

# **A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai**

Miskolci Egyetem  
Miskolc  
2012

## **A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai**

### **Szerkesztő:**

*dr. jur. Raisz Anikó, PhD*  
adjunktus, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

### **Technikai szerkesztő:**

*dr. jur. Raisz Anikó, PhD*  
adjunktus, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

### **A kötet szerzői:**

*Bándi Gyula, Csák Csilla, Csatlós Erzsébet, Erdős Éva, Fodor László, Philippe Haymoz, Kardos András, Kárpáti Orsolya, Kecskés Gábor, Kirs Eszter, Marinkás György, Nagy Zoltán, Olajos István, Pánovics Attila, Raisz Anikó, Szabó Marcel, Szemesi Sándor, Szilágyi János Ede, Tahyné Kovács Ágnes, Varga Judit, Varga Zoltán, Vásárhelyi Gábor*

### **Borítóterv:**

*Varga Attila Károly, adjunktus*

### **Nyomdai munkálatok:** Gazdász-Elasztik Kft.

3534 Miskolc, Szervezet u. 67. • 06-46/379-530

Felelős vezető: Vesza József

### **Koordinátor:**

*Dr. Simon Andrea, adjunktus*

***A tanulmánykötet „A felsőoktatás minőségének javítása kiválósági központok fejlesztésére alapozva a Miskolci Egyetem stratégiai kutatási területein” című, TAMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 számú projekt keretében készült. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. This book was carried out as part of the TAMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 project with support by the European Union, co-financed by the European Social Fund.***



**SZÉCHENYI TERV**

*Borítókép: Switzerland is beautiful. Szerző: Tambako the Jaguar. Forrás (2012.11.01.):*

*[http://farm5.static.flickr.com/4123/4787402073\\_e48d62e71e\\_o.jpg](http://farm5.static.flickr.com/4123/4787402073_e48d62e71e_o.jpg)*

© Minden jog fenntartva!

*A kiadó írásbeli engedélye nélkül tilos e kiadványt részben vagy egészben sokszorosítani, vagy más módon rögzíteni és hasznosítani!*

ISBN 978-963-358-017-2

**Kiadja a Miskolci Egyetem**

**A kiadásért felelős:**

*Dr. Gácsi Zoltán szakmai vezető*

*Dr. Szemmelveisz Tamás projektmenedzser*

## Tartalomjegyzék

<b>Előszó</b> .....	5
<b>Bándi Gyula</b>	
<i>Gondolatok a környezethez való jogról</i> .....	6
<b>Csák Csilla</b>	
<i>A környezeti kárfelelősségi rendszerek dogmatikai alapjai</i> .....	16
<b>Csatlós Erzsébet</b>	
<i>Környezetvédelem és az emberiség közös öröksége: gyakorlati problémák a sarkvidékek térségében</i> .....	27
<b>Erdős Éva</b>	
<i>A beruházás ösztönzés és a környezetvédelem</i> .....	38
<b>Fodor László</b>	
<i>A CO<sub>2</sub> leválasztásának és tárolásának (CCS) nemzetközi vetületei</i> .....	51
<b>Philippe Haymoz</b>	
<i>Anwendung internationaler und nationaler Normen: Dreissig Jahre Schutz des Wolfs in der Schweiz, 1982-2012</i> .....	62
<b>Kardos András</b>	
<i>Szennyezés vízben és víz mentén – A XXI. század problémái</i> .....	73
<b>Kárpáti Orsolya</b>	
<i>A természeti erőforrások nyilvántartásának rendszere Magyarországon</i> .....	84
<b>Kecskés Gábor</b>	
<i>A felelősségi kérdések megjelenése a biodiverzitás témakörében</i> .....	92
<b>Kirs Eszter</b>	
<i>A környezet védelme a nemzetközi büntetőjogban</i> .....	101
<b>Marinkás György</b>	
<i>Az őslakosok jogainak megjelenése az Amerikaközi Rendszerben: az őslakosok joga ősi földjeikre</i> .....	108
<b>Nagy Zoltán</b>	
<i>Az emisszió-kereskedelmi rendszerek szerepe a környezetpolitikában</i> .....	118

**Olajos István**

*A megújuló energiával működtetett távhő rendszerek kialakításának földhasználati és társasági jogi alapkérdései* ..... 129

**Pánovics Attila**

*Környezeti szelvényjogok három jogrendszer metszéspontjában* ..... 138

**Raisz Anikó**

*Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében – Kincs, ami nincs?* ..... 149

**Szabó Marcel**

*A fenntartható fejlődés: nemzetközi jogi elmélet és szerződéses gyakorlat* ..... 161

**Szemesi Sándor**

*Környezetvédelmi kérdések az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában* ..... 175

**Szilágyi János Ede**

*Vizeink védelme a kétoldalú nemzetközi megállapodások tükrében* ..... 185

**Tahyné Kovács Ágnes**

*A GMO-k jogi szabályozásáról egyes környezetjogi alapelvek, különösen a fenntarthatóság jegyében* ..... 196

**Varga Judit – Vásárhelyi Gábor**

*Concept for a European Industrial Disaster Risk Sharing Facility: A lesson learned from the Hungarian red sludge disaster* ..... 207

**Varga Zoltán**

*Energiaadózás Magyarországon* ..... 216

## Előszó

Jelen tanulmánykötet *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai* címmel 2012. szeptember 21-22-én, Miskolcon megrendezett nemzetközi konferencia résztvevőinek a témakörben készített tanulmányait gyűjti össze. Meg kell említenünk azonban azon résztvevők nevét is, akik tanulmányt nem jelentettek meg, de közreműködtek a konferencia sikerében: Prof. Dr. Kovács Péter alkotmánybíró a konferencia elnökeként, Dr. Vágó Péter ügyvéd az Aarhusi Egyezmény magyarországi végrehajtásával kapcsolatos gondolataival, míg Dr. habil Raisz Iván igazságügyi szakértői tapasztalataival járult hozzá a kétnapos rendezvényhez. Mind a konferencia, mind a tanulmánykötet a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt pénzügyi támogatásával valósult meg. E kötet szerkesztőjeként, valamint a konferencia szervezőbizottságának (Raisz Anikó, Nagy Zoltán és Szilágyi János Ede) nevében ezúton is köszönetet mondok minden kedves résztvevőnek és támogatónak.

A nemzetközi környezetjog a nemzetközi jog egyik legdinamikusabban fejlődő, s egyben egyik legfiatalabb ága is. Szerteágazó jogterület, amely nemcsak a nemzetközi jog különböző részterületei szakértőinek figyelmére tarthat számot, de az uniós vagy a belső joggal foglalkozók, illetve a hazai igazságszolgáltatás szereplői is egyre gyakrabban találkoznak e jogterület bizonyos leágazásaival.

A tanulmánykötetben szereplő tudományos művek a szűk értelemben vett nemzetközi környezetjog mellett összehasonlító jogi, uniós és nemzeti jogi témakörökben születtek, természetesen utóbbiak is mindig a nemzetközi környezetjog egy-egy területéhez kapcsolódva. Így a kötetben olvashatunk a farkasok védelmével kapcsolatos svájci problémákról (Philippe Haymoz); az uniós ipari katasztrófabiztosítási díjról (Varga Judit és Vásárhelyi Gábor); különböző emberi jogi kérdésekről: a környezethez való jogról (Bándi Gyula), az Emberi Jogok Európai Bírósága (Szemesi Sándor) illetve az Emberi Jogok Amerikaközi Bírósága gyakorlatáról (Marinkás György), valamint az Aarhus-szal kapcsolatos kérdésekről (Pánovics Attila); egyes szennyező anyagokkal illetve szennyezéssel kapcsolatos jogi problémákról: a szén-dioxid (Fodor László), az emisszió-kereskedelem (Nagy Zoltán) illetve a tengeri szennyezések (Kardos András) kapcsán; a fenntartható fejlődés (Szabó Marcel) és a biodiverzitás egyes vetületeiről: felelősségi kérdésekről (Csák Csilla illetve Kecskés Gábor), GMO-król (Tahyné Kovács Ágnes) és az emberiség közös öröksége koncepcióról (Csatlós Erzsébet); nemzetközi büntetőjogi problémákról (Kirs Eszter); a nemzetközi vízjog bizonyos kérdéseiről: bilaterális nemzetközi egyezményekről (Szilágyi János Ede) és felszín alatti vizekről (Raisz Anikó); valamint a megújuló energiával (Olajos István), a beruházás ösztönzéssel (Erdős Éva) illetve energiaadózással (Varga Zoltán), és a természeti erőforrások nyilvántartásával (Kárpáti Orsolya) kapcsolatban.

A Szerzők között a miskolci jogi kar mellett a debreceni, győri, pesti (PPKE), pécsi és szegedi társkarok kutatóit, valamint európai parlamenti szakértőket és a svájci fribourgi Agrárintézet igazgatósági jogászát találjuk. Kötetünk így reményeink szerint nemcsak egy csokor érdekes és aktuális témát dolgoz fel, de a nemzetközi környezetjog hazai művelésének ösztönzésére is szolgál.

Miskolc, 2012. október 10.

*Raisz Anikó*

## Gondolatok a környezethez való jogról

Bándi Gyula\*

Az emberi jogok intézménye, megjelenése kezdeteitől fogva, arra igyekezett választ találni, melyek azok a gondok, problémák, nehézségek, amelyek az embereket egyénként és társadalomként foglalkoztatják, amelyek megoldásához tehát meg kell teremteni azokat a feltételeket, amelyeket az egyes állam, majd az államok közössége biztosíthat. Ugyanakkor természetesen a jogot biztosítani próbáló fél – állam, nemzetközi közösség – érdekei sem maradnak figyelmen kívül. „Az emberi jogok egyképpen gyökereznek a természetjogban vagy erkölcsi értékekben és a pozitív jogban. Az a tény, hogy nem minden erkölcsi alapú jogot formáltak jogilag értelmezhető joggá, arra utal, hogy a társadalom már elhatározta, hogy melyik jogot tekint olyannak, amelyik csatlakozhat a jogrendszer szövetébe, és amely kapcsán a joggal rendelkezők számára a védelem megfelelő szintjét és autonómiáját biztosítják, arra is figyelemmel, hogy az így kiválasztott terheket olyannak tekintik, mint ami sürgős és fontos.”<sup>1</sup>

A fentiek egyik folyománya, hogy az erkölcsi alapokról sem lehet megfeledkezni, sőt azok egyre fontosabbakká válnak. Nem csoda tehát, ha az erkölcsi megközelítés egyik példájaként – nincs mód az alapvetően e téren hasonló más vallási felfogások mindegyikét vizsgálni – kiemelhető *Katolikus Egyház* álláspontjára is figyelmet fordítunk, márpedig az Egyház magától értetődően tekint a környezetvédelemre és annak jogi hátterére, amikor a kettőt összekapcsolja: „A környezetért való felelősségnek megfelelő módon kell jogilag kifejeződnie.” és ugyanebben a pontban (468.) az Egyház „A biztonságos és egészséges természeti környezethez való jog” gondolatát mint realitást emeli ki.<sup>2</sup>

Vajon valóban ennyire egyértelmű-e, hogy a környezethez való jog (akármilyen jelzős szerkezetet is alkalmazunk) a mindennapi élet, a mindennapi jogalkalmazás része, vagy éppen ellenkezőleg, azért van szükség a direkt „marketingre”, mert messze vagyunk még attól, hogy e jog a maga helyére kerüljön.

Első, rövid kérdésünk arra irányul, vajon *hová is tartozik a környezethez való jog*. Legegyszerűbb elfogadni Vasak 1979-es felosztását, hiszen az akkor megfogalmazott teória az emberi jogok három generációjáról, mára mintegy paradigma lett, ahol a harmadik generációs jogok – vagy más, érdemibb megfogalmazás szerint: szolidaritási jogok – lényege, hogy a gyors fejlődés következtében súlyosan sérülnek emberi értékek, amelyekre tehát fokozottan kell ügyelni, olyannyira, hogy a jogok védelmének kötelezettsége minden szinten megjelenik.<sup>3</sup> Tehát fogadjuk el a közkeletű harmadik

---

\* Prof. Dr. Bándi Gyula, tszv. egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem JÁK, az EU környezetjog Jean Monnet professzora, Jean Monnet Centre of Excellence

<sup>1</sup> HAJJAR LEIB, Linda: *Human Rights and the Environment - Philosophical, Theoretical and Legal Perspectives*. 2011, Martinus Nijhoff Publishers, 43. p.

<sup>2</sup> AZ IGAZSÁGOSSÁG ÉS BÉKE PÁPAI TANÁCSA: *Az Egyház társadalmi tanításának kompendiuma*. Budapest, 2007, Szt. István Társulat (a továbbiakban: KOMPENDIUM), 468. pont, 236-237. p.

<sup>3</sup> HAJJAR LEIB 2011, ennek jól áttekinthető összefoglalását adja az 53/54. oldalon.

generációs jogokat, amelyek szerepére nézve különböző szempontokat lehet megvizsgálni.

Az egyik vizsgálandó kérdés a *harmadik generációs*, így környezethez való jog és a másik két generációs, hagyományosnak mondható jogok kapcsolata. E tekintetben számomra a legjobban elfogadható *Weeramantry aelnök* különvéleménye a hágai ítélet kapcsán:<sup>4</sup>

„(b) A környezetvédelem mint nemzetközi jogi elv

*A környezet védelme szintén alapvető része az emberi jogok jelenleg érvényes doktrínájának, hiszen számos emberi jog, mint például az egészséghez, illetve az élethez magához való jog előfeltétele. Aligha szükséges ezt részletesebben kifejteni, mivel a környezetet ért károk az Egyetemes Nyilatkozatban és egyéb emberi jogi okmányokban említett összes emberi jogot csorbíthatják, illetve alááshatják.*”

E kérdésnek erős etikai vonatkozásai is vannak, megalapozva a fenti irányú kapcsolatot. Ennek egy példája a már említett *Kompendium*,<sup>5</sup> a katolikus egyház társadalmi tanításának összegzése: „166. A közjő követelményei az adott kor társadalmi adottságaiból erednek, tovább szoros kapcsolatban vannak a személynek és alapvető jogainak tiszteletben tartásával és mindenoldalú fejlesztésével. ... Nem szabad megfeledezni arról sem, hogy minden nép tartozik hozzáadni a maga hozzájárulását az egész emberiség, illetve a jövő nemzedékek közjáváért való valódi nemzetközi együttműködéshez.”

Természetesen a két jogcsoport közötti kapcsolat más megközelítésben is felfogható, attól függően, mit tekintünk kiindulási pontnak – ha ugyanis a fenntartható fejlődést, akkor máris három szempont összhangját kell megteremteni – környezet, társadalom, gazdaság. Ez nem jelent alapvető eltérést, legfeljebb a hangsúly eltolódását. Az *ILA Új-Delhi Nyilatkozata*<sup>6</sup> kiemeli: „Azon a véleményen vagyunk, hogy az emberi jogok rendszerének megvalósítása, amelyik magába foglalja a gazdasági, szociális és kulturális jogokat, a polgári és politikai jogokat és a népek jogait, a fenntartható fejlődés végrehajtásának központi kérdése.” Hasonlóan fogalmaz az *ENSZ Emberi Jogi Bizottsága* 2003-ban:<sup>7</sup> „Tekintettel arra, hogy a környezet és a fenntartható fejlődés ugyancsak hozzájárulhat az emberi jól-léthez és potenciálisan az emberi jogok élvezetéhez.”

Akármilyen sorrendet is állítunk fel – a környezethez való jog mint más jogok biztosítéka, avagy a nem környezeti jogok, mint a környezetvédelem biztosítékai – arról nem feledkezhetünk meg, hogy számos konfliktus forrása lehet, hogy érzékelhetően eltérőek a kiindulópontok és a célok: „*A lehetséges konfliktus a hangsúly vonatkozásában még mindig megmarad: az emberi jogok jogának fő kérdése, hogy egy adott társadalomban az egyének és csoportok jogait védje, míg a környezetvédelem célja az élet globális*

---

<sup>4</sup> WEERAMANTRY különvéleménye a Nemzetközi Bíróság 1997. szeptember 25-i ítélete mellett (Bős-Nagymaros perben). Forrás (2012.09.20.): <http://www.bosnagymaros.hu/dokumentumok/>

<sup>5</sup> KOMPENDIUM 2007, 166. pont, 99. p.

<sup>6</sup> ILA Új-Delhi Nyilatkozata a nemzetközi jog fenntartható fejlődésre vonatkozó elveiről, az ILA 70. Konferenciája, 2002. április 2. Forrás (2012.09.24.): <http://cisdl.org/tribunals/pdf/NewDelhiDeclaration.pdf>

<sup>7</sup> HCHR Commission on Human Rights resolution 2003/71: Human rights and the environment as part of sustainable development HCHR, E/CN.4/RES/2003/71. Forrás (2012.09.24.): [http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc\\_id=5021](http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=5021)

fenntartása annak révén, hogy a jelen generációk szükségleteit és a rendelkezésre álló kapacitásokat egyensúlyba hozzuk minden faj jövő generációinak hasonló érdekeivel. A természet védelmének széles körű megközelítése időszakonként ellentétbe kerülhet az egyéni jogok biztosításával.”<sup>8</sup>

A környezethez való jog alapvető kérdéseinek megválaszolása kapcsán elsődleges kérdés, vajon miként – elsősorban is milyen formában – jelennek meg a környezettel kapcsolatos jogok és mi sorolandó e körbe? A környezetjog oktatásának didaktikai egyszerűsítése érdekében három csoportra osztom a releváns nemzetközi dokumentumokat, abból a szempontból, milyen súlyúak a nemzetközi emberi jogi rendszerben.<sup>9</sup>

1. Az *emberi jogok hivatalos katalógusai* nem vagy alig tesznek közvetlen említést a környezetvédelemről és a környezethez való jogról, illetve megfelelő jogértelmezéssel több helyen megjeleníthetők lehetnének – pl. Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), 25. cikke, stb. Az újabban megjelenő, nem egyetemes jellegű, de ENSZ által garáncolt egyezményekben már inkább találhatunk példákat, még ha itt is inkább közvetett módon. Így az újabb egyezmények közül ilyen a Gyermek Jogainak védelméről szóló egyezmény,<sup>10</sup> amely 24. cikkében eszközként említi a környezetvédelmet, vagy az Őslakosok Jogairól szóló Nyilatkozat,<sup>11</sup> aminek 29. cikke, még ha egy kiemelt embercsoport tekintetében is, de az eddigiekhez képest egyértelműen fogalmaz: „Az őslakosoknak joguk van a környezet megőrzéséhez és védelméhez, valamint földjeik és erőforrásaik termékenységéhez. ....”

2. Egyes, *nem kötelező erejű nemzetközi dokumentumok* legfeljebb alapelvi szinten fogalmazzák meg a környezethez való jogot – mint a Környezet és Fejlődés Riói Nyilatkozata,<sup>12</sup> amelyik 1. alapelvként mondja ki: „Az emberi lények állnak a fenntartható fejlődés gondolatainak középpontjában. Ők jogosultak az egészséges és produktív életre a természettel való összhangban.”

A *Rio+20 konferencia* is megerősítette a 20 évvel azelőtt elfogadott alapelveket, amelyek tehát kifejezetten nem fogadják el e jogot teljes érvényűnek. A *'Jövő, amit szeretnénk'* című dokumentum<sup>13</sup> 8. pontja szól ugyan az emberi jogok tiszteletéről – felsorolva kiemelten a fejlődéshez való jogot, a megfelelő minőségű élethez való jogot, az élelemhez való jogot, a jogállamot, a nemek egyenlőségét, a nők jogokhoz juttatását, a fejlődés igazságos és demokratikus mivoltát –, illetve a 9. pont kiemeli az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának fontosságát, különösen a megkülönböztetések minden formájától való mentességet, de elmulaszt további lépéseket tenni abban az irányban is, hogy akár a politikai elkötelezettség szintjén körvonalazna egy új, önálló jogot.

---

<sup>8</sup> KISS, Alexandre – SHELTON, Dinah: *International Environmental Law*. 1999, Transnational Publishers, 187. p.

<sup>9</sup> Lásd bővebben: BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, 2011, Szent István Társulat. 98-103. p.

<sup>10</sup> Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény, kihirdette a 1991. évi LXIV. törvény

<sup>11</sup> Őslakosok Jogairól szóló Nyilatkozat, Elfogadta az ENSZ Közgyűlés 2007. szeptember 7-én

<sup>12</sup> Elfogadva Rió de Janeiroban, 1992. június 14-én

<sup>13</sup> Rio+20: The future we want A/CONF.216/L.1. Forrás (2012.09.24.):

<http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/FWWEnglish.pdf>



3. Végül a harmadik csoportba tartoznak azok a *nem globális nemzetközi szerződések*, amelyek nem felelnek meg a környezethez való jogról sem. Így az Aarhusi Egyezmény,<sup>14</sup> melynek preambuluma mintegy hivatkozási alapként állapítja meg: „felismerve szintén, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, továbbá mind egyénileg, mind pedig másokkal együttesen kötelessége a környezet védelme és javítása a jelenlegi és jövőbeli generációk javára”.

Három földrész környezetjogra utaló törekvéseit említhetjük még, amelyek valamilyen formában már kifejezetten utalnak a környezethez való jogra. Időrendben az első, az 1981. évi *Afrikai Charta*<sup>15</sup> 24. cikke szerint: „minden népek joga van egy általánosan kielégítő környezethez, ami előnyös fejlődésükhöz.” Az amerikai kontinens déli részén lett nemzetközi egyezmény az 1988-as *San Salvador Jegyzőkönyv*,<sup>16</sup> amelyik így fogalmaz 11. cikkében: „1. Mindenkinek joga van egészséges környezetben élni és a közszolgáltatásokhoz hozzáférni. 2. Az államok hozzájárulnak a környezet védelméhez, megőrzéséhez és javításához.” Végezetül nem feledkezhetünk meg az EU *Alapjogi Chartájáról*<sup>17</sup> sem, amelynek 37. cikke<sup>18</sup> 'környezetvédelem' cím alatt és a jogokra utalást elkerülve mégis felfogható úgy, mint olyan politikai célkitűzés, amely az EU szervei, így a Bíróság, gyakorlatán keresztül akár valóban funkcionálhat jogként.

Az ENSZ tehát nem jutott el addig a pontig, hogy a környezethez való jogot ténylegesen elfogadja, megmarad az eszköz-szerepnél. Számos egyezményt lehet felhozni még ehhez példaként, ehhez adunk muníciót.<sup>19</sup> Mindenesetre ennek az ambivalens megoldásnak jól látható jele az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága által létrehozott szakértői bizottság megállapítása:<sup>20</sup> „12. Az emberi jogok tisztelete általános elfogadott, mint a fenntartható fejlődés előfeltétele. Ugyancsak a környezetvédelem az emberi jogok hatékony védelmének előfeltétele, illetve az emberi jogok és a környezetvédelem egymással összefüggőek és kapcsolatosak.”

---

<sup>14</sup> Aarhusi Egyezmény, melyet a hazai jogba a 2001. évi LXXXI. törvény iktatott be, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhushban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről

<sup>15</sup> African [Banjul] Charter on Human and Peoples' Rights, elfogadva 1981. június 27-én, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), hatályba lépett 1986. október 21-én

<sup>16</sup> San Salvador: Additional Protocol to the American Convention on Human Rights – elfogadva az amerikai államok találkozóján, San José, Costa Rica, 1969. Hatályba lépett 1978. július 18-án – in the area of Economic, Social and Cultural Rights "Protocol of San Salvador", elfogadva San Salvadorban (El Salvador) 1988-ban, hatályba lépett 1999. november 16-án

<sup>17</sup> Alapjogi Charta: Az Európai Parlament 2007. november 29-i határozata az Európai Unió alapjogi chartájának jóváhagyásáról, jogi erőre emelte a 2009. december 1-jével hatályba lépő Lisszaboni Szerződés

<sup>18</sup> „A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.”

<sup>19</sup> SHELTON, Dinah: *Human Rights and Environment Issues in Multilateral Treaties Adopted between 1991 and 2001*, Joint UNEP-OHCHR Expert Seminar on Human Rights and the Environment, 14-16 January 2002, Geneva: Background Paper No. 1. Forrás (2012.09.24.): <http://www2.ohchr.org/english/issues/environment/environ/bp1.htm>

<sup>20</sup> Final text (16 January 2002) Meeting of experts on human rights and the environment, 14-15 January 2002. Forrás (2012.09.24.): <http://www2.ohchr.org/english/issues/environment/environ/conclusions.htm>

Természetesen nem lenne teljes a kép az Emberi Jogok Európai Bírósága ígéretesnek mutató gyakorlata nélkül,<sup>21</sup> amelyről e kötetben külön cikkben olvashatnak az érdeklődők, ezért ezen gyakorlatra nem térünk ki. Összességében azonban érdemes megjegyezni a következőket: „A strasbourgi szervek elfogadták a természetvédelmet, mint jogszerű közérdekű célt, amely biztosítja a kapcsolatot a tulajdonhoz, magánélethez és lakáshoz való jog felé. ... Általánosságban az európai emberi jogi szervezetek tartózkodtak attól, hogy nyilatkozzanak a megőrzési intézkedések és az egyének vagy kisebbségek érdekei konfliktusáról, figyelemmel a kérdés komplexitására és érzékenységre. Nagyfokú értelmezési szabadságot hagytak a nemzeti államoknak.”<sup>22</sup> Az Európa Tanács, mint az európai emberi jogi egyezmény letéteményese, ugyancsak lassan lépked előre e téren, inkább nyilatkozatokban és tervezetekben.

Az ezzel kapcsolatos lépések egyik újabb példjaként a Tanács Parlamenti Közgyűlése javaslatot tett a környezethez való jog kodifikálására:<sup>23</sup> „A Közgyűlés rámutat arra, hogy az egészséges környezethez való jogot számos nemzeti alkotmány vagy regionális charta már elismerte kisebb vagy nagyobb mértékben és az Emberi Jogok Európai Bírósága maga is közvetetten alkalmazza az egészséges környezethez való jogot gyakorlatában....

*Ennek megfelelően a Közgyűlés felhívja a Miniszterek Tanácsát, hogy készítsék el az Európai Emberi Jogi Konvenció kiegészítő jegyzőkönyvét, elismerve az egészséges és élhető környezethez való jogot.”*

Mindenesetre a strasbourgi bíróság ítélezési gyakorlata – addig is, amíg a kérdéses jog ténylegesen nincs kodifikálva – átvezet minket egy következő kérdéshez, amit részben meg is válaszol: ha nincs egyértelmű környezethez való jog, avagy akár nincs is erre közvetlen utalás sem, egyet jelent-e ez azzal, hogy a környezet emberi jogi védelmét nem találjuk meg? Illetve, még életszerűbben: hogyan találhatunk rá a környezet emberi jogi védelmére, milyen megközelítést alkalmazunk? Erre a kérdésre többen, alapvetően hasonló módon válaszoltak.

Klasszikus példa a Kiss-Shelton szerzőpáros, akik az emberi jogok és a környezetvédelem kapcsolatrendszerének négy variációját sorolják fel, hozzátéve, hogy ezek nagyrészt egymás kiegészítik:<sup>24</sup> (a) első: a környezetvédelem hasznosítja a már meglévő emberi jogokat, amennyiben azok a környezetvédelmi célok eléréséhez relevánsak; (b) második: a meglévő emberi jogi garanciákat és intézményeket vesz igénybe, de csak akkor, amikor a környezeti kár következik – az első két variáció erősen hasonlatos, és jobbra erősen antropocentrikus megközelítésű; (c) harmadik: megkísérel egy új, érdemi környezethez való jogot kialakítani, amely már nem csak antropocentrikus, hanem amelyben a fenntarthatóság is megtalálható; (d) negyedik: a környezethez való nem annyira jog, mint inkább a kötelezettség oldalát emeli ki.

---

<sup>21</sup> Hazai vonatkozású eset ezek között az EJEB, Deés kontra Magyarország, No. 2345/06, 2010. november 9.

<sup>22</sup> DESMET, Ellen: Balancing Conflicting Goods The European Human Rights Jurisprudence on Environmental Protection. *Journal for European Environmental and Planning Law*, 2010/3, 323. p.

<sup>23</sup> Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése, 12003. sz. dokumentum, 2009. szeptember 11. Forrás (2012.09.24.):

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC12003.htm>

<sup>24</sup> KISS – SHELTON 1999, 141-144. p.

A következő értelmezés a fentihez hasonló, de talán áttekinthetőbb, a negyedik elem nélkül, példákkal illusztrálva:<sup>25</sup>

„*Három megközelítés lehetséges: először, a meglévő jogokat csatasorba állítani a környezet érdekében; másodsor, újraértelmezni a meglévő jogokat a környezeti szempontok beépítésével; és harmadszor, új, kifejezett környezeti vonatkozású jogot alkotni. ...*

(a) *Mobilizálni a meglévő jogokat...*

(i) *polgári és politikai jogok ... létrehozunk hatékony jogi igényeket...*

(ii) *gazdasági, szociális és kulturális jogok ... az emberi jól-lét tartalmi mércéin keresztül ...*

(iii) *önrendelkezés joga*

(b) *Újraértelmezni a meglévő jogokat ... élethez való jog, egészség, méltányos bánásmód, tulajdon ...*

(c) *Új, kifejezett környezeti vonatkozású jog ...*

(i) *Eljárási jogok ...*

(ii) *Érdemi jogok ...*”

Más szerzőnél<sup>26</sup> még ennél is egyszerűbb megoldást találunk: *„két erős trend figyelhető meg a környezeti jogok tekintetében, Európában. Először, az eljárásjogi természetű környezeti jogok ... ECHR, Aarhus, EK politika és jog ... Másodsor ... az érdemi emberi jog a környezethez Európában óvatos és lépésenkénti eljárásban kerül elismerésre ...”* Még a következtetés is adott: *„Tehát, a válasz arra a kérdésre, hogy a nemzetközi jogban e jog létezik-e, marad a következő: 'még nem'.”*

Akármi is csoportosítunk, a lényeg az marad, hogy az önálló környezethez való jog kialakulása még folyamatban van, várat magára. Fentebb ugyan már utaltunk meglévő példákra, amelyek közelebb hozzák a lehetőséget. Az EU Alapjogi Charta környezetpolitikai szempontú, inkább célokat vagy a jogalkotó kötelezettségeit felsoroló megoldása is jól tükrözi, milyen nehéz egyértelműen állást foglalni e téren.

Míndezek alapján, ha most áttekintjük, mi is tartozik/hat a környezetvédelemmel kapcsolatos emberi jogok rendszerébe vagy inkább érdekkörébe, a lista hosszú és bizonyára nem teljes: (a) élethez való jog, ami remélhetőleg szélsőség, a hatások ritkán érik el ezt a küszöböt, (b) egészséghez való jog, mint alapvető lehetőség, a legáltalánosabb, még Környezet és Egészség Charta<sup>27</sup> is létezik e téren, (c) tulajdon/birtok, ami közvetettebb módon kapcsolódik a környezethez, példája egy európai

---

<sup>25</sup> ANDERSON, Michael R.: Human Rights Approaches to Environmental Protection: An Overview. In: BOYLE, A. – ANDERSON, M. (szerk.): *Human Rights Approaches to Environmental Protection*. 2-10. közreadta: ANTON, Donald K. – SHELTON, Dinah L.: *Environmental Protection and Human Rights*. 2011, Cambridge University Press, 134-137. p.

<sup>26</sup> PEDERSEN, Ole W.: European Environmental Human Rights and Environmental Rights. A Long Time Coming? *The Georgetown International Environmental Law Review*, 2008/21:73, 111. p.

<sup>27</sup> European Charter on Environment and Health. A Chartát a WHO Európai Régiójának első környezetvédelmi és egészségügyi miniszteri értekezlete fogadta el Frankfurtban, amelyik 1989. december 7-8-án ülésezett. Forrás (2012.0924.):

[http://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0019/114085/ICP\\_RUD\\_113.pdf](http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0019/114085/ICP_RUD_113.pdf)

jog esetet,<sup>28</sup> (d) lakás, fedél, magánlakás, elsősorban ugyancsak európai jog esetekre alapozva,<sup>29</sup> (e) információ, társadalmi részvétel, a már említett Aarhus-i Egyezményt emelve ki, illetve (f) a különös részi elemek között az ivóvízhez való jog, a különböző Víz Világforumokon egyre jobban izmosodóként, ENSZ kezdeményezésre.<sup>30</sup>

Más lehetőségek, kevésbé általánosan elismertek: (a) közegészségügy vagy inkább köztisztaság, lásd a vízhez való joggal együtt, (b) élelemhez való jog, (c) munka, (d) kultúra, családi élet – a strasbourgi gyakorlatban a magánlakással együtt, (e) öslakosok jogai, (f) méltányos bánásmód, megkülönböztetéstől való mentesség, (g) nők jogai, (h) gyermekek jogai; vagy kollektív jogként (i) az erőforrások feletti rendelkezés, önrendelkezés, stb.

A fenti listát még lehet bővíteni,<sup>31</sup> illetve értelmezni, nem tekinthető lezártnak, különösen nem, ha elfogadjuk azt a feltételt, hogy az emberi jogok általában szükségesek a környezetvédelem megfelelő érvényesüléséhez.

Míndezen azonban elsősorban arra az esetkörre vonatkoznak, ha nincs önálló jog a környezethez. Mielőtt erre kitérnénk, előkérdése a környezethez való jog értelmezéséhez annak elnevezése. Eddig ezt a problémát inkább kerültük, nem kerestünk jelzős szerkezeteket, amelyek egyébként szép számmal fordulnak elő. *„A fogalmi bizonytalanság és értelmezési nehézségek jelentik egyik indokát a környezethez való jog elfogadásának. 'Egészséges', 'megfelelő', 'tisza', 'ökológiai szempontból kiegyensúlyozott', 'biztonságos', 'ép' csak példái a jelzős szerkezetek sokszínűségének, amelyek általában alkalmaznak a környezet megkívánt minőségének leírására.*”<sup>32</sup> Akármilyen is a mérce, a környezethez való jognak vannak tartalmi korlátai. *„A környezethez való jog nem jelenti az ideális környezetet, nulla szennyezéssel vagy a jogot az eredeti természethez, hanem olyan jogot, amely a környezetvédelem megfelelő mértékét jelenti, illetve olyan megőrzési követelményeket, amelyek az alapvető emberi jogok élvezetéhez szükségesek.*”<sup>33</sup>

A környezethez való jog tehát többféleképpen megközelíthető – az Alaptörvény pl. egészséges környezetről szól,<sup>34</sup> megfelelő a megelőző Alkotmány 18. §-ának –, amiből viszont alighanem az következik, hogy önmagában a megfogalmazásnak nincs érdemi jelentősége, mert minden változatot lehet úgy értelmezni, hogy hatékony védelmet jelentsen és viszont. Jómagam a környezethez való jog öt eleméről szeretek beszélni,<sup>35</sup> amelyek együtt egyik fogalmi keretbe sem illeszthetők: (a) egészséges környezethez való jog, (b) biztonságos környezethez való jog, (c) zavartalan környezethez való jog, (d) esztétikus környezethez való jog, (e) és a környezet egészségéhez való jog, amely már túllép az antropocentrikus kereteken.

<sup>28</sup> EJEB, Önerlyildiz kontra Törökország, No. 48939/99, 2002. június 18.

<sup>29</sup> Pl. EJEB, Fadeyeva kontra Oroszország, No. 55723/00, 2005. június 9.

<sup>30</sup> Legutóbb 2012-ben a 6. Víz Világforumon, annak Miniszteri Nyilatkozatában erősítették meg a biztonságos és tiszta ivóvízhez és a közegészségüghöz (sanitation) való jogként. Forrás (2012.09.25.): <http://www.worldwaterforum6.org/en/news/single/article/the-ministerial-declaration-of-the-6th-world-water-forum/>

<sup>31</sup> Erre nézve lásd pl. SHELTON 2002

<sup>32</sup> HAJJAR LEIB 2011, 91. p.

<sup>33</sup> HAJJAR LEIB 2011, 92. p.

<sup>34</sup> A Magyar Köztársaság Alaptörvénye, XXI. cikk

<sup>35</sup> BÁNDI 2011, 121-122. p.

A lényeg tehát nem a megfogalmazáson, hanem annak megfelelő értelmezésén van. Kitérő példa erre az Európai Emberi Jogi Bíróság már többször hivatkozott gyakorlata, amely – még ha feltételekkel és szűkös keretek között is – közvetett módon, analógiával, jogértelmezéssel lépte túl az emberi jogok addigi árnyékát, mert felismerte, hogy a XX: század végén egyszerűen lehetetlen lenne a környezetvédelmi problémákat emberi jogi alapon nem megközelíteni.

Az ugyanakkor bizonyos, hogy az emberi jogokkal való kapcsolat keresése hasznot jelent a környezet mindenoldalú védelméhez, állapotának legalábbis megőrzéséhez, esetleg javításához, de önmagában a környezethez való jog léte vagy nem léte csak egyik eleme a rendszernek, márpedig az egész rendszer összességében hiányos. *„Az emberi jogi keretek mindenestre korlátozott haszonnal bírnak a környezetvédelem szempontjából, figyelemmel a környezeti problémák generációkon átívelő (intergenerational) mivoltára, illetve ezzel együtt a környezeti kötelezettségekre, amelyeket a jogokra alapozott megközelítés nem képes befogadni.”*<sup>36</sup> Való igaz, az emberi jogok hatása a jogvédelem egész rendszerében elenyésző, sokkal inkább a sokak által emlegetett 'harsonaszó' szerepet lehet tulajdonítani nekik. Vagyis, ha emberi jogokat emlegetünk, illetve emberi jogok sérelmét, az már a veszélyeztetett érdek védelmi igényének más minősége. Tehát a környezethez – most jelző nélkül – való jog nagyon fontos, emblematikus, de nem nélkülözhetetlen.

A környezethez való jog egyebekben a megfelelően kiépített és érvényesített kötelezettségek rendszere nélkül aligha értelmezhető, így osztom azt a nézetet, hogy elsősorban a kötelezettségi oldal feltétlenül erősítését kell szorgalmazni. Ennek erkölcsi szempontú megközelítése szerint:<sup>37</sup> *„43. ... A jogok eltűlése a kötelezettségek mellőzésébe torkollik. A kötelezettségek behatárolják a jogokat, mert olyan antropológiai és etikai keretekre figyelmeztetnek, amelyek igazságába az utóbbiak is beilleszkednek, ezért nem válnak önkényessé. Így a kötelezettségek a jogokat erősítik és mintegy a jó szolgálatában vállalt feladatként védelmet, támogatást kínálnak amazoknak.”*

A kötelezettségek hangsúlyozásának útját választja a Környezet és Egészség Európai Chartáját,<sup>38</sup> amely a jogok és kötelezettségek egységén alapul, de a kötelezettségek erőteljesebbek, mint pl.: *„5. Minden kormány és közigazgatási hatóság kötelessége a környezet védelme és az emberi egészség javítása a joghatósága alá tartozó területen, és annak biztosítása, hogy a joghatósága vagy ellenőrzése alatti területeken folyó tevékenységek nem károsítják más államokban az emberi egészséget. Ezen felül, mindegyiknek osztoznia kell a globális környezet megőrzése iránti közös felelősségben.”*

E téren inkább érdekes, mint nagyobb figyelmet érdemlő fejlemény, hogy számos elismert politikus (Gorbacsov, Carter, Schmidt, stb.) közreműködésével fogadták el az elsősorban etikai alapú 'Az Emberi Kötelezettségek Egyetemes Nyilatkozatát' (1997),<sup>39</sup> amely szerint:

---

<sup>36</sup> WOODS, Kerri: *Human Rights and Environmental Sustainability*. Cheltenham, 2010, Edward Elgar, 150. p.

<sup>37</sup> CARITAS IN VERITATE, XVI. Benedek pápa enciklikája, 2009

<sup>38</sup> Lásd 27. lábjegyzet.

<sup>39</sup> A Universal Declaration of Human Responsibilities, Proposed by the InterAction Council, 1 September 1997 <http://www.interactioncouncil.org/universal-declaration-human-responsibilities>. (A

7. cikk: „Minden személy feltétlenül értéke és feltétel nélkül védelemben részesítendő. Az állatok és természeti környezet ugyancsak igényli a védelmet. Minden ember felelőssége, hogy védje a levegőt, vizet, a Föld talaját a jelen lakosok és a jövő generációk érdekében...”

9. cikk: „Minden ember, amelynek ehhez megvan az eszköze, köteles komoly erőfeszítéseket tenni a szegénység, alultápláltság, egyenlőtlenség és mások iránti figyelmetlenség ellen. Elő kell segítsék a fenntartható fejlődést mindenütt a világon, hogy biztosítsák a méltóságot, szabadságot, biztonságot és igazságot minden embernek.”

Az utóbbi dokumentum tehát a környezethez való jog értelmezéséhez inkább az erkölcsi hozzáállás okán ad valamit, azon erkölcsi hozzáállás igényét, amely a környezeti problémák megoldására irányuló régi-új gondolathoz kapcsolódik egyre inkább a kortárs környezettudományban és ennek kapcsán értelemszerűen a jogban is. Ez pedig a fenntarthatóság helyett a reziliencia előtérbe állítása, ami alapvetően más irányt ad a jognak is, új kihívást jelentve. A jog számára e fogalom még kevéssé ismert, de mára már egyre inkább a fenntartható fejlődést váltja fel, tehát különös figyelmet érdemel.

Miért is van ennek erőteljes erkölcsi kötődése? Először nézzük az erkölccsel való kapcsolatot, utána adunk magyarázatot, miért is kell egyre jobban ebbe az irányba lépkedni. „Úgy vélem, hogy a reziliencia a mérték, elosztás, modularitás és bőség kérdése – reziliens közösségeket és gazdaságokat építve, melynek során jelentős kihívásokkal kell megküzdeni a feltételezéseink és szokásaink kapcsán és nem csak egyszerűen arra gondolva, miként kertészkedjünk együtt. Úgy hiszem, hogy elkezdtünk elmozdulni a leigázás (kihasználás) és szét-töredezés kultúrájától, amikor századokon keresztül azt vizsgáltuk, hogy a föld miként hoz jót, abba az irányba, amikor azt vizsgáljuk, hogy a föld miként hoz egészséget. Elmozdulunk az esztelen és vak növekedéstől, amely a növekedésért magáért van annak felismerése felé, hogy az ökoszisztéma és a vízkészlet életképessége megköveteli a kölcsönös kapcsolatokat és ezzel együttjáró korlátokat, amelyek magukba foglalják a jó sáfárkodást, takarékoság, mértékletességet, elővigyázatosságot, tisztességet, nagyvonalúságot, gondoskodást, szolidaritást és – igen – szeretetet.”<sup>40</sup>

Az idézet korlátokról beszél, amelyet azonosíthatunk a fent jelzett kötelezettségekkel is. A korlátokat szükségessé kell elfogadni, ezzel újabb kihívást teremtve az emberi jogok gondolata felé. „Amikor azt mondjuk, hogy korlátok között kell élni, az nem azt jelenti, hogy életterünk csökken, hanem tartalommal töltődik meg. A tartalom jelentést, célt, belátást, mélységet és teljességet jelent.”<sup>41</sup>

---

Tanácsban olyan személyek foglalnak helyet, mint Helmut Schmidt, Jimmy Carter, Mihail Gorbacsov, Simon Peres, stb.)

<sup>40</sup> WARD, Chip: Dance, Don't Drive: Resilient Thinking for Turbulent Times. *Utah Environmental Law Review*, 2011/1, 112. p.

<sup>41</sup> WARD 2011, 113. p.

Milyen értelemben kell immár a rezilienciáról szólni? Figyelemmel arra, hogy a jog számára valóban újdonságot jelent ez az irány, érdemes végezetül erről néhány gondolattal megemlékezni.<sup>42</sup>

„Ökológiai szempontból a “reziliencia egy ökoszisztémának az a képessége, hogy túrni képes megzavarását anélkül, hogy eközben minőségileg új állapotba kerülne. Fölhasználva ehhez ellenőrző, javító mechanizmusait, mintegy újjáépítve önmagát.” (Xavier Cazorla et. al., 2007/2008)

Valamely társadalmi, gazdasági rendszer működését tekintve azonban e fogalom tartalma: az előrelátás képessége, az, hogy integrált terveket, forgatókönyveket tud készíteni a természeti környezet és a társadalom (civilizáció) együttműködésére, kölcsönhatásai elemzésére, (és így) veszélyei minimalizálására, várható következményei előnyösebbé tételére. Az ilyen rendszernek tehát nem szerkezete változatlan újjáépítésének képességét kell megőriznie, hanem azt, hogy “megtanulja” a változásokhoz való alkalmazkodást. Azt a képességét őrizze meg, hogy új, a hátrányok (következményeinek) csökkentését, egyszersmind az előnyök fölismerését és alkalmazását támogató működési szabályokat, ellenőrzési, visszacsatolási szervezeteket tud létrehozni (Bulla, 2006).”

Majd később: *„Félő, hogy könnyebb a fejlesztési kihívások feladatait technikailag/technológiailag – ám sajnos gyakran csupán látszólag – megoldani, mint azt a gondolkodás módjában, értékészletében, a viselkedési rutinokba adaptálni. Lehetséges, hogy a tömeges társadalmi pótcselekvés az (ind)oka a technikai haladás egyedül üdvözítő, mindenesetre előbbreválóságába vetett leegyszerűsítő hitnek.”<sup>43</sup>*

Rövid okfejtésünk ezzel ér arra a pontra, amikor közös gondolkodásra hívunk fel. A fenti képlet ugyanis a következő: miközben még arról alkudoznak a nemzetközi jog színterén – a hazai Alaptörvény és megelőző Alkotmány példája mutatja, hogy a nemzetállamok szintjén ez a felismerés nem jelentett nagy gondot –, hogy van-e környezethez való jog, illetve ha van is, hová soroljuk, minek nevezzük, milyen skatulyába szorítsuk be, addig a környezeti válság ezen már látszólag túllépett. A környezethez való jog fontos tényező, de nem meghatározó, viszont elvi alapozása, erkölcsi tartalma, kapcsolata a jövő generációkkal mégis nélkülözhetetlenné teszi. A kérdés azonban immár az, miként építsük ki, illetve erősítsük a jogrendszert abban az irányban, amely alkalmassá teszi a társadalmi rendszereket az alkalmazkodásra, a gyorsan változó körülményekhez való igazodásra, miközben nem bontja le a követelmények, kötelezettségek összességét, hanem inkább azok rugalmas alkalmazását segíti elő. Ebben a környezethez való jog megfelelő értelmezése is nagy segítséget jelenthet, hiszen éppen nem pontosan meghatározható tartalma teszi alkalmassá arra, hogy változzon. A joggyakorlat igazodása e téren jelenti azt a jó példát, amit követni lehet. Így amíg tehát a környezethez való jog látszólag relativizálódik, addig valójában éppen az alkalmazkodásban meglévő erejére lehet fokozottabban támaszkodni a jövőben is.

---

<sup>42</sup> BULLA Miklós: Sokféleség és sérülékenység, A resilience képesség társadalmi interpretálása. In: TAMÁS Pál – BULLA Miklós (szerk.): *Sebezhetőség és adaptáció – A reziliencia esélyei*. Budapest, 2011, MTA Szociológiai Kutatóintézet, 24. p.

<sup>43</sup> BULLA 2011, 26. p.

## A környezeti kárfelelősségi rendszerek dogmatikai alapjai\*

Csák Csilla\*

A felelősség jogintézménye mind a közjog, mind pedig a magánjog egészét mátrixszerűen átszövi, e felelősségre alapítottan a teljes jogrendszer elemezhető és értelmezhető. A felelősség határai, területei határozzák meg az emberi magatartások kereteit, azt a mércét, amely az emberi magatartások között különbséget tesz és bizonyos esetekben eltérően szankcionál. Ennek megfelelően a felelősség kérdése a környezetjogot is teljes mértékben behatárolja és a szakterületi szabályozottság sajátosságait is figyelembe véve szankcionálja.

Felelősségről a környezetvédelemmel kapcsolatban sokféle összefüggésben beszélhetünk<sup>1</sup>. Az egész emberiség felelős a Föld kincseinek pusztulásáért-pazarlásáért, a jelen generáció felelős a jövő generációkkal szemben az egészséges környezet megóvásáért, az állam felelős minden más állammal szemben a tengerek, a folyók és a légkör tisztaságáért, vezetői politikai felelősséggel is tartoznak az állampolgárok irányában, ha nem tesznek meg mindent a környezet megóvásáért. Ezen kívül valamennyi állampolgár erkölcsi felelősséggel is tartozik a közösséggel szemben, ha a környezetet szennyezi. Kiemelkedő szerepe van azonban a jogi felelősségnek, mert egyedül mögötte áll az állam szervező-kényszerítő apparátusa.<sup>2</sup> Ezért a jogi felelősség szabályozásának nagyon egyértelműnek, elhatárolhatóknak, koherensnek és alkalmazhatónak kell lenni, hiszen a jogviszonyokat teljes mértékben regulárlják. Nemcsak a jogalkotásnak, hanem a jogalkalmazásnak is egységesen kell az esetleges joghézagokat dogmatikai, jogértelmezési alapokon kezelnie a jogbiztonság érdekében.

A környezetvédelem területén alkalmazandó jogi eszközrendszer komplex, amelyen belül, a polgári jogi felelősség körében kerül kiemelésre néhány gondolat. A polgári jogi felelősségen belül a környezeti kárfelelősség, prevenció, nevelési cél, ugyanakkor represszió alapuló anyagi ösztönzés és felelősségi alapú reparáció is. Olyan vagyoni felelősség, amely az okozott kárhoz igazítja szankcióját. Jellemzője tehát, hogy egy már végbement emberi magatartásra (a károkozásra) utólag reagál kártérítésre kötelezéssel.<sup>3</sup>

---

\* Jelen tanulmány a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. This research was carried out as part of the TAMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 project with support by the European Union, co-financed by the European Social Fund.

\* dr. jur. Csák Csilla, PhD, tszv. egyetemi docens, Miskolci Egyetem ÁJK

<sup>1</sup> Lásd bővebben: RAISZ Anikó: *Környezetvédelem a nemzetközi jogban*. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog II. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Miskolc, 2010, Novotni Alapítvány, 9-24. p.

<sup>2</sup> LENKOVICS Barnabás: *A polgári jog lehetőségei a környezetvédelemben*. Forrás (2012.01.25.): <http://www.kvvm.hu/szakmai/karmentes/egyeb/kjogalk/02.htm>

<sup>3</sup> Uo.



## 1. Objektív felelősség elméleti és gyakorlati nézőpontból

A kiinduló pont e tekintetben is az az elvi tétel, mely szerint minden károkozó magatartás jogellenes. A jogellenesség vélelme alól a jogszabály által megállapított esetekben van lehetőség kimentésre. A környezetvédelmi esetekben a károkozó kötelezettségeknek gyakran az a védekezési taktikájuk, hogy azért nem jogellenes a magatartásuk, mert minden hatósági előírást betartottak, az engedélyben foglaltaknak megfelelően folytatták tevékenységüket. A bírói gyakorlat egységes ennek a kérdésnek a megítélésében, mely szerint az adott magatartás közigazgatásilag jogszerű volta nem zárja ki a polgári jogi jogellenességet. Lenkovich Barnabás szerint ez nem más, mint az engedélyek burkolt bírósági felülvizsgálata. Természetesen azzal a kiegészítéssel, hogy a polgári jogi perben hozott marasztaló döntésnek sincs közvetlen hatása a hatósági engedélyezési eljárásra. A Polgári Törvénykönyv (Ptk.) kártérítési rendelkezéseivel a környezetvédelmi jogszabályoknak is koherensnek kell lenniük, a jogági jogellenességi függetlenség nem ismerhető el környezetszennyező tevékenységekkel összefüggésben. Közigazgatási normáknak is adekvátnak kell lenniük a magánjogi kárfelelősség tekintetében.<sup>4</sup>

Környezetszennyezés, károsításból eredő károk megtérítésének a kérdése nemcsak a veszélyes üzemi tevékenységből eredően állapítható meg, hanem a Ptk. (deliktuális) felelősségi alapesetét és egyéb szerződésen kívüli károkozás tekintetében is<sup>5</sup>, de a szerződésből eredő károkozás (kontraktuális) is rejthet felelősségre vonási tényállási elemet.<sup>6</sup> Az a törvényi felhatalmazás,<sup>7</sup> amely a környezetveszélyeztetés és károsítás fennállása esetén a Ptk. 345.§. rendeli alkalmazni, nem jelenti azt, hogy egyes károkozó magatartások felelősségi mércéje ne lehetne eltérő. Különösen a többes vagy közös károkozások és egyetemlegességi szabályok alkalmazására figyelemmel egyes

---

<sup>4</sup> NOCHTA Tibor: A polgári jogi felelősség néhány alaproblémájának tükröződése az új Polgári Törvénykönyv 2011. decemberi Szerkesztőbizottsági Javaslatában. In: GONDOSNÉ PUSZTAHELYI Réka – JUHÁSZ Ágnes (szerk.): *Miskolci konferenciák 2011 Javítandó és jobbítandó elemek a Ptk. kodifikációjában*. Miskolc, 2012, Novotni Alapítvány, 120. p.

<sup>5</sup> Általában elvárható magatartások esetén a társadalom által a környezet védelme érdekében kifejtett tevékenységek elvárhatósági szintje magasabb, mint más esetekben, illetőleg a személyek csoportján belül is megkülönböztethető a természetes személyektől elvárható és a jogi személyektől elvárható magasabb védelmi szint betartása és érvényesítése, amely személyek anyagi, technikai és szakértelmi szintje lényegesen magasabb az átlag emberekéétől. „A bíróságok talán éppen ezért a polgári jog szabályait már régóta rendkívül szigorú mértékű szabták, a gazdálkodó szervezetektől az adott helyzetben általában elvárhatóság határa gyakorlatilag ugyanaz, mint a fokozott veszéllyel járó tevékenységért való felelősséggé, azaz az elháríthatatlan külső ok. A környezetvédelmi kártérítési perekben pedig még ennek eseteit is szigorították, közelítve ezzel a környezeti károkokért fennálló felelősséget az atomkárokokért való ún. abszolút felelősséghez, amelyben a vis maiornak is csak egyes - tételesen meghatározott - esetei mentesítenek.”

LENKOVICS uo.

<sup>6</sup> BDT2002. 579. Az autópálya kezelője, üzemeltetője, az autópálya emberi környezetet veszélyeztető léte miatt felelős azért a kárért, amely az üzemeltetéssel okozati összefüggésben a környező lakók életviszonyában változást okoz.

<sup>7</sup> 1995. évi LIII. törvény (Kvtv.) 103. § (1) „A környezet igénybevitelével, illetőleg terhelésével járó tevékenységgel vagy mulasztással másnak okozott kár környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott kárnak minősül és arra a Polgári Törvénykönyvnek a fokozott veszéllyel járó tevékenységre vonatkozó szabályait (Ptk. 345-346. §-ai) kell alkalmazni.”

tevékenységek, intézkedések, mulasztások tekintetében.

A környezeti kárt nem azonosíthatjuk teljes mértékben a környezetben okozott kárral. A Ptk. az emberi környezetet veszélyeztető magatartást emeli a fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytató személy objektív felelősségi szintjére. A Kvtv. pedig definiálja, hogy a környezet igénybevételével és terhelésével járó magatartások esetén a másnak okozott kár környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott kár. Ezen magatartás sorozatok láncolata teremti meg a kárfelelősség alapját. Ugyanakkor ezen láncolatban nemcsak a környezeti elemeket<sup>8</sup> ért hatások válhatnak ki kárfelelősséget. A tevékenység hatóköréből eredően, ha az oksági láncolatban álló magatartás a környezethasználattal összefüggésbe hozható, akkor az ebből eredő kár is kezelhető környezeti kárként. Azaz nemcsak a végpont, a károsodás tárgya határozhatja meg a környezeti kár mibenlétét, hanem a környezethasználat, mint magatartás során előálló eredmény is. Ennek alapján lehet környezetben okozott és környezethasználattal okozott károk metszetének tekinteni a környezeti kárt.

A Ptk. 345.§. esetén a jogszabályi környezet azt igényli mentesülési feltételként, hogy külső elháríthatatlan okra legyen visszavezethető (ok-okozat) a kár bekövetkezése, mint pl. vis maior, harmadik személy, vagy maga a károsult magatartása. Objektíve elháríthatatlanság esetén ugyanis hiányzik az okozati összefüggés a károkozó magatartását illetően.<sup>9</sup> Az okozati összefüggésnél a kárnak a tevékenység veszélyes voltával, illetőleg a környezetveszélyeztetés tényével és következményével kell összefüggésben lennie, abból kell fakadnia, ellenkező esetben a kártérítési felelősségre az általános szabályok az irányadóak.

Ahhoz, hogy a károkozó a felelősség alól mentesüljön, két körülmény együttes fenn állását kell bizonyítania, egyfelől, hogy a kárt elháríthatatlan ok idézte elő, másfelől, hogy ez az ok a veszélyes üzemi tevékenység körén kívül esik. Az elháríthatatlanság akkor állapítható meg, ha a technika adott fejlettségi szintjére is figyelemmel objektíve nem áll fenn a védekezés lehetősége. A fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatójától elvárható, hogy állandóan csak és kizárólag az engedélyeknek megfelelően üzemelve, folyamatosan figyelemmel kísérje tevékenysége következményeit és károsodás veszélye esetén a szükséges óvintézkedéseket kellő időben megtegye. Annak van jelentősége, hogy létezik-e olyan megoldás, amellyel a kár elkerülhető lett volna. A törvényi szabályozás alapvető célja ugyanis a károsodás elkerülése. Nem mentesülhet az okozott kár megfizetése alól az, aki a károkozást ekként értékelve elkerülhette volna. A fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatóját az sem menti a felelősség alól, ha a tevékenységére vonatkozó előírások betartásával, kellő előrelátással és óvatossággal el lehetett volna

---

<sup>8</sup> Brundtland Bizottság (1988) Környezet: az a természetes és művi elemekből álló, élő és élettelen alkotórészekből összetevődő tér, amely az embert körülveszi, ahol élünk és tevékenykedünk. Kvtv.: *környezeti elem*: a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői; *környezet*: a környezeti elemek, azok rendszerei, folyamatai, szerkezete

<sup>9</sup> Annak eldöntése, hogy mely magatartások kerülnek az objektív felelősség, esetleg az abszolút felelősség kategóriájába a társadalmi elvárások, végső során jogpolitikai döntések határozzák meg. A biztonsági funkció a legmagasabb szintű követelményszint, amely a fokozottan veszélyes tevékenységek körében predestinálja az objektív felelősség létét és követelményét. Lásd: EÖRSI Gyula: *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*. 2. kötet. Budapest, 1981, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1583. p.

hárítani a kárt. (Kimentési körben értékelhető lenne pl. a fagykár, illetve egyéb természeti körülmények, továbbá kimentéséhez vezethetne a károsult közrehatása.) Hasonló következtetésre jutott a bíróság,<sup>10</sup> amikor megállapította, hogy az engedélyezési eljárások önmagukban nem elegendők a környezet szennyezéssel okozott kár megtérítése alóli kimentésre.

Az okozatosságon alapuló kárfelelősségi forma alkalmazása esetén csak a mindenki által elháríthatatlanság jöhet szóba kimentésként. A hazai jogirodalomban is heves vitákat váltott ki a felelősségi kritériumrendszer mércéjének meghatározása, különösen az új polgári kodifikáció során. Lábady (hasonlóan a korábbi jogtudósok nézeteire pl. Marton Géza és a francia joggyakorlat) az általában elvárható felelősség kritériumát az adott helyzetben elháríthatatlansággal javasolta felcserélni. A deliktuális felelősség speciális körében Prugberger is az általában elháríthatatlanság kategóriáját tartaná elfogadhatónak, azzal, hogy bizonyos jogviszonyok esetén alkalmazható lehet a tőle elháríthatatlan magatartás.<sup>11</sup> Mind az elvárhatóság, mind az elháríthatatlanság szigorúbb mércéje nagyon nehéz bizonyítást és bíró mérlegelést, értékelést foglal magába. Az elvárhatóság mércéjéhez képest érzékelhető, hogy az elháríthatatlanság kategóriája a kár elkerülésének irányára jobban fókuszál, és csak azokat az adekvát magatartásokat helyezi a középpontba, amelyek a kár elhárításához vezetnek vagy vezethettek. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy exkulpációra akkor van lehetőség, ha a károkozó bizonyítani tudja, hogy a kár részéről elháríthatatlan volt. Tekintettel a társadalmi, gazdasági, technikai változásokra, egyre élesebb az igény az elháríthatatlanság irányába tolt felelősség alkalmazására. Érezhető, hogy ez a megoldás a felróhatóság és az objektív felelősség között helyezkedik el. A Ptk. 345.§. alapján fennálló és következetesen szigorú bírói gyakorlat alkalmazásával, a kimentés szigorára tekintettel elégségesnek minősíthető a Kvtv. alapján fennálló felelősség érvényesítésére is.

Az objektív elháríthatatlanság is csak akkor kerülhet szóba, ha a vis maior megfelelő előrelátással és tevékenységgel sem volt elhárítható. A tevékenység folytatására irányuló szabályok betartása mentesüléshez nem vezethet, kiindulási alap, szükséges feltétel, amelyhez további vis maior szituációnak is társulnia kell a sikeres védekezés érdekében. A jogellenes tevékenység végzése ugyanakkor gyakorlatilag a felelősség megállapításához vezethet.<sup>12</sup> A károkozó felelősség alóli kimentésének lehetősége az elháríthatatlan külső ok tekintetében nagyon nehezen bizonyítható, a bírói gyakorlat szigorú. Az objektív

---

<sup>10</sup> Fővárosi Ítélet tábla 3. Pf. 20.243/2009/3.

<sup>11</sup> PRUGBERGER Tamás: Néhány gondolat a magánjogi felelősséget érintő szabályok és bírói gyakorlat módosításához. In: GONDOSNÉ PUSZTAHELYI – JUHÁSZ 2012, 156-157. p.

<sup>12</sup> Lásd bővebben: BOROS József: Környezetvédelem a szerződésen kívüli kártérítési perek gyakorlatában. *Magyar Jog*, 1976/10; OLAJOS István: A géntechnológiai tevékenység szabályozása. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog II. Ágazati környezetvédelem és kapcsolódó területei*. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 61-88. p.: a koegzisztencia során (egymás melletti természetes hozzájárulás hiányában) illetőleg a géntechnológiai tevékenység során okozott károkért is a Ptk. 345.§. alapján a fokozott veszéllyel járó tevékenységekért fennálló objektív felelősségi mérce alkalmazandó. BÉZI-FARKAS Barbara – JASINKA Anita: A géntechnológiai tevékenység szabályozása. In: CSÁK Csilla (szerk.): *Agrárjog*. Miskolc, 2006, Novotni Kiadó, 490-494. p.; BŐHM Judit: A géntechnológia jogi szabályozása. In. OLAJOS István (szerk.): *Agrárjog gyakorlat II*. Miskolc. 2007, Novotni Kiadó, 146-148. p.; SZILÁGYI János Ede: A géntechnológia jogi szabályozása. In: SZILÁGYI 2010, 105-128. p.

felelősségi szabály azon alapul, hogy a fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatója egyúttal köteles fokozott védelemre is, hiszen neki van lehetősége azokra a döntésekre és beavatkozásokra, amelyekkel mások károsodása elhárítható.<sup>13</sup>

Ugyanakkor a felelősség legfelsőbb szintjén helyezkedik el az abszolút,<sup>14</sup> kimentést nem tűrő kárfelelősségi forma, amely jelenleg az atomkárokra<sup>15</sup> vonatkozik.

## 2. Bányakárok megtérítésének anomáliái

A témakör komplexitására mutatnak rá a speciális jogszabályi rendelkezések is a környezeti kárfelelősség körében, mint például a bányászati tevékenységgel összefüggő károkért való felelősség kérdése. Bányakárnak minősülnek a bányászati tevékenységgel

---

<sup>13</sup> Debreceni Ítéltábla, Zeolit ügy, Pf. II. 20.749/2009/4. szám. A Zeolit ügyben az Ítéltábla kifejtette, hogy valamennyi, a tevékenységével okozott negatív környezeti hatást csökkentő intézkedés megtétele, technológia alkalmazása a károkozó működési körébe esik, azok elmulasztása nem a működési körén kívül álló elháríthatatlan ok következménye. Az károkozó gazdálkodó szervezet profitot termel, vagyonszaporulatának anyagi terheit viselnie kell. Nem alkalmas a felelőssége kimentésére, hogy a szabad tárolás megszüntetése, a kellő számú portalanító, a gépkocsiba ürítésnek a portalanító rendszerbe való maradéktalan bekötése, vagy burkolása, a slaggal locsolás helyett vízpermetes porlekötő technológia alkalmazása, a zárt tartályban vagy legalábbis takarással szállítás, a szakhatósági előírás követelményeit kielégítő kerítés megépítése és az előírás szerinti fásítás többletköltséggel járna.

<sup>14</sup> Mádl vette fel az abszolút felelősség alkalmazásának szükségességét a bányatársaságok által okozott mindennemű károk tekintetében. Lásd bővebben: MÁDL Ferenc: *A deliktuális felelősség a társadalom és a jog fejlődésének a történetében*. Budapest, 1964, Akadémiai Kiadó, 519. p. Ez természetesen nem tartozik a jelenleg hatályos szabályozás értelmében az abszolút kárfelelősségi fogalmi körbe. A polgári jogi kodifikáció Szerkesztő Bizottsági Javaslat, a korábbi koncepcionális tervezetéhez képest az atomkárokért való felelősség szabályanyagát is mellőzte a Ptk-ba iktatni.

<sup>15</sup> Az atomkár az emberélet elvesztése, a személyek testi épségében és egészségében keletkezett minden kár, minden anyagi kár, az ezekkel együttesen jelentkező környezeti kár ésszerű mértékű helyreállításának költsége, valamint a károk csökkentése vagy elhárítása érdekében ténylegesen végrehajtott, ésszerű és szükséges intézkedéssel kapcsolatosan felmerült költség, amennyiben azokat a nukleáris üzemanyag, a nukleáris létesítményben lévő radioaktív termék, hulladék vagy a nukleáris létesítményből származó, abból kiszállított, vagy oda küldött nukleáris anyag révén a nukleáris létesítményben vagy a szállítás során bekövetkezett rendkívüli esemény (nukleáris baleset) okozta. Nem minősül atomkárnak, s az engedélyes a Ptk. veszélyes üzemi felelősség alapján köteles helytállni az olyan kárért, amely a nukleáris létesítményben vagy olyan dologban keletkezett, amely a telephelyen a létesítménnyel kapcsolatban használnak illetőleg a szállítóeszközben keletkezett, valamint, amelyet ionizáló sugárzás okozott.

Lásd bővebben: SANDOR István – TÖRÖK Gábor: Az atomkárokért való polgári jogi felelősség szabályozásának sajátosságai. *Jogtudományi Közöny*, 1997. október, 417-423. p.; LAMM Vanda: Ernyő a szerződéses felett – Megjegyzések egy új globális nukleáris kompenzációs rendszerről. In: PÁZMÁNDI Kinga (szerk.): *Sárközy Tamás 65. születésnapjára ünnepi kötet*. Budapest, 2006, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 136-145. p.; LAMM Vanda: A jelentős környezeti károkért való felelősség legújabb szabályozása az Európai Unió jogában. *Állam- és Jogtudomány*, 2001/3-4, 251-270. p.; LAMM Vanda: Néhány megjegyzés a nukleáris kárfelelősségi nemzetközi szerződésekről. *Állam- és Jogtudomány*, 1985/3, 461-478. p.; SZILÁGYI János Ede: Az atomenergia szabályozása. In: SZILÁGYI 2010, 181-189. p.

idegen ingatlanban (az épületben, az ingatlan más alkotórészében és tartozékában) okozott, továbbá a vízelvonás folytán keletkezett károk, beleértve a károk megelőzésére, csökkentésére és elhárítására fordított kiadásokat is. A bányászati tevékenységgel okozott egyéb károk megtérítésére a Ptk. rendelkezései az irányadók.<sup>16</sup>

A törvényi szabályozás<sup>17</sup> megtartja és tovább fejleszti a bányajog történelmi fejlődése során kialakult sajátos jogintézményeket, amelyek egyrészt lehetővé teszi a bányászati tevékenység gyakorlását (pl. az ingatlan tulajdonosát terhelő tűrés kötelezettség, a bányaszolgálat), másrészt ennek ellentétéleként a bányászati tevékenységgel más ingatlanban okozott károk (a bányakárok) megtérítésére az átlagosnál súlyosabb, szinte feltétlen felelősséget ír elő. A törvény a bányászati tevékenységgel az ingatlanban és alkotó részeiben, tartozékaiban okozott károkért a veszélyes üzem üzembentartóját meghaladó, szinte teljes felelősséget állapít meg a bányavállalkozó terhére. A bányavállalkozót terhelő szigorú felelősség az ingatlantulajdonos tűrés kötelezettségének ellentétéleként jelenik meg. A törvény a korábbi bányakártalanítási eljárás szabályait egyszerűsíti, a teljes és azonnali kártalanítási kötelezettséget írja elő. A kártalanítás összegében meg nem elégedő ingatlantulajdonosnak (kezelőnek, használónak) lehetővé teszi, hogy a többletkártalanítási igényét bírói úton érvényesítse.<sup>18</sup> Mindez azt jelenti, hogy a bányakárok esetében objektív felelősséget meghaladó szabályozással találkozunk a jogalap tekintetében, amely esetben is fenn kell állnia az okozati összefüggésnek. A kártérítés összegében azonban nem jelent feltétlenül teljes reparációt. Ha a felek nem tudnak megállapodni peres úton kell érvényesíteni a károsultak igényét. További korlátnak tekinthető, az a tény, hogy csak a bányakárként nevesített vagyonelemekben okozott károk esetére vonatkozik a szigorú felelősség megállapítása, más vagyonelemeknél illetőleg közvetett károk esetében továbbra is a fokozott veszéllyel járó tevékenységekből eredő jogalapra hivatkozással érvényesíthető a kártérítési igény. Célszerű lenne tehát e körben a felelősség kérdését egységesen szabályozni.

A környezeti károk megtérítésének és viselésének a kérdése természetesen nemcsak a jogellenes magatartások következményeként áll fenn, hanem a jogszerű magatartások esetén is. A magánjogi környezeti károk esetén ennek alapvető formája a kártalanítás, míg a közjogi károk esetén alapvetően a helyreállításban ragadható meg. Ez jellemző a bányakárok helyreállítása, rekultivációs tevékenységek során,<sup>19</sup> amely a bányászati tevékenység által megváltozott környezeti állapot helyreállítását jelenti. Ez magában foglalja a keletkezett tájsebek (fejtési gödrök, meddőhányók) „eltüntetését” visszatömedékeléssel és/vagy takarással, a földalatti bányáüregek szennyező, veszélyes anyagoktól való megtisztítását majd felhagyását (tömedékeléssel vagy tömedékelés nélkül; a felszínre nyíló aknákat, vágatokat mindenképpen tömedékelni kell), végül a hidogeológiai viszonyok helyreállítását, a szennyezett vizek tisztítását. Ha az egykori tulajdonos vagy annak jogutódja nem lelhető fel, az állam végzi el a szükséges

---

<sup>16</sup> A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény 37. § (1)-(2) bekezdés

<sup>17</sup> 1993. évi XLVIII. törvény a bányászati tevékenységről

<sup>18</sup> A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény indoklása

<sup>19</sup> „A bányavállalkozó köteles azt a külszíni területet, amelynek használhatósága a bányászati tevékenység következtében megszűnt vagy lényegesen korlátozódott, a műszaki üzemi tervnek megfelelően, fokozatosan helyreállítani, és ezzel a területet újrahasznosításra alkalmas állapotba hozni vagy a természeti környezetbe illően kialakítani”. 1993. évi XLVIII. törvény a bányászatról 36. § (1) bekezdés

helyreállítást.<sup>20</sup> Szintén az állam áll helyt az egykori/jelenlegi állami tulajdonú bányák rekultivációjáért (ez utóbbira példák a mecseki uránbányászati vagy a mátrai réz/színészfém-bányászat környezeti kárai helyreállításának állami beruházási programjai).<sup>21</sup>

### 3. Környezeti kár

A környezeti kár mértékének meghatározása eltérő bizonyítási és számítási modellt követel meg a magánjogi és közjogi károk esetén. A magánjogi károk tekintetében a bírói gyakorlat sokkal kiteljesedettebb, mint a közjogi kárbecslések terén. Ez abból ered, hogy a kár meghatározásnak metódusában, az általános értelemben kártérítési perekhez képest sok specialitást nem mutat, a vagyoni, nem vagyoni károk meghatározásának és értékelésének kiforrott bírói gyakorlata alakult ki. A károk általában vagyontárgyakban, tevékenység folytatásának ellehetetlenülésében, jövedelem kiesésben, testi, lelki sérelemben, hozzátartozói kötelék sérülésében stb. mutatható ki, amely egyes „hagyományos” polgári perekben is indukálják kártérítési igények elbírálását, tehát joggyakorlata a számítás és bizonyítás lefolytatásának menete kialakult. Az összecszerűség bizonyítása általában szakértői vélemény beszerzésével alátámasztott, de kevésbé bonyolult tényállások esetén okirati bizonyítékokkal (pl. számla) vagy tanúvallomásokkal is igazolható.

A kár elemeinek körében a tényleges kár,<sup>22</sup> költség,<sup>23</sup> elmaradt haszon<sup>24</sup> megállapítása a közjogi környezeti károk esetében sokkal bonyolultabb és nehezebb. Büntetőjogi

---

<sup>20</sup> Az Országos Környezeti Kármentesítési Program a földtani közegben és a felszín alatti vizekben hátramaradt, akkumulálódott szennyeződések felderítését, a szennyeződések mértékének feltárását, illetve újabb szennyeződések kialakulásának megakadályozását, a múltból visszamaradt környezeti károk mérséklését vagy felszámolását célzó, az ország egész területére kiterjedő, felelősségi körtől függetlenül, minden kármentesítési feladatot magába foglaló környezetvédelmi program.

<sup>21</sup> VÁRHEGYI András: *A környezeti sugárzás anomáliái*. Forrás (2012.08.08.): [http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0021\\_A\\_kornyezeti\\_sugarzas\\_anomaliai/ch04s05.html](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0021_A_kornyezeti_sugarzas_anomaliai/ch04s05.html); FODOR László: *Fenntartható földhasználat? – Gondolatok egy talajvédelmi keretirányelv tervezete és az új termőföldvédelmi szabályok kapcsán*. Forrás (2012.06.11.): [http://emla.hu/aa2.10.0/img\\_upload/777ad89538966d33b9d5fb7d0e49b91c/Fodor\\_Laszlo.pdf](http://emla.hu/aa2.10.0/img_upload/777ad89538966d33b9d5fb7d0e49b91c/Fodor_Laszlo.pdf). Az Európai Tanács 2006 szeptemberében elfogadta a Bizottság talajvédelemről szóló tematikus stratégiáját (COM (2006) 231). A stratégia célja a talaj védelmének és fenntartható használatának biztosítása a további talajromlás megelőzése, a talaj funkciójának megőrzése és a megromlott állapotú talaj helyreállítása révén. Az Európai Bizottság 2006-ban javaslatot terjesztett elő egy olyan talajvédelmi keretirányelvre (COM (2006) 232), amely a talajromlás országhatárokon átnyúló természetét is figyelembe veszi.

<sup>22</sup> A károsult vagyonaiban beállott tényleges értékcsökkenés, vagyis az az érték, amelytől a károsult a dolog elpusztulása, elveszése folytán elesik. Ebbe a körbe tartozik az az értékcsökkenés is, amely a megrongált dolog kijavítása ellenére is fennmarad.

<sup>23</sup> Azok a költségek, amelyek a károsultat ért hátrány csökkentéséhez vagy kiküszöböléséhez szükségesek. Természetesen csak az indokolt költség megtérítésére van mód. A költség és a kiadás akkor indokolt, ha a társadalmi felfogás szerint az adott helyzetben általában úgy tekinthető, mint ami a károkozás következtében célszerű.

tényállások megítélése és minősítése során bizonyos növény és állatvilágot ért természetkárosító tevékenységek során a kár tételesen meghatározható és rögzített. Azonban nem mindig vagyunk ilyen könnyű helyzetben, hiszen a környezeti elemek és természeti tényezők forintosítása nem is olyan könnyű feladat. Ez az anomália lekövethető egyebek mellett a biztosítékadási, biztosítási kérdések során is, hiszen a kártételek prognosztizációja nagyon bizonytalan és a számítási alapok nem határozhatók meg egyértelműen.

#### 4. Jövőkép – Ptk. tervezet

Alapvetően két ponton ragadható meg a korábbi Ptk. egységes kártérítési jogi rendszerének változtatása, egyrészt a felelősségi, másrészt a kártérítési területen. Egyébként az új Ptk. tervezete is megtartja alapvetően a kárfelelősség egységét. Eltérő a kimentés valamint a megtérítendő kár feltételei a szerződésszegés illetőleg a szerződésen kívüli kártérítési felelősség esetén. A szerződésszegéssel okozott károk esetén a szerződésszegő fél oldalán szigorítja a felelősség kimentési lehetőségét.<sup>25</sup> Ennek kihatása lehet a környezeti károk körében is abban az esetben például, amikor a felek a kárfelelősség viselése körben kötnek megállapodást. A szigorítás nem jelent teljesen objektivizált felelősséget, de a szigorítás irányának törekvése a hazai bírói gyakorlat és a nemzetközi megoldások figyelembe vételével indokolható.

A magánjogban a kártérítési felelősség a teljes kártérítés elvére épül, annak korlátozása a kivételes szabályozási körbe esik, amely egyaránt igaz a deliktuális és kontraktuális felelősség esetén is. A teljes kártérítés talaján áll a BGB<sup>26</sup> és az angol jog is. Az angol jogban gyakran használják a teljes kártérítést az in integrum restitutio szinonimájaként. Ez az elnevezés némileg zavart keltő, elsősorban a kontinentális jogrendszerek jogászainak, hiszen a teljes kártérítés az angolszász joggyakorlatban szinte soha nem az eredeti állapot helyreállításával, hanem kártérítés megfizetésével történik.<sup>27</sup> Általánosan elfogadott jogelv mind a kontinentális, mind pedig a common law országokban, hogy a kártérítés soha nem eredményezheti a károsult megbüntetését. Más szavakkal, a kártérítésnek az elszenvedett kárral és nem pedig a kárt okozó vétkességének fokával kell összhangban állónak lennie.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Az az érték, amellyel a károsult vagyona akkor gyarapodott volna, ha a károsító magatartás nem következik be. Elmaradt haszon, elmaradt munkabér, vagy más elmaradt jövedelem. Ebbe a körbe tartozik a rendszeres jövedelem elmaradásából származó kiesés, illetve a baleseti járadék.

<sup>25</sup> Ptk. 6:143. § „Aki a szerződés megszegésével a másik félnek kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a szerződésszegést ellenőrzési körén kívül eső, a szerződéskötés időpontjában előre nem látható körülmény okozta, és nem volt elvárható, hogy a körülményt elkerülje vagy a kárt elhárítsa.”

<sup>26</sup> BGB 249. § „Az a személy, aki kártérítéssel tartozik, azt a helyzetet köteles létrehozni, amelyik akkor létezne, ha a felelősséget kiváltó körülmény nem következett volna be.”

<sup>27</sup> SZABÓ Marcel: *A jóvátételi cikkek kodifikációja az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságában*. Budapest, 2003, 6.p. Forrás (2012.07.14.):

[http://www.jak.ppk.hu/tanszek/doktori/letolt/szm\\_doktert.pdf](http://www.jak.ppk.hu/tanszek/doktori/letolt/szm_doktert.pdf)

<sup>28</sup> SZABÓ 2003, 12-13. p.

Az előreláthatósági<sup>29</sup> klauzula lehetőséget ad a következménykárok és az elmaradt haszon tekintetében azok mértékének korlátozására. Az előreláthatósági klauzula esetjogi alkalmazása széles mérlegelési lehetőséget biztosít a bírósági eljárás során. Az egyik fél által sem előrelátható károk kockázata ugyanakkor a károsultnál marad, ez nem az előreláthatósági klauzula alapján, hanem a kárveszélyviselés elvének következményeként. A bírói gyakorlat a teljes kártérítés elvének korlátozását általában a bizonyítottság hiány vagy az okozati összefüggés hiányára alapítottan alkalmazta. A adekvát kauzalitás elvének figyelembe vételével vagy az ok okozati kapcsolat lazaságára vagy annak távolságára hivatkozással került sor a mértékletes kár megállapítására. Ez a deliktuális felelősségi alakzatok esetében is helytálló, sőt a környezetjogi felelősség körében fellépő szennyező tevékenységek kárkövetkezményeinek megállapítása során erőteljesen korlátozó elemként értékelhető.

A kártérítés mértékének megállapításakor a bíróságok ítélkezési gyakorlata mérlegelésen alapul a tekintetben, hogy mely felmerülő károk tekintetében állapítható meg kártérítés, minden a károkozó magatartással összefüggésben, vagy azoknak csak meghatározott köre vonatkozásában. Mennyire nyújtható a kártérítési terület a felmerült kártételek esetében? A Ptk. a teljes kár megtérítésnek elvét rögzíti. A bírósági gyakorlatban azonban a kártételek sorának határt szabnak az okozatossági és a bizonyítottsági szabályok. A Ptk. javaslat a bírósági ítélkezési gyakorlatot elősegítve rögzíti, hogy nem állapítható meg okozati összefüggés azzal a kárral kapcsolatban, amelyet a károkozó nem látott előre és nem is kellett előre látnia. Az okozatossági láncolatra telepítve oldja fel a problémát a javaslat az előreláthatósági szabály beépítésével. Azt azonban meg kell jegyeznünk, hogy az továbbra is bírósági mérlegelési kérdés, hogy melyek az előreláthatóság szempontjai az adott történeti tényállás tükrében. A jogsértéssel túl távoli kapcsolatban lévő károk után járó követeléseket visszautasító bíróságok gyakran hivatkoztak a francia polgári jognak a közvetett kár néven ismert elvére, és az angol polgári jog előreláthatóság vagy adekvát kauzalitás doktrínájára.

A felelősség és a kártérítés mértékének korlátozása a magánjog komplex jogintézményének tekinthető, amely a teljes kártérítés elve alóli kivétel lehetősége. A felelősség korlátozhatóságának kérdése mind szerződéses, mind pedig a szerződésen kívüli felelősségi körben vizsgálandó kérdés. A kérdéskör a kockázatmegosztás elméletéből kiindulva és erre épülő kárfelszámítás szabályai alapján válaszolható meg. A felelősség korlátozása a bírói méltányosság lehetőségével érvényesíthető.<sup>30</sup> A korlátozhatóság kérdése az előreláthatósági kritériumok alapján ragadhatók meg, célszerűségi és ésszerűségi elvek figyelembevételével.

---

<sup>29</sup> Ptk 6:144. § (2) bekezdés, 6:518. §, 6:519. §

<sup>30</sup> NOCHTA 2012, 121. p. Eörsi Gyula álláspontja szerint: „a közvetett kár megítéléséhez az okozati láncolat megléte csupán előfeltétel, mégpedig mellőzhetetlen feltétel. Ha ez fennáll, még kérdéses lehet, hogy a kárkövetkezményt még relevánsnak lehet-e tekinteni. Az okozati összefüggés önmagában nem feltétlenül elegendő ahhoz, hogy a közvetett kárt megítéljék. A felelősség megállapítását az dönti el, hogy a bíróság indokoltan tartja-e a marasztalást, vagy sem. Ehhez a döntéshez keres határozatának indoklásában olyan jogi fogószót, mint az adekvát kauzalitás, az előreláthatóság, a szerves kapcsolat, az élet általános kockázata, a károkozó rizikója ... stb. Ezekkel jobbra csak álkritériumokat fogalmaznak meg, amelyek nem a döntést segítik, hanem legitimizálják azt.” Ptk. Kommentár 923. p.



A felelősség korlátozásának módja lehet a kárkompenzáció mértékének a meghatározásával, de lehet a kártérítési szankciók hatóköri szűkítésének lehetőségével. Míg az előbbi esethez az előreláthatósági klauzula kapcsolódik, addig az utóbbi körben a felelősség kizárásának és korlátozásának jogszabályi lehetősége tartozik. A szándékosan okozott, továbbá emberi életet, testi épséget vagy egészséget megkárosító szerződészegésekért, magatartásokért való felelősséget korlátozó vagy kizáró szerződési kikötés semmis.<sup>31</sup>

Többek közös károkozásának szabályait kell alkalmazni abban az esetben, ha többen közösen okoznak kárt, valamint akkor is, ha a kárt több, egyidejűleg kifejtett magatartás közül bármelyik önmagában is előidézte volna, továbbá akkor is, ha nem állapítható meg, hogy a kárt melyik magatartás okozta.<sup>32</sup> Ezek az analóg szabályok bevezetése azt is eredményezi, hogy olyan személyek is helytállni kötelesek, akik az okozatossági alapon nem vettek részt a kár okozásában. A környezeti károk megtérítésének lehetőségét a Ptk. Javaslat ezen szabályanyaga is nagymértékben megteremti. A személyi felelősség többes telepítése hatékonyabban hozzájárulhat a környezeti károk megtérítésének potenciális feltételéhez. Az egyetemlegességi szabálytól eltérően – de a Ptk. Javaslatban rögzített feltételekkel – is megállapíthatja a bíróság többek károkozása esetén a felelősségelhárítást. Az egyetemlegesség mellőzése esetén a károkozók felróhatóságuk arányában, ennek hiányában közrehatásuk arányában, ennek megállapíthatatlansága esetén egyenlő arányban marasztalhatók. Ez a szabály irányadó a károkozók és a károsult viszonylatában is. A károkozók egymás közötti kárviselésének szabályai szintén elsősorban a felróhatóságon, másodsorban a közrehatás alapján, harmadsorban egyenlő arányok szerint állnak fenn.

Konceptcionális változás a kártérítés módjának a meghatározása.<sup>33</sup> A jelenleg hatályos Ptk. fő szabályként az in integrum restitutio-t állapítja meg a kár pénzben vagy természetben való megtérítésének lehetősége mellett. Ez utóbbi két lehetőség azonban csak akkor alkalmazható, ha az eredeti állapot helyreállítása nem volt lehetséges vagy ha azt a károsult alapos okból nem kívánta. A Javaslat a pénzben való megtérítésére helyezi a hangsúlyt, kivéve, ha a természetben való megtérítést az eset körülményei indokolják. Az eredeti állapot helyreállítására való utalást mellőzi a Javaslat, azzal az indoklással, mely szerint a károkozó közreműködése hiányában az eredeti állapot helyreállítása általában nem kényszeríthető ki.<sup>34</sup>

Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslatában<sup>35</sup> nem szerepel a környezeti károkért való felelősség szabályanyaga, amely a korábbi (2009) koncepcióhoz képest visszalépésnek tekinthető és hiányosságként róható fel. Ennek ellenére a Javaslat fenntartja és beépíti a Ptk-ba az atomkárokra illetőleg a termékfelelősségre vonatkozó

---

<sup>31</sup> Ptk. 6:153. §, 6:523.§

<sup>32</sup> Ptk. 6:521. §

<sup>33</sup> *Már a Tizenkettő táblás Törvény is két fajta lehetőséget kínál föl a jogsértett személynek. Vagy tegye meg ő is ugyanazt a fizikai, testi károkozást-csonkítást, amelyet neki kellett elszenvednie, vagy pedig elégedjen meg a kártérítés formájában nyújtott jóvátétellel.* Forrás: ZLINSZKY János: *A tizenkettő táblás törvény töredékei.* Budapest, 1995, Nemzeti Tankönyvkiadó, 26. p.

<sup>34</sup> VÉKÁS Lajos (szerk.): *Az új Polgári Törvénykönyv Bizottsági Javaslatára magyarázatokkal.* Budapest, 2012, Complex Kiadó, 511. p.

<sup>35</sup> Uo.

szabályozást. A korábbi környezeti kár meghatározás ugyanakkor progresszívnek tekinthető, amely a környezeti kárt egzakt módon definiálta.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Unikális rendelkezés értelmében (2009, V. könyv 5. rész IV. fejezet): Aki környezeti kárt és sérelmet okoz, ezért felelősséggel tartozik. Mentésülési ok a tevékenységi körön kívül eső elháríthatatlan ok által kiváltott baleset illetőleg a károsult elháríthatatlan magatartása. Környezeti kár a környezet igénybevételével illetőleg terhelésével járó tevékenységgel vagy mulasztással másnak a halála, testi sérülése vagy egészségkárosodás folytán vagy egyébként okozott tényleges kár, elmaradt haszon, továbbá a károkozás felszámolásával és eredeti állapot helyreállításával felmerült indokolt és ésszerű költség és kiadás, a környezeti állapot és minőség hátrányos megváltoztatásából eredő illetve a társadalom annak csoportja vagy az egyének életkörülményeinek romlásában kifejeződő általános kár.

# Környezetvédelem és az emberiség közös öröksége: gyakorlati problémák a sarkvidékek térségében

Csatlós Erzsébet\*

## 1. Az emberiség közös örökségének koncepciója

Az emberiség közös örökségének jogintézménye 1967-ben jelent meg a nemzetközi jog palettáján elsősorban annak biztosítása érdekében, hogy a tengerfenék erőforrásait ne csak egyes kivételes – elsősorban anyagi és földrajzi – helyzetben lévő államok élvezzék, hanem a fejlődő és a tengerparttal nem rendelkező államok is.<sup>1</sup> Jelenleg mindössze két terület, a tengerfenék,<sup>2</sup> illetve a világűr<sup>3</sup> esik ezen kategória alá, és még a fogalmi elemeinek jelentése is zavaros. Az 1982-es tengeri jogi egyezmény rendelkezik legrészletesebben annak jellegéről, és 4 fő pontban jelöli meg a lényegét.

1. Egyetlen állam sem igényelhet vagy gyakorolhat szuverenitást vagy szuverén jogokat a tengerfenék vagy erőforrásai valamely része felett. Sem szuverenitásra vagy szuverén jogok gyakorlására vonatkozó ilyen igény vagy azok gyakorlása, sem az ilyen kisajátítás nem ismerhető el.<sup>4</sup>
2. A tengerfenék erőforrásai feletti minden jogot az emberiségre mint egészre ruháznak, amelynek nevében egy közös kezelő szerv, a Nemzetközi Tengerfenék Hatóság (*International Seabed Authority – ISA*) cselekszik.<sup>5</sup>
3. A tengerfenék erőforrásait és annak hasznait az emberiség között egyenlően kell felosztani.<sup>6</sup> Ez nem azt jelenti, hogy nem lehet kiaknázni a hasznokat, hanem csak azt, hogy közös kezelőszervezeten keresztül lehet azt megtenni.
4. Az államok tengerfenékekkel kapcsolatos magatartása a béke fenntartása a biztonság és a nemzetközi együttműködés és kölcsönös egyetértés érdekében gyakorolható.<sup>7</sup>

---

\* dr. jur. Csatlós Erzsébet, PhD, tudományos segédmunkatárs, Szegedi Egyetem ÁJK

<sup>1</sup> GUNTRIP, Edward: The Common Heritage of Mankind: an Adequate Regime for Managing the Deep Seabed? *Melbourne Journal of International Law*, 2003/4, 3-4. p.

<sup>2</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea Montego Bay, 10 December 1982. 1833 U.N.T.S. 3. [UNCLOS] 136. cikk.

<sup>3</sup> Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies [Moon Treaty] 5 Dec., 1979, 1363 UNTS 3. 13. cikk.

<sup>4</sup> UNCLOS 137. cikk (1)

<sup>5</sup> UNCLOS 137. cikk (2).

<sup>6</sup> UNCLOS 137. cikk (3); 140. cikk.

<sup>7</sup> UNCLOS 138. cikk; 141. cikk.

A koncepció egyik velejárója azonban a környezetvédelem irányába mutat: tekintettel arra, hogy a hatálya alatt álló területeken sokáig gyakorlatilag gazdasági tevékenység még a közös elvek mentén sem zajlott, így az ökoszisztéma is védve volt annak káros hatásaitól. A technikai fejlődés nyomán felgyorsult kontinentális talapzati kiaknázások miatt azonban az 1980-as évek elejétől kezdődően már kifejezetten környezetvédelmi eszközként kezdtek hivatkozni az emberiség közös örökségére, mint jogi eszközre.<sup>8</sup>

Másrészt nem szokás emlegetni, azonban a tengerfenékekkel kapcsolatos tevékenységek keretében a tengeri környezetvédelem érdekében tett lépést, amely a kitermelés engedélyezésével függ össze. A részletszabályokat a Nemzetközi Tengerfenék Hatóság jogosult elfogadni a part és a tengeri környezet ökológiai egyensúlyát befolyásoló veszélyek ellenőrzése, valamint a természeti erőforrásainak megőrzése és védelme, a tengeri közeg flórájában és faunájában okozott kár megelőzése érdekében, különös figyelmet fordítva a fúrás, kotrás, talajkitermelés, hulladékeltávolítás, létesítmények, csővezetékek és a tevékenységhez kapcsolódó más berendezések építése, üzemeltetése, fenntartása és működtetése veszélyeire.<sup>9</sup>

Az utóbbi időben elsősorban az Északi-sarkvidéken a kontinentális talapzat felosztása iránt indult verseny miatt került előtérbe annak lehetősége, hogy vajon nem lenne-e célszerű a különösen érzékeny ökoszisztéma miatt felhagyni a versennyel, és az emberiség közös örökségként kezelve eleve megakadályozni a kiaknázásokat. Az Antarktisz esetén hasonló a helyzet azzal a különbséggel, hogy a 60. szélességi körtől délre közös kezelés alatt áll a terület, ahol közös akaratból, elsősorban környezetvédelmi indíttatásból odázták el a terület kiaknázását.

A tanulmány annak feltárására tesz kísérletet, hogy az emberiség közös öröksége, mint nemzetközi jogi kategória milyen kihívásokkal néz szembe a sarkvidékeken, és hogy ennek fényében mennyire lehet alkalmas környezetvédelmi célú eszköznek.

## 2. A Nemzetközi Tengerfenék Hatóság és a környezetvédelem

A Nemzetközi Tengerfenék Hatóság 1994-ben jött létre,<sup>10</sup> mint az állami szuverenitáson kívül eső területek közös kezelőszerve, sokáig ugyanis a technikai fejlettség szintje miatt nem is volt szükség a tevékenységére. Jelenleg is mindössze 11, egyenként 15 éves periódusra vonatkozó kiaknázási szerződés van hatályban, amelyből kilenc a Clarion-Clipperton-zónára vonatkozik, egy a Közép-Indiai-óceánra, egy pedig Dél-Nyugat-Indiai Hátság területére, a szerződő felek köre származási országot tekintve pedig igen változatos.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> BASLAR, Kemal: *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*. The Hague, 1998, Martinus Nijhoff Publishers, 277. p.

<sup>9</sup> UNCLOS 145. cikk.

<sup>10</sup> Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982, New York, 28 July 1994. 1836 UNTS 3.

<sup>11</sup> Két kínai vállalat, egy bolgár-cseh-kubai-lengyel-orosz-szlovák közös projekt, valamint Oroszország, a Koreai Köztársaság (Dél-Korea) Japán, Franciaország, India, Németország, Nauru és

Az 1994-es, a tengerjogi egyezményt módosító egyezményt 160 állam írta alá, és ebből csak 18 nem erősítette meg, arról viszont vita van, hogy vajon lehet-e szokásjognak tekinteni a joghatóságára vonatkozó szabályokat, vagy sem. A szervezetben, vagyis a 36 tagú, Tanács nevű főszerződésben 12 olyan állam ül, akik a cél szempontjából a legnagyobb gazdasági potenciált képviselik, míg a többség, 18 állam, az egyenlő földrajzi eloszlás elvének biztosításával van jelen, feltéve, hogy mindegyik földrajzi régióból legalább 1 tagot megválasztanak. Ezen rendelkezés alkalmazásában a földrajzi régiók: Afrika, Ázsia, Kelet-Európa (szocialista), Latin-Amerika, Nyugat-Európa és egyéb. Ezen felül 6 tagot azok közül a fejlődő államok közül választanak, amelyek különleges érdeket képviselnek: a nagy népességgel rendelkező államok, a tengerparttal nem rendelkező vagy földrajzilag hátrányos fekvésű államok, amelyek a tengerfenékről származó ásványosztályok legnagyobb importőrei, vagy ezeknek potenciális termelői, valamint a legkevésbé fejlett államok.<sup>12</sup> Mivel a Hatóság hozza a döntéseket, így az összetétel nyomán leképeződik az emberiség.

De mi a helyzet a környezetvédelemmel? Ennek szabályozását az UNCLOS a Nemzetközi Tengerfenék Hatóságra bízta, amely a kiaknázási szerződések megkötésénél figyelemmel van arra, hogy megfelelő környezetvédelmi szabályok birtokában kezdjék meg azokat.<sup>13</sup> A szabályozás miatt a szerződő fél már a kiaknázási pályázat során köteles részletes környezetvédelmi hatásvizsgálatot és tervet készíteni, a munkálatok során pedig a kiaknázási szerződés szigorú, a *riói deklaráció* nyomán a megelőzés szabályainak megfelelő rendelkezéseket betartani.<sup>14</sup> A felelősségi kérdések miatt akár állami cég, akár magánszervezet, vagy természetes személy a szerződő fél, elengedhetetlen, hogy egy vagy több állam (*sponsoring State*) támogatása alatt álljon, amelynek tényét az állam(ok) deklarációban rögzíti.<sup>15</sup> Azt azonban nem szabad elfelejteni, hogy az emberiség közös örökségeként aposztrofált tengerfenéken való igazgatás és ellenőrzés nem elsősorban környezetvédelmi, hanem a gazdasági célú, és emellett igyekszik gondoskodni arról, hogy a környezet lehetőleg ne károsodjon, és a fenntartható fejlődés biztosított legyen.<sup>16</sup> A rezsim tehát nem elsősorban környezetvédelmet szolgál, hanem közös hasznosítást és a közös profitelosztást.

---

Toga is képviselteti magát a tengerfenék kiaknázásában. Lásd: International Seabed Authority Handbook 2012. 31. p. Forrás (2012.08.19.):

<http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Handbook/HB2012.pdf>

<sup>12</sup> UNCLOS 161. cikk (1).

<sup>13</sup> Lásd: Protection of the Seabed Environment. Forrás (2012.08.29.):

<http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Brochures/ENG4.pdf>

<sup>14</sup> Regulations on Prospecting and Exploration for Polymetallic Nodules in the Area (a továbbiakban Mining Code). Forrás (2012.09.12.):

<http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Regs/MiningCode.pdf> R. 31 (4)

<sup>15</sup> Mining Code R. 11.

<sup>16</sup> UNCLOS 160-162. cikk.

### 3. A sarkvidékek környezete és a védelem szükségessége

A hóval borított jégtakaró a napsugárzás 85-90%-át, míg a nyílt vízfelszín mindössze 10%-ot ver vissza. Így egyre több a víz, az elnyelt napsugárzás pedig tovább fokozza a jégolvadást, amittől megemelkedik a vízfelszín, és megváltozik az áramlatok mozgására is. A klímaváltozás ezeken a területeken tehát többet jelent, mint pusztán időjárás-változást.<sup>17</sup> A jégpáncél visszahúzóásával a vízi közlekedés egyre nagyobb hangsúlyt kap, a halászati lehetőségek bővülnek, a kontinentális talapzat ásványkincseinek kiaknázása pedig szintén elérhetővé válik a közeljövőben, hiszen például a világ eddig fel nem tárt kőolaj- és földgázkészleteinek 25%-át az Arktisz rejteli.<sup>18</sup> Becslések szerint a világ kőolaj- és földgáz-felhasználásának 40%-át 2015-re már az *offshore* kiaknázások fogják adni, ez a ráta pedig a jégtakaró olvadásával csak emelkedni fog, hiszen megszűnik majd a munkálatokat akadályozó természetes akadály.<sup>19</sup> A kiaknázás, valamint a megnövekedett hajóforgalom egyúttal magával vonja az olajszennyezés veszélyét. Az sem elhanyagolható tény, hogy a kitermelések során keletkező metán hozzájárul a felmelegedéshez, a felmelegedés pedig tovább könnyíti a kitermelési munkálatok lebonyolítását.<sup>20</sup>

A jeges környezet megnehezíti és meghosszabbítja a lebontási folyamatokat.<sup>21</sup> Átlagos körülmények között a vízbe ömlött olaj 50%-a az első héten elbomlik, az extrém időjárási viszonyok között viszont ez az időszak azonban akár 50 évre is kitolódhat,<sup>22</sup> ezt támasztja alá az *Exxon Valdez* 1989-es balesete is,<sup>23</sup> amelynek az olajából még a mai napig is bőven találhatóak nyomok az alaszakai partoknál.

A sarkvidékek környezet számára tehát a legnagyobb veszélyt a kontinentális talapzat kiaknázása jelenti.

---

<sup>17</sup> Lásd FRENCH, Duncan – SCOTT, Karen: International Legal Implications of Climate Change for the Polar Regions: Too Much, Too Little, Too Late? *Melbourne Journal of International Law*, 2009/10, 631-654. p.

<sup>18</sup> OSHERENKO, Gail – YOUNG, Oran R.: *The Age of the Arctic: Hot Conflicts and Cold Realities*. Cambridge, 1989, Cambridge University Press, 45. p.

<sup>19</sup> THEOLOGITIS, Dimitrios: The EU Perspective for Energy and Maritime Transport. Speech at Conference „Common Concern for the Arctic, Ilulissat, Greenland, 9 September 2008. Forrás (2012.08.14.):

[http://www.norden.org/sv/publikationer/publikationer/2008-750/at\\_download/publicationfile](http://www.norden.org/sv/publikationer/publikationer/2008-750/at_download/publicationfile) 113. p.

<sup>20</sup> KURLANTZICK, Joshua: What Lies Beneath. *The American Prospect*, November 2006, 30. p.

<sup>21</sup> Arctic Oil Activity Seen Up, Eco-Risks Loom, 2008. Forrás (2009.05.25.): <http://www.planetark.com/dailynewsstory.cfm/newsid/46546/story.htm>

<sup>22</sup> SCHACTER, Oscar — SERWER, Daniel: Marine Pollution and Remedies. *AJIL*, 65 1971/84, 89. p.

<sup>23</sup> Az Arktisz történetének első olajkatasztrófájára 1989-ben került sor, amikor az alaszakai partoknál egy hatalmas olajtanker, az Exxon Valdez elsüllyedt, a 200 millió liternyi rakománya pedig a a tengerbe ömlött, közvetlenül beborítva ezzel egy 28.000. km<sup>2</sup>-es területet. CURL, H. – BARTON, K. – HARRIS, K.: *Oil Spill Case Histories 1967-1991. Summaries of Significant U.S. and International Spills*. National Technical Information Service Report No. HMRAD 92-11., Alexandria, 1992, 80-86. p.

## 4. Az emberiség közös öröksége a sarkvidékeken: a tengerfenék

A kontinentális talapzat az alapvonalától, számított 200 tengeri mérföldön belül a parti állam egyoldalú aktusával megvonható.<sup>24</sup> Amennyiben a parti állam 200 tengeri mérföldön túl is igényt tart a kontinentális talapzat feletti kizárólagos állami jogosítványokra, akkor ezen rész tekintetében a határookra vonatkozó információt a parti állam a méltányos földrajzi részvétel alapján felállított Kontinentális Talapzat Bizottságnak (*Commission on the Limits of Continental Shelf – CLCS*) köteles benyújtani.<sup>25</sup> A CLCS szerepe kulcsfontosságú, ugyanis kizárólag annak eljárása nyomán lehet élni az 1982-es tengerjogi egyezmény [*United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS*] cikke által kínált lehetőséggel, és 200 tengeri mérföldön túli kontinentális talapzat részekre is kiterjeszteni a külső határokat.<sup>26</sup> Ezzel ellentétes nézetek szerint azonban tény, hogy a kontinentális talapzat a szárazföldi terület természetes meghosszabbítása, és ez független mindenféle távolsági limittől. Ha CLCS előtt nem csak az UNCLOS részes államai indíthatnák eljárást,<sup>27</sup> az sem változtatna viszont azon, hogy a nem részes államok nem az UNCLOS 76. cikke alapján terjesztik ki az uralmukat, így az általuk kijelölt – akár a CLCS által adott javaslatnak megfelelő – külső határok a 76. cikk 8. pontja alapján nem lesznek véglegesnek és kötelezőnek tekintendők.<sup>28</sup>

### 4.1. Tengerfenék az Arktiszon

Az Arktisz területén már javában zajlik az eljárás, amellyel a kontinentális talapzat külső határait vonják meg, már csak Kanada és az USA hiányzik azon államok sorából, akik még nem adtak be kérelmet,<sup>29</sup> amelyre az adott állam vonatkozásában az UNCLOS

---

<sup>24</sup> JARES, Vladimir: The Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles: the Work of the Commission on the Limits of the Continental Shelf and the Arctic. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2009/42, 1265. p.

<sup>25</sup> UNCLOS II. jegyzőkönyv; KUNOY, Bjorn: A New Arctic Conquest: the Arctic Outre Continental Margin. *Nordic Journal of International Law*, 2007/76, 466. p.

<sup>26</sup> WOLFRUM, Rüdiger: The Outer Continental Shelf: Some Considerations Concerning Application and the Potential Role of the International Tribunal for the Law of the Sea, Presentation at 73rd Biennial Conference of the International Law Association, Rio de Janeiro, Brazil, 21 August 2008. 5-6. p.; Forrás (2011.10.03.): [http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/statements\\_of\\_president/wolfrum/ila\\_rio\\_210808\\_eng.pdf](http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/statements_of_president/wolfrum/ila_rio_210808_eng.pdf)

<sup>27</sup> Az eljárási szabályok általános jelleggel a parti államot (*coastal State*) jelölik meg a beadvány előterjesztésére jogosultat, és nem az UNCLOS-ban részes állam terminológiáját használja, viszont kifejezetten az UNCLOS adott állam vonatkozásában kezdődő időbeli hatályát jelöli meg a beadvány betérjesztésére rendelkezésre álló időtartam kezdeteként, és ilyen dátummal nyilvánvalóan csak az egyezményben részes állam rendelkezik. Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf, Twenty-first session, 17 March-18 April 2008, UN Doc. CLCS/40/Rev.1. (Rules of Procedure) 45. pont.

<sup>28</sup> WOLFRUM 2008, 7. p.

<sup>29</sup> Az eddig beérkezett, illetve elbírált igényekről lásd: Submissions, through the Secretary-General of the United Nations, to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, pursuant to article

hatálybalépésétől számított 10 éven belül van lehetőség, amelyet azonban a gyakorlat igen tágan értelmez.<sup>30</sup> A probléma azzal van, hogy amíg nincsenek kijelölve az állami szuverenitás külső határai, addig nem lehet meghatározni a tengerfenék kiterjedését, és így az emberiség közös örökségének tárgyát sem. Ez főként az USA miatt érdekes kérdés, hiszen nem részese az UNCLOS-nak.<sup>31</sup> 2007. október 31-én a Szenátus külügyi bizottsága támogatását adta ahhoz, hogy a Szenátus ratifikálja az UNCLOS-t, mivel ennek hiányában a potenciális kontinentális talapzat iránti igényeinek sem lehet jövője, ráadásul a Nemzetközi Tengerfenék Hatóságnak sem lehet a tagja.<sup>32</sup> Az USA azonban jelentős kontinentális talapzati igényekkel rendelkezik az Arktiszon, amelyet azonban tradicionálisan a Truman deklarációra alapít.<sup>33</sup> Kérdés, hogy ha elhatárolásra kerül a sor, ki lehet-e zárni az UNCLOS 76. cikkének szokásjogi alapon való érvényesülését a Truman deklarációban lefektetett, és az 1958-as kontinentális talapzatról szóló egyezményben – amelynek az USA is részese – foglalt szabállyal szemben.<sup>34</sup>

## 4.2. Tengerfenék az Antarktiszon

A tengeren gyakorolt szuverenitás jogalapját a földrajzi összefüggés elvének nyomán kétséget kizáróan a parti állam szárazföldön gyakorolt jogaiból vezetik le. Azok az államok, amelyek területi igényvel léptek fel az Antarktiszon úgy vélik, hogy a nem igényelt szektoron kívül mindenhol van parti tenger is.<sup>35</sup> Ez már csak azért is hibás felvetés, mert a parti tenger államterületnek minősül, és mivel az Antarktiszon nincs állam, így kizárt, hogy a szárazföldet övező tengeri sáv ekként minősülhetne. A később kialakult *kizárólagos gazdasági övezet* kérdésében azonban megoszlanak az álláspontok:

---

76, paragraph 8, of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982. Updated on 15 June 2012. Forrás (2012.08.20.):

[http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/commission\\_submissions.htm](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm)

<sup>30</sup> Lásd Decision regarding the date of commencement of the ten-year period for making submissions to the Commission on the Limits of the Continental Shelf set out in article 4 of Annex II to the United Nations Convention on the Law of the Sea (29 May 2001). UN Doc. SPLOS/72. a) pont; KUNOY, Bjorn: The 10 Year Time Frame to Disputed Areas. *Ocean Development & International Law*, 2009/40, 132. p.

<sup>31</sup> BROWNE, Marjorie A.: The U.N. Law of The Sea Convention and The United States: Developments Since October 2003, *CRS Report for Congress*, Oct. 31. 2007/4. Forrás (2011.01.29.): <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21890.pdf>; RICHARDSON, Elliot L.: Power, Mobility and the Law of the Sea. *Foreign Affairs*, 58 1980/4, 902-919. p.; MCDORMAN, Ted L.: Global Ocean Governance and International Adjudicative Dispute Resolution. *Ocean & Coastal Management*, 2000/43, 259. p.

<sup>32</sup> BROWNE 2007, 6-8. p.; ISTEAD, Kathryn: Sovereignty in the Arctic: an Analysis of Territorial Disputes & Environmental Policy Considerations, *Journal of Transnational Law & Policy*, 18 2009/2, 364. p.

<sup>33</sup> ISTEAD 2009, 365. p.

<sup>34</sup> Az USA 1958. szeptember 15-én írta alá, és 1961. április 12-én ratifikálta. Status of Treaty. Forrás (2011.09.10.):

[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSO&tabid=2&mtdsg\\_no=XXI-4&chapter=21&lang=en#Participants](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSO&tabid=2&mtdsg_no=XXI-4&chapter=21&lang=en#Participants)

<sup>35</sup> JESSUP, Philip C.: Sovereignty in Antarctica. *AJIL*, 1947/41, 118. p.; JOYNER, Christopher C.: The Exclusive Economic Zone and Antarctica. *Virginia Journal of International Law*, 21 1981/4, 724. p.



akiknek lenne területi igényük, azok szerint a kizárólagos gazdasági övezet megvonása nem minősül az Antarktisz Szerződés IV. cikke szerinti új igénynek,<sup>36</sup> míg mások szerint annak minősül, így jogilag nem lehetséges annak kijelölése és megvonása.<sup>37</sup> Az UNCLOS szerint a parti állam egyoldalú aktussal, egy egyszerű nemzeti jogalkotási termékkel deklarálhatja a kizárólagos gazdasági övezet létét, és az USA kivételével az Antarktisz szerződésben részes államok az UNCLOS-nak is részesei.<sup>38</sup> Más kérdés, hogy mára már a szokásjog elemévé vált a kizárólagos gazdasági övezet létjogosultsága, bár nincs rá példa, hogy államterületnek nem minősülő térség esetében hogyan is alakul a kijelölése, illetve a határok esetleges megvonása, ahogy a parti tenger, mint államterületként elismert tengerrész esetében sincs erre irányuló gyakorlat. Ez – hogy az Antarktisznak tulajdonképpen nincsenek hivatalosan deklarált tengerjogi zónái – több nehézséget is okoz a gyakorlatban.<sup>39</sup>

Az Antarktisz környékén szárazfölddel rendelkező államok tengerjogi övezetei átfedésbe kerülhetnek az Antarktiszéival, és nem tisztázott, hogy kivel is kellene tárgyalni a közös határ miatt.<sup>40</sup> A kontinentális talapzat és annak külső határainak megvonása tekintetében az 1959-es egyezmény IV. cikke ugyan igénymoratóriumot hirdetett, de a kontinentális talapzathoz való jog *ipso iure* megilleti a parti államot, az nem jelentheti az igények megnövekedését. A probléma az, hogy parti államról az Antarktisz esetén nem beszélhetünk, tekintettel arra, hogy ott nincs államterület, viszont mind a hét potenciális igénylő<sup>41</sup> részese az UNCLOS-nak, a 200 tengeri mérföldön túli igényeket pedig csak az

---

<sup>36</sup> 1. Jelen szerződés egyetlen rendelkezése sem értelmezhető úgy, hogy

(a) az bármely Szerződő Fél az Antarktiszra vonatkozó területi szuverenitással kapcsolatos korábban megerősített jogairól vagy igényeiről való lemondás;

(b) annak jelentése az Antarktisz területi szuverenitásához kapcsolódó bármely olyan jogalapjáról való lemondás vagy csökkentés, amely a területen végzett állami tevékenységen, vagy az ott tartózkodó állampolgárai tevékenységén alapulnak; vagy

(c) prejudikálják azon Szerződő Felek helyzetét, amelyek elismerik vagy sem más államok jogát vagy igényét az Antarktisz területi szuverenitása kérdésében.

2. Amíg az Egyezmény hatályban van, semmilyen tény vagy tevékenység nem szolgálhat alapul az Antarktiszon való területi szuverenitás iránti igény megerősítéséhez, támogatásához, vitatásához, vagy szuverén jogok létesítéséhez.

A Szerződés hatálya alatt az Antarktiszon való területi szuverenitásra irányulóan sem új igény, sem a fennálló igények kiterjesztésére nincs mód. The Antarctic Treaty, Washington, 1 December 1959. 402 UNTS 71. [AT]

<sup>37</sup> CONFORTI, Benedetto: Territorial Claims in Antarctica: A Modern Way to Deal with an Old Problem. *Cornell International Law Journal*, 1986/19, 251. p.

<sup>38</sup> Lásd: Az UNCLOS státusza. Forrás (2012.08.29.):

[http://www.un.org/Depts/los/reference\\_files/status2010.pdf](http://www.un.org/Depts/los/reference_files/status2010.pdf); Az Antarktisz Szerződési rendszer státusza. Forrás (2012.08.29.): [http://www.ats.aq/devAS/ats\\_parties.aspx?lang=en](http://www.ats.aq/devAS/ats_parties.aspx?lang=en)

<sup>39</sup> GOLITSYN, Vladimir: Balancing Sovereign Interests beyond National Jurisdictions. In: Berkman - LANG - WALTON - YOUNG (szerk.): *Science Diplomacy: 50th Anniversary Antarctic Treaty Summit*. Washington D.C., 2011, Smithsonian Institute, 53. p.

<sup>40</sup> Lásd SCOTT, N.: Managing Sovereignty and Jurisdictional Disputes in the Antarctic. The State of Sovereignty, 20th Anniversary Conference of the International Boundaries Research Unit, Durham, UK, 1-3 April 2009, 8. p. Forrás (2011.11.20.):

[http://www.dur.ac.uk/resources/ibru/conferences/sos/karen\\_scott\\_paper.pdf](http://www.dur.ac.uk/resources/ibru/conferences/sos/karen_scott_paper.pdf)

<sup>41</sup> Ezek az államok – Argentína, Ausztrália, Chile, Franciaország, Új-Zéland, Norvégia és az Egyesült Királyság – nem mondanak le a területi igényükről, és az egyezmény sem értelmezhető

UNCLOS adott államban való hatálybalépésétől számított 10 éven belül lehet betervezni a CLCS testületéhez. Abban az esetben ugyanis, ha az állam kifut ebből az időkeretből, akkor a kontinentális talapzatának külső határát automatikusan az UNCLOS 76. cikk (1) pontja alapján rögzítik, vagyis legfeljebb az alapvonalától számított 200 tengeri mérföldben.<sup>42</sup> Így a többi rész tengerfenékként a Nemzetközi Tengerfenék Hatóság kezelésébe kerül, mint az *emberiség közös öröksége*.<sup>43</sup> Jelenleg azonban ki jogosult esetleg eljárást indítani a CLCS előtt? A Konzultatív Gyűlésnek nincs szerződésalkötési jogosultsága, így nem részese az UNCLOS-nak, és nem is jogosult nemzetközi szervezetek előtt eljárni. Annak viszont nincs akadálya, hogy olyan döntést hozzon, amely felhatalmazza erre az érintett államokat. Az UNCLOS nem tiltja a csoportos igénybenyújtást, viszont a kontinentális talapzat definíciója feltételezi az államterület létét, hiszen a kontinentális talapzat nem más, mint az államterület meghosszabbítása, a CLCS pedig csak azt vizsgálja, hogy a 200 tengeri mérföldön túli igényelt terület annak a szerves része-e. Vajon egy ilyen döntés nem lenne ellentétes az Arktisz Szerződés IV. cikkével? Ezekre a kérdésekre nem ad választ az ATS, és a jogirodalom is csak találgatásokba bocsátkozik, hogy hogyan is alakul majd az Antarktisz jogi helyzete.<sup>44</sup>

A kontinentális talapzat külső határának megállapítása tehát több problémát is felvet, amire az Antarktisz Szerződésrendszer nem ad megoldást. Ki a parti állam az Antarktiszon? Van-e parti állama egyáltalán? És ki gyakorolja a szuverén jogokat az ATS területi hatályán?<sup>45</sup>

Az első Antarktisszal kapcsolatos kérdésben érdekelt állam Ausztrália volt, aki elkészítette a kontinentális talapzat külső, 200 tengeri mérföldön túli határainak megállapítása iránti kérelmet tartalmazó beadványát, amelynek szerves részét képezték olyan területe is, amelyek vonatkozásában a kontinentális talapzat már jóval az ATS területi hatálya alá tartoznak, vagyis a 60. szélességi kör alatt húzódnak.<sup>46</sup> A beadvány az Ausztrál Antarktisz Területet is tartalmazta, ám azt a kérést is, hogy a CLCS ne foglaljon állást a területhez tartozó kontinentális talapzat kérdésében, mivel azt területi vita alatt állónak minősítette az ausztrál kormány. Ennek ellenére az ausztrál beadványt éles

---

ügy, hogy arra lehetne következtetni, hogy felhagyjanak a területszerzési szándékkal, erre utal az AT IV. cikk 1. b) pontja. AUBURN, F. M.: *Antarctic Law & Politics*. London, 1982, Hurst, 147-54. p.

<sup>42</sup> Scientific and Technical Guidelines of the Commission on the Limits of Continental Shelf, UN. Doc. CLCS/11 of 13 May 1999. 2.2.4. cikk.

<sup>43</sup> VIDAS 2000, 206. p.

<sup>44</sup> ELFERINK, Alex G. Oude: The Continental Shelf of Antarctica: Implications of the Requirement to Make a Submission to the CLCS under Article 76 of the LOS Convention. *International Journal of Marine & Coastal Law*, 2002/17, 510. p.

<sup>45</sup> A CLCS nem vehet részt az államok közötti viták megoldásában, ajánlásaival nem is prejudikálhatja azt. Az Antarktisz esetében pedig a parti állam kérdése is nyitott, ráadásul ott van az angol, chilei és argentin szektort érintő területi vita, arról nem is beszélve, hogy ha teret engednénk az állami igényeknek a kontinensen, akkor nyilvánvalóan nem csak az eredeti hét igényrel bíró állammal kellene számolni. Rules of Procedure, Annex I. 5. cikk; MACNAB, Ron: The Case for Transparency in the Delimitation of the Outer Continental Shelf in Accordance with UNCLOS Article 76. *Ocean Development & International Law*, 2004/35, 11-12. p.

<sup>46</sup> Continental Shelf Submission of Australia. Executive Summary. 15 November 2004; 11-13. p. Forrás (2011.11.22.):

[http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/aus04/Documents/aus\\_doc\\_es\\_web\\_delive ry.pdf](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/aus04/Documents/aus_doc_es_web_delive ry.pdf)

kritikával illetve az USA, Oroszország, Japán, Hollandia, Németország és India is, akik felhívták a figyelmet az Antarktisz szerződés IV. cikkével való összhang hiányára.<sup>47</sup> Ezt követően Új-Zéland és az Egyesült Királyság is elkészítette részleges beadványát a déli területeik vonatkozásában, de az antarktisi kontinenst – és az azon igényelt területükhöz tartozó kontinentális talapzatot – mellőzték abból.<sup>48</sup>

A beadványok közül eddig csak az ausztrál kormányéval foglalkozott részletesen a CLCS. Az Antarktiszhoz tartozó kontinentális talapzat kérdését mellőzték, de ezen felül azokon a területeken is vonakodtak megállapítani a külső határt, ahol az átfedésbe kerül az Antarktisz körül képzeletben – hiszen hivatalosan nincsenek deklarált tengerjogi zónák a kontinens körül – megrajzolt 200 tengeri mérföldes sávval, viszont egészen eddig a vonalig elismerte az ausztrál igényeket.<sup>49</sup> Ennek megfelelően Ausztrália olyan kontinentális talapzatra vonatkozóan is gyakorol szuverenitást, amely az Antarktisi Szerződésrendszer területi hatálya alatt áll. Egyetlen állam sem kritizálta a CLCS állásfoglalásának ezen részét, így arra a következtetésre juthatunk, hogy az állami szuverenitás ilyen jellegű kiterjesztése nem ellentétes az 1959-es egyezményvel, vagy legalábbis egészen addig nem fog problémát okozni, ameddig a szuverenitás-gyakorlás csak névleges, és a kiaknázás tekintetében Ausztrália tartja magát az 1991-es madridi protokollban előírt időszakos moratóriumhoz, majd pedig annak szigorú szabályaihoz.

Normatív értelemben a kiaknázási moratóriumot bevezető, és a tevékenység szabályozását részletező madridi jegyzőkönyv<sup>50</sup> ellentmond az UNCLOS-nak, amely kimondja, hogy a nemzeti szuverenitáson kívül eső tengerfenék, tenger alatti terület csak békés célú használat tárgya lehet, amelyet a Nemzetközi Tengerfenék Hatóság felügyelete alatt ki lehet aknázni. Ezt a területet emberiség közös örökségeként szabályozza az UNCLOS.<sup>51</sup> Ezzel szemben az Antarktisz esetében elviekben – még – nincs állami szuverenitás alá eső kontinentális talapzat, tengerfenék. Itt kapcsolódnak be a döntéshozattal kapcsolatos problémák is, ugyanis az UNCLOS szerint a terület a Nemzetközi Tengerfenék Hatóság joghatósága alatt áll, az Antarktisi Szerződésrendszer (Antarctic Treaty System – ATS) szerint pedig a Konzultatív Gyűlés, a Bizottság, valamint a Környezetvédelmi Bizottság jogosult a területre nézve jogi szabályok kialakításában eljárni. Ha az UNCLOS XII. részében foglalt, a tengeri környezet védelmének általános kötelezettségéből indulunk ki, akkor igazolható az Antarktisi Szerződésrendszer környezetvédelemre és kiaknázásra

---

<sup>47</sup> A dokumentumok megtalálhatóak: Forrás (2012.08.28.):

[http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/submission\\_au.htm](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_au.htm)

<sup>48</sup> New Zealand Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf pursuant to article 76(8) of the United Nations Convention on the Law of the Sea. 19 April 2006.

Nagy Britannia a sok vitát okozó Falkland-szigetek körüli kontinentális talapzat esetében is benyújtotta beadványát, ennek kapcsán viszont még nem született meg a CLCS állásfoglalása. Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf pursuant to Article 76, paragraph 8 of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 in respect of the Falkland Islands, and South Georgia and the South Sandwich Islands. 11 May 2009. Forrás (2011.11.22.): [http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/gbr45\\_09/gbr2009fgs\\_executive%20summary.pdf](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/gbr45_09/gbr2009fgs_executive%20summary.pdf).

<sup>49</sup> Continental Shelf Submission of Australia, para. 53.

<sup>50</sup> Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty (Madrid Protocol) *ILM*, 30 1991, 1455. p.

<sup>51</sup> UNCLOS 136. cikk.

vonatkozó szigorúbb szabályrendszere, viszont az UNCLOS 311. cikkének (6) bekezdése azt is előírja, hogy a részes államok<sup>52</sup> egyetértének abban, hogy az *emberiség közös örökségének* a 136. cikkben meghatározott alapelve tekintetében nem alkalmaznak módosítást, valamint nem lesznek tagjai olyan megállapodásnak, amely ezt sérti. Ez a problémakör független attól, hogy esetleg magát az Antarktisz, mint kontinent és környékét, az emberiség közös örökségének lehet-e tekintetni vagy sem, hiszen ebben a cikkben a tengerfenékről van szó, amely az UNCLOS 136. cikke szerint *ipso iure* ennek tekintendő.<sup>53</sup>

Jelenleg azonban, ha az Antarktisz övező vízterület alatti általaj tengerfenékként emberiség közös örökségeként minősítjük, tehát úgy vesszük, hogy az Antarktisznak nincs saját kontinentális talapzata, mint tengerjogi zóna, akkor a fentebb leírtak fényében is kijelenthetjük: az 1991-es madridi jegyzőkönyv 7. cikke megsérti az UNCLOS azon rendelkezéseit, amelyek lehetővé teszik a tengerfenék kiaknázását, hiszen az előbbi minden ásványkincset érintő kereskedelmi célú kiaknázást tilt.<sup>54</sup>

### 4.3. Az emberiség közös örökségének elvei a tengerfenéken kívüli területeken

Az Arktiszon a szuverenitás kérdésében elmondható, hogy a szárazföldön kívüli tengerrészek a tengerjog szabályai szerint állnak állami uralom alatt, illetve zajlik az eljárás, amellyel a kontinentális talapzat külső határai is megvonásra kerülhetnek, így tulajdonképpen csak az ezen felül maradó tengerfenék esik majd az emberiség közös örökségének kategóriája alá. Nem így az Antarktisz, ahol ugyan igénymoratórium áll fenn a szárazföld feletti szuverenitás tekintetében, de még a tengerfenék területi hatálya is kérdéses. Mindenesetre az a tény, hogy a döntéshozó szerv tagjait, és azok jogait is aszerint különböztetik meg, hogy az adott államnak 1958 előtt álltak-e fenn területi igényei vagy sem, nem arra utal, hogy arról véglegesen lemondtak volna.<sup>55</sup>

Az erőforrások közös kezelése az Antarktiszon elviekben biztosított, azonban a történelmi előzmények birtokában ez kizárólag annak köszönhető, hogy környezetvédelmi kérdésekben való egyet nem értés miatt 1991-ben 50 éves moratóriumot vezettek be, viszont mivel a fő döntéshozó szerv, a Konzultatív Gyűlés is, már csak összetétele miatt sem az emberiség, hanem inkább az államok egy csoportjának, főként a területi igénnyel bírónak kedvez, így a gyakorlatban is valószínű ez a paradox helyzet csapódik majd le. Tekintettel arra, hogy az Arktiszon nincs közös szerv, ismerve egyes államok

---

<sup>52</sup> Az USA a legfőbb állam, amelyik nem részese az UNCLOS-nak, de az ATS összes egyezményének igen. Forrás (2012.01.19.): [http://www.ats.aq/devAS/ats\\_parties.aspx?lang=e](http://www.ats.aq/devAS/ats_parties.aspx?lang=e) és [http://www.un.org/Depts/los/reference\\_files/status2010.pdf](http://www.un.org/Depts/los/reference_files/status2010.pdf)

<sup>53</sup> VIDAS, Davor: *Emerging Law of the Sea Issues in the Antarctic Maritime Area: a Heritage for the New Century? Ocean Development & International Law*, 2000/31, 206. p.

<sup>54</sup> SCOTT 2009, 8. p.

<sup>55</sup> A konzultatív tagok (*Consultative Parties*) azok az államok, amelyek az Antarktisz Szerződést megkötötték, és azok, akik kutatást végeznek a területen. Ezzel szemben a nem konzultatív tagok (*non-Consultative Parties*) részt vesznek ugyan a Konzultatív Gyűlés ülésein, de a döntéshozatalban – szavazati jog hiányában – nem. Ezek az államok gyakran csak az 1959-es szerződésben részesek. AT IX. cikk 2.; AUBURN 1982, 147-54. p.

nyersanyagéhségét, bizton állítható, hogy hasonló rendelkezések nem fognak egyhamar napvilágot látni, hiszen még közös környezetvédelmi standardokban sem tudnak megállapodni. Az pedig, hogy a nyersanyag-versenyben a kizárólagos gazdasági jogokról bármely állam is lemondjon az egyébként neki járó kontinentális talapzaton, vagy akár egyéb területeken, kizárt.

Az Antarktisz – és a déli szélesség 60 szélességi fokától délre eső terület – demilitarizált zóna az Antarktisz Szerződés I. és V. cikke alapján. Az Arktisz ezzel szemben a hidegháború óta jelentős katonai támaszpontok otthona, és ez az utóbbi években csak fokozódott mind Kanada, mind az USA és Oroszország részéről.<sup>56</sup> Gyakorlatilag kizárt, hogy ezeket felszámolják, és demilitarizálnák a térséget.

## 5. Konklúzió

A sarkvidékek esetén hasznos lenne az emberiség közös öröksége elvének alkalmazása, ha megbékélünk a tudattal, hogy a területek gazdasági tevékenységek színhelyei, mert így legalább egységes környezetvédelmi előírások kerülnének érvényre, és egy kezelőszerv felügyelné a munkálatokat. Meglehetősen utópisztikus azonban az elképzelés, hogy ebbe az államok beleegyezzenek, főként, hogy jelenleg egyik területen sem lehet még azt se tudni, hogy a tengerfenék hol kezdődik, illetve végződik, ráadásul az Antarktiszon a kiaknázási moratórium környezetvédelmi szempontból sokkal hatékonyabb, mint bármilyen jól felügyelt gazdasági tevékenység. Ilyen kaotikus viszonyok között pedig nincs is értelme arról beszélni, hogy az emberiség közös örökségének rezsimjét miként lehetne alkalmazni a térség többi elemére. Egyelőre célratörőbb az emberiség közös gondjaként (*common concern for humanity*) szabályozni a területeket, ha nem is egy speciális közös kezelőszerv felügyelete alatt, de legalább – a közös jellemzők okán – közös környezetvédelmi elvek mentén.

---

<sup>56</sup> NGUYEN, Hanh-Kieu Florence: Security in the Arctic. *Défense nationale et sécurité collective*, February 2009, 36-44. p.

## A beruházás ösztönzés és a környezetvédelem\*

Erdős Éva\*

### 1. A beruházás ösztönzés adójogi korszakai és jellemzői

A nemzetközi tőkeáramlást, a külföldi működő tőke befektetéseket befolyásoló tényezők közül a külföldi beruházók elsősorban a választott ország gazdasági és piaci előnyeit és hátrányait veszik figyelembe. A külföldi befektetések védelmének legnagyobb garanciája az adott ország időtálló és kiszámítható jogrendszere, a jogi keretek stabilitása. A külföldi beruházók döntéseit a gazdaság tekintetében az alacsony munkabérű, de jó szaktudású munkaerő, a piac stabilitása és az alacsony adószint vagy jelentős adókedvezmények határozzák meg. Mindezeket a körülményeket próbálta biztosítani Magyarország a gazdasági és politikai rendszerváltást követően az 1990-es évek elején a külföldi működő tőke befektetőknek.

A beruházás ösztönzés hazai adójogi szabályozásának történetében több korszakot különíthetünk el, hazánk gazdasági fejlődésének megfelelően.

*Az 1. szakasz:* A rendszerváltás idején és az azt követő – első időszakban – a külföldi tőkére éhes gazdasági környezetben a külföldi működő tőke befektetések adójogi kedvezményezése jellemezte a társasági nyereségadóztatásunkat. Ezt a korszakot nevezhetnénk a külföldi befektetőknek adott adókedvezmények tekintetében a virágkornak, mivel a privatizáció során kevésnek bizonyuló belföldi tőke kiegészítésére vonzani kellett az országba a külföldi tőkét, melynek egyik legjelentősebb eszköze az adójog volt, azaz a társaságok adózása során alkalmazott adókedvezmények.

*A 2. szakasz:* Ezt követően az európai jogharmonizáció kezdte éreztetni hatását a befektetés ösztönzések terén, ekkor elkezdődött az adódiszkrimináció megszüntetése, azaz az egészen vagy nagyobb részben külföldi tulajdonú társas vállalkozások adójogi kedvezményezésének megszüntetési időszaka következett. Helyébe kormány kedvezmények kerültek, melyek nem ütköztek európai uniós adójogi előírásokba, így az adóharmonizáció követelményeit már figyelembe vettük. Ekkor azonban még ellenkező tendencia is megfigyelhető volt, ugyanis ebben az időszakban jelen volt a magyar adószabályozás területén a magyar „adóparadicsomi”, azaz off-shore szabály, a csak kifejezetten külföldi tulajdonban álló társaságok, a külföldi befektetők társasági adókedvezményezése.<sup>1</sup> A magyar adójogban az off-shore társaság eleinte a külföldi

---

\* Jelen tanulmány a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. This research was carried out as part of the TAMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 project with support by the European Union, co-financed by the European Social Fund.

\* dr. jur. Erdős Éva, PhD, tszv. egyetemi docens, Miskolci Egyetem ÁJK

<sup>1</sup> A társasági adóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény 4. § (28) és 19. § (2) bekezdése. A jogszabály ezen szakaszait a 2002. évi XLVII. tv. 303. § (10) bekezdése hatályon kívül helyezte. Hatálytalan

befektető, majd később a „külföldön tevékenységet végző” szervezet elnevezéssel szerepelt a társasági adóban.

*A 3. szakasz:* Az európai adóharmonizációs követelményeknek való megfelelés érdekében az Európai Unióhoz csatlakozásunkig a kedvezmények további leépítése következett. Ebben az időszakban a magyar adóparadicsomi szabályok kivezetésére került sor a társasági adóból, valamint a helyi iparüzési adó vállalkozási adókedvezményeinek a megszüntetése jellemezte a vállalkozások adózását. A társasági adóban elrejtett „adóparadicsomi” szabály szerint, a külföldön tevékenységet végző szervezet az akkor érvényben lévő 18%-os társasági adókulcs helyett mindössze 3% adókulccsal adózott, amennyiben megfelelt a következő feltételeknek: 100%-ban külföldi tulajdonú, de Magyarországon bejegyzett korlátolt felelősségű társaság vagy részvénytársaság, amelyek még egyéb feltételeknek is megfelelt, azonban fontos feltétel volt, hogy tevékenységét külföldön végezze. Mivel ez a szabályozás teljes egészében megvalósította az adóelkerülő magatartást, vagyis az ilyen vállalkozás (off-shore cég) nem vagy csak minimális mértékben járult hozzá a közszolgáltatásokhoz, ugyanakkor a közszolgáltatásokat valójában máshol „élvezte”, máshol vette igénybe, ott viszont ahol igénybe vette a közszolgáltatásokat, nem járult hozzá azokhoz. Ez a magatartás pedig teljes egészében megvalósította az európai adóharmonizációban akkor már üldözött, káros adóversenyt, így Magyarországnak is ki kellett vezetnie a jogszabályaiból ezt a rendelkezést. 2003-tól már nem lehetett alapítani ilyen feltétellel Magyarországon ilyen vállalkozást, és nem kaphatta meg a 3%-os kedvezményes adómértéket sem.

*A 4. szakasz:* A következő időszak a csatlakozást követő és jelen időszakban is tartó korszak, mely az átmeneti időszak nevet viselheti, mivel ebben az időszakban a csatlakozást követően még átmenetileg élvezhették 2011-ig azok a külföldi beruházások a már alanyi jogon korábban megszerzett 10-15 éves adókedvezményeket és beruházási adókedvezményeket, melyek által beruházási adókedvezményben részesültek és azok még nem teltek le, új ilyen jellegű szabályokat azonban már nem vezethettünk be. Ebben az időszakban a beruházás ösztönzés más értelmet nyert, más tartalmat kapott az adójogban, áttevődött a hangsúly a külföldi befektetőknek adott kedvezményekről más kedvezményekre, melyeket az európai adóharmonizáció is támogat és nem tilt, így a kis- és középvállalkozások kedvezményezésére, a kutatás-fejlesztés kedvezményezésére és a környezetvédelem is megjelent az ösztönzések között. Jelenleg pedig megállapíthatjuk, hogy a hazai adószabályozás területén megjelent az adóverseny, mely újabb problémákat vet fel, az adójoggal összefüggő állami szuverenitás és annak európai uniós szabályozással való összeegyeztethetősége kapcsán.

A harmadik és negyedik korszak a magyar adójogban együtt is említhető, hiszen ez a korszak az európai jogharmonizáció előírásainak való megfelelés korszaka, azonban 2004-től Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozásától célszerű külön vizsgálni az adójogi szabályozást.

A beruházás ösztönzés tárgyalása kapcsán feltétlenül említenünk kell az adóverseny és a káros adóverseny problematikáját. Megállapíthatjuk, hogy ma már nem a külföldi

---

2006. január 1-jétől. Alapításra való jogosultság utolsó éve: 2003. Az 1996. évi 4. § 28. pont alapján *a külföldön tevékenységet végzők adóparadicsomi kedvezményben részesültek.*

befektetések adókedvezménnyel való ösztönzése a jellemző az adójogban, hanem éppen ellenkezőleg a káros adóverseny elleni harc, azaz a káros adópolitika megszüntetése.

Jelen tanulmányban a beruházás ösztönzés legfontosabb, kiemelt forduló pontjaira mutatok rá, így az adódiszkrimináció megszüntetésére, a külföldi befektetések adókedvezményeinek a megszüntetésére, a káros adóverseny elleni harc hazai szabályozására és a beruházás ösztönzés és a környezetvédelem összefüggésére.

## **2. A külföldi befektetésekkel együtt járó adókedvezmények a magyar adójogban**

Tekintsük át a fentiekben vázolt négy korszak jellemző beruházás ösztönző rendelkezéseit és az Európai Unió jogharmonizációs előírásait. Előre bocsátom, hogy az elemzés nem teljes körű, inkább azt a célt szolgálja, hogy egy-egy jellemző intézkedésre mutasson rá.

A szabályozás a vállalkozásoknak nyújtott beruházási adókedvezményekre vonatkozik, vagyis a társasági adóban rögzített adókedvezményeket kell áttekíteni.

### **2.1. 1990-1994-ig tartó időszak**

Az első – befektetés ösztönző – időszakban a piacgazdaság feltételeinek megvalósítása volt a cél, így a külföldi érdekeltségű társaságok nagy mértékű nyereségadó<sup>2</sup>, majd társasági<sup>3</sup> adókedvezményben részesültek Magyarországon. Kifejezetten prioritást élvezett a külföldi tőkebevonás, és azok a külföldi, vagy részben külföldi tulajdonú, de Magyarországon bejegyzett gazdasági társaságok, amelyek 1993. december 31-ig alakultak. Az 1993 végéig megalakult azon külföldi érdekeltségű vállalatok, amelyben: (a) a külföldi részesedés aránya legalább 30% volt, (b) 50 millió alaptőkével rendelkezett, (c) és árbevételének 50%-a termék előállításból származott, (d) vagy a társaság által épített szálloda üzemeltetéséből (e) 10 évig tartó adókedvezményben részesültek a társasági adóból, oly módon, hogy az első 5 évre 60%-os, majd a következő 5 évre 40%-os adókedvezményt kaptak. (f) Az adókedvezményeket utoljára a 2003. évi társasági adóalapjából vehették igénybe a fenti vegyes – külföldi részesedésű – vállalkozások.

---

<sup>2</sup> A mai értelemben felfogható nyereségadóztatás Magyarországon 1989 óta, valódi társasági adózás 1992 óta létezik. Lásd erről bővebben: FÖLDES Gábor: XI. fejezet. A jövedelemadók, III. A szervezetek jövedelmének adóztatása: a társasági adó és az osztalékadó. In: FÖLDES Gábor (szerk.): *Pénzügyi jog II.* Budapest, 1997, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 80-97. p.

<sup>3</sup> A gazdálkodó szervezetek jövedelemszabályozásáról 1988-tól: a 40/1987. (X.10.) MT rendelet, az azt módosító 95/1987. (XII.31.) MT rendelet és a végrehajtásukra kiadott 45/1987. (X.14.) PM. rendelet szolt. A vállalkozási nyereségadóról az 1989. évi XLIV. tv. és az 1990. évi XLIX. törvénnyel módosított 1988. évi IX. törvény rendelkezett. A külföldi részvételű gazdasági társaságok adókedvezményeiről az 1989. évi XLIV. tv., az 1990. évi XLIX. és az 1990. évi XCIX. törvényekkel módosított 1988. évi IX. tv. (VA) szolt. A külföldi részvétellel működő gazdasági társulásokról a 28/1972. (X.3.) PM rendelet rendelkezett. A társaságok adóztatásáról kezdetben az 1991. évi LXXXVI. tv. a társasági adóról rendelkezett, majd az 1996. évi LXXXI. tv. a társasági és osztalékadóról.



Kiemelt fontosságú tevékenység folytatása esetén az első 5 évben 100%, majd a másik 5 évben 60%-os társasági adókedvezmény illetette meg a legalább 30%-os tulajdoni részesedéssel rendelkező külföldi érdekeltségű társaságokat, amelyeknek alaptőkéje legalább 50 millió forint volt.

## 2.2. 1994-1996 végéig tartó időszak

1994-ben a magyar adójogban egységesítették a belföldiekre és külföldiekre vonatkozó adókedvezményeket, az európai jogharmonizáció előírásainak megfelelően, megkezdődött a külföldiek pozitív diszkriminációjának megszüntetési folyamata. Ebben az időszakban a Kormány egyedi adó- illetve befektetési kedvezményeket adott a beruházók számára. Ezeket az adókedvezményeket már egységesen vehették igénybe a külföldi és a belföldi adóalanyok.

Az egyedi adó- és befektetési kedvezményeket a Kormány 1995. évben megszüntette.<sup>4</sup>

A külföldi érdekeltségű vállalkozások ugyan újonnan már nem alapíthattak olyan gazdasági társaságot, amelyre a külföldiekre vonatkozó korábbi beruházási adókedvezmény vonatkozott, csupán még 2003-ig igénybe vehették a Magyarországon már működő külföldi érdekeltségű vállalkozások a már alanyi jogon megszerzett beruházási adókedvezményeiket. Ebben az időszakban azonban még továbbra is élt az a szabály, ami a magyar off-shore alapításnak felelt meg és kizárólag csak a külföldi befektetőket kedvezményezte – így pozitív diszkriminációt jelentett a külföldi tulajdonú cégek számára –, a törvény által a külföldi befektetőknek biztosított 85%-os adókedvezmény.<sup>5</sup>

Erre az alábbi feltételekkel kerülhetett sor:

(a) Külföldi befektető: az a Magyarországon bejegyzett, itt székhellyel rendelkező, (b) 100%-ban külföldi tulajdonban lévő Kft. vagy Rt. jogosult az adókedvezményre, (c) amely a pénzügyminisztertől kapott egyedi engedély alapján a vám szabad-területi társaságokkal azonos jogokkal bír (pl. beszámolóját devizában készítheti), (d) a társaság Magyarországon nem folytathat semmiféle gazdasági tevékenységet, (e) irányítása viszont Magyarországról történik, (f) bankszámláját Magyarországon vezeti, és (g) vezető tisztviselői, munkavállalói többségében magyar természetes személyek, (h) jogi és könyvvizsgáló teendőit Magyarországon bejegyzett ügyvédekkel, könyvvizsgálókkal kell végeztetnie. (i) Tulajdonosai között sem közvetlen, sem közvetett formában nem szerepelhet belföldi természetes vagy jogi személy.<sup>6</sup>

1994-ben a társasági adóról szóló 1991. évi LXXXVI. törvényben még befektetési adókedvezmények címen az alábbi, kormány által külön rendeletben megállapított adókedvezményeket lehetett igénybe venni:

---

<sup>4</sup> KOCZISZKY Orsolya: Az adójog hatása a befektetési döntésekre. *Miskolci Egyetem, Doktoranduszok Fóruma, Miskolc, 2000. október 30.* Az Állam- és Jogtudományi Kar Szekció kiadványa, 2000, 126-129. p., 128. p.

<sup>5</sup> A társasági adóról szóló 1991. évi LXXXVI. törvény 14/A. § (4) bek.

<sup>6</sup> 1991. évi LXXXVI. tv. 3. § 20. pont: külföldi befektető fogalma

(a) Osztalék visszaforgatási kedvezmény: (a1) ha az alapítói vagyon legalább 100 millió forint, vagy a visszaforgatott osztalék legalább 25 millió forint, (a2) a kormány befektetési kedvezményt állapíthatott meg, azzal a feltétellel, hogy a tulajdonosok a az őket megillető osztalék egészét, vagy egy részét az alapítói vagyon emelésére fordítják, és az így megnövelt alapítói vagyon csökkentésére, vagy szervezeti változásra 8 szétválásra) 5 éven belül nem kerül sor. (a3) A befektetési kedvezmény legfeljebb a visszaforgatott osztaléokra jutó társasági adó összegéig terjedhet.<sup>7</sup>

(b) Beruházási adókedvezmény:<sup>8</sup> A kormány az adóalany – akár külföldi, akár belföldi adóalany – számára, egyedileg adókedvezményt állapíthatott meg, ha: az adóalany alapítói vagyona legalább 500 millió forint, és legalább 200 millió forint értékű olyan beruházást kezd, amelynek eredményeként: Az éves árbevételének több mint a fele környezetbarát termék előállításából és olyan termék értékesítéséből származik, amelyet korszerű technológiával, vagy tudományos kutatás hasznosításával hozott létre, és az export árbevételét növeli, vagy új munkahelyet hoz létre. Ezt a beruházási kedvezményt legfeljebb 10 éves időtartamra engedélyezhették, és maximális mértéke 5 évig 100%, további 5 évig 60% lehetett.

(c) Külföldi befektető 85%-os adókedvezménye.<sup>9</sup>

A befektetési adókedvezményeket a számított adóból adóvisszatartás formájában vehették igénybe az adóalanyok, legfeljebb a számított adó mértékéig.

A külföldi részvételű gazdasági társaságok adókedvezményei tehát megszűntek, és ezzel együtt megszűnt a külföldi érdekeltségű társaságnak adott osztalék újra befektetési adókedvezmény is. Az egyedi állami beavatkozás példajaként azonban részben megmaradt az osztalék visszaforgatási kedvezmény azzal, hogy ezt már csak a kormány adhatta az alapítói vagyon emelésére fordított osztalék után, mind a külföldieknek, mind a belföldieknek diszkriminációmentesen.

1994-től valamennyi vállalkozás – függetlenül annak méretétől, tulajdonosi összetételétől – adókedvezménnyel élhetett a beruházásokat finanszírozó pénzintézeti hitelek után.<sup>10</sup>

A fentiek alapján megállapítható, hogy ebben az időszakban a beruházás ösztönzés terén elkezdődött azoknak a konkrét adókedvezményeknek a befagyasztása, amelyek csak a külföldi érdekeltségű társaságokat illették meg, és a beruházási adókedvezmények között már nem tettek különbséget aszerint, hogy külföldi vagy belföldi az adóalany. A kormány egyedi kedvezménye alapján adható adókedvezmények igénybe vételénél azonban – a kritériumok szigorú meghatározása miatt – a feltételeknek legfeljebb néhány multinacionális vállalat felelt meg valójában, így a jogi szabályozás ugyan már figyelembe vette a diszkrimináció tilalmának elvét, azonban a gyakorlat még rácáfolt erre.

---

<sup>7</sup> 1991. évi LXXXVI. tv. 14/A. §.(1) bek.

<sup>8</sup> 1991. évi LXXXVI. tv. 14/A. § (2) bek.

<sup>9</sup> Fentiekben kifejtett feltételek megléte esetén, 1991. évi LXXXVI. tv. 14/a. § (4) bek.

<sup>10</sup> 1991. évi LXXXVI. tv. 13. § Az adókedvezmény mértéke 25% a költségként elszámolt kamatnál, ha adózott pénzből fizették (aktivált kamat), akkor 38%. A társasági adó mértéke 1994-ben a pozitív adóalap 36%-a volt.

### 2.3. 1996-2004-ig tartó időszak

1996-tól továbbra is egységesek maradtak a belföldi és külföldi befektetőknek szánt társasági adókedvezmények, a külföldiek nem élveztek prioritást. A kifutó és alanyi jogon járó társasági adókedvezményeket a külföldi érdekeltségű társaságok azonban még továbbra is igénybe vehették. 1996-ban meghozták és egységesítették az új társasági adóról és osztalékadóról szóló törvényt,<sup>11</sup> és ebben új adókedvezményeket fogalmaztak meg, amelyekben már nem tettek különbséget – az adóharmonizációnak és a közösségi adójogi előírásoknak megfelelően – a külföldi és belföldi adóalanyok között a beruházásoknál.

Az viszont igaz, hogy az előtérbe kerülő új adókedvezmények továbbra is a nagy beruházásoknak kedveztek, amelyeket elsősorban valójában a külföldi tőkével rendelkező multinacionális beruházók tudtak megvalósítani, így valójában a beruházási kedvezmények a gyakorlatban a multinacionális, külföldi tőkével rendelkező cégeknél maradtak. Az viszont tény, hogy az adójogi szabályozásban már nem volt különbség a külföldi és belföldi beruházó között, és nem volt előny a külföldi érdekeltség.

Ebben az időszakban prioritást elsődlegesen a beruházási kedvezményeknél a termék-előállító nagyberuházások, a kereskedelmi szálláshely létesítését megvalósító nagyberuházások, és az elmaradt térségben végzett nagyberuházások élveztek.

1997-ben új prioritást kapott a társasági adókedvezmények körében a társadalmi, gazdasági szempontból elmaradt térség és az itt végzett termék előállító beruházás, és folytatódott a törvényben a magyar adóparadicsomi szabályozás, azzal, hogy az elnevezése megváltozott külföldi befektetőről külföldön tevékenységet végzőre.<sup>12</sup>

A beruházási adókedvezmények:

1.) Az adózó az adó 50%-ának megfelelő összegű beruházási adókedvezményt vehet igénybe<sup>13</sup> (a) az 1995. december 31-ét követően megkezdett (b) legalább 1 milliárd forint értékű, és (c) termék előállítását szolgáló beruházás után az üzembe helyezést követő 5 éven keresztül, ha (d) árbevételét legalább 5 éven keresztül a beruházás értékének 5%-kal megnöveli.

Az adókedvezményt akár belföldi, akár külföldi érdekeltségű társaság is igénybe veheti, azaz a beruházásnak nem kötelező feltétele a külföldi részesedés megléte. Az adókedvezmény lehetősége: 5 év.

2.) Az adózó az adó 50%-ának megfelelő összegű beruházási adókedvezményt vehet igénybe (a) az 1996. december 31-ét követően megkezdett, (b) legalább 1 milliárd forint értékű, (c) kereskedelmi szálláshely létesítését szolgáló beruházás esetén, (d) a beruházás üzembe helyezésének évét követő 5 évig, (e) azokban az adóévekben, amikor az adózó az árbevételét legalább 25%-kal megnöveli a megelőző adóévhez viszonyítva.

---

<sup>11</sup> 1996. évi LXXXI. törvény a társasági és osztalékadóról

<sup>12</sup> Lásd erről: 1996. évi LXXXI. tv. 4. § 28. pont.

<sup>13</sup> 1996. évi LXXXI. tv. 21. § (1998. évben hatályos szabály)

3.) Kiemelt térségben, vagy vállalkozási övezetben székhellyel rendelkező adózó amennyiben a fenti beruházást itt hajtja végre, további adókedvezményben részesült.

4.) Két új adókedvezménynél, a nagyberuházók támogatására a következők vonatkoztak: (a) 3 milliárd értékű nagy beruházásnál, (b) ha társadalmi gazdasági szempontból elmaradott térségben létesítették, vagy tartós munkanélküliséggel sújtott megyében valósították meg, 10 évig tartó adókedvezményben részesültek. (c) Az adókedvezmény mértéke: a térségben folytatott tevékenységből származó bevételnek az összes bevételhez viszonyított összege.<sup>14</sup>

E két adókedvezmény igénybe vételének feltétele, hogy a beruházás üzembe helyezését követően az a foglalkoztatottak létszáma legalább 100 fővel megnövekedjen. Az adókedvezményeket az adó teljes összegéig vehették igénybe az akár külföldi, akár belföldi adózók.

5.) További beruházási kedvezmény járt: a 10 milliárd forint értékű, termék-előállítást szolgáló nagyberuházás után, melynek helyszíne nem volt kötött, azonban ebben az esetben az átlagos foglalkoztatottak létszámát 500 fővel kellett növelni.<sup>15</sup>

Ezeket a nagyberuházásokat érintő társasági adókedvezményeket a 2011. évi adóból lehet utólag igénybe venni.

Lényeges szigorításokat is bevezettek ugyanakkor az 1998-tól hatályos társasági adó törvényben, mint az átalakulás esetében a vállalkozók nem jogosultak elődjeik beruházási adókedvezményeire. Erről az adózóknak 1997. december 31-ig kellett döntenüik.

Magyarországnak az Európai Unióval kötött társulási megállapodásban szereplő exporttámogatási tilalom miatt – mert az exporttámogatás a diszkrimináció tilalmába ütközik – 1998-tól az exportnövelés nem írható elő adókedvezmény feltételül.<sup>16</sup>

Szigorítás az a rendelkezés is, hogy a külföldi cégek magyarországi fióktelepük után a belföldi cégekkel azonosan adóznak.

Ebben az időszakban szűnik meg az adóparadicsomi szabály is, 2003 év végéig lehetett rá jogot szerezni. Az említett szigorítások oka az európai uniós szabályozásnak való megfelelés, a külföldiekre vonatkozó mindennemű megkülönböztetés, diszkrimináció megszüntetése, és a káros adóverseny elleni lépések megtétele.

Mielőtt a beruházás ösztönzés jelenlegi szakaszának elemzésére térnénk, tekintsük át a változásokat előidéző legfontosabb európai adójogi szabályozást.

---

<sup>14</sup> A társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott kistérségek listáját a 10/1997. (VI.18.) kormányrendelet melléklete tartalmazta. A társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott térségek a 30/1997. (IV.18.) országgyűlési határozatban foglalt 6 mutatószám csoport szerint sorolták be.

<sup>15</sup> 1996. évi LXXXI. tv. 21. § (7)-(13) bek. (1998)

<sup>16</sup> Az 1998-at megelőző szabályozás szerint a kiemelt térségben vagy vállalkozási övezetben a beruházók részére nem írható elő 1998-tól az adókedvezmény feltételül, hogy az export növekedjen. Ehelyett az 1 milliárd forintnál nagyobb beruházások adókedvezménye 1998-at követően nem az exportárbevétel növekedéshez kapcsolódik, hanem az árbevétel növeléséhez.

### 3. Az adókedvezmények és az adóverseny, káros adóverseny kapcsolata

A vállalkozások működését, a tőke mozgást leginkább a társasági adó és az ahhoz kapcsolódó adókedvezmények befolyásolják, ugyanis a befektetések kockázata és az üzleti megtakarítások nagy mértékben függenek az egyes országokban fizetendő adó mértékétől, így meghatározzák a külföldi vállalkozók befektetési kedvét.

Az *Európai Közösség, majd az Európai Unió megoldásait* tekintve megállapítható, hogy a legelső feladatok egyike a társasági adóban a megkülönböztető adókedvezmények felszámolása volt. Ezért elsősorban a külföldi érdekeltségű társaságok pozitív diszkriminációját kellett megszüntetni, beleértve az offshore szabályozást is, majd a versenytorzító hatású és a belső egységes piac kialakítását és működését gátló beruházási adókedvezmények megszüntetése volt.

Az Európai Unió a társasági adó harmonizációjában túl nagy eredményeket még nem ért el.<sup>17</sup> Ennek elsődleges oka egyrészt a döntési hatáskörökben kereshetők, azaz a tagállamok nem kívánják az állam (Kormány, Országgyűlés) adófelségjogából származó döntési kompetenciájukat átruházni az Európai Unió szerveire. Ezt az elvet követi már a *Római Szerződés (EK) 100. cikkelyében*<sup>18</sup> is kereshető korlátozás, amely szerint az egyenes adók harmonizációjának tekintetében a Bizottság javaslatára a Tanács egyhangú szavazással irányelveket bocsát ki az egységes belső piac kialakítása és működése érdekében. Az adóbevételek, kedvezmények, adókulcsok kérdéseinek eldöntésében minden tagállam őrzi szuverenitását, így nincs egyetértés a tagállamok között, vagy ha igen, akkor az viszonylagos.

Egyetértés volt tapasztalható viszont a diszkriminációt előidéző és ezáltal a versenysemlegességet sértő *káros adóverseny tilalmazása* terén. Ennek érdekében – egyben az adóharmonizációt akadályozó Római Szerződés (EK) 100. (EKSz.94. ) cikkelyének a kikerülése érdekében is – fogadta el az ECOFIN Tanács 1997. december 01-ei ülésén a Code of Conduct for Business Taxation,<sup>19</sup> azaz az Üzleti (Társasági) Adózásra vonatkozó Magatartási Szabályok Gyűjteményét (Magatartási Kódex), mely dokumentum nem jogszabály, nincs jogi kötőereje és szankciója, hanem a tagállamok egyoldalú és önkéntes kötelezettségvállalása a Kódexben foglalt normák követésére. A

---

<sup>17</sup> Az 1998-as évben születtek meg a tőke mozgás liberalizációját követő irányelvek, mint a 434/1998/EGK, 435/1988/EGK és 436/1998/EGK irányelv, a fúziós, az anya és leányvállalati irányelv, valamint az elszámolási árak hatósági felülvizsgálatának irányelve. Ezen irányelvek a kettős adóztatás megszüntetése tárgyában rendelkeznek elsősorban. Jelen szakaszban ezen irányelvek módosításait, és két új irányelvet fogadtak el: A Tanács 2011/96/EU irányelve a különböző tagállamok anya-és leányvállalata esetében alkalmazandó adóztatás közös rendszeréről, a 2009/133/EK irányelv a fúziós irányelvről, 2004/76/EK irányelv a kamat-és jogdíj fizetések közös adóztatásáról szóló 2003/49/EK irányelv módosításáról, a 2003/48/EK irányelv a megtakarításokból származó kamatjövedelem adóztatásáról. Meg kell említeni a közös konszolidált társasági adóalapra (CCCTB irányelv javaslat) vonatkozó irányelv javaslatot, mely még jelen tanulmány írásakor nem került elfogadásra.

<sup>18</sup> Római Szerződés Maastrichti módosítása utáni számozás szerint jelölve, EK Szerződés 93. és 94. cikke, ma az EUMSZ. 113. cikke (EKSz. 93. cikke) és EUMSZ. 115. cikke (EKSz.194.cikke)

<sup>19</sup> Lásd erről bővebben: ERDŐS G. – FÖLDES G. – ÖRY T. – VÉGHÉLYI M.: *Az Európai Közösség adójoga*. Budapest, 1999, JJK KERSZÖV, 136-140. p.

*Magatartási Kódex* olyan új szabályozási eszközt képvisel a társasági adók harmonizációjában, amely az egyhangú döntésen alapuló és ezért nehézkes irányelvi jogalkotás helyett jelentkezik, de tulajdonképpen kötelező erővel és végrehajthatósággal nem rendelkezik. Ebben a *Magatartási Kódex*ben a tagállamok önkéntes jogkövetéssel tesznek eleget annak az elvárásnak, hogy minden olyan jogszabályalkotástól tartózkodnak, amellyel megvalósítják az olyan adóversenyt, amely versenytorzító hatású. Amennyiben ilyen jogszabály van érvényben egy adott tagállamban, az vállalja, hogy az egységes gyakorlat érdekében hatályon kívül helyezi a káros adóverseny előidézõ szabályozását, és nem vezet be a jövõben sem ilyen jogszabályt.

A Kódex alap gondolatként tartalmazza azt az elvet, miszerint minden olyan intézkedés, kedvezményezés sérelmes, amely alacsonyabb adóterhet eredményez, mint a tagállamban szokásos mérték. Kivételként említi a Kódex az alábbiakat:<sup>20</sup> (a) a szociális segélyeket, (b) a katasztrófa által sújtott területeknek nyújtott segélyeket, (c) az elmaradott, illetve magas munkanélküliséggel sújtott területeknek nyújtott segélyeket, (d) az egyes európai fejlesztési programokhoz kapcsolódó kedvezményeket.

A *Magatartási Kódex* felhívta a figyelmet az állami támogatások és az adókedvezmények azonos megítélésére, ennek eredményeként az Európai Bizottság Közleményben tisztázta, hogy milyen rendelkezések, kedvezmények minõsülnek olyannak, amellyel káros adópolitikát valósítanak meg.

Az adóversennyel és a káros adóversennyel kapcsolatos új szabályozási tendenciák köré soroljuk az OECD kezdeményezését is.<sup>21</sup> Az *OECD Káros Adóversenyrõl* szóló *Jelentése* az adókedvezmények, adórendszerek befektetés ösztönzõ vagy éppen káros adóversenyt előidézõ feltételeit elemzi. Annak eldöntése, hogy egy adókedvezmény éppen káros adópolitikai eszköz, vagy ellenkezõleg befektetés ösztönzõ hatású – nem egyszerű. Ezért az *OECD Káros Adóversenyrõl Szóló Jelentése* a fogalmak tisztázásával próbálja elősegíteni az elhatárolást, egyben ajánlások megfogalmazásával segíti elõ a helyes jogalkotási gyakorlatot.

*A káros adóverseny definíciója:* Az OECD jelentés 3 kategóriába sorolja azokat az adórendszereket, melyek káros adóösztönzõket tartanak fenn.<sup>22</sup>

a.) Amikor egy adott ország nem, vagy csak nagyon minimális mértékben adóztatja meg a jövedelmeket.

b.) Az adott országnak jelentõs bevételei származnak a vállalkozók jövedelmeinek adóztatásából, de az adórendszer olyan ösztönzõket alkalmaz, aminek következtében a nem sok földrajzi kötõdést igénylõ gazdasági, pénzügyi tevékenységbõl származó jövedelmeket csak nagyon alacsony mértékben adóztatja meg.

c.) Az adott országnak jelentõs bevételei származnak a magánszemélyek és jövedelmeinek adóztatásából, de az általános adókulcsai alacsonyabbak más országok adókulcsainál.

---

<sup>20</sup> ERDÕS Gabriella: Európai jogharmonizáció a társasági adózás területén. *Európai Jog*, 2001/1, 22. p.

<sup>21</sup> Lásd: Harmful Tax Competition – an Emerging Global Issue, OECD, Paris, 1998.

<sup>22</sup> KAKUK János: Legújabb eredmények a nemzetközi adózás területén. *Pénzügyi Szemle*, 2002/8, 736. p. Lásd még: TERRA, Ben J.M. – WATTEL, Peter J.: *European tax law*. 2005, Kluwer Law International, 283.-293. p.

Értelemszerűen a *harmadik kategóriát* nem lehet minden esetben inkorrekt adópolitikának tekinteni, elsősorban azért, mert: az adott ország *tényleges adóterhetet* ró az adózóra, tehát van bevétele belőle, és nem konkrét tevékenységet céloz. Ezzel szemben *károsnak* tekinti főként az adóparadicsomokat, az off-shore cégek alapítását és a fenti csoportosítás második kategóriájába tartozó adórendszereket.

*Miért tekinthető károsnak az adóverseny?* Az adóverseny, adókedvezmények károsnak tekinthetők a verseny szempontjából és torzítják a piaci versenyt az alábbiak miatt: azért káros, mert eltéríti a nemzetközi befektetéseket, elkedvetleníti az adózókat az önkéntes jogkövetéstől, átalakítja a közkiadások és az adók közötti kívánatos egyensúlyt, más országok növelni kényszerülnek a kieső bevétel miatt más adóalap után fizetendő adók terheit és az intézkedések növelik más országok adóigazgatási költségeit. Amennyiben mindehhez zártkörű ösztönző rendszerek párosulnak, melyek nem engedik a speciális kedvezmények igénybevételét a belföldi adózóknak, valamint az ország nem vesz részt az információcserében, a közigazgatási- és jogrendszere nem nyílt és átlátható, és ahol az adózó megegyezhet az adóhatósággal az adó mértékéről akkor megállapítható, hogy káros következményeket előidéző adórendszerrel van szó.<sup>23</sup>

Mind az OECD Jelentése, mind az Európai Unió Magatartási Kódexe úgy veszi fel a harcot a káros adóversennyel szemben, hogy az aláíró országok megpróbálják elkerülni jogalkotásukban a káros adópolitikai eszközök alkalmazását. A 2004-ben újonnan csatlakozott országoktól, mint Magyarország is, pedig eleve jogharmonizációs kötelezettségként írták elő a Magatartási Kódexben foglaltakat és a káros adóverseny elleni adópolitikát.

#### **4. Az adókedvezmények mai helyzete, az adókedvezmények és a környezetvédelem relációja**

##### **4.1. A beruházás ösztönzés 4. Szakasza: 2004 – jelenleg**

A beruházás ösztönzés 2004-et követő és jelenlegi szakaszáról megállapíthatjuk, hogy a társasági adókedvezményben már nem található kifejezett ösztönzés a külföldiek számára és a nagyberuházások számára. A beruházási adókedvezmények megszüntetésével 2003-tól – 25%-os – maximum 500 Millió forintig – terjedő kedvezményben részesülhetnek viszont a *kis- és középvállalkozások*, akik a fenti összegig fejlesztési tartalékokat képezhetnek, amit 4 évig beruházási célra fordíthatnak. Ezzel a szabályozással a jogharmonizációs kötelezettségünknek tettünk eleget, mint ahogy azzal is, hogy 2003. január 1-ét követően már nem lehet a nagyberuházások utáni normatív adókedvezményre jogot szerezni. A kifutó beruházási adókedvezmények igénybe vételének utolsó éve 2011 év vége volt Magyarországon.

2012-ben maradt a *kis- és középvállalkozások* tárgyi eszköz beszerzéséhez, vagy előállításához pénzügyi intézménytől igénybe vett hitel kamat utáni adókedvezmény. Az

---

<sup>23</sup> KAKUK 2002, 736-739. p.

adókedvezmény a hitelre az adóévben kifizetett kamat 40%-a. Ez az adókedvezmény adóévenként nem haladhatja meg a 6 millió forintot. Az adózó által igénybe vett adókedvezmények összege az állami támogatásokra vonatkozó rendelkezések alkalmazásában az adóévben igénybe vett csekély összegű<sup>24</sup> támogatásnak minősül.<sup>25</sup>

A jogalkotó 2003. január 1-jétől új adókedvezményt vezetett be a társasági adóba, és ez volt a *fejlesztési adókedvezmény*. 2012-ben maradt a fejlesztési adókedvezmény a kormányrendeletben meghatározott területeken a 3 milliárd forint értékű, vagy 1 milliárd forint, vagy 100 millió forint értékű beruházás esetén, amennyiben az adózó (akár belföldi, akár külföldi érdekeltiségű) a miniszterhez benyújtotta erre irányuló kérelmét. Fejlesztési adókedvezményben részesülhet a legalább 100 millió forint értékű önálló környezetvédelmi beruházás is.<sup>26</sup>

*Társasági és egyéb adókedvezményeket* vehetnek igénybe az állami, vagy többségi állami tulajdonú adózók, a sportcélú beruházók, a filmalkotással foglalkozó gazdasági társaságok, vagy az alap kutatás, kísérleti fejlesztést megvalósító társaságok. Szoftverfejlesztésre és szövetkezeti adókedvezményre lehetnek még jogosultak az adózók.<sup>27</sup>

## 4.2. Beruházás ösztönzés és a környezetvédelem összefüggése

Hogyan kapcsolódik össze a mai magyar adórendszer társasági adóztatásában a környezetvédelem és a beruházás ösztönzés? Természetesen az *adókedvezmények*, az adóalapot csökkentő tételek és az *adóalap módosító tételeknél*.

Megállapíthatjuk, hogy a beruházás ösztönzés kezdeti – külföldi tőkét bevonni kívánó - időszakában a környezetvédelmi előírások inkább hátráltatták, mint ösztönözték a külföldi befektetőket. A szigorú környezetvédelmi előírások hiánya vonzó feltételnek számított a külföldi beruházók számára. A környezetvédelem ezért nem szerepelt sokáig az adókedvezmények körében sem. Ez a tendencia azonban fokozatosan átalakult, és a külföldi részesedésű társaságok adókedvezményeinek megszüntetésével egyidejűleg megjelent a társasági adóban a környezetvédelmi beruházások adókedvezményezése.

A környezetvédelemmel összefüggő adókedvezmények, adóalapot csökkentő jogcímek a jelenlegi adózásban:

---

<sup>24</sup> Értsd: de minimis támogatás. A de minimis támogatás: Az EU tagállamai azokat a támogatásokat tekintik de minimis összegű támogatásnak, amelyek kis összegük miatt nem befolyásolják érdemben a tagállamok közötti kereskedelmet, nem versenytorzító hatásúak. Csekély összegű minden olyan állami támogatás, vagy bevételkiesés, amelynek az összege 3 egymást követő évben nem haladja meg a 100 000 eurónak megfelelő forint összeget, és amiről a támogatást nyújtó, vagy törvény kimondja, hogy de minimis, azaz csekély összegű támogatásnak számít. A támogatás lehet közvetlen támogatás, kedvezményes hitel, adóalap-kedvezmény, vagy adókedvezmény. SZAKÁCS Imre: *Az adózás nagy kézikönyve*. Budapest, 2005, KJK-Kerszöv, 437-438. p.

<sup>25</sup> A társasági adóról és osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. tv. 22/A. §

<sup>26</sup> 1996. évi LXXXI. tv. 22/B. §

<sup>27</sup> 1996. évi LXXXI. tv. 22. §



Először az 1996. évi LXXXI. törvény<sup>28</sup> vezette be, hogy a kettős könyvvitelt vezető adózóknál a bányászatról és a villamos energia termeléséről, szállításáról és szolgáltatásról szóló törvényekben, és a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott környezetvédelmi kötelezettségek fedezetére az adóévben ráfordításként elszámolt céltartaléknak az adóévet megelőző évben elszámolt céltartalékot meghaladó összege az adózás előtti eredményt csökkenti. Ez a szabály 2010. január 1-jéig volt hatályban.

2003-tól kezdődően a Kormány a kizárólag önálló környezetvédelmi beruházásokat, amelyek legalább 100 millió forint értékűek fejlesztési adókedvezményben részesíti.<sup>29</sup> Önálló környezetvédelmi beruházás esetén az adókedvezmény engedélyezésének a feltétele, hogy az adózó adókötelezettsége a kérelem benyújtása évét megelőző 5. évben vagy korábban kezdődött. Önálló környezetvédelmi beruházás az a beruházás, amely kizárólag a környezetvédelmi törvény<sup>30</sup> által meghatározott környezetvédelmi célokat szolgál. Ezek a környezetvédelmi célok: (a) A környezet igénybevételének, terhelésének és szennyezésének csökkentése, károsodásnak megelőzése, a károsodott környezet javítása, helyreállítása, (b) Az emberi egészség védelme, az életminőség környezeti feltételeinek a javítása, (c) A természeti erőforrások megőrzése, fenntartása, az azokkal való ésszerű, takarékos és az erőforrások megújítását biztosító gazdálkodás.

Az adókedvezményt az adózó a társasági adótörvény és a kormányrendelet előírásai alapján maga állapítja meg.<sup>31</sup> Az adókedvezmény igénybevételének feltétele, hogy: (a) Az adózó a beruházás megkezdése előtt a miniszternek bejelenti a külön rendeletben meghatározott valamennyi adatot, (b) és az adókedvezmény iránti kérelmét benyújtja a miniszterhez. Ennek értelmében a környezetvédelmi fejlesztési adókedvezmény csak a miniszter határozata alapján vehető igénybe.

A környezetvédelmi beruházást is tartalmazó fejlesztési program esetén az adókedvezmény igénybevételének további feltétele, hogy a környezeti elemek védelme, valamint a környezetet veszélyeztető hatások elleni védelem érdekében, a beruházás üzembe helyezését követő 5 évben, a hatályos jogszabályban, vagy hatósági határozatban megállapított határértéket a tényleges kibocsátási mutató ne haladja meg.

Az adókedvezmény igénybe vételének ideje: a beruházás üzembe helyezésének adóéve és az azt követő 9 év, legfeljebb azonban a kérelem benyújtását követő 14. adóévben veheti igénybe.

A miniszter határozatban engedélyezi az adókedvezményt, és azt a feladatkörükben érintett miniszterek véleményét figyelembe véve hozza meg. Az engedély kiadása előtt –

---

<sup>28</sup> 1996. évi LXXXI. tv. 7. § (1) bek. c) pontja. Ezt a szabályt hatályon kívül helyezte a 2009. évi LXXVII. tv. 188. § (1) bekezdése. Hatálytalan 2010. január 1-jétől.

<sup>29</sup> 1996. évi LXXXI. tv. 22/B. § (5) bekezdésben jelent meg ez az adókedvezményi szabály, majd 2012-ben a 1996. évi LXXXI. tv. 22/B. § (1) bek. d) pontja tartalmazza.

<sup>30</sup> A környezetvédelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 1. § (2) bek a)-c) pontjai határozzák meg a célokat.

<sup>31</sup> A kormányrendeletben meghatározott időtartam alatt összevonandó, 100 millió eurónak megfelelő forint összeget meghaladó, a kormányrendeletben meghatározott, elszámolható költség esetén az adózó az adókedvezményt a miniszterhez benyújtott kérelemre hozott határozat alapján veheti igénybe. Lásd: Tao tv. (1996. évi LXXXI. tv.) 22/B. § (2) bek.

ha szükséges – megkéri az Európai Bizottság hozzájárulását. A határozat meghozatalára határidőt ír elő a törvény, és erre a miniszternek 60 napja van a kérelem benyújtásától, vagy a hiánypótlási felhívástól számítva. Ez a határidő egy ízben 60 nappal meghosszabbítható.<sup>32</sup>

## 5. Zárszó

Láthatjuk tehát, hogy a beruházás ösztönzés virágkorának időszakában a prioritást a külföldi érdekeltségű vállalatok élvezték, és ebben az időszakban még egyáltalán nem volt fontos a környezetvédelmi előírások adókedvezménnyel való támogatása. Majd ez a tendencia fokozatosan átalakult, és megjelent a társasági adózás szintjén is a környezetvédelmi beruházások ösztönzése. Az adózás jelenlegi rendszerében a környezetvédelem tehát kiemelkedő szerephez jut, főleg, ha azt is számításba vesszük, hogy megszűntek a külföldi érdekeltségű vegyesvállalatoknak adott társasági adókedvezmények, a külföldi tulajdonú Magyarországon alapított, de külföldön működő offshore cégeknek adott adókedvezmények, a nagyberuházási kedvezmények.

Az adóalanyok közötti diszkrimináció megszüntetésével együtt, a káros adóverseny elleni harc adópolitikai eszközei beépültek a magyar társasági adózásba. Ezzel együtt megjelentek az új, az Európai Unió által már elismert társasági adókedvezmények, mint a kis-és középvállalkozásoknak adott adókedvezmények, az egyedileg kérhető fejlesztési adókedvezmények, a környezetvédelmi beruházás adókedvezménye és a térségi és egyéb – a diszkrimináció tilalmába nem ütköző, a versenyt nem torzító, semleges – a foglalkoztatást elősegítő, munkahelyteremtő adókedvezmények.

A társasági adózásban 2011-től viszont nagy változás állt be az adó mértékének csökkentésével, mivel az 500 millió forintot meg nem haladó pozitív adóalap után csak 10% lett az adó mértéke, a régebbi 18%, majd 16% után.<sup>33</sup> Az adószint csökkentésével Magyarország az adóverseny útjára lépett, amit még nem tilt ugyan az európai uniós szabályozás, de nem nézi jó szemmel. Kérdés, hogy az adószintet csökkentő, és az adóversenyt hirdető adópolitikánkat megtarthatjuk-e, és ha igen meddig, a káros adóverseny ellen harcoló Európai Unióban? A kérdést majd az idő fogja eldönteni.

---

<sup>32</sup> Tao tv. 22/B. § (19) bek.

<sup>33</sup> Az 500 millió adóalap felett a társasági adó mértéke 2012-ben 19% Magyarországon.

## A CO<sub>2</sub> leválasztásának és tárolásának (CCS) nemzetközi vetületei\*

Fodor László\*

### 1. A szén-dioxid leválasztásának és tárolásának klímapolitikai hátttere

A klímapolitika legfontosabb célkitűzése az üvegházhatású gázok légköri koncentrációjának, illetve a földi átlaghőmérsékletnek a növekedésére (s azon keresztül az éghajlat visszafordíthatatlan megváltozására) irányul. Közismert, hogy a klímavédelem szabályozásában és megvalósításában az egyes államok távolról sem érvényesítik a közös, de megkülönböztetett felelősség elvét (gondoljunk csak a legnagyobb kibocsátók, az USA vagy Kína tartózkodására a kibocsátás-csökkentésre irányuló kötelezettségvállalástól). A nemzetközi kötelezettségvállalások a klímamódosító gázok minimum 5%-os csökkentésére irányulnak. A nemzeti szabályozásban a legkomolyabb kibocsátás-csökkentési célértéke 30% (pl. ezt vállalta az Európai Unió arra az esetre, ha a nemzetközi közösségnek érdemi megállapodásra sikerül jutnia a kiotói rezsim megújítása terén). Mindeközben a tudomány jelen állása szerint a hőmérséklet-emelkedés legfeljebb +2 °C-ban való maximálásához 2050-ig a fejlett országokban 80-95%-os mértékű redukciónak lenne szükség. Ugyanakkor a klímaváltozással kapcsolatos kutatások rendre az üvegházgázok (főként a szén-dioxid) kibocsátásának növekvő trendjéről (a légköri koncentráció emelkedéséről) és a kapcsolódó szabályozás elégtelenségéről számolnak be (1990 óta az éves kibocsátás mértéke nem csökkent, hanem mintegy 40%-kal nőtt). Ha a felmelegedési folyamatot nem sikerül megállítani (egyések máris 4 °C-ot vizionálnak), néhány évtizeden belül bekövetkezhet a környezeti katasztrófa.

Az ENSZ éghajlatváltozásról szóló keretegyezménye (1992) és annak Kiotói Jegyzőkönyve (1997) számos intézkedést irányoz elő, pl. az energiahatékonyság javítására, a megújuló energiák terjedésének ösztönzésére, az erdősítésre, a klímabarát technológiák fejlesztésére és nemzetközi transzferére, az üvegház-gázok kibocsátásának csökkentésére, a kibocsátási kvóták kereskedelmére és egyéb, ún. rugalmassági mechanizmusokra, illetve a részes felek konferenciáinak eredményeképpen újabb eszközök is megjelentek, mint egy pénzügyi alap (Adaptation Fund) keretei. A sort az uniós vagy a nemzeti szabályozás szintjén sokáig folytathatnánk, hiszen jelenleg az a szabályozási elképzelés érvényesül, hogy minél több eszköz együttes alkalmazása az, ami hatékony lehet; egyes szerzők egyébként már egyenesen úgy fogalmazzák, hogy a klímapolitikai eszközök előzőlnik jogrendszerünket.<sup>1</sup>

---

\* A publikáció elkészítését a TÁMOP-4.2.2.A-11/1/KONV-2012-0041 számú projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

\* Prof. Dr. Fodor László, tszv. egyetemi tanár, Debreceni Egyetem ÁJK

<sup>1</sup> GROTH, Markus – WACKER-THEODORAKOPOULOS, Cora: Klímapolitika. Instrumentenmix und Machbarkeit, *Wirtschaftsdienst*, 2012 (Sonderheft), 2. p.; HANSJÜRGENS, Bernd: Instrumentenmix der Klima- und Energiepolitik: Welche Herausforderungen stellen sich? *Wirtschaftsdienst*, 2012

Az említett együttműködéseknek hazánk is részese, önálló nemzetközi jogalanyként, s immár az Európai Unió tagjaként is; ennek megfelelően újabb és újabb nemzeti jogszabályok jelennek meg a tárgykörben nálunk is. Ugyanakkor a klímapolitika végrehajtásában való közreműködésünket számos kritika éri (azt gyakran felelőtlennek tekintik, pl. az ún. forró levegő értékesítése, illetve a kvótabevételek elköltésének módja vagy az uniós irányelvek nem megfelelő implementálása miatt), de jelen előadás keretében nem ezekkel, hanem egy új „klímavédelmi” eszközzel foglalkozom, amelyiknek az elnevezése a szén-dioxid leválasztása és tárolása (Carbon Capture and Storage – CCS).

Aktualitást ad e témakörnek, hogy Magyarország – energiastratégiája megfogalmazásakor és a vonatkozó uniós irányelv transzpozíciója kapcsán is – egyértelmű készségét fejezte ki e technológia alkalmazására. Persze az, hogy az uniós szabályozást (ha a megszokott késlekedéssel is, de) lelkesen érvényesítjük, ebben az esetben többféleképpen is értékelhető.<sup>2</sup> A másik aktualitás, hogy a keretegyezmény illetve a jegyzőkönyv részes feleinek a konferenciáin évek óta napirenden szerepel a felvetés, hogy a CCS-t integrálni kell a jelenlegi szabályozásba. Erre a legutóbbi tárgyalásokon sor is került. A Nemzetközi Energia Ügynökség ezen felül (pl. a nemzeti jog szintjén) is erőteljesen ösztönzi a befektetőbarát jogi környezet kialakítását, mivel a nemzetközi klímapolitikai célok elérését egyenesen elképzelhetetlennek tartja a CCS nélkül.<sup>3</sup>

Ez az eszköz – elnevezéséből is jól kivehetően – egy összetett műszaki technológia, amely valójában három elemet (fázist) foglal magában. Az első az üvegház gáz leválasztása (pl. erőművek, ipari létesítmények füstgázából), a második (nem szükségyszerű fázis) a szállítás a tárolás helyére, a harmadik pedig maga a tárolás, a környezettől való végleges vagy hosszú távú (több száz évre szóló) elszigetelés (a nagynyomású gáz besajtolása a megfelelő földtani rétegbe). Az IPCC 2005-ös jelentése<sup>4</sup> szerint a 21. század közepéig még minden bizonnyal a fosszilis energiahordozók lesznek a meghatározók, amelyek elégetése jelentős kibocsátással jár – ezért és addig a CCS-nek jelentős szerepe lehet a klímavédelem eszköztárában. 25 (de pesszimista becslések szerint akár 100) %-kal megdrágíthatja az energia előállítását, miközben az adott létesítményből a légkörbe kerülő CO<sub>2</sub> mennyiségét akár 80-90%-kal csökkentheti. A tárolásra leginkább a kimerült szénhidrogén-mezők, gazdaságosan már nem hasznosítható széntelepek és a mélyen

---

(Sonderheft), 7. p. – E szerzők a német szabályozást illetően használják az Instrumenteninvasion, illetve (a Policy-mix helyett a) Policy Mess kifejezéseket, kételyüket fejezve ki egyúttal a jelenlegi eszközhalmaz eredményességét illetően.

<sup>2</sup> Erre utalt az imént az idézőjel használata a klímavédelmi jelzőnél. A szabályozási dilemmák értékelésére lásd FODOR László: A CO<sub>2</sub> leválasztásának és föld alatti tárolásának szabályozása az EU-ban. In: SZABÓ Valéria – FAZEKAS István (szerk.): *Környezettudatos energiatermelés és –felhasználás*. Debrecen, 2011, MTA DAB, 18-24. p.

<sup>3</sup> Az IEA 2010-ben egyébként egy szabályozási modellt is kidolgozott a CCS-re ([http://www.iea.org/ccs/legal/model\\_framework.pdf](http://www.iea.org/ccs/legal/model_framework.pdf)), és évről évre áttekintést ad a jelenlegi szabályozási helyzetről (a legutóbbi itt érhető el: [http://www.iea.org/Papers/2011/ccs\\_legal.pdf](http://www.iea.org/Papers/2011/ccs_legal.pdf)). Lásd még LOVAS András: A CCS aktuális helyzete jogi nézőpontból. *Magyar Energetika*, 2012/1, 46. p.

<sup>4</sup> METZ, Bert – DAVIDSON, Ogunlade – DE CONINCK, Heleen – LOOS, Manuela – MEYER, Leo (szerk.): *Carbon Dioxide Capture and Storage, IPCC Special Report*. UK, 2005, Cambridge University Press.

fekvő, sós vizes rétegek (ún. aquiferek) alkalmasak. A jövőben a fosszilis energiahordozóra alapozott létesítmények telepítésének meghatározó feltétele lehet ezért (az EU-nak már van is ilyen előírása), hogy a létesítmény közelében van-e ilyen tárolókapacitás, vagy azzal összekötő szállítóvezeték.

A technológia műszaki vonatkozásainak az ismertetését nem tekintem feladatomnak,<sup>5</sup> releváns körülményként kell megemlítenem ellenben, hogy alkalmazása minden fázisában felveti a nemzetközi illetve uniós szintű együttműködés és szabályozás igényét. Már a beruházás tervezése (előzetes engedélyezése) során felmerülhet az ún. nemzetközi hatásvizsgálati eljárás szükségessége, ha országhatárt érintő környezeti hatások várhatók (pl. az 1991-es Espoo-i Egyezmény alapján<sup>6</sup>). A leválasztás tekintetében gazdasági és műszaki együttműködés (a nemzetközi technológia- és tudástranzfer a jelenleg jobbra még kísérleti fázisban lévő projektek tapasztalatainak megosztásával, közösen finanszírozott projektekkel) jön szóba. A szállítás körében közös feladat lehet az országhatáron átnyúló, nagynyomású gázvezeték építése és üzemeltetése (mivel e célra a hagyományos szénhidrogén-vezetékek nem megfelelőek), de az egyszerű „export” (pl. az USA Kanadának ad át földalatti tárolásra szén-dioxidot a Weyburn-EOR-Projekt keretében), s a felelősség kérdése is felmerülhet (pl. a szállítóhajó balesete esetén). Végül, a tárolás szakaszában a tárolókapacitások feletti rendelkezés és a tárolás során bekövetkező esetleges balesetekért való felelősség kérdése igényel rendezést. A tárolás ugyanis a nemzetközi tengerjog hatálya alá eső területeken, illetve a földfelszín alatt elhelyezkedő (s gyakran országhatárokon túlterjedő) geológiai formációkban egyaránt elképzelhető, ugyanakkor meglehetősen kockázatos tevékenység. (Földcsuszamlás és -rengés, gázszivárgás, vízminőség-romlás, stb. is felmerülhet, amelyek a károkozásért való felelősség mellett a kvótákkal való elszámolást is érinthetik. Hazánkban, többek közt az ún. Szolnoki formáció jön számításba, amelynek elhelyezkedése részben Románia határain belül esik.<sup>7</sup>)

A CCS – s itt némi erkölcsi megfontolástól vezérelt kritika mindenképpen helytállóan tűnik – tipikus válasza a technokráciának a technológia okozta környezeti problémákra. És nem a legvakmerőbb! Röviden, az érdekesség kedvéért érdemes utalni arra, hogy a műszaki és természettudományok fellegváraiban miféle megoldásokon gondolkodnak manapság e körben.<sup>8</sup> Az ún. „klímamérnökség” címszava alatt – a CCS mellett – olyan eszközökről olvashatunk nagy renoméval bíró szaklapokban, mint a kevésbé kockázatosnak tűnő erdősítés, az egykor lecsapolt lápok helyreállítása, aztán – egyre

---

<sup>5</sup> Az előadás során szemléltetésére használt képsorok közlését ehelyütt helytakarékosági okokból mellőzöm. Az EIA képes ismertetője elérhető itt (Forrás: 2012.09.25.): <http://www.iea.org/multimedia/>. A számos hazai szakirodalmi áttekintés közül lásd KOVÁCS Ferenc: Az erőműi füstgázokból történő CO<sub>2</sub>-leválasztás műszaki-gazdasági jellemzői. *Bányászati és Kohászati Lapok – Bányászat*, 2009/2-3, 11-13. p.

<sup>6</sup> LAGONI, Rainer: Haftungsfragen der CO<sub>2</sub>-Speicherung im Meeresuntergrund. *Zeitschrift für Umweltrecht* (a továbbiakban: ZUR), 2008/6, 294. p.

<sup>7</sup> Az egyik országban besajtolt gáz akár egy másik országban is gondokat okozhat tehát. A szolnoki medence ábrázolása a CCS-sel foglalkozó szakcikkekben esetenként erre való tekintet nélkül történik (mintha a formáció kiterjedése az országhatárral lezárulna). Vö. pl. [http://mta.hu/data/cikk/12/71/67/cikk\\_127167/CO2\\_tarolas-Kubus.pdf](http://mta.hu/data/cikk/12/71/67/cikk_127167/CO2_tarolas-Kubus.pdf).

<sup>8</sup> A nemzetközi szakirodalomnak széleskörű, jogi szempontú áttekintését adja GAWEL, Erik: Climate Engineering als Mittel der Klimapolitik, *ZUR*, 2011/10, 451-457. p.

erősebb rizikófaktor mellett folytatva a sort – az óceánok termősítése (s ezáltal ugyancsak a szén-dioxid eltávolítása – a légkör biológiai úton történő szénmentesítése), majd a CO<sub>2</sub> átalakítása energiahordozóvá (ami újabb energiaigények kielégítését teszi lehetővé). Ad absurdum az üvegházhatás folyamatába való beavatkozás, tehát az időjárás illetve a napsugárzás szabályozása is szóba kerül (pl. bizonyos aeroszokok, fehér színű porok kijuttatása a légkör megfelelő rétegébe, az üvegházhatás csökkentésére, vagy netán a napfénynek a világűrben keringő tükrökkel történő irányítása – amelynek a rossz kézbe kerülését s annak esetleges nemzetközi biztonságpolitikai következményeit nem szívesen gondoljuk végig<sup>9</sup>). Ezen módszerek többsége csak az iparilag fejlett országok számára érhető el, alkalmazásuk révén ők relatíve olcsón (termelési és fogyasztási rendszereik feladása nélkül) csökkenthetik felelősségüket az üvegházhatásért, ugyanakkor az – adott esetben más országban, régióban jelentkező – mellékhatások új felelősségi kérdéseket vetnek fel.

Az említett megoldások közös eleme, hogy a klímapolitika eddigi két iránya – a változás elkerülése, azaz a kibocsátások csökkentése (mitigation) és a változáshoz való alkalmazkodás, a felkészülés (adaptation) – mellett egy új, egy harmadik, ha úgy tetszik kiegészítő stratégia részei, amelyek a sok kis lépés (eszközök komplex rendszere) helyett kisszámú, de annál nagyobb volumenű beavatkozást jelent. A klímát illetően hatása nem közvetett, mint a „hagyományos” megoldásoké, hanem közvetlen. Olyan országok (mint az USA) is az alkalmazása (vagy egyelőre legalábbis kipróbálása) mellett lépnek fel, amelyek ugyan jelentős mértékű kibocsátásért felelősek, de a Kiotói Jegyzőkönyvet nem ratifikálták. Kiemelve most ebből a stratégiából a CCS-t, az nyilvánvalóan csővégi (end of pipe) megoldás, vagyis, mivel az alkalmazott (energetikai, ipari) technológiát alapjában véve érintetlenül hagyja (a keletkező szén-dioxid mennyisége nem változik, csak a légkörbe kerül kevesebb gáz), s környezeti kockázatai is jelentékenyek, a megelőzés és az elővigyázatosság környezetpolitikai elveivel aligha egyeztethető össze. Mégis, ami miatt a nemzetközi közösség és az EU is – bizonyos feltételekkel – elfogadhatónak, alkalmazhatónak tartja, az a klímaváltozás sürgető kényszere, és a szabályozási status quo elégtelensége között feszülő viszony, amelyre tekintettel a CCS valójában egyfajta áthidaló megoldásnak tűnik.<sup>10</sup>

## 2. A CCS európai uniós szabályai és azok hazai átültetése

A szabályozás főbb elemeit az Európai Parlament és a Tanács 2009/31/EK irányelve (2009. április 23.) tartalmazza, amely címe szerint a szén-dioxid geológiai tárolásáról, valamint a 85/337/EGK tanácsi irányelv, a 2004/35/EK, a 2006/12/EK és a 2008/1/EK parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 1013/2006/EK rendelet módosításáról szól. A Magyar Köztársaság Országgyűlése ennek átültetésére 2011 tavaszán elfogadta a

---

<sup>9</sup> Minden esetre az említett eljárásoknak a katonai és más ellenséges célokra való felhasználása az 1977-es ENMOD Egyezmény tilalma alá esik, illetve a világűrnek a közös érdekű használatára vonatkozó követelményt rögzíti az 1967-es Világűr Egyezmény. – WINTER, Gerd: Klima-Engineering: last exit oder exitus? *ZUR*, 2011/10, 458-466. p.

<sup>10</sup> SKRYLNIKOW, Ilja: CCS: Carbon Dioxide Capture and Storage – Technologische Risiken und regulatorische Herausforderungen, *Natur und Recht*, 2010/8, 543. p.

2011:XXIX. törvényt, amely 2011. szeptember 30-án már hatályba is lépett. A törvény első része (1–20. §) a bányászatról szóló 1993:XLVIII. törvény módosítását tartalmazza, annak érdekében, hogy megteremtse az energetikai és ipari eredetű szén-dioxid tárolására alkalmas földtani szerkezetek kutatásának, tárolásra történő kialakításának, hasznosításának és bezárásának a törvényi szintű szabályait. Néhány hónappal ezelőtt pedig a törvény végrehajtására megjelent a 145/2012. (VII.3.) sz. kormányrendelet a szén-dioxid geológiai tárolásáról.

Az új jogszabályokkal a szén-dioxid leválasztásának, elszállításának és geológiai formációkba való besajtolásának, illetve ott történő, hosszú távú tárolásának a legmagasabb szintű keretei jöttek létre. A szabályozás ezzel még korántsem teljes, hiszen a jogi előírások mellett az EU, pl. pénzügyi eszközökkel is támogatja a technológia alkalmazásának, alacsony környezeti kockázatának a demonstrálására irányuló projekteket, az energia-ágazat beruházásainak a támogatására a 663/2009/EK rendelettel létrehozott pénzügyi mechanizmus keretében (6 kiválasztott projekt költsége megközelíti az egybillió Eurót). Emellett (az irányelv implementációjának elősegítése érdekében) az Európai Bizottság iránymutatásokat bocsátott ki, többek közt a tároló-komplexumok kockázatmenedzselése, a befogadandó CO<sub>2</sub>-áram összetétele, a monitorozás és az üzemeltető által nyújtandó pénzügyi biztosítékok meghatározása tárgyában.<sup>11</sup>

Az uniós irányelv, mint említettem, több, korábban kibocsátott irányelv módosítását is tartalmazza. Teszi ezt annak érdekében, hogy olyan környezetjogi eszközök alkalmazására is sor kerüljön a CCS-projektek megvalósításakor, mint a környezeti hatásvizsgálat, az integrált szennyezés-megelőzési és -ellenőrzési rendszer (egységes környezethasználati engedélyezés) vagy a környezeti felelősség; illetve hogy a vízügyi keretszabályozás ne zárja ki eleve az ilyen létesítmények megvalósítását, pl. a felszín alatti vizek védelme miatt, és végül a hulladékok nemzetközi szállítását korlátozó rendelkezéseket se kelljen alkalmazni, a leválasztott szén-dioxidnak az országhatárokat is érintő továbbítására.<sup>12</sup> Az irányelvvel egyidejűleg fogadták el továbbá az EU kibocsátási kvótakereskedelmi rendszeréről szóló 2003-as irányelv módosítását (29/2009 EK), amely a CCS létesítményeit bevonja a kvótarendszerbe (az elkülönített üvegház-gáz mennyiségének megfelelő kvóta felszabadul, illetve a kvótakereskedelem bevételeinek elköltése részben a CCS fejlesztéséhez kapcsolódik).

A szabályozás valamennyi részletének ismertetésétől eltekintek, csak a szabályozás-módszertan vagy a nemzetközi kapcsolatok szempontjából érdekes elemekre utalok, megjegyezve, hogy meglehetősen bürokratikus és részletes szabályozásról van szó, amelynek hosszú távon kell biztosítania a CCS alkalmazhatóságát és elfogadottságát (megelőzve egy a nukleáris balesetekhez mérhető súlyú katasztrófa ez irányú következményeit). Először is ki kell emelni, hogy a szabályozás nem fogja át a technológia teljes spektrumát, hanem az utolsó elemre, a legnagyobb kockázattal járó tárolásra koncentrál. E tekintetben a környezeti kockázatok csökkentése elsődleges szempont, ezért is van, pl. hogy az üvegház-gáznak a puszta vízoszlop alatti vagy

---

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/clima/policies/lowcarbon/ccs/implementation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/lowcarbon/ccs/implementation/index_en.htm).

<sup>12</sup> Az EU 2050-es célkitűzései között szerepel egy egész Európát összekötő, CO<sub>2</sub>-vezetékhalózat kiépítése. – HORÁNSZKY Beáta: A CO<sub>2</sub> távvezetési rendszer műszaki-biztonsági kérdései. In: NAGY Edit (szerk.): *A fiatal kutatók Magyarország megújulásáért*. Budapest, 2012, Professzorok az Európai Magyarorszáért Egyesület, 22. p.

tengerfenéken való tárolását a nemzetközi joggal összhangban egyenesen megtiltja, s csak a geológiai formációkban történő tárolást (mint az előbbihez képest kevésbé kockázatos megoldást) teszi lehetővé. A nemzetközi kapcsolatokat illetően az irányelv részben a tagállamok közötti, s részben a harmadik országokkal való együttműködésről is szól, pl. a majdani európai szállítóhálózat közös működtetése, az ahhoz való (méltányos és megkülönböztetéstől mentes) hozzáférés, s a kapcsolódó „határokon átnyúló” jogviták rendezése tárgyában.

A tagállamok kötelesek a CCS szabályozására, s ennek keretében, pl. az engedélyeztetésről, hatósági felügyeletről, nyilvántartásról, biztosítékadási kötelezettségről, bezárás esetén a felelősségnek az állam által történő átvételéről, a létesítményekhez (a szállítóhálózathoz) való hozzáférésről s a kapcsolódó jogviták rendezéséről szóló előírásokat meghatározni. Ettől függetlenül azonban teljesen szabad a mozgásterük annak eldöntésében, hogy területükön (már ha van megfelelő kapacitásuk, mint ahogy, pl. Finnországnak nincsen) megengedik-e egyáltalán a szén-dioxid föld alá sajtolását (értve ezalatt a kutatást, illetve az ilyen létesítmény kialakítását is). Az EU tehát a tagállamoknak az esetleges problémákért fennálló felelősségét semmilyen módon nem veszi át.

Figyelemre méltó ebből a szempontból, hogy a magyar szabályozás kifejezetten lehetővé teszi az alkalmazást, s számos eszközzel segíti is azt (pl. a bányafelügyelet kötelezettségévé teszi az alkalmas tárolókapacitások időszakos felmérését, s az eredmény nyilvánosságra hozatalát; a kutatási engedélyes számára kizárólagosságot biztosít a bányatelek megállapítására, stb.). Mindeközben Ausztriában a vonatkozó törvény ugyancsak tartalmazza az irányelvnek megfelelő előírásokat, de azzal, hogy a CCS alkalmazása (a kísérleti üzemek kivételével) tilos az ország területén (a tilalmat 2018-ban vizsgálják felül, a nemzetközi tapasztalatok fényében), Németországban pedig két törvényjavaslat is elbukott, részben alkotmányjogi problémák miatt (pl. hogy egy tartomány ab ovo vagy csak konkrét terv vonatkozásában mondhat-e nemet a CCS-re), illetve mert a még kipróbálás alatt lévő eljárást a tervezetek nem csak kipróbálni, hanem ipari méretekben megvalósítani is engedték volna.<sup>13</sup> Csak 2012 nyarára sikerült egy kompromisszumos törvényt elfogadni<sup>14</sup> (amely úgy maximálja a föld alá sajtolható gáz mennyiségét, hogy azzal de facto kizárja az ipari méretekben történő alkalmazást; de emellett a kipróbálást szolgáló, magáncégek által irányított ún. demonstrációs projektek önkéntes leállításáról szóló sajtóhírek is azt valószínűsítik, hogy a CCS-nek nincs nagy jövője az országban).

Itt jegyzem meg, hogy a magyar Nemzeti Energiastratégia<sup>15</sup> és műszaki-természettudományi szakirodalom szinte egyöntetűen amellet foglalt állást, hogy a CCS hazai alkalmazását elő kell segíteni, s abban nagy gazdasági lehetőségek rejlenek, mivel nálunk rendelkezésre állnak a megfelelő tárolókapacitások, illetve a szénhidrogén-bányászat során szerzett tapasztalatok, amelyeket nemzetközi szinten értékesíthetünk; s

---

<sup>13</sup> EKARDT, Felix – VAN RIESTEN, Hilke – HENNIG, Bettina: CCS als Governance- und Rechtsproblem, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* (az alábbiakban: ZfU), 2011/4, 409-435. p.

<sup>14</sup> Gesetz v. 17.08.2012, BGBl. I S. 1726 (Nr. 38).

<sup>15</sup> *Nemzeti Energiastratégia 2030*; 77/2011. (X.14.) Ogy. határozat a Nemzeti Energiastratégiáról, MK 2011/119, 30227-30229. p.



mivel egyre nagyobb mértékben szorulunk rá a gyenge minőségű hazai lignit égetésére, amit (illetve az azzal járó kibocsátásokat) a CCS révén mintegy legalizálni tudunk majd (gondoljunk a kibocsátás-csökkentési kötelezettségekre!); de akár értékesíthető széndioxid kvótákat is nyerhetünk ezen az úton.<sup>16</sup> Realitás lehet egyébként az is, hogy a CCS révén felszínre kerülnek a korábban felhagyott szénhidrogén-mezők tartalékai (amelyek nem megújuló energiahordozók), de ezen a ponton talán már elszakadtunk az eredeti, klímavédelmi megközelítéstől.<sup>17</sup>

### 3. Sajátos nemzetközi jogi előírások

A szén-dioxid leválasztásának, szállításának és geológiai tárolásának a szabályozási háttere világszerte jelenleg formálódik. A nemzetközi jognak is számos területe ide kapcsolható lenne, illetve a klímavédelmi szabályozás általános előírásai közül is sokat fel lehetne itt idézni, az alábbiakban azonban csak néhány speciális követelménnyel foglalkozom.

#### 3.1. Kapcsolódás a Kiotói Jegyzőkönyvhöz

A ma még érvényes kiotói kötelezettségvállalások úgy irányozzák elő az üvegház hatású gázok kibocsátásának csökkentését, hogy a gazdasági szerkezet megmerevítését, a fejlődést gátló hatást ún. rugalmassági mechanizmusokkal igyekszik oldani. Ezek a kvótakereskedelmi rendszer, az együttes megvalósítás és a tiszta fejlesztési mechanizmus. A CCS-nek a legalizálása 2005 óta a részes felek konferenciájának a napirendjén szerepelt, s az a legutóbbi klímacsúcson elfogadott határozattal meg is történt.<sup>18</sup> A CCS elismerése az ún. tiszta fejlesztési mechanizmusok (CDM, Clean Development Mechanism) között történt meg, de az a többi rugalmassági mechanizmust is érintheti az azok közötti szoros kapcsolat miatt – lássuk, hogyan!

A kvótarendszer lényege, hogy a kötelezettségvállalással érintett országok a felesleges kvótákat eladhatják azoknak, akiknek túl kevés van. A kereskedés tárgya valójában négyféle ún. kiotói egység: a kibocsátható mennyiségi egység, a kibocsátás-csökkentési egység, az igazolt kibocsátás-csökkentési egység és az eltávolítási egység. Ezek közül az

---

<sup>16</sup> Lásd mások helyett is: [http://www.ng.hu/Tudomany/2008/05/Jelentos\\_fold\\_alatti\\_szen\\_dioxid\\_tarolokapacitassal\\_rendelkezunk](http://www.ng.hu/Tudomany/2008/05/Jelentos_fold_alatti_szen_dioxid_tarolokapacitassal_rendelkezunk); FALUS György – SZAMOSFALVI Ágnes – JENCSEL Henrietta – VIDÓ Mária – TÖRÖK Kálmán: A hazai földtani szerkezetek felmérése a szén-dioxid-visszasajtolás szempontjából. *Magyar Tudomány*, 2011/4, 450-458. p.; KUBUS Péter: A CCS-projekt realitása a hazai olajipar szempontjából. *Magyar Tudomány*, 2011/4, 459-464. p.

<sup>17</sup> A többlet-kitermelés végeredményben újabb kibocsátásokhoz vezet, amelyek csak részben kezelhetők a CCS segítségével (pl. a közúti közlekedésben keletkező gáz biztosan nem). Ugyanakkor (példaként arra, hogy mennyire nem egyértelmű a megítélés) a norvég polgárok inkább támogatják a CCS-nek a kontinentális talapzaton való alkalmazását, mintsem hogy a Jeges-tengeren újabb kőolajmezőket nyissanak meg kitermelésre. – LUHMANN, Hans-Jochen: CCS: ein Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels – oder zu dessen Steigerung? *ZfU*, 2008/1, 151. p.

<sup>18</sup> Decision 10/CMP.7, <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cmp7/eng/10a02.pdf#page=13>.

első (Assigned Amount Unit, AAU) az, amelyiknek a mennyiségét az összes kibocsátható gáz mennyisége alapján állapítják meg (ezért természete szerint ez az egyedüli, amelyik kvótaként értelmezhető, ugyanakkor tényleges jelentősége ennek az értelmezésnek nincs, mert minden egység – s innen a nevük – egységnyi, azaz egy tonnányi szén-dioxid vagy azzal egyenértékű más üvegház-gáz kibocsátására jogosít). Kvótafelesleg keletkezhet úgy, hogy van mögötte teljesítmény (kibocsátás-csökkentés, illetve az ilyen tárgyú nemzetközi projektek révén – ezek között lehetséges immár a CCS-projektek elismerése), de úgy is, mint pl. jelenleg hazánk esetében, hogy nincs mögötte tényleges teljesítmény (forró levegőről akkor beszélünk, ha ráadásul a kvótabevételt sem hasznosítják klímapolitikai célokra). A CCS-sel a jogi összefüggés az lehet, hogy (a nemzetközi jogban) a lekötött üvegház-gáz mennyiségének megfelelő mennyiségű, plusz egységeket kap a kötelezettségvállalással terhelt részes fél, vagy (mint az uniós jogban) az azáltal „eltávolított” szén-dioxid mennyiségét nem kell kvóttákkal lefednie a kötelezettnek. A CCS tehát úgymond „legalizálja,” klíma-semlegessé teszi a fosszilis tüzelőanyagok felhasználását. A közgazdasági összefüggés pedig az, hogy a CCS meglehetősen drága beruházásait részben a kvóták árának az emelkedése (illetve mennyiségének a csökkentése) teheti a vállalatok számára gazdaságossá.

A jegyzőkönyv többi, ún. projekt-alapú rugalmassági mechanizmusának a lényege, hogy nemzetközi együttműködésben megvalósított, klímavédelmi (kibocsátás-csökkentési) beruházásokat ismernek el, a csökkentés mértékének megfelelő egységekkel. Együttes végrehajtásról beszélünk, ha a klímavédelmi kötelezettségvállalásokkal érintett (iparilag fejlett) országok között; s tiszta fejlesztési mechanizmusról, ha ipari és fejlődő országok között születik a megállapodás, egy az utóbbi területén megvalósítandó, de az előbbi javára elkönnyvelendő projektről. Az első esetben (Joint Implementation) ún. kibocsátás-csökkentési egység (Emission Reduction Unit, ERU) a második esetben pedig (Clean Development Mechanism) ún. igazolt kibocsátás-csökkentési egység (Certified Emission Reduction, igazolt kibocsátás-csökkentés, CER) kiadására kerülhet sor – ezek, mint arra utaltam, egyenértékűek a kvótakereskedelmi rendszerben a részes felek számára megállapított egységekkel, s nem melleleg (bizonyos mértékig) átkonvertálhatók az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszerében forgalmazott egységekké. A CER-ekkel való kereskedés bevételeinek 2%-a jelenti az említett nemzetközi alkalmazkodási alap forrását.

A CDM-re vonatkozó előírások közül fontos, hogy csak olyan beruházások jönnek szóba, amelyek révén összességében kevesebb kibocsátásra kerül sor, mint ha nem valósultak volna meg (ennek megítélése gyakran nem is olyan egyszerű – a CCS alkalmazása, pl. mintegy 40%-kal megnöveli a létesítmény energiaigényét, s ezzel a keletkező szén-dioxid mennyiségét is, ugyanakkor az összes gáz 85-90%-os lekötése ezt kompenzálja, azaz a mérleg végeredményben pozitív). Szükséges, hogy az alkalmazott megoldásnak legyen elismert módszertana, illetve hogy (tiszta fejlesztési mechanizmus esetén) a fejlődő országban megvalósított beruházás járuljon hozzá a fenntartható fejlődéshez. (Korábban az ezzel kapcsolatos kétségeknek más összefüggésben már hangot adtam.). A CCS-re 2011-ben kidolgozott, új szabályok ezen felül megkövetelik a szerződő felektől a projektgazda nemzeti jogának betartását, a projektek előzetes hatásvizsgálatát (kiemelten az országhatárokon átnyúló hatásokét, a környezeti hatások mellett ide értve a társadalmiakat is) és utólagos monitorozását, valamint az esetleges környezeti, anyagi és személyi károkért való felelősség rendezését. Ha mindezen feltételek fennállnak, illetve

megtörtént a kibocsátás-csökkentés dokumentálása, akkor kerülhet sor a CDM Végrehajtó Tanácsa általi verifikációra, s a CER-ek kiadására.

Az EU-ban azt is figyelembe kell venni, hogy az uniós szabályok tiltják ugyanazon teljesítmény kétszeri díjazását, ily módon az uniós tagállamoknak jobban megéri harmadik országokkal összefogniuk (vagyis az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszerébe nem tartozó létesítményeknél CCS-t megvalósítaniuk), mint az EU-n belül beruházniuk.<sup>19</sup>

A CCS egyébként elvileg minősülhetne ún. együttes megvalósításnak is, és önálló projekttypusként történő szabályozása is felmerült.<sup>20</sup> Megemlítendő továbbá, hogy a nemzetközi porondon lehetséges még az említetteken túlmenően olyan kvóták juttatása is az érintettek számára, amelyek nem a kibocsátás csökkentését, hanem az üvegház-gáznak az elnyelését, légkörből való eltávolítását honorálják (Removal Unit – RMU). A CCS elvileg ebbe a kategóriába is besorolható lett volna, de e téren nem változott a szabályozás, azaz RMU kiadására (legalábbis egyelőre) csak az erdőgazdálkodási projektek (pl. erdőtelepítés, illetve újratelepítés) alapján kerülhet sor. (Megjegyzés: az érintettek közül, pl. Németország elzárkózik az ilyen kvóták bevezetésétől, mivel a mögöttes teljesítmény nem tanúsítható, de ők a tudományos megalapozottságot is vitatják; ehhez képest Magyarország ebben is kvóta- illetve bevételszerzési lehetőséget lát, s él, illetve élni kíván a lehetőséggel.)<sup>21</sup>

A 2011 végi durbani klímacsúcson tehát abban léptek tovább a részes felek képviselői, hogy (pénzügyileg is) támogatják a CCS alkalmazását, fejlesztését. A technológiát negatívan értékelve vagy legalábbis vitatva, felmerül persze a kérdés, hogy vajon a támogatások a klímavédelmi eszköztár sokszínűségét és eredményességét szolgálják, avagy az igazi, hatékony eszközök alkalmazásától vonnak el forrásokat.<sup>22</sup>

### 3.2. A CCS és a tengeri környezet védelme

A tárolás lehetősége nem csak a szilárd földfelszín alatt, hanem tengeri területeken is felmerül (megfelelő mélység, illetve nyomásviszonyok mellett az akár biztonságosabb is lehet, mint a kontinenseken), ezért röviden ki kell térni a tengerjog normáira. Az ENSz tengerjogi Egyezményének (1982) esetünkben csak az általános környezetvédelmi előírása irányadó (a 192. cikk szerint a részes államok kötelezettsége felségterületükön a tengeri környezet megóvásához szükséges intézkedéseket megtenni), mivel a CCS (szemben, pl. a CO<sub>2</sub> olajkitermelési célú besajtolásával) nem minősül sem az egyezményben szabályozott kutatásnak, sem a tenger kincsei kiaknázásának.

A tengeri környezet védelme szempontjából a CCS-re vonatkozó sajátos, univerzális előírásokat a hulladékkal és egyéb anyagokkal való tengerszennyezés megelőzéséről szóló

<sup>19</sup> WOLF, Rainer: CCS, Anlagengenehmigungsrecht und Emissionshandel, *ZUR*, 2009/12, 578. p.

<sup>20</sup> HOHMUTH, Timo: CCS und Emissionshandel. Technologie zur Abscheidung und Ablagerung von Kohlendioxid im Recht des Emissionshandels, *ZUR*, 2008/6, 298-299. p.

<sup>21</sup> FODOR László: A kibocsátási egység – új típusú vagyoni értékű jog a klímavédelem szolgálatában, *Collectio Juridica Universitatis Debreceniensis*, Tom. VII., Debrecen, 2008, 161-200. p.

<sup>22</sup> E véleménynek adott hangot többek közt az Energiaklub. –

<http://energiaklub.hu/blog/eredmenyhirdetes-durban-utan---a-fold-nem-tapsol>

Londoni Egyezményhez (1972) kapcsolódó Londoni Jegyzőkönyv (1996) tartalmazza, egy 2006-os módosítás nyomán. A Londoni Jegyzőkönyv módosítását nem sokkal követte több regionális megállapodás, pl. az Atlanti-óceán északkeleti térsége tengeri környezetének védelméről szóló 1992-es (ún. OSPAR-) egyezmény módosítása (2007-ben). Az egybecsengő megállapodások szerződő felei tekintetbe vették a klímaváltozásnak a tengeri környezetre gyakorolt, negatív hatásait, különösen az óceánok vizének savasodását, s hogy a technika fejlődése immár lehetővé teszi a szén-dioxidnak a tengerfenék alatti földtani közegekben való tárolását. Ezzel együtt a CCS-re kifejezetten csak mint átmeneti, kiegészítő módszerre számítanak. Az új szabályok közös eleme, hogy a CCS tengerfenék alatti tárolását (a korábbi tilalmazás helyett) lehetővé teszik, bizonyos előfeltételek teljesülése esetén.<sup>23</sup> Annak alkalmazása ugyanis csak megfelelő hatásvizsgálatok nyomán, engedéllyel (a parti állam nemzeti jogának betartásával), s csak akkor lehetséges, ha az adott gáz túlnyomóan CO<sub>2</sub>-ből áll (illetve nem kevernek hozzá szándékosan más hulladék anyagot pusztán az ártalmatlanítás szándékával). Feltétel az is, hogy a tengerfenék alatti földtani rétegben való, tartós tárolásra kerüljön sor (az OSPAR-Egyezmény emellett a vízoszlopban való tárolást kifejezetten meg is tiltja), s nem utolsó sorban, hogy az a környezetre, az emberi egészségre és a tengerek egyéb jogszerű használatára ne gyakoroljon jelentős kedvezőtlen hatásokat.

#### 4. Zárógondolatok

A klímavédelmi szabályozás egyre összetettebbé válik, s ennek során – legalábbis a környezetvédő számára – meglehetősen megdöbbentő megoldások is előtérbe kerülnek. A CCS szabályozása jelenleg több szinten formálódik. Noha minden részlete még nem fogalmazódott meg, de egyértelműen kirajzolódó iránya a liberalizáció, annak ellenére, hogy az eljárás valódi céljának és hasznosságának a megítélése korántsem egyértelmű. Nemzetközi vonatkozásai is vannak, amelyeket jelenleg a klímavédelem és a tengerjog – feltűnően rövid idő alatt módosított – szabályai rendeznek, korántsem kimerítő jelleggel<sup>24</sup>. A CCS a klímasemlegesség, de egyidejűleg jelentős környezeti kockázatok fennállása miatt leginkább az atomenergiával állítható párhuzamba (gondoljunk a létesítmények baleseti kockázataira és az atomhulladék hosszú távú felszín alatti elhelyezésének máig megoldatlan problémáira). Legalizálása nem mentes a gazdasági érdekektől, elterjedésének azonban nem csak gazdasági következményei lehetnek, hiszen pl. – a légköri kibocsátások csökkentése mellett a más országokat érintő környezeti kockázatok miatt – minden bizonnyal felülírja a felelősségi viszonyokat nemzetközi relációkban (is).

---

<sup>23</sup> A Londoni Jegyzőkönyv szerint, pl. a szén-dioxid ipari hulladéknak számít, s emiatt a módosításig tilos volt a tengerbe juttatása. A módosítás révén a CCS a tilalom alóli kivételeket gyarapítja. (Megjegyzendő, hogy a CO<sub>2</sub> beszajtolása nem mindig jelent tengerbe juttatást, s így korábban sem volt tiltott, ha az pl. közvetlenül az ásványi-anyag kitermelésből származott.) – SCHLACKE, Sabine: Klimaschutz durch CO<sub>2</sub>-Speicherung im Meeresboden – völkerrechtliche Anforderungen und europarechtliche Herausforderungen. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht*, 2007/2, 91-93. p.

<sup>24</sup> A tárolás minimális mélységének és a szén-dioxid áram szennyezettségének a kérdését emeli ki, mint még szabályozásra váró problémát – STOLL, Peter-Tobias – LEHMANN, Friederike: Die Speicherung von CO<sub>2</sub> im Meeresuntergrund – Die völkerrechtliche Sicht. *ZUR*, 2008/6, 286. p.

A CCS és a klímamérnökség egyéb módszerei– környezetvédelmi köntösbe bújtatott – közvetlen beavatkozást jelentenek a környezeti folyamatokba. Az emberhez méltó, egészséges környezethez való jognak azt az – erkölcsileg nehezen védhető – értelmezését szolgálják, amely szerint a földi környezet élhetővé, lakhatóvá tétele érdekében nem csak védeni, de megváltoztatni is jogunk van környezetünket – „*Kutyaharapást szőrével!*”

# Anwendung internationaler und nationaler Normen: Dreissig Jahre Schutz des Wolfs in der Schweiz, 1982-2012

Philippe Haymoz\*

## 1. Internationales Recht, Übereinkommen von Bern

Die Schweizerische Eidgenossenschaft „setzt sich ein für eine dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung“ (BV<sup>1</sup> Art. 2 Abs. 4). Eine geradezu ideale Verfassungsbestimmung zur Einleitung des vorliegenden Beitrags zum nun schon dreissigjährigen Schutz des Wolfs in der Schweiz durch Normen des internationalen und nationalen Rechts.

Das ökologische Gleichgewicht gilt schon lange nicht mehr als eine ausschliessliche Landesangelegenheit. Es wird heute als grenzüberschreitende Herausforderung und internationale Aufgabe verstanden. Notwendige geeignete Massnahmen des Schutzes oder der Förderung relevanter Rechtsobjekte erfordern also, diese kontinental im Verbund mit der Staatengemeinschaft erfolgversprechend anzugehen und regional mit den Nachbarnsländern, geeignet zu koordinieren<sup>2</sup> und optimal zu unternehmen.<sup>3</sup>

Zum tiergerechten Artenschutz gerade der weit im Kulturräum der Alpen verstreuten Wolfspopulationen und somit auch in der Schweiz ist diese Handlungsorientierung gemeinsamer internationaler und übernationaler Sorge geradezu unerlässlich. Eine dieser europäischen Wege, Anstrengungen und Werkzeuge ist das vom Europarat geförderte „Übereinkommen vom 19. September 1979 über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume“,<sup>4</sup> auch „Übereinkommen von Bern“<sup>5</sup> genannt. Es trat für die Schweiz am 1. Juni 1982<sup>6</sup> in Kraft und anerkennt in seinem Anhang II<sup>7</sup> den Wolf (*canis lupus L*) als streng geschützte Tierart.<sup>8</sup>

---

\* Direktionsjurist des Landwirtschaftlichen Instituts des Kantons Freiburg, CH-1725 Grangeneuve

<sup>1</sup> Bundesverfassung vom 18. April 1999 der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR\* 101

\* SR = „Systematische Sammlung des Bundesrechts“:

nach einem Dezimalsystem geordnete Sammlung der gegenwärtig in Kraft stehenden Bundeserlasse; [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Dokumentation > Systematische Rechtssammlung

<sup>2</sup> So Art. 1 des „Übereinkommens von Bern“ oder Art. 10<sup>bis</sup> Bst. g. der JSV

<sup>3</sup> In diesem Sinne auch die Präambel sowie verschiedene Artikel des „Übereinkommens von Bern“

<sup>4</sup> SR 0.455, unter der gleichen Erlassnummer im französischen Originaltext im *Recueil systématique du droit fédéral, RS*, ebenfalls unter [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > documentation > Recueil systématique, oder bei der deutschsprachigen Fassung auf „Französisch“ klicken

<sup>5</sup> Nicht zu verwechseln mit der „Berner Übereinkunft“ vom 9. September 1886 (Art. 27 Abs. 1 der Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst revidiert in Rom am 2. Juni 1928, SR 0.231.12

<sup>6</sup> Für Ungarn am 1. März 1990

<sup>7</sup> In seiner bis heute gültigen Fassung vom 1. Dezember 2001, in Kraft getreten am 1. März 2002

<sup>8</sup> Zur Zeit des schweizerischen Beitritts zum Übereinkommen konnte sich niemand vorstellen, dass schon zwei Jahrzehnte danach Wölfe und Bären zu meist von Italien her kommend im

Nach Art. 6 des Übereinkommens ergreift jede Vertragspartei die geeigneten und erforderlichen gesetzgeberischen und Verwaltungsmaßnahmen, um den besondern Schutz der in Anhang II aufgeführten wildlebenden Tierarten sicherzustellen, wobei „jede Form des absichtlichen Fangens, des Haltens und des absichtlichen Tötens“ untersagt ist.

Bezüglich der in Anhang II aufgeführten streng geschützten Tierarten, wie dem Wolf, gestattet das Übereinkommen Ausnahmen des Schutzes der Lebensräume nach Art. 4 und des Artenschutzes gemäss den Artikeln 6, 7 und 8 des Übereinkommens, nämlich: (a) zum Schutz der Pflanzen- und Tierwelt; (b) zur Verhütung ernster Schäden an Kulturen, Viehbeständen, Wäldern, ... ; (c) im Interesse der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit, ...oder anderer öffentlicher Belange (Art. 9 Abs. 1 des Übereinkommens).

Alle zwei Jahre erstatten die Vertragsparteien dem Ständigen Ausschuss<sup>9</sup> des Übereinkommens Bericht über die allfällig so erlassenen Ausnahmen (Art. 9 Abs. 2 des Übereinkommens), welcher für die Überwachung der Einhaltung dieses Übereinkommens verantwortlich ist (Art. 14 des Übereinkommens). Nach einem subtilen Verteilschlüssel vereinigt er Interessen und Vertreter der Europäischen Union, des Europarates sowie der Vertragsparteien (Art. 13 des Übereinkommens).

Bei Streitigkeiten betreffend der konformen Umsetzung des Übereinkommens durch eine oder mehrere Vertragsparteien bemüht sich der Ständige Ausschuss zuerst um eine gütliche Einigung. Gelingt dies nicht, wird ein Schiedsverfahren eingeleitet und ein Schiedsspruch gefällt, welcher endgültig und bindend ist (Art. 18 des Übereinkommens)<sup>10</sup>.

2006 hatte der Ständige Ausschuss über einen schweizerischen Antrag zu befinden, der für die Schweiz den Wolf vom Anhang II (streng geschützte Tierarten) in den Anhang III (geschützte Tierarten) zurückstufen wollte. Diesem Ersuchen wurde jedoch nicht stattgegeben. Grundsätzlich herrschte damals die Ansicht vor, die Schweiz sei eher einer gefühlsmässigen Erschrockenheit begegnet, als eigentlichen grösseren Erschwernissen auf Grund einer Wolfspräsenz.

Es entspricht dem Grundsatz rechtsstaatlichen Handelns, dass Bund und Kantone das Völkerrecht beachten (BV Art. 5 Abs. 4). Die Schweiz hat also mit ihrer Gesetzgebung (Gesetze, Verordnungen) und Rechtsprechung von Bund und Kantonen, dem übergeordneten, vereinbarten internationalen Recht zu entsprechen, so wie es hier durch das „*Übereinkommen von Bern*“ gesetzt wurde.

---

schweizerischen Alpenraum wieder auftreten würden, was doch für die Wirksamkeit des „*Übereinkommens von Bern*“ spricht

<sup>9</sup> Der auch Expertengruppen einsetzen und Aktionspläne festlegen kann

<sup>10</sup> Strengere Sanktionen hätten Staaten abhalten können, überhaupt dem Übereinkommen beizutreten

## 2. Verfassungsrechtliche Grundlagen, BV

Die verfassungsrechtliche Grundlage des schweizerischen Umweltschutzrecht findet sich hauptsächlich in den Artikeln 73 bis 80 der Bundesverfassung zu Umwelt und Raumplanung, wobei der Verfassungsauftrag die Nachhaltigkeit<sup>11</sup> (BV 73<sup>12</sup>) anstrebt.

Dem Umweltschutz gilt Art. 74 der BV. Der Raumplanung sowie der Vermessung sind Art. 75 ff. der BV gewidmet, Art. 76 dem Wasser und Art. 77 dem Wald. Im Verbund mit diesen, stehen bezüglich des Wolfes die Verfassungsgrundlagen zum Natur- und Heimatschutz (BV Art 78), zu Fischerei und Jagd (BV Art. 79) und schliesslich des Tierschutzes (BV Art. 80) im Vordergrund.

Nicht einfach ist jeweils das Auseinanderhalten der Kompetenzen von Bund und Kantonen. Je nach Bereich, ist oft die Festlegung der Rahmenbedingungen zur betreffenden Materie Sache des Bundes und die Ausführung dann Befugnis der Kantone. Grob gesehen ergänzen sich Bund und Kantone gegenseitig oder teilen sich die anfallenden Staatsaufgaben.

Im Bereich des ökologischen Gleichgewichts gilt folgende Befugnis- und Aufgabenzuweisung durch die BV. Der Bund: (a) erlässt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen (BV Art. 74 Abs. 1); (b) sorgt dafür, dass der Wald seine Schutz-, Nutz- und Wohlfahrtsfunktionen erfüllen kann (BV Art. 77 Abs. 1) und legt die Grundsätze zum Schutz des Waldes fest (BV Art. 77 Abs. 2); (c) erlässt Vorschriften im Bereich des Natur- und Heimatschutz' zum Schutz der Pflanzen- und Tierwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt. Er schützt bedrohte Arten vor Ausrottung (BV Art. 78 Abs. 4). Das gilt namentlich in Bezug auf die Umsetzung des „Übereinkommens von Bern“ und des durch dieses streng geschützten Wolfs. (d) legt die Grundsätze über die Ausübung der Fischerei und Jagd, insbesondere zur Erhaltung der Artenvielfalt der Fische, der wild lebenden Säugetiere und Vögel fest (BV Art. 79); (e) ist zuständig für den Erlass der Vorschriften zum Tierschutz (BV Art. 80 Abs. 1).

---

<sup>11</sup> Selbst der Zweck der Schweizerischen Eidgenossenschaft versteht sich u.a. in der Förderung der Nachhaltigkeit (BV Art. 2 Abs. 2).

<sup>12</sup> BV Art. 73: „Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung andererseits an.“



### 3. Gesetzliche Grundlagen<sup>13</sup>

#### 3.1. Umweltschutzgesetz, USG<sup>14</sup>

Das schweizerische Umweltschutzgesetz (nachfolgend: USG) bildet das Hauptgesetz der Bundeserlasse zum ökologischen Gleichgewicht. Gemäss seinem Art. 1 Abs. 1 soll das USG mit seinen Bestimmungen Menschen, Tieren und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen sowie die natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere die biologische Vielfalt und die Fruchtbarkeit des Bodens dauerhaft erhalten. Diese Bestimmung gibt zusammenfassend die Ziele und Rechtsobjekte jeder Umweltschutzgesetzgebung, nationaler und internationaler im europäischen Raum.

Die Aktion des USG wird mit zahlreichen Nebenerlassen der Gesetzes- und Verordnungsstufe in den verschiedensten Bereichen ergänzt und unterstützt.

#### 3.2. Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, NHG<sup>15</sup>

Das NHG regelt mit seiner Verordnung (NHV<sup>16</sup>) den Natur- und Heimatschutz sowie die Denkmalpflege i.w.S. (NHG Art. 1), so u.a. namentlich auch den Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt sowie ihrer biologischen Vielfalt und ihrer natürlichen Lebensräume (NHG Art. 1 Bst. d., in Verbindung mit den Art. 18 ff).

Unter Schutz versteht das NHG ebenso die Förderung der Pflege und der Erhaltung, sowie die dazu notwendige Zusammenarbeit der Amts- und Fachstellen von Bund und Kantonen, der Lehre und Forschung, der Aus- und Weiterbildung der Fachleute, hier insbesondere auf dem Gebiete des Naturschutzes (NHG Art. 1). Eingehende Bestimmungen zum Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt enthalten die Artikel 18 ff. des NHG in dessen 3. Abschnitt. Einerseits, ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotop) und anderer geeigneter Massnahmen entgegenzuwirken, wobei

---

<sup>13</sup> Die Umsetzung verfassungsrechtlicher Grundsätze erfolgt über die Bundesversammlung (BV Art. 148 ff.) als oberste oder gesetzgebende Gewalt der Schweizerischen Eidgenossenschaft mittels Bundesgesetzen und den ihnen eigenen grundlegenden Bestimmungen (BV Art. 164). Diese unterstehen in der Regel dem fakultativen Referendum, so dass die erste Gewalt die Mitwirkung des stimmberechtigten Volkes durch Abstimmungen zu Gesetzestexten mit einschliesst (BV Art. 141 und 148 Abs. 1). Die den Gesetzesnormen entsprechenden notwendigen Ausführungsbestimmungen halten die Verordnungen fest. Sie werden ordentlicherweise durch den Bundesrat erlassen, der obersten leitenden und vollziehenden Behörde des Bundes (BV Art. 174).

<sup>14</sup> Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG), SR 814.01

<sup>15</sup> Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG), SR 451

<sup>16</sup> Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur und Heimatschutz (NHV), SR 451.1

ausdrücklich den schutzwürdigen forst- und landwirtschaftlichen Interessen Rechnung zu tragen ist (NHG Art. 18 Abs. 1). Andererseits, kann der Bund die Wiederansiedlung von Arten, die in freier Wildbahn in der Schweiz ausgestorben oder in ihrem Bestand bedroht sind, wie der Wolf aber auch der Bär, an geeigneten Standorten fördern (NHG Art. 18 Abs. 3), was dem „Übereinkommen von Bern“ voll entspricht.

Nach Art. 18 Abs. 4. stehen alle diese Schutzmassnahmen unter dem Vorbehalt der Bundesgesetzgebung über Jagd und Vogelschutz sowie über die Fischerei und deren Bestimmungen.

### 3.3. Jagdgesetz, JSG<sup>17</sup>

Bezüglich des Umgangs mit Grossraubtieren, wie dem Wolf, gelangt insbesondere das Jagdgesetz (JSG) und dessen Verordnung<sup>18</sup> (JSV) zur Anwendung. Letztere wurde einer eingehenderen Teilrevision unterzogen, nicht zuletzt eingedenk der bisherigen Erfahrungen mit dem Artenschutz des Wolfes. Die so ausgearbeitete Neufassung der JSV trat mit dem 15. Juli 2012 in Kraft.

Das Jagdgesetz bezweckt u.a. den Schutz bedrohter Tierarten (JSG Art. 1 Abs. 1 Bst. b.) und zugleich die Begrenzung der von wildlebenden Tieren verursachten Schäden an Wald und an landwirtschaftlichen Kulturen auf ein tragbares Mass (JSG Art. 1 Abs. 1 Bst. c.). Das JSG findet namentlich Anwendung auf die in der Schweiz wildlebenden Raubtiere (JSG Art. 2 Bst. b.), wie den Wolf, der als geschütztes Tier<sup>19</sup> bzw. als geschützte Art gilt (im Sinne des Artenschutzes, gemäss JSG Art. 7 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2). Bestimmungen zu Wildschaden enthält das Jagdgesetz ebenfalls. Die Verhütung von Wildschaden bildet Gegenstand von dessen Art. 12 und sein Art. 13 führt die Bestimmungen zur Entschädigung für aufgetretenen Wildschaden auf (auch JSV Art. 10). Dabei unterscheidet das JSG zwischen Schäden an Wald, landwirtschaftlichen Kulturen und Nutztieren durch jagdbares Wild (JSG Art. 13 Abs. 1) und solchen die geschützte Tierarten verursachen, welche der Bundesrat bezeichnet und gegen die somit Selbsthilfemassnahmen ergriffen werden dürfen (JSG Art. 12 Abs. 3 mit Art. 13), was gerade beim Wolf zutrifft. Verursacht dieser Schaden, beteiligen sich Bund und Kantone an dessen Vergütung (JSG 13.4).

Ein allfälliger Abschuss geschützter Tiere bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes für Umwelt, BAFU (JSG Art. 7 Abs. 2). Die Kantone stellen den entsprechenden Antrag mit den notwendigen Angaben zur Entscheidung durch das BAFU (JSV Art. 4).

---

<sup>17</sup> Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG), SR 922.0

<sup>18</sup> Verordnung vom 29. Februar 1988 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung, JSV), SR 922.01

<sup>19</sup> Im Gegensatz zu den nach Art. 5 des Jagdgesetzes jagdbaren Arten

### 3.4. Tierschutzgesetz, TSchG<sup>20</sup>

Die Bestimmungen des JSG und des NHG und deren Verordnungen gehen denen des Tierschutzgesetzes vor (TSchG Art. 1. Abs. 2).

## 4. Kantonales Recht

Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (BV Art. 3). Bundesrecht geht jedoch entgegenstehendem kantonalem Recht vor (BV Art. 49).

Der Vollzug der Vorschriften des Umweltschutzes ist nach Massgabe des USG Befugnis der Kantone (BV Art. 74 Abs. 3). Ebenso sind die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig (BV Art. 78 Abs. 1). Beim Jagdgesetz erlassen die Kantone für ihr Kantonsgebiet und unter der Aufsicht des Bundes die Ausführungsbestimmungen<sup>21</sup> zum JSG (JSG 25, JSV Art. 15).

Dabei steht den Kantonen ausdrücklich ein Anhörungsrecht zu, wenn Bundesbehörden völkerrechtliche Vereinbarungen mit Bezug zum JSG und zur JSV vollziehen (JSV 15a), somit also auch bei der Anwendung des „*Übereinkommens von Bern*“.

## 5. Umsetzung<sup>22</sup>

### 5.1. Konzepte, JSV 10<sup>bis</sup>

Das BAFU ist zuständig für das Raubtiermanagement.

---

<sup>20</sup> Tierschutzgesetz (TSchG) vom 16. Dezember 2005, SR 455

<sup>21</sup> So hat der Kanton Freiburg: (a) ein Gesetz vom 14. November 1996 über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaG), (b) ein Reglement vom 20. Juni 2000 über die Jagd sowie den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume (JaR), (c) ein Reglement vom 20. Juni 2000 über die Ausübung der Jagd (JaAusR), (d) eine Verordnung vom 8. Juli 2008 über das regelmässige Übungsschiessen für Jäger, (e) eine Verordnung vom 22. Mai 2012 über die Ausübung der Jagd in den Jahren 2012, 2013 und 2014, (f) eine Verordnung vom 5. April 2007 über die Vorbeugung und die Entschädigung von Wildschweinschäden, (g) zwei Erlasse zur Ausbildung für die Jagd und (h) drei Konkordate (= im schweizerischen Rechtssprachgebrauch: interkantonale Abkommen) zu Jagd und Jagdaufsicht, abgeschlossen durch die Kantone Freiburg (3), Waadt (3) und Neuenburg (2)

<sup>22</sup> Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur neuen JSV, die inzwischen vom Bundesrat am 27. Juni 2012 beschlossen wurde und am 15. Juli 2012 trat, verfasste SEITZ, Andreas, eine eingehende Betrachtung zum „*Schutz des Wolfes in der Schweiz de lege lata et ferenda*“, erschienen in der Zeitschrift der (schweizerischen) Vereinigung für Umweltrecht „Umweltrecht in der Praxis“, URP, Jahrgang 2011, S. 250 ff.

Hiezu erstellt es Konzepte für den Wolf und für die andern Tierarten<sup>23</sup> nach Art. 10 der JSV. Die Konzepte werden als Vollzugshilfe der Behörden verstanden.

Diese Konzepte enthalten namentlich Grundsätze: (a) zur Koexistenz von Grossraubtieren und der Landwirtschaft, (b) zum Schutz der Arten und der Überwachung derer Bestände (Bst. a.), (c) zur Verhütung, Ermittlung und Entschädigung von Schäden und Gefährdungssituationen (Bst. b., d. & e.), (d) zur Förderung und Entschädigung von Verhütungsmassnahmen (Bst. c. & e.), (e) zur Vergrämung, zum Fang oder Abschuss, insbesondere über die Erheblichkeit von Schäden und Gefährdungen, zu den Präventions- und Massnahmenperimetern sowie die vorgängige Anhörung des BAFU bei Massnahmen gegen einzelne Wölfe, Luchse oder Bären (Bst. f.), (f) zur internationaler und interkantonalen Koordination (Bst. g.), (g) zur Abstimmung von Massnahmen nach JSV mit Massnahmen in anderen Umweltbereichen (Bst. h.).

Das „Konzept Wolf – Managementplan für den Wolf in der Schweiz“ des BAFU<sup>24</sup> anerkennt, dass der Handlungsspielraum der Behörden, Partner und Akteure sich aus den vorgenannten verbindlichen Rechtsquellen des internationalen und nationalen Rechts ergibt, der so auszuschöpfen sei, dass neben dem Schutz des Wolfes einerseits die konventionelle und traditionelle Tierhaltung im Berggebiet ohne unzumutbaren Einschränkungen weiterhin möglich ist und andererseits der Bevölkerung in diesen betroffenen Gebieten keine unverhältnismässige Nachteile erwachsen.<sup>25</sup>

Bei der Ausarbeitung und Aktualisierung der Konzepte durch das BAFU werden jeweils die nationalen Verbände der Direktbetroffenen und Interessenvertreter mit einbezogen, ebenso die übrigen betroffenen Bundesämter und natürlich die Kantone, welche regional ihre Wolf-Konzepte erstellen und umsetzen<sup>26</sup> sei es alleine oder im Verbund mit anderen, das gleiche Reviergebiet des Wolfes teilend (Kompartimente).

---

<sup>23</sup> Neben dem Wolf: Luchs, Bär, Biber, Fischotter und Adler

<sup>24</sup> Die Wertung des Konzepts durch die verantwortlichen Behörden erhellt folgende Ausführung: „Das Konzept ist eine Vollzugshilfe des BAFU und richtet sich primär an die Vollzugsbehörden. Es konkretisiert unbestimmte Rechtsbegriffe und soll eine einheitliche Vollzugspraxis ermöglichen. Das Konzept gewährleistet einerseits ein grosses Mass an Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit, andererseits ermöglicht es im Einzelfall flexible und angepasste Lösungen. Berücksichtigen die Vollzugsbehörden diese Vollzugshilfe, so können sie davon ausgehen, dass sie das Bundesrecht rechtskonform vollziehen. Andere Lösungen sind nicht ausgeschlossen, gemäss Gerichtspraxis muss jedoch nachgewiesen werden, dass sie rechtskonform sind. Vollzugshilfen des BAFU werden unter Einbezug der Kantone und aller betroffenen Kreise erarbeitet.“ BAFU: Konzept Wolf, 10. März 2010

<sup>25</sup> Am 2. Juni 2003 überwies der Nationalrat (mit 200 Abgeordneten des Volkes die grosse Kammer der Bundesversammlung, dem Parlament; der Ständerat als kleine Kammer mit 46 Abgeordneten der Kantone); beide Kammern sind sich gleichgestellt, BV 148 ff.) ein entsprechendes Postulat dem Bundesrat; BAFU: Konzept Wolf

<sup>26</sup> So hat zB auch der Kanton Freiburg sein „Konzept Wolf Freiburg“ vom 12. Dezember 2010, das u.a. zwei Präventionsperimeter festhält (und Gebiete der Bezirke Greyerz, Saane und Sense betreffen):

- Präventionsperimeter I mit nachgewiesener, dauernder Wolfspräsenz mit Schadenereignissen in den letzten 4 Monaten oder anderen Wolfsnachweisen und
- Präventionsperimeter II mit Gebieten, die an den Präventionsperimeter I angrenzen, und Schäden von durchziehenden Wölfen oder Hinweise auf Wolfspräsenz ausweisen; [www.fr.ch/sff](http://www.fr.ch/sff)

## **5.2. Information, Ausbildung und Forschung, NHG 25a Abs. 1, JSG Art. 14, JSV Art. 11 ff.**

Der Bund und das BAFU unterstützen praxisorientierte, wildbiologische und ornithologische Tätigkeiten und Projekte der Information, Ausbildung und Forschung bezüglich wildlebender Säugetiere und Vögel (JSV 11 ff). Darunter findet sich auch die *Schweizerische Dokumentationsstelle für Wildforschung* (JSG 14 Abs. 4, JSV Art. 12).

Für das nationale Monitoring ist die KORA<sup>27</sup> zuständig.

Zur Tragbarkeit der einschlägigen Massnahmen des Schutzes des Wolfes für die Bevölkerung und Touristen zum Schutze des Wolfes ist eine aktive, fundierte und langfristige Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit klar unabdingbar.

Dazu gehören Studien und auch internationale Austausch neuerer Erfahrungen und Erkenntnisse, namentlich aus dem Alpenraum.

## **5.3. Herdenschutzmassnahmen**

Hinsichtlich der landwirtschaftlichen Aspekte beauftragte das BAFU die Agridea,<sup>28</sup> die Rolle und Tätigkeit einer für den Herdenschutz zuständigen, neutralen nationalen Koordinationsstelle wahrzunehmen (Fachstelle Herdenschutz). Sie arbeitet mit dem BAFU, der KORA den Herdenschutzspezialisten der regionalen Kontaktstellen sowie mit einer mobilen Eingriffsgruppe zusammen.

Verschiedene geeignete Massnahmen stehen zur Verfügung, alternativ oder kumulativ, so namentlich: (a) Mobiler Herdenschutz, (b) Herdenschutzhunde und Hütehunde, (c) Herdenschutz bei Rindern und Mutterkühen, (d) Hirtenausbildung und –unterstützung,<sup>29</sup> (e) Zäune, namentlich Elektrozäune, gemäss Leitfaden der Agridea.

Die erwiesene Beachtung von Weidesystemen gemäss den Auflagen der Sömmerungsbeitragsverordnung<sup>30</sup> sichert dem Bewirtschafter Sömmerungsbeiträge des Bundes, welche die Kosten für taugliche Schutzmassnahmen / Präventionsmassnahmen mit einbeziehen. Zugleich ist die Durchführung solcher Schutzmassnahmen Bedingung,

---

<sup>27</sup> Koordinierte Forschungsprojekte zur Erhaltung und zum Management der Raubtiere in der Schweiz; [www.kora.ch](http://www.kora.ch)

<sup>28</sup> Schweizerische Vereinigung für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums; Mitglieder sind einerseits die Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein, andererseits rund 40 in der Landwirtschaft oder im ländlichen Raum tätige Organisationen und Institutionen; sie betreibt zwei Beratungszentralen (Lausanne, Lindau) im Austausch mit den kantonalen Beratungsstellen, zB. wie der des Landwirtschaftlichen Instituts des Kantons Freiburg, Grangeneuve; [www.agridea.ch](http://www.agridea.ch)

<sup>29</sup> Die finanzielle Tragbarkeit eines Hirten ergibt sich erst ab Herden mit > 500 Tieren. Schafhirtenausbildung durch die Agridea zusammen mit den Landwirtschaftsbildungszentren in Visp (Kanton Wallis, VS) und Plantahof in Landquart (Kanton Graubünden, GR)

<sup>30</sup> Verordnung vom 14. November 2007 über Sömmerungsbeiträge (Sömmerungsbeitragsverordnung, SöBV), SR 910.133

dass den Betroffenen überhaupt Entschädigungen für den Verlust ihrer Tiere entrichtet werden können.

Die landwirtschaftliche Beratung der einzelnen Kantone, wie am Landwirtschaftlichen Institut des Kantons Freiburg in Grangeneuve, unterstützen zusammen mit Agridea alle diese Anstrengungen des Herdenschutzes.

## 6. Wildschaden, JSV 10

Der Bund kann Massnahmen fördern, die in regionalen Projekten getroffen werden, um Wildschäden durch Wölfe, Luchse und Bären zu verhüten (JSV Art. 10 Abs. 4). Auf ungeschützten Alpen treten zunehmend Wolfsschäden auf.<sup>31</sup>

Es werden verschiedene Entschädigungen<sup>32</sup> als Schadensvergütung entrichtet, u.a.: (a) für Präventionsmassnahmen, (b) Futtergeldbeiträge im 1. Jahr von Wolfspräsenz im Falle einer Entalpfung der Tiere<sup>33</sup> (indirekte Verluste), (c) Unterstützungsbeiträge pro Wolfsangriff bei geschützten Herden, (d) Unterstützungsbeiträge für Herdenschutzhunde. Der Bund beteiligt sich zu 80% an den durch die Kantone geleisteten Entschädigungen von Wildschäden durch Wolf, Luchs und Bär (JSG 13.4, JSV Art. 10 Abs. 1 Bst. a.). Dabei ermitteln die Kantone die Höhe und die Verursacher des Wildschadens und bezahlen die Restkosten (JSV Art. 10 Abs. 2 und 3).

## 7. Abschussbewilligung

Eine allfällige Bewilligung zum Abschuss des Wolfes erteilt der Kanton. Dabei ist die interkantonale Kommission, IKK, zu konsultieren. Sie beurteilt auch die Erfüllung der Abschusskriterien. Als solