tekinti. Ha tehát a rémisztően gyakran felbukkanó „jelentős hatás” fogalmával kell megküzdenem pl. a természetvédelem kapcsán, akkor várhatóan ennek autentikus értelmezésére nem ott, hanem egy korábban kibontott jogterület, a környezeti hatásvizsgálat kapcsán találok példát. A közösségi jog helyes transzpozíciója és alkalmazása tehát horizontális keresztkapcsolódások tömegének ismeretét és következetes értelmezését kívánja meg.

Hogyan tesz szert ezen tudásra az egyszeri jogász? Hogyan tudja egyszerre helyesen felmérni az előtte álló mérlegelési dilemmákat, és azokat – hétköznapi kontextusukat esetleg túllépve – mégis egységes elvek alapján eldönteni?

Nos, vagy sokat jár különórákra és egyedileg elsajátítja az ehhez szükséges terjedelmes ismeretanyagot, vagy kellő türelemmel nekigyürkőzik Bándi professzor és társai művének.

A laudáció mellett meg kell említeni a mű néhány hiányosságát is. Időnként joggal gondolhatja a tanult olvasó, hogy az egyes jogesetek kifejtésének mélysége erősen változó, hol igen rövid, hol pedig már-már terjengős idézeteket olvashatunk az Európai Bíróságtól. Hasonlóképpen, az aktuális kommentátor néha nem összegzi kellő egyértelműséggel, tömörséggel a Bíróság üzenetét, egyes ügyek kifejtése nem tűnik kellően indokoltnak, a műben felbukkannak ismétlések, melyek ugyanazon téma kapcsán itt-ott indokolatlan hangsúlyeltolódást is eredményeznek.

Ezen hiányosságok ellenére elmondható, hogy a mű a közösségi környezetjog európai léptékben is hiánypótló, úttörő vállalkozásának sikeres, egyedi terméke. Bándi professzor csapata olyan alapos és igényes – és hangsúlyozottan haladóknak készült – segédesszöveget adott a hazai jogásztársadalom kezébe, amely nélkül nehezen képzelhető el a sikeres európai integrációnkhoz szükséges paradigmaváltás.

BARANYAI GÁBOR

Baranyai Gábor kollégám összegző véleményéhez csatlakozva már megengedhetem magamnak, hogy a könyv témaválasztása, újíto szerkezeti megoldásai feletti elégedettségemnek külön ne adjak hangot, hanem arra a néhány részletkérdésre térhessek ki, amelyeket különösen fontosnak tartottam a kötet olvasásakor.

Régóta vitatott kérdés az európai és az észak-amerikai jogokban a *jogalkotó akarat*, pontosabban a jogalkotó akaratának megismerése és követése a joggyakorlat által. Vannak olyan nézetek, amelyek szerint a jogalkotó akaratát legjobb, ha közvetlenül a jogalkotási folyamat jegyzőkönyveiből vagy a jogalkotás előkészítésében részt vett hivatalnokok és más döntéshozók nyilatkozataiból ismerjük meg. A kötetben az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatából viszont egy egészen más, elvi szintű – és tegyük hozzá a jogbiztonságot is sokkal jobban szolgáló – megoldás rajzolódik ki. A Bíróság dolga az, hogy amikor azt észleli hogy a másodlagos jogot nem a szerződés előírásaival összhangban, nem a Közösség érdekei által megkívánt módon alkalmazzák a tagállamok, közbelépjen, és a közösségi jogrendszer környezetvédelmi és általános alapelveinek segítségével a megfelelő implementációról és joggyakorlatról gondoskodjon. Ennek érdekében – olvashatjuk – az Európai Bíróság következetesen alkalmazza az értelmezés szöveg szerinti, történeti, logikai és teleologikus módszereit is.³

Szeretném felhívni az olvasók figyelmét a definíciós fejezet legvégén (94. old.) található összegzésre, amely az azt megelőzően tárgyalt több tucat jogesetből kiindulva a *hulladék fogalmának* mintegy 12 fogalmi elemét sorolja fel. Szerepel itt a védelmi elv szabatos megfogalmazása, a hulladék áru jellegének és az esetleges környezeti ártalomnak az értékelése, valamint a valamitől „megválik” ige többoldalú elemzése. Ismeretes, hogy maga a Bizottság is több alkalommal adott ki (legutóbb éppen néhány hónapja) és még nyilvánvalóan többször ki is ad majd a hulladék fogalmával kapcsolatos útmutatókat, amelyek fontos részletkérdéseket tisztáznak. Ugyanakkor nincs tudomásom arról, hogy ilyen átfogó, a téma egészét felölelő definíciókészlettel bármelyik útmutató előállt volna. Fontos lenne pedig, hogy amikor egy konkrét gyakorlati ügyben valamilyen anyag hulladék jellegéről dönt a jogalkotó, ne csak egyes szempontokat tartson szem előtt, hanem a kötetben szereplő sokoldalú, mi több, lényegében az összes lehetséges definíciós elemet figyelembe véve járjon el.

Fontos üzenetet közvetít a kötet a jogharmonizációért felelős állami szervezeteknek – a magyar főhatóságok sem kivételek ez alól! –, amikor bemutatja, hogy a Bíróság akkor is elmarasztalja az irányelvek átültetésére vonatkozó határidőt elmulasztó tagállamot, ha az utólag pótolja a mulasztását. Sőt, akkor is, ha a tagállam, nyilván saját alkotmányos rendszerén a jó ügy érdekében némi erőszakot téve, *visszamenőleges hatállyal* vezeti be az implementációs joganyagot. Érthető: ha a Bíróság ezt elfogadná, akkor a jogsértő tagállamok mindig bízhatnának abban, hogy a nem megfelelő jogharmonizáció esetén, ha a Bizottság egyáltalán felfigyel arra, utólag minden következmény alól mentesülhetnének a visszaható hatály „trükkjével”. Igen ám, de a szerzők felvetik azt az olykor szintén előforduló esetet, amikor az irányelvből magából nem derül ki egyértelműen az implementáció legvégső határideje. Az európai

³ Így pl. a könyv 4. oldalán ismertetett Waddenzee ügyben.

bíróági gyakorlatban erre is találtak példát: ilyenkor az eset összes körülményének mérlegelésével, ésszerű határidőn belül, másként megfogalmazva, fölösleges késedelem nélkül kell az irányelv nemzeti jogba történő átültetését elvégezni. Csak reménykedni tudunk abban, hogy a mindenkor magyar kormányzat felelős döntéshozói ott tartják a polcukon ezt a művet, hiszen számos esetet tudunk felsorolni, amikor a hazai jogharmonizáció elkészt, és a közösségi szankciók fenyegetésén túlmenően a joggyakorlat bizonytalanságával is számolnunk kellett.

Az *alapelvekkel* foglalkozó fejezet olvasása számomra érdekes felismeréssel járt. Az Európai Környezetvédelmi Akcióprogramok vizsgálata az alapelvek szempontjából világosan feltárja, hogy eddig minden akcióprogram szinte szabályszerűen pusztán egy vagy két alapelvet preferált. Az Első Akcióprogram például a szennyező fizet elvét állította a középpontba, míg a Harmadik Akcióprogram főként a megelőzés elvére összpontosított. Az integráció elve a Hatodik Akcióprogram kedvence volt, míg egyéb fontos alapelvek pl. a védelem magas szintje vagy az integráció elve más közösségi dokumentumokban bukkantak fel, természetesen időben meglehetősen távol egymástól. Mindez azt eredményezte, hogy az európai országok közösségének történetében nem akadt olyan időpont, amikor a döntéshozók valamennyi környezetvédelmi alapelvet egyformán fontosnak tartották volna, sőt inkább azt mondhatjuk, hogy egyes időszakokban egyes alapelveket szinte teljesen elhanyagoltak. Véleményem szerint ez a komplexitás-hiány az alapelvek hatékonyságát, jogértelmező, jogalakító hatékonyságukat igencsak károsan befolyásolja. A környezetvédelmi jog meghatározó sajátosságai éppen a probléma-orientáltság és a holisztikus megközelítés kell, hogy legyenek, amik aligha képzelhetők el az alapelvek teljes, kiegyensúlyozott rendszere nélkül.

Izgalmas kérdést vet fel a WWF és a Bozeni Autonóm Tartomány ügye,⁴ ahol azt látjuk, hogy a hatóság szerepét egyes alapvetően közigazgatási jellegű ügyekben a bíróság szerint is olykor átveheti más állami szervezet, akár a jogalkotás is. Bár ezt a sajnos egyre jobban elharapózó megoldást maga a bíróság is aggályokkal fogadja, és különböző szigorú feltételekhez köti, végső soron elfogadhatónak tartja. A magunk részéről tovább szeretnénk erősíteni a kételyeket azzal, hogy felvetjük, az ilyen megoldások általános törvényességi, államszervezési és alkotmányos elveket sérthetnek, legelsősorban a hatalmi ágak elkülönítésével kapcsolatos elveket. Általában az alkotmányok afelett igyekeznek őrködni, hogy a legaktívabb, túlhatalomra leginkább hajlamos végrehajtó hatalmi ág ne terjeszkedhessen túl a hatókörén a bírósági vagy a jogalkotói hatalmi ág rovására, itt viszont, ebben az újabb jelenségben éppenséggel azt látjuk, hogy a jogalkotás vesz át alapvetően a végrehajtásra tartozó döntéstípusokat – nehéz megszabadulni attól a gyanútól, hogy mindezt azért teszi, hogy a rendes kerékvágás szerint haladó egyedi közigazgatási eljárásokkal együtt járó eljárási garanciák egy részétől (jelesül általában főleg a közösségi részvételtől és bizonyos független szakmai kontrolltól) megszabadulhasson.

Nagyon helyesen mutatnak rá a szerzők Ludwig Krämer nyomán, hogy a Bíróság ítéleteinek, és talán mondhatjuk, az egész európai jognak végső soron nem válik hát-

⁴ A könyv 237. oldalán ismertetett C-435/97. sz. ügyben.

rányára, hanem inkább sajátos többlet erőforrást kölcsönöz az, hogy szintetizálja és egyben harmonizálja a különböző európai jogi kultúrákat. Sok esetben kíséri az európai jogalkotás valóban elhúzódó, körülményes folyamatait a szakma fanyalgása: „ugyan, semmi sem lesz ebből, a különböző nemzeti jogok megközelítései végül majd kioltják egymást!”. Sok ilyen véleményt olvashattunk például a Víz Keret Irányelv csaknem tízéves készülődése során – hogy azután a vízvédelem terén egy a világon egyedülállóan komplex és ambíciózus jogszabály megjelenését üdvözölhessük. A Bándi Gyula által szerkesztett és részben írt kötet az európai jogot, illetve az európai bírósági gyakorlatot ezért tekinthette joggal a nemzeti környezetvédelmi jog és joggyakorlat számára értékes ismeretforrásnak. Köszönettel tartozunk tehát a szerzőknek emiatt a komoly vállalkozásért, amellyel a magyar környezeti jog fejlődéséhez is jelentékenyen hozzájárultak.

FÜLÖP SÁNDOR