

Fenntartható fejlődés az Európai Unióban – Ismertetés Horváth Zsuzsanna könyvéről

Horváth Zsuzsanna tavaly megjelent könyve a *Fenntartható fejlődés* címet, illetőleg a *Fenntartható termelés és fogyasztás az Európai Unióban* alcímet viseli.¹ A szerző a pécsi jogi kar egyetemi docense, éveken át a nemzetközi közjogot és az Európa-jogot gondozó tanszék vezetője, aki számos, az EU környezeti politikájával foglalkozó művet jegyez. A szakpolitikai keretekre és a szerződési jogra koncentrálnó munkásságának emlékezetes darabjai – s egyben az itt ismertetett kötet átfogó tematikájú előzményei is – doktori disszertációja, az utoljára 2004-ben megjelent (a Környezetvédelmi Kiskönyvtár sorozat részeként, Bándi Gyula által szerkesztett) kötet az EU környezeti jogáról, illetve az uniós szakpolitikákat összefogó, s más tudományterületek művelői előtt is közismert kötet megfelelő fejezete.² Mindegyik közös jellemzője, hogy Horváth Zsuzsanna a közös környezetpolitika alapjait (a politikai jellegű dokumentumokat, illetve az általánosabb, szerződési jogi összefüggéseket), amelyeknek kiemelkedő hazai szakértője, akkurátusan, a teljességre törekedve (az ehhez mért mélységben, illetve terjedelemben) mutatta be. Ő az, aki angolról magyarra fordította, és 2012-ben megjelentette az EU környezetjogát művelők doyen-jének, Ludwig Krämernek a könyvét.³ Jelen kötet egyes fejezeteinek az első változatait szakcikkek formájában közölte a közelmúltban, alkalmasint épp folyóiratunk hasábjain.⁴ Ezen túlmenően a Pánovics Attilával és Komanovics Adriennével közös tanulmányában az uniós környezetjog hazai érvényesülésének a helyzetét is vizsgálta.⁵ Bízunk benne, hogy e sor – a szerző 2017 őszi nyugalomba vonulása ellenére is – sokáig folytatódik még.

* Dr. Fodor László egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék, fodor.laszlo@law.unideb.hu. A recenzió a K 115530 ny. sz. kutatási projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával készült.

¹ HORVÁTH Zsuzsanna: *Fenntartható fejlődés: Fenntartható termelés és fogyasztás az Európai Unióban*. Dóm-Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2016, 216.

² HORVÁTH Zsuzsanna: *Az Európai Unió környezeti politikája és joga*. PhD-értekezés, PTE ÁJK, Pécs, 2004, 263; HORVÁTH Zsuzsanna – BÁNDI Gyula – ERDEY György – POMÁZI István: *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2004; HORVÁTH Zsuzsanna: *Az Európai Unió környezeti politikája*. In: Kengyel Ákos (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010, 305–347.

³ KRÁMER, Ludwig: *Az Európai Unió környezeti joga*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2012, 464.

⁴ Az utóbbi 4-5 évből ld. HORVÁTH Zsuzsanna: *A környezeti integráció alapelve – gondolatok az EU 7. környezeti cselekvési programja kapcsán*. *Pro Futuro*, 2013/1, 31–51; HORVÁTH Zsuzsanna: *A fenntartható fejlődés és a zöld gazdaság előmozdítása az EU környezeti politikájában*. In: Blutman László (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Bodnár László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2014, 213–224; HORVÁTH Zsuzsanna: *A kiterjesztett gyártói felelősség szerepe az Európai Unió körkörös gazdaságának kialakításában*. In: Nochta Tibor – Monori Gábor (szerk.): *Ius est ars – Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére*. PTE ÁJK, 2015, Pécs, 213–234.

⁵ HORVÁTH Zsuzsanna–KOMANOVICS Adrienne–PÁNOVICS Attila: *Az Európai Unió környezeti jogának hazai végrehajtása*. In: Tilk Péter (szerk.): *Az uniós jog és a magyar jogrendszer viszonya*. PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2016, 105–134.

1. A szerzői koncepció

A fenntartható fejlődés kérdését ma csaknem kizárólag abban az értelemben lehet felvetni, hogy vajon az lehetséges-e egyáltalán, s ha igen, mit kellene hozzá változtatnunk. Az előkérdések egyike a környezet védelméé, amellyel kapcsolatban az előző évtizedek törekvései csak elvétve hoztak részeredményeket (pl. a sztratoszferikus ózonréteg védelme körében), de összességében azzal kellett szembesülnie a nemzetközi közösségnek, hogy csaknem valamennyi lépése elégtelennek bizonyult. A környezeti problémák globálisak, s szorosan összefüggenek az emberiséget foglalkoztató olyan problémákkal, mint a szegénység vagy az országok közti gazdasági, fejlődésbeli különbségek. A társadalmak befogadó volta, rugalmassága, a természeti erőforrásokhoz való egyenlő hozzáférés, a fenntartható termelési és fogyasztási minták elterjedése, s ezek jogi vetületeiként az emberi jogok és az emberi méltóság tiszteletben tartása, az igazságosság, a jogállamiság, a környezeti szempontok integrációja a különféle szakpolitikákba – mind-mind elengedhetetlen feltétele a problémák leküzdésének. Ez a perspektívabővülés ma is zajló folyamat,⁶ s a kötet erről, e folyamat jelenlegi állásáról ad körképet.

A szerző korábbi munkáihoz híven a környezeti dimenziót mutatja be első helyen, s ahhoz kapcsolja a fenntartható fejlődés gazdasági, illetve társadalmi vonatkozásait. Utóbbiak kerülnek előtérbe akkor, amikor egy-egy elemzett dokumentum (pl. a Millenniumi Fejlesztési Célok) maga is arra helyezi a hangsúlyt. Ennek megfelelően meggyőződéssel és meggyőzően kárhoztatja a fenntarthatatlan termelési és fogyasztási mintákat, amelyek megváltoztatása elengedhetetlen. Mi, akik pl. ezeket a sorokat egy számítógépen leírtuk, illetve egy másikon vagy netán kinyomtatva, papírról elolvassuk, bizonyos, hogy – bár a problémakör iránti érzékenységünk, figyelemfelhívásunk talán egyszer meghálálja magát – túlterjeszkedünk a fenntarthatóság keretein. A környezeti fenntarthatóság létező mintái parányi szigetek a harmadik – tőlünk nézve elmaradott – világban, kisközösségek (törzsek, falvak, vallási közösségek) szintjén, amelyek még, úgymond, fenn tudtak maradni, avagy épp a fejlett világ (többnyire szubkultúráként furcsállott) kísérleteiként léteznek, amelyek mintegy válaszként, „kivonulásként” jöttek létre, azzal a fogyasztói társadalommal, globalizációval, illetve fizikai, erkölcsi és lelki síkon egyaránt élhetlenné váló nagyvárosi millióval szemben, amelyben az emberiség mind nagyobb hányada éli hétköznapjait. Vajon kivonulhat-e egész Európa? – tehető fel a könyv címe felett elgondolkodva a költői kérdés.

A fenntartható fejlődés mikéntje számos variációban vethető fel, függően első sorban attól, hogy minek – tudniillik, az emberiség által létrehívott rendszerek közül éppen melyiknek – a fenntarthatóságát vizsgáljuk. A nagy egészét-e, hivatkozva pl. az emberiség ökológiai lábnyomára, amely immár köztudottan másfélszerese annak,

⁶ Ld. ehhez BÁNDI Gyula: *A fenntarthatóság értelmezésének egyes jogi szempontjai*. MTA doktori értekezés, Budapest, 2013. E szerző veti fel egyébként, hogy a különböző koncepcióknak a sikertelenségből fakadó újragondolása egyfajta ismétlődő típusreakció a politika részéről. Magam hasonló okból vettem el annak idején (szemben Horváth Zsuzsanna akkori, az EU elsődleges jogára támaszkodó érvelésével), hogy egy új alkotmányba bekerüljön a fenntartható fejlődés koncepciója, hiszen egyszer azt is „meg fogjuk haladni”. FODOR László: A természeti tárgyak helye és szerepe az új alkotmányban. In: Drinóczi Tímea–Jakab András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*, I. Pázmány Press, Budapest–Pécs, 2013, 89–103.

ami képzeletben a planétánkra ráfér (2017-ben épp e sorok írása közben, az előző évhez képest csaknem egy héttel korábban haladtuk meg a Föld eltartó képességét). Avagy – hogy a jogi értelemben is már könnyebben megragadható dimenziókat közelítsük – valamely gazdasági ágazat, netán egy ökoszisztéma-szolgáltatás kiaknázása szintjén tesszük fel a kérdést, esetleg egy földrajzi térségre szűkítve, hogy azon belül milyen lehet(ne) a fenntartható termelés és fogyasztás. Példa lehet a mezőgazdaság. Az Európai Unió közös agrárpolitikája immár kerek két évtizede zászlajára tűzte a multifunkcionalitást (ami a vidékpolitikával karöltve bizonyos értelemben a gazdasági és a társadalmi pillére a fenntarthatóságnak), valamint a környezeti fenntarthatóságot. Ebben a dimenzióban vizsgálható, hogy a nagyüzem, a monokultúra, a gépek és kemikáliák használata, avagy mondjuk (a felfoghatatlanul magas vízigényű és egyben metánkibocsátású, ugyanakkor a takarmányozás révén hatból öt, a növénytermesztésben előállított kalória elvesztésével járó) szarvasmarhatartás vajon milyen szakpolitikai fordulattal, jogi szabályozással, támogatási rendszerrel tolható el legalább egy arasznyit a fenntarthatóság irányában, s ehhez képest az eddigi lépések nem túl szerények-e, nem csupán abban az értelemben szolgálják a „zöldítést”, hogy javítsák az ágazat imázsát. A szándékoltan egyoldalúan feltett kérdést (egyoldalú, hiszen az európai mezőgazdaság nem kizárólag a leírtakkal jellemezhető) itt és most nem válaszolhatom meg, ahogyan a szerző sem vállalkozott rá, csupán utalok arra, hogy ilyen kérdésekkel a gazdálkodástudományi, közgazdaság- és politikatudományi, illetve szociológia- és jogtudományi szakirodalom is foglalkozik.⁷ Ugyanígy szabályozási, illetve vizsgálati tárgy, pl. az energiatermelés és -fogyasztás, amelyen belül a megújuló energiahordozók, az energiahatékonyság és takarékoság, az üvegházgázok kibocsátásának csökkentése a kulcsszavak.⁸ A hulladékgazdálkodás vagy a vízgazdálkodás – a hozzájuk kapcsolódó közszolgáltatásokkal együtt – szintén olyan ágazatok, amelyek fejlesztésének meghatározó szempontja a fenntarthatóság.⁹ A közlekedést is érdemes lehet kiemelni, mint amely maga is ágazatokat kapcsol egybe, s közben persze a termelőt is a fogyasztóval, ugyanakkor rengeteg környezeti externáliával jár együtt, amelyek leginkább a közösségi és a kerékpáros közlekedés arányának a növelésével, illetve a közlekedési igények visszafogásával lennének csökkenthetők. És lehetne még szólni fenntartható erdő- és vadgazdálkodásról, illetve feltenni a fenntarthatóság egyes kérdéseit a bányászattal, a még nem említett ipari ágazatokkal, a háztartásokkal stb. kapcsolatban is.

⁷ A bőséges szakirodalomból (a következő lábjegyzetekben is) csak néhányat említhetek példaként. Pezaros, Pavlos D.–Unfried, Martin (Eds.): *The Common Agricultural Policy and the Environmental Challenge – Instruments, Problems and Opportunities from Different Perspectives*. EIPA, Maastricht, 2002; EICKSTEDT, VON, Falk-Rembert: *Vom Landwirt zum Landschaftspfleger: Umweltrechtliche Verhaltenssteuerung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik am Beispiel des Akcerbaus*. Nomos, Baden-Baden, 2010; Szilágyi János Ede (szerk.): *Agrárjog – A magyar agrár- és vidékfejlesztési jogi szabályozás lehetőségei a globalizálódó Európai Unióban*. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2017.

⁸ BÁNYAI Orsolya: *Energiajog a fenntarthatóság szolgálatában*. DELA, Debrecen, 2014.

⁹ PUMP Judit: *A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén*. PhD-értekezés, ELTE ÁJK, Budapest, 2012; SZILÁGYI János Ede: *Vízjog – Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*. Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012.

Horváth Zsuzsanna megközelítése sajátos: az EU integrált termékpolitikáját, s azal összertartozó hulladékstratégiáját állítja középpontba, mondhatni, azt vezeti le a fenntartható fejlődésre irányuló általános nemzetközi és uniós törekvésekből. A környezetpolitikához kapcsolódó – nem ipari – területek jelentős részével tehát nem foglalkozik részletesen, s pl. az energiakérdés is ennek alárendelve, az energiahatékonyság kihívása felől jelenik meg benne, egy alfejezet tárgyaként. Ha az imént általam említett (de a szerző által többnyire éppen csak érintett) dimenziókat vesszük összehasonlítási alapul, akkor látható, hogy ez a témakör abból meríti komplexitását s egyben kontúrajait is, hogy a megragadni kívánt termelési és fogyasztási viszonyok ciklusba rendezhetők, ha úgy tetszik, megfigyelhető bennük egyfajta körforgás (az ember természetére utaltsága s a termodinamika törvényei következtében), illetve érvényesíthető bennük az életciklus-szemlélet, a bölcsőtől a sírig (követni, szabályozni) elv. Az erre irányuló szándék és tanulási folyamat – mint azt Horváth Zsuzsanna lépésről lépésre be is mutatja – jól követhető a szakpolitikák alakulásában.

2. A bemutatás módja, menete

A kötet rövid előszóval s fogalmi alapvetésekkel kezdődik (mit is értünk fenntartható fejlődés alatt). Ezt követően a szerző az egyre szűkülő körök elvét alkalmazza szerkesztési elvként, s ily módon a nemzetközi dokumentumok, konferenciák felől az uniós szakpolitikai fejlemények, az általánosak felől a speciális tárgykörök felé halad, illetőleg az első fejezetekben a kronológia is meghatározó szempont. Míg az első fejezetek inkább a politika, a soft law síkját ragadják meg, addig az utolsó fejezetekben már – a szerzői koncepciónak megfelelő mélységben – a „kemény” jogi szabályozási rendszer elemei is megjelennek, a szerződési rendelkezésektől az irányelveken át egészen a már szintén soft law jellegű bizottsági iránymutatásokig. Tematikai szempontból a kötet utolsó fejezetében jutunk el az integrált termékpolitikáig, az energiahatékonyság és a körkörös gazdaság összefüggéséig, a hulladékpolitika meghatározó elvéig, a gyártói felelősségig.

A szerzői szabadság tiszteletben tartása mellett felvethető néhány, a címből, illetőleg a tartalomból (s az e kettő összhangja iránti igényből) fakadó kérdés. Ami a címet illeti, az alcímben alkalmazott (az EU-ra vonatkozó) szűkítés véleményem szerint nem feltétlenül volt indokolt, hiszen a témakör nemzetközi dimenziója sokkal több a könyvben, mint általános keret: ahhoz a szerző az első fejezeteket követően, később is visszanyúl (pl. a IV. és V. fejezetben is lényeges szerepet szán neki, az integráció elve és a zöld gazdaság koncepciója kapcsán). Míg e tekintetben többet kapunk tehát annál, mint ami a címből fakadhat, addig más témaköröket esetleg hiányolhatunk. Azt, pl. hogy hazánk helyzetét (a bemutatott nemzetközi és uniós politika tükrében) hogyan ítéli meg, ugyancsak szívesen olvasnánk a szerzőtől. A szerzői célkitűzéseket olvasva ezt azonban már nem várhatjuk el a jelen kötettől, ahogyan a jogalkalmazás vizsgálatát, illetve a tagállamok szintjén a megvalósulás kérdéseinek a felvetését, vagy a többi sajátos ágazat, szakterület (a környezeti integráció folyamatával érintett, valamennyi szakpolitika, a mezőgazdaságtól a vízügyig) részletes bemutatását sem. A szerzőnek az előszóban vállalt, s a könyvben maradéktalanul

teljesített célkitűzése ugyanis az, hogy bevezessen, alapokat nyújtson a további tanulmányozáshoz. Ehhez ad egy olyan vázat, illetve keretet, amelynek az ismeretében jobban megérthetők a szakterületek, a részletszabályok és a szabályozórendszer elemei közötti dinamikus kapcsolatok.

A szerző a nemzetközi, illetve uniós dokumentumok bemutatása révén a világban, illetve az EU-ban zajló folyamatokról, jelenségekről (pl. a gazdaság fenn nem tarthatóságának jeleiről) is számot ad egyúttal, s olyan fogalmakkal is megismertet, mint a reziliencia, a zöld gazdaság vagy a környezeti integráció. Bemutatja a nemzetközi dokumentumokhoz vezető megfontolásokat, indokokat, illetve a dokumentumok lényeges tartalmát is felidéri, esetenként fejezetről fejezetre haladva, másutt csupán példálózva, de mégis egységes szempontrendszer alapján. Később az uniós jogszabályi rendelkezések áttekintése is hasonlóan történik. Ennek eredménye egy alapos, korrekt áttekintés, amelyben lépésről lépésre rajzolódik ki a fenntartható fejlődési politika, valahol a fenntartható fejlődés eszméje mint (félíg-meddig tudományos) koncepció, és az attól a valóságban – ma még – elszakadó, termelési-fogyasztási kultúra, illetve az élő jog közötti dimenzióban. Csekély hiányérzete legfeljebb az EU környezeti akcióprogramjai kapcsán lehet az olvasónak, mivel a szerző azok nem mindegyikéről emlékezett meg, hanem – méltányolható, terjedelmi okokból is ragaszkodva a szűkebb témához – csak az utóbbi háromról, amelyekben már kimondottan is megjelenik a fenntarthatóság célja, elve. Az integrációval kapcsolatos, korábbi elképzelésekre (az 1992-t megelőző, szerződési rendelkezések bemutatásához hasonlóan) esetleg már a harmadik program kapcsán is röviden utalni lehetett volna.

Ebben a szerkezetben mintegy természetszerűleg fordul elő, hogy egyes problémák és válaszok több helyen, több konferencia, deklaráció vagy uniós előírás, közlemény kapcsán is megfogalmazódnak, mintegy ismétlődnek. Ez egyrészt a leírt összefüggések jelentőségével indokolható (egyes nemzetközi dokumentumok maguk is szándékosan ismételnék, illetve építenek egymásra, fenntartva ezzel is a figyelmet), másrészt a szerző az oda-, illetve visszautalások és a korábbi információ-ra építkezés révén elébe megy a felesleges ismétléseket illető kritikának.

Sok-sok részlet, izgalmas adat és egyéb hasznos információ tárul elénk az olvasás során. Ennek a megoldásnak (abból fakadóan, hogy a vizsgálati tárgyak esetenként csak lazábban kapcsolódnak egymáshoz) a veszélye, hogy könnyen el lehet veszni a részletekben. A szerző következetes, mondhatni szikár szerkesztésmódja (illetve a forrásdokumentumok fegyelmezett követése) azonban ezeknek elejét veszi.

Arra, hogy a kutató szemét nem kerülik el a fontos összefüggések, jó példa a helyi-települési szint megjelenítése, ami pedig az önkormányzatok relatíve szűk mozgásteréből vagy a nagy, nemzetközi konferenciáknak a szerző által is kritikával illetett sajátosságaiból – mint amilyen a helyi cselekvési szint konkretizálásának, a végrehajtás mibenlétének az elsikkadása a „megakonferenciákon” – nem feltétlenül következne. (Illetve, kimondottan nem is áll a bemutatás középpontjában.) Így, pl. az Agenda 21 mellett (amellyel kapcsolatban széles körben ismert a lokális szint jelentőségének a hangsúlyozása) a Millenniumi Fejlesztési Célok vagy a Johannesburgi Nyilatkozat kapcsán is megtaláljuk a könyvben a megfelelő fogódzókat.

Tartalomjegyzéke alapján a kötet mindössze két helyen foglalkozik az elemzett dokumentumok értékelésével, kritikájával, és – ami a tudományos dolgozatok esetén megszokott szerkesztésmódtól leginkább megkülönbözteti – nincs benne összegző, a szerző téziseit, illetve a folytatásra, a várható jövőre vonatkozóan megfogalmazott előretételeit tartalmazó, külön fejezet. Ez értelmezhető szerkesztési hibaként is, de véleményem szerint inkább a jellemzően szerény szerzői attitűdnek, a szerzői célkitűzések szoros értelmezésének tudható be. Hiszen a szerző sajátos látásmódja végig érvényesül a kötetben. Bőven ad saját, illetve a szakirodalmi adatokkal is megerősített véleményt, kritikát, kezdve attól, hogy már a fenntartható növekedés újabb, uniós divatszavát is ütközteti a fenntartható fejlődéssel; azon keresztül, hogy a célzottan értékelő alfejezetekben írtak valójában sokkal általánosabb érvényűek, mintsem hogy csak az ott leírtakra vonatkoznának; egészen odáig, hogy a gyártói felelősség elvével foglalkozó, utolsó szerkezeti egység végső kicsengése a jövőt illeti: a jelenleginél fokozottabb erőfeszítések iránti igény kifejezése jelenik itt meg, az uniós jövőkép megvalósítása érdekében.

A munka stílusa világos, jól követhető, tudományos igényű, amivel persze együtt jár, hogy az olvasónak – a téma sajátosságaihoz mérten – az összetett mondatokra is fel kell készülnie. Ami még a formáságokat illeti, a forrásjegyzékben a szakirodalmi és egyéb dokumentumok elkülönítése nem egészen következetes, de ez mit sem von le a kötetnek a források gazdagságában rejlő értékéből. A környezetpolitikai dokumentumok leltára fontos elem, hiszen a kötet egyik erénye éppen abban rejlik, hogy egy általános, történeti-rendszerző megközelítésben feldolgozza számunkra a dokumentumokat, azokat nem feltétlenül kell magunknak is kezünkbe vennünk, de ha mégis úgy adódik, itt megkapjuk hozzá az útmutatást.

3. Ajánlás

Horváth Zsuzsanna könyve hiányt pótol: friss, átfogó képet nyújt a fenntartható fejlődési politikák nemzetközi és uniós szintjéről. Ez a kép, bár a világ mai állapotáról festett korkép is egyben, a szerző sajátos koncepciójából és tárgyából következően nem veszti érvényét, ha változik a részletszabályozás, ha pedig valamilyen jelentősebb fejlemény tanúi lehetünk a közeljövőben, amelynek helye lenne benne, akkor a kronologikus szerkesztésmódnak köszönhetően elmondhatjuk majd, hogy a könyvet az élet írja tovább. Alapvetően a környezeti kérdések állnak a figyelem előterében, de a fenntartható fejlődés másik két dimenziója is megfelelő hangsúlyt kap. Ennek megfelelően a könyv nemcsak a környezetpolitikával foglalkozók, és különösen nemcsak jogászok számára, hanem mindenkinek ajánlott olvasmány, aki a világ problémái, jövője, a nemzetközi, illetve európai uniós politikai fejlemények iránt érdeklődik.