

KECSKÉS GÁBOR

AZ UNIÓ KÖRNYEZETI KÁRFELELŐSSÉGI JOGFORRÁSAI – CSOPORTKÉP DIREKTÍVÁKKAL

ELŐSZÓ

Az Ünnepelet egy legutóbbi években publikált munkájában¹ az uniós és a belső, azaz a magyar jog állandó „vívódását” főként alkotmányjogi, de szélesebb kontextusban általános jogtudományi szempontból releváns kölcsönhatását elemzi. Jelen tanulmány is „vívódik” (akárcsak Professor úr könyvének elején a plasztikus, a kötet témáját kiválóan szimbolizáló allegorikus Laokoón-csoport), de az uniós környezeti kárfelelősségi direktívák egy olyan „csoportképet”, azaz normatív rezsimit nyújtanak, amelyek sorvezetőként szolgálhatnak a rendkívül kiterjedt, egyes tagállami nemzetközi kötelezettségvállalások miatt még tovább fragmentált kárfelelősségi rendszerben.

1. AZ ELSŐDLEGES JOGFORRÁSOK SZEREPE

Az uniós integrációnak ma már egyre hangsúlyosabb része a környezetvédelem, a környezetvédelmi politikák, jogi eszközök közelítése. Noha az európai integrációs célok évtizedeken keresztül a gazdasági integrációt tekintették az elsődlegesnek, az 1970-es években a környezetvédelmi jog megjelenésével, majd a gazdaság és környezetvédelem mind szorosabb összefonódásával egyidejűleg már a környezet védelmének közös célja is megjelent.² A környezeti kérdések integrációját – mind a tagállamok eltérő normáinak harmonizálása, mind pedig az Unió (illetve jogelődjei) szerteágazó cselekvési rendszerébe való illesztése terén – az eltelt évtizedekben mindenekelőtt az akciótervek szintjén határozták meg, *de iure* nem kötelező jelleggel.³ Mivel az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (továbbiakban: EUMSZ) 4. cikke (2) bekezdésének e) pontja szerinti a környezetvédelem megosztott hatáskör az Unió és a tagállamok között, eszerint „[h]a egy meghatározott területen a Szerződések a tagállamokkal megosztott hatáskört ruháznak az Unióra, e területen mind az Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok e hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta. A tagállamok olyan mértékben gyakorolhatják

PhD, tudományos munkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézet, Budapest; egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Győr.

Jelen tanulmány a szerzőnek várhatóan a 2014-es évben publikálásra kerülő, a környezeti kárfelelősség nemzetközi jogi vonatkozásairól szóló monográfiájának egyes szemelvényeit is tartalmazza.

¹ VÖRÖS Imre: *Csoportkép Laokoónnal. A magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal.* (Budapest: HVG-ORAC 2012).

² Ahogyan Bándi fogalmaz, „világossá vált, hogy a Közösség környezeti integrációja a gazdasági integráció szükségszerű velejárója.” Lásd BÁNDI Gyula: „Felelősség a környezeti károkért – a joggyakorlat elvárható fejlődése felé” *Magyar Jog* 1995/3. 147.

³ Ez egy olyan megoldás, amely az egyes időszakok eltérő gazdasággal és környezettel kapcsolatos felfogásai (5 évente éles váltások lehetnek ugyanis), illetve a fokozatos bővülés következtében mind több állam számára teremtett lehetőséget környezeti politikája, a „jogi környezete” felülvizsgálatára, harmonizációs szempontú átalakítására. Az integratív szemlélet szinte valamennyi területen megfigyelhető, a tájvédelemtől a gépjárművek által okozott károsanyag-kibocsátás kérdésköréig. Vö. Alexandre KISS – Dinah SHELTON: *Manual of European Environmental Law* (Cambridge: Cambridge University Press 1993) 512–518. Ez is arra mutat rá, hogy az Unió politikája, jogalkotása az államok integrációján túl a lehető legtöbb, közös hatáskörbe tartozó cselekvés harmonizálását és a jogközelítés módszerét részesíti előnyben.

újra a hatáskörüket, milyen mértékben az Unió úgy határozott, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról.”⁴

Ebből is következően a tagállami felelősségkiszabási klauzulák (tipikusan civiljogi rezsim esetén), valamint a nemzetközi jog által biztosított eszközökhöz képest az Unió a felelősségi szabályok megalkotásában deklaráltan és sajátos jogi helyzetéből adódóan sem vállalhat kardinális szerepet, noha számos megoldás született a tagállam-Unió viszonylatban a felelősségi kérdések tisztázására. Ezek közül az egyik legfontosabb, hogy amennyiben egy tagállam az Európai Unió utasításának megfelelően megsérti harmadik fél valamilyen jogát, akkor a harmadik fél az Európai Uniót vonhatja csak felelősségre a jogsértő és kárt okozó magatartásért, mivel a tagállam nem válik a saját nevében a jelen esetben kétoldalú, de három fél érintettségét magában foglaló nemzetközi felelősségi jogviszony alanyává, mert őt a kérdéses szerződés rendelkezései nem jogosítják, illetve nem is kötelezik.⁵

Az Unió elsődleges jogforrásai, az alapító szerződések (illetve ezek módosításai) szintjén érdemes a kérdéskört megközelíteni, hiszen az ezekbe foglalt, absztrakt és jobbra általános célkitűzések jól tükrözik az európai integráció környezettel, kárfelelősséggel kapcsolatos nézeteit, elgondolásait, amelyek kifejtését már a másodlagos jogforrásokban találjuk. A közösségi politikák rendszerében a környezeti kérdések, a környezetvédelem először csak az 1986-ban aláírt – 1987-ben hatályba lépett – Egységes Európai Okmányban (*Single European Act*) nyert széleskörű elismerést (Subsection VI, Title VII), amely az alapszerződések, az elsődleges jogforrások szintjén a környezetvédelem időben először való említéséről is nevezetes. Ennek eredményeként a szennyező fizet elve az Európai Gazdasági Közösséget alapító Szerződés 174. cikk 2. bekezdésének (ma már az EUMSZ 191. cikke) hatálya alá került, ami voltaképpen azt jelenti, hogy a szennyezőnek – és nem általánosságban a közösségnek, a „köznek” – kell viselnie például a megelőzés költségeit, de ahhoz már másodlagos jogalkotás szükséges, hogy hatékony felelősségi és kártérítési elvvé formálják a „szennyező fizet” elvét.

Az 1992-ben aláírt, az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés módosítása nyomán az Európai Közösséget alapító Szerződés XVI. címének (Környezet) 130r cikke (ma már szintén az EUMSZ 191. cikke) a Közösség környezetpolitikájának érdemi kérdéseiről szól, amelyek között az alapvető célkitűzéseken túl a környezeti politika közös szabályozó elvei is említésre kerülnek, amelyek között már egyes kárfelelősségi vonatkozású, a környezeti károk felmerülése esetén megvalósuló elvek fedezhetők fel. Az egykor hatályos 130r cikk (2) bekezdésében a szerződés rögzíti az elővigyázatosság, a megelőzés, a környezeti károknak a forrásuknál történő elhárításának elvét, illetve a szennyező fizet elvet. Megjegyzendő, hogy a Lisszaboni Szerződés reformja nyomán, az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló, 2007-ban aláírt – és 2009-ben hatályba lépett – Lisszaboni szerződés (*2007 Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*) a XX. címébe foglalt 191. cikke) szinte teljes mértékben átvette a Maastrichti szerződés vonatkozó rendelkezéseit, így mind a négy környezeti tárgyú elvet.

Fontos viszont hangsúlyozni, hogy ezen elvek – mindegyik primer jogforrásnak minősülő dokumentum szerint – a környezeti politikák részei, nem pedig kárfelelősségi alaptételek, hiszen az alapító szerződések, az elsődleges jogforrások maguk nem szólnak kifejezetten kárfelelősségi kérdésekről, ezek már a másodlagos jogforrások szférájában nyernek valódi értelmet és részletekbe menő szabályozást. A tagállamok eleve hiányos szabályozási rendszere alapján pedig mind az egykori Európai Közösséget létrehozó szerződés 130r cikk,

⁴ Lásd az EUMSZ 2. cikkének (2) bekezdését.

⁵ Lásd SZABÓ Marcel: „Az Európai Unió nemzetközi jogi felelőssége” *Európai Jog* 2010/6. 16. Azonban a tagállamnak is felelősséget kell vállalnia a megvalósított cselekményért, ha az ellentétben áll a tagállam által saját nevében vállalt nemzetközi kötelezettségekkel. Lásd uo.

mind pedig a jelenleg hatályos EUMSZ 191. cikk feljogosítja a Közösséget, az Uniót a környezet speciális, közös cselekvésre okot adó aspektusaira vonatkozó szabályok megalkotására, amelybe természetesen bele kell érteni a környezeti kárfelelősség esetleges normáit is (különösen annak tükrében, hogy a környezetvédelem kérdése az Unió és a tagállamok közötti megosztott hatáskör).

Az Unió másodlagos jogforrásai azonban már jóval szorosabban és konkrétabban kötődnek a környezeti kárfelelősség tárgyköréhez, noha természetesen ezen normák hatálya a primer jogforrásokból eredeztethetőek.

2. A MÁSODLAGOS JOGFORRÁSOK SZEREPE, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ IRÁNYELVEK ÚTJÁN VALÓ JOGFEJLŐDÉSRE

A nemzetközi környezetvédelmi jog aranykora, a riói konferencia és az Aarhusi egyezmény fémjelezte 1990-es évek után a Közösség (immáron Unió) jogalkotási intézkedései gyorsabb ütemben haladtak, következésképpen a 2000-es évektől megkezdődik az Unió környezetjogi tárgyú, a környezeti kárfelelősség intézményét is implikáló irányelvalkotási korszaka, amely az Unió másodlagos jogforrásainak körét jelentősen kibővítette (így vált eme szekunder forrás a környezeti tárgyú jogalkotási kérdésekben a leggyakrabban alkalmazott jogforrási forma). Az irányelvek ugyanakkor inkább egyfajta beavatkozási eszközként, semmint felelősség-kiszabási célzatú eszközként funkcionálnak, noha tartalmazhatnak a szöveg szintjén felelősség-telepítő mechanizmusokat. Fontos azonban leszögezni, hogy önmagukban a felelősség-kiszabást még explicit rendelkezés esetében sem képesek jogilag elvégezni.

Az Európai Unió közvetlen jogelődje, az Európai Közösség először csak a hulladékok által okozott károkért való polgári jogi felelősségre vonatkozó szabályokat kívánta egymáshoz közelíteni és egységesíteni,⁶ amely szorosan következik az európai integráció kezdeti kizárólagos gazdasági célkitűzéséből. Bándi már idejekorán rámutatott azon reális veszélyre, amely a szennyező fizet elve és az egyes tagállamok felelősségi rendszere közötti összefüggésekből fakad, miszerint a felelősségi szisztémák különbözősége a szennyező fizet elvben megjelenő költségek államonként eltérő realizálódását hozhatja magával.⁷

A kérdéskör azonban rávilágít a környezeti kárfelelősség terén az uniós specialitásra, nevesül a tagállamok eltérő szabályozási struktúrájának egységesítésére, közelítésére, akár saját (szekunder) aktusok megalkotása árán is. Ez képezi mindvégig az uniós kárfelelősségi rezsím fundamentális alapját, melynek megalkotásával az Unió, illetve jogelődje, az Európai Közösség tulajdonképpen a nyolcvanas évek vége óta foglalkozik, akár elsődleges (Európai Egységes Okmány), akár másodlagos jogforrások szintjén.⁸

3. AZ IRÁNYELVEK „CSOPORTKÉPE”

3.1. A CSOPORTKÉP FÓKUSZA, A 2004/35/EK IRÁNYELV

Az Unióban mérföldkőnek számító, a környezeti kárfelelősségről szóló legfontosabb szekunder norma a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti

⁶ Lásd például: Council Directive 84/631 on the Supervision and Control within the European Community of the Transfrontier Shipment of Hazardous Waste, amely a polgári jogi felelősség elvét alkalmazza.

⁷ Lásd BÁNDI (2. lj.) 142.

⁸ Ennek jogi alapját már a kezdetektől egy, a környezeti károkra vonatkozó (polgári jog, azaz belső jogi mechanizmusok adaptálásával történő) felelősségi direktíva, azaz irányelv elfogadásában látták. Az irányelv mint másodlagos jogforrás ugyanis a címzettek – azaz a tagállamok – számára az irányelvben megfogalmazott célkitűzések elérésének kötelezettségét irányozza elő, és a tagállamoknak úgy kell eljárniuk, hogy az irányelv által kitűzött cél valóban megvalósulhasson.

felelősségről szóló irányelvet⁹ a Tanács és az Európai Parlament közösen alkotta meg 2004. április 21-én (és tíz napon belül, április 30-án már hatályba lépett).¹⁰ Az irányelv – amelyet először 2006-ban, a 2006/21/EK irányelvvel¹¹ módosítottak (2006. május 1-jén lépett hatályba, és két éves implementációs határidőt biztosítottak a tagállamoknak) – egyébiránt három éves periódusban határozza meg az államok számára az implementációs kötelezettség teljesítését, noha csak 2010 nyarára sikerült azt elérni (tehát 3 éves késéssel), hogy valamennyi tagállam implementálja az irányelvet, emiatt a gyakorlatban való alkalmazásáról egyelőre kevés tapasztalat áll rendelkezésre. Az irányelv további két módosítását (a felelősségteljesítő metódusokat lényegében változatlanul hagyva) a 2009/31/EK¹² irányelv, illetve a 2013/30/EU irányelv¹³ végezte el.

Az irányelv dogmatikája, felépítése, szabályozási struktúrája alapján rendelkezhetne a kárfelelősségi szerződések valamennyi ismérvével, ezt fontosnak tartom kiemelni, még akkor is, ha az uniós irányelv mint jogi aktus jelentősen különbözik egy nemzetközi szerződéstől. Az irányelv speciális, *sui generis* jellegét azonban mi sem érzékelteti jobban, minthogy bevezetőjének 14. bekezdése szerint „az irányelv nem alkalmazandó személyi sérülés, magántulajdonban keletkezett kár vagy gazdasági veszteség esetén, és nem érinti az ilyen típusú károkra vonatkozó jogokat.” A környezeti károkhoz mint kizárólagos kártípushoz rendelt felelősségi rezsimmel van tehát dolgunk, amely hosszabb távon azt is előirányozhatja, hogy e regionális és *sui generis* norma egy környezeti kárfelelősségről szóló nemzetközi szerződés megalkotásának mintaadó dokumentumává válik.

Az irányelv explicit célja ugyanakkor a környezeti felelősségre vonatkozó keretrendszer létrehozása a szennyező fizet elvének alapján, a környezeti károk¹⁴ megelőzése és felszámolása érdekében (1. cikk), ennek érdekében a felelősségi alakzat meghatározása – túl a szennyező fizet elvének inkább elvi jellegű, mintsem jogi kötelezettségként lefordítható megfogalmazásán – inherens fogalmi elemnek minősül.

Az irányelv alapvetően két területre fókuszál, ahol a felelősség tipológiája szerint egyértelmű differenciálást végez el, melynek keretében a környezeti kárfelelősségi alakzat tekintetében

- i) egyrészt a fokozott veszéllyel járó tevékenységek esetén az objektív felelősség elvét (ennek megállapításához jogellenes magatartás, bekövetkezett kár és az ezek közötti okozati kapcsolat fennállása szükséges) érvényesíti;¹⁵

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről. Az irányelv bemutatását lásd bővebben Gerd WINTER – Jan JANS – Richard MACRORY – Ludwig KRÄMER: „Weighing up the EC Environmental Liability Directive” *Journal of Environmental Law* 2008/2. 163–191.

¹⁰ Miközben az implementációs határidő az irányelv különböző módokon való, a tagállamok belső jogába történő átültetésre: 2007. április 30. A tagállamoknak 2010 áprilisáig kellett tájékoztatniuk a Bizottságot az irányelv hatásairól, melyet a Bizottság egy jelentésben összegzett 2010 októberében. A jelentés sajnálattal veszi tudomásul a hároméves késlekedést néhány állam részéről, és azt a következtetést vonja le, hogy emiatt még nem tud érdemben állást foglalni az irányelv hatásáról, ezért a Bizottság – hatékonyságnövelő és az implementációt elősegítő érdemi javaslatokat megfogalmazva – ez évre (2014) halasztotta az irányelv hatásainak felülvizsgálatát. Erről ld.: 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.

¹¹ 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.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 2009/31/EK irányelve (2009. április 23.) a szén-dioxid geológiai tárolásáról, valamint a 85/337/EGK tanácsi irányelv, a 2000/60/EK, a 2001/80/EK, a 2004/35/EK, a 2006/12/EK és a 2008/1/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint az 1013/2006/EK rendelet módosításáról.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/30/EU irányelve (2013. június 12.) a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek biztonságáról és a 2004/35/EK irányelv módosításáról.

¹⁴ Fogalmáról lásd a 2004/35/EK irányelv 2. cikkének 1. bekezdését.

¹⁵ Vö. a 2004/35/EK irányelv 3. cikkének (1) bekezdésével, illetve eme tevékenységeknek a III. számú Mellékletben található felsorolásával.

- ii) másrészt a fokozott veszéllyel nem járó tevékenységek esetében a felróhatóság, a gazdasági szereplő tudati viszonyulása (szándékosság, hanyag gondatlanság) is vizsgálendő, a felelősséget e körben a vétkességi megközelítés uralja.¹⁶

A kárfelelősséget az irányelv a gazdasági szereplőhöz¹⁷ telepíti, aki a nemzetközi szerződések által gyakorta alkalmazott operátor/üzemeltető fogalmával (és tevékenységi körével) azonosítható. Az irányelv tehát ugyancsak a polgári jogi felelősség elvét alkalmazza, és az államtól *expressis verbis* nem vár el kártérítési-kártalanítási helytállást, amennyiben a gazdasági szereplő nem azonosítható vagy nem képes az okozott környezeti kárt megtéríteni. Az illetékes hatóságok, azaz végső soron a tagállamok diszkrecionális joga ilyenkor az előállt környezeti kár megtérítéséről való döntés. Természetesen, ha maga az állam vagy állami tulajdonban lévő entitás okozta a kárt, akkor az államnak mint szennyezőnek (vö. a szennyező fizet elvével, illetve azon ténnyel, hogy ebben az esetben az operátor, üzemeltető is az állam, végső soron) kártalanítási kötelezettsége van. E felelősségkanalizáció azonban továbbra sem minősül az államfelelősség elismerésének, hanem a polgári jogi, tulajdonjogi jogcím alapján megvalósuló felelősség kiszabásának.

Azt viszont fontos leszögezni, hogy az irányelv 3. cikkének (3) bekezdése szerint a vonatkozó nemzeti jogszabályok sérelme nélkül, az irányelv nem biztosít kártérítési jogot magánszemélyeknek a környezeti kárból vagy az ilyen jellegű közvetlen kárveszélyből következően. A kárfelelősség rezsimjében ugyan mindig kiemelt fontosságot kell tulajdonítani az akár magánszemélyek által is benyújtható kárigényeknek, az irányelv címzettjei azonban a tagállamok, hatálya pedig a környezeti károkra terjed ki, amely inkább az államok, semmint a magánszemélyek szintjén értelmezhető kárfogalom. A környezet sérelme, a környezeti károsodás esetén a joghatóságot gyakorló államhoz kell rendelni a fellépési lehetőségeket. Mivel a magánszemélyekhez fűződő egyéb, azaz tradicionális kártípusok (egészségkárosodás, anyagi javakban bekövetkezett károk, veszteségek) nem tartoznak az irányelv hatálya alá, ezért e személyek/entitások kárigénye sem kap szerepet az irányelv vonatkozásában.

A szennyező fizet elve mint az irányelv alapvető és látszólag alkalmazható felelősségkeletkeztető tényállása kiemelt figyelmet érdemel, mivel az elv szerint pénzügyi felelősséggel tartozik az a gazdasági szereplő, akinek tevékenysége vagy mulasztása eredményezte a környezeti kárt. Ha ezt a gondolatot összevetjük az irányelv 5–10. cikkeivel,¹⁸ akkor kirajzolódik az a részletes processzus, amely a szennyező fizet elvének eddigiekben nem tapasztalt mértékű kifejtésében nyilvánul meg. Ha a nemzetközi szerződések elvi szinten deklarálják is az elvet, ezek valódi tartalmáról már hallgatnak. Ebben hozott kardinális változást az irányelv, mely alapján biztosan állítható, hogy a szennyező fizet elve ma már az *acquis communautaire* (közösségi vívmányok) hatalmas joganyag szerves részének tekintendő.

¹⁶ Voltaképpen itt a negatív definíció elve érvényesül, hiszen az irányelv szövegéből implicit módon az „olvasható” ki, hogy e kategóriába a fokozott veszéllyel járó tevékenységek körébe nem tartozó tevékenységek tartoznak.

¹⁷ A 2004/35/EK irányelv 2. cikkének 6. bekezdése szerint a gazdasági szereplő az a természetes vagy jogi személyiséggel rendelkező magánszemély vagy közület, aki/amely a keresőtevékenységet végzi vagy irányítja, vagy – amennyiben a nemzeti jogszabályok úgy rendelkeznek – akire az ilyen tevékenység technikai működtetésével kapcsolatban döntő gazdasági hatáskört ruháztak, ideértve az ilyen tevékenységre felhatalmazással vagy engedéllyel rendelkező vagy az ilyen tevékenység gyakorlására nyilvántartásba vett, vagy azt bejelentő feleket is.

¹⁸ E körben rendelkezik a másodlagos jogforrás a megelőzési és a kárfelszámolási tevékenységről és ennek költségeiről, a költségmegosztásról és ennek behajtásának időbeli korlátjáról.

Eme részletes kifejtés és „teljességre törekvés” szellemében az irányelv a felelősség alóli kimentési okokat is meghatározza,¹⁹ eszerint i) a fegyveres konfliktus, hadiállapot, polgárháború vagy felkelés; illetve ii) a rendkívüli, elkerülhetetlen és kivédhetetlen természeti jelenség miatt előállt károk nem tartoznak az irányelv hatálya alá. Mindemellett, a speciális nemzetközi szerződések alkalmazási körébe tartozó tevékenységek folytán,²⁰ valamint a honvédelmi és nemzetközi biztonsági célokat, valamint a természeti katasztrófák elleni védelmet szolgáló tevékenységek eredményeként előállt károkra²¹ sem alkalmazható az irányelv.

A megelőzés kötelezettsége (5. cikk) és a tagállamok közötti együttműködés (15. cikk) alapelvi szinten van jelen az irányelvben – hasonlóan számos nemzetközi szerződéshez, míg a pénzügyi biztosítékok (14. cikk) kívánatos, de nem kötelező rendszere eltér a szerződésekben alkalmazott metódustól, ahol ezt kötelezettségként írják elő. A biztosítékok létrehozását az irányelv a tagállamok hatáskörébe utalja, klasszikus értelemben vett nemzetközi pénzügyi állapot viszont így nem teremtve meg. Noha ismeretes, hogy az Unión belül számos vonatkozásban lehetőség van az egyes tagállamnak biztosított segítségre, pénzügyi kiegészítő eszközök foganatosítására (ez végső soron a 15. cikkben taglalt tagállamok közötti együttműködés elvével is valamilyen formában összhangba hozható). Mindezekre tekintettel, egy integrációt előtérbe helyező szervezet esetében ezért nem tartom problematikusnak az ilyen tárgyú konkrét kötelezettség előírásának hiányát.²²

Az időbeli hatály kérdése kapcsán a 2007. április 30-i hatálybalépés előtt bekövetkezett károkra az irányelv nem alkalmazható, amennyiben olyan meghatározott tevékenység eredményeként került sor azokra, amely a fent említett időpont előtt történt, és ezen időpont előtt befejeződött. Az irányelv tehát a hatálybalépést követően bekövetkezett kibocsátás, esemény vagy incidens által okozott károkra vonatkozik, amennyiben a károk

- i) ezen időpontot követően gyakorolt tevékenységekből származnak; vagy
- ii) ezen időpontot megelőzően gyakorolt, azonban az említett időpont lejártakor még be nem fejeződött tevékenységekből származnak.

Az irányelv ismeri az objektív elévülési határidőt is, amelyet a károkozó kibocsátás, esemény vagy incidens bekövetkezésétől számított 30 évben határoz meg.²³

Összességében elmondható, hogy az irányelvnek az adott területhez való „hozzáadott értéke” több síkon is szemléltethető, mi több, elismerésre méltó, és egyfajta kvázi-kódexként minősíthető az adott területen.

Egyrészt, egy *sui generis* entitás környezeti kárfelelősségi irányait határozta meg első alkalommal. Másrészt, az explicit környezeti kárfelelősség – kiemelve a hatálya alól az egyéb kártípusokat – elméletére és gyakorlati megvalósítására nem találunk példát a nemzetközi jog terrénumában sem, így ez novumként hat, és egyfajta zsinórmértékül szolgálhat a hasonló tárgyú későbbi jogalkotási törekvések számára. Harmadrészt, hosszasan kifejti a másodlagos jogforrás a szennyező fizet elvének jogias, az elvek szintjén történő meghatározását meghaladó, jogi kötelezettségek nyelvén is értelmezhető inherens elemeit, amelyet egyéb

¹⁹ Lásd a 2004/35/EK irányelv 4. cikkét.

²⁰ Vö. a 2004/35/EK irányelv 4. cikkének (2)-(4) bekezdéseivel, valamint a IV. számú Melléklettel. Egyébiránt a tagállamok egyéb, elsősorban nemzetközi szerződésekben vállalt nemzetközi kötelezettségeit sem érintheti hátrányosan az irányelv, ha azok szigorúbban és átfogóbban szabályozzák az irányelv alkalmazásai körébe tartozó tevékenységek gyakorlását.

²¹ Lásd a 2004/35/EK irányelv 4. cikkének (6) bekezdését.

²² Ehhez kapcsolódik a 2004/35/EK irányelv 16. cikk rendelkezése is, miszerint az irányelv nem korlátozza a tagállamokat abban, hogy a környezeti károk megelőzésével és felszámolásával kapcsolatban szigorúbb rendelkezéseket tartsanak hatályban vagy fogadjanak el. Ennek jelentéstartományába a tagállami szinten, belső jogban garantált pénzügyi biztosítékok rendszere is beleértendő.

²³ Vö. a 2004/35/EK irányelv 17. és 19. cikkeit.

normákban hiába keresnénk. Negyedrészt, a felelősségi alakzatok szándékolt és egyértelmű megkettőzése irányadó és célravezető megoldás lehet bizonyos, összetett tevékenységi kör (amikor egy adott norma hatálya alá tartozó tevékenységek között egyaránt megtaláljuk a fokozott veszéllyel járó és az egyéb tevékenységeket is) szabályozásakor. Végül, de nem utolsósorban az irányelv nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy szigorúbb rendelkezéseket hozzanak a környezeti károk megelőzésével vagy felszámolásával kapcsolatban (a *szubszidiaritás* elvének megnyilvánulására utaló újabb példa).

3.2. A CSOPORTKÉP TOVÁBBI „SZEREPLŐI” ÉS EZEK VISZONYA A 2004/35/EK IRÁNYELVHEZ

Egy éven belül, 2005-ben a szektorális érdekek miatt kerül publikálásra a Tanács és az Európai Parlament közös 2005/35/EK irányelve a hajók által okozott szennyezésről és a jogsértésekre alkalmazandó szankciók bevezetéséről,²⁴ amely a felelősségi jog területének egy speciális szegmensét, a szankcionálás jogintézményét taglalja. E két irányelv módosítását példaértékű – az európai jogot a nemzetközi joggal szemben kétségkívül jellemző dinamizmusnak megfelelő – gyorsasággal végezték el, amikor egyrészt a 2006/21/EK irányelvvel²⁵ a Tanács és az Európai Parlament az ásványinyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kérdését a 2004/35/EK irányelv alkalmazási körébe vonja, amely a módosított 2004-es irányelv környezetjogi relevanciáját kétségtelenül bizonyítja, és alátámasztja. A jogalkotók helyesen ismerték fel annak lehetőségét, hogy az általános környezeti kárfelelősségi irányelv hatálya alá utólag bevonható szennyezési tevékenységek és kártípusok a terület egységesedését, valamint a kárfelelősségi irányelv hatékonyabbá tételét, ezáltal pedig az Unió kárfelelősségi törekvéseit hatékonyan szolgálják. Másrészt a 2005/35/EK irányelv 2009-es módosítása (2009/123/EK irányelv²⁶) is az uniós jogalkotás és döntéshozatal gyorsaságát és reagálási képességét mutatja. Ez annak bemutatására teljesen alkalmas, hogy az államok mennyire érzékenyek a környezeti károkkal, veszteségekkel kapcsolatos ügyek kezelésére, amely felismerés egy gyors, problémakövető jogalkotást lehetővé tevő jogszabályi és intézményi háttérrel együtt már optimális és hatékony rendezési módokat jelöl ki.

Az irányelvek erőteljesebben történő alkalmazásának és az egyes irányelvek értelmezésének kérdéséről egy előremutató ítélet született 2010-ben az ún. ERG-ügyben (C-378/08),²⁷ amikor az Európai Bíróság Nagykamara ítéletében kifejtette, hogy amennyiben valamely környezeti szennyezés esetében a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv alkalmazása időbeli és/vagy tárgyi hatályának a feltételei nem teljesülnek, az ilyen helyzet a Szerződés szabályainak tiszteletben tartása mellett és a másodlagos jog más aktusainak a sérelme nélkül a nemzeti jog hatálya alá tartozik.²⁸ A szennyező fizet elve kapcsán az ítélet szerint önmagában a környezeti

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/35/EK irányelve (2005. szeptember 7.) a hajók által okozott szennyezésről és a jogsértésekre alkalmazandó szankciók bevezetéséről.

²⁵ Lásd 11. lj.

²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/123/EK irányelve (2009. október 21.) a hajók által okozott szennyezésről és a jogsértésekre alkalmazandó szankciók bevezetéséről szóló 2005/35/EK irányelv módosításáról.

²⁷ Az ügy tárgya egy előzetes döntéshozatal iránti kérelem volt, amelyben a szennyező fizet elve játszott jelentős szerepet, olyan nemzeti szabályozás vonatkozásában, amely a közigazgatási szervre ruházta azt a hatáskört, hogy a szennyezés felelősségének meghatározása céljából végzett vizsgálat nélkül magánvállalkozásokra terhelje a felszámolási intézkedések végrehajtását. C-378/08. sz. Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA és Syndial SpA kontra Ministero dello Sviluppo economico és társai ügyben hozott ítélet [EBHT 2010., I-1919. o.] (ERG-ügy)

²⁸ Lásd ERG-ügyben hozott ítélet 70. pontja.

kárfelelősségi tárgyú irányelvvel „nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi az illetékes hatóság számára, hogy ezen irányelv keretében eljárva vélelmezze a gazdasági szereplők és a megállapított szennyezés közötti okozati összefüggés (a vélelem alapját képező hiteles tényekkel ugyanakkor rendelkeznie kell a hatóságnak – a szerző) fennállását azon tényből kifolyólag, hogy a létesítményeik az említett szennyezés területének közelében találhatók.”²⁹

Bizonyos esetekben elfogadott az is, hogy az illetékes hatóság – a 2004/35/EK irányelv hatálya alá tartozó gazdasági szereplők számára – a környezeti károk felszámolására irányuló intézkedéseket írjon elő, vétkességre, gondatlanságra és szándékosságra tekintet nélkül. Másrésztől azonban az illetékes hatóságnak a bizonyítást szabályozó nemzeti rendelkezések alapján okozati összefüggést kell megállapítania a felszámolási intézkedésekkel érintett gazdasági szereplők tevékenysége és e szennyezés között.³⁰

A fentiekből is leszűrhető, hogy az Európai Bíróság joggyakorlata nagy segítséget és orientációs bázist biztosít az akcióprogramok és irányelvek által átítatott uniós környezetjog számára, főleg abból kiindulva, hogy a környezet védelme immáron több évtizede integráns része az európai jognak, az elsődleges normák szintjén való ismerés után a szekunder jogforrások révén alkotnak mind nagyobb szeletet a közösségi vívmányok és célok halmazában.

4. KONKLÚZIÓ

Az élőhelyek, a helyi és regionális védelemre szoruló természeti képződmények, egyes állat- és növényfajok védelme, valamint a klímaváltozás elleni küzdelem, illetve egyéb részterületek (pl. fogyasztóvédelem) vonatkozásában mérhető fel az Unió ezirányú releváns tevékenysége. Ezek többsége inherens módon konkrét kárfelelősségi kérdéseket rejt magában, így a kapcsolódó kárfelelősségi módozatok kimunkálására kiemelt figyelmet kell fordítani, még akkor is, ha az Európai Unió jogrendszerében a felelősség *sui generis* szabályai és koncepciói nem lelhetők fel. Ha a kárfelelősséget az államok belső joga és a nemzetközi jogi fogalmának kettős rendszerében helyezük el, akkor egyértelművé válik, hogy az így kialakult helyzet meglehetősen homályos és fragmentált. A jelenlegi 28 tagállam 28 kárfelelősségi rendszere – kiegészülve a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek többszáz halmazával – egyértelműen bizonyítja az Unió cselekvésének, egységesítési szándékának szükségességét, az így előállt helyzet pedig egyben azon irányokat is kijelöli, amelyek a széttagolt rezsím hatékonyabbá tétele szempontjából kulcsfontosságúak.

Mindazonáltal az integráció mélyülésével, az újabb hatáskörök megjelenésével elengedhetetlenül szükségessé váló megosztott hatáskörök rendszere, amely a tárgykört alapjaiban – az Unió és a tagállamok viszonylatában – determinálja. Ezen túl az eltérő környezeti jellemzőkkel, környezeti neveléssel és „környezettudattal” rendelkező tagállamok egyben garanciáját is jelentik az absztrakció „bélyegét” és az irányelvekbe foglalt kényszeres polgári jogi felelősséghez való ragaszkodást magán hordozó EU-környezetjog, illetve környezeti kárfelelősségi rezsím hosszabb távon való fennmaradását.

Éppen a 2004/35/EK irányelv példája (többszöri módosítása és valamennyi tagállam implementációs gyakorlata) adhat okot optimizmusra, amelynek eredményeként az uniós környezetvédelem „Laokoónja” sikerrel megbirkózhat a fragmentáció, a tagállami kötelezettségvállalások eltérő jellege, a divergáló irányelvek és a megosztott hatáskör mentén kiütköző eltérő tagállami érdekek „kigyóájával”; és nem elpusztítva, de megszelídítve azt törekszik a békés egymás mellett élésre, hiszen a tagállamok környezeti és kárfelelősségi kötelezettségvállalásai továbbra is alapjaiban határozhatják meg a kérdéskört.

²⁹ Lásd ERG-ügyben hozott ítélet 56. pontja.

³⁰ Lásd ERG-ügyben hozott ítélet 65. pontja.

Remélve, hogy utóbbi gondolat az Ünnepekt számára egyéb területek vonatkozásában is kedves, méltánylandó célként fogalmazható meg, amely egyben alkalmas arra is, hogy eme reménnyel köszöntse a szerző a jubiláló Vörös Imre akadémikust, születésnapja alkalmából.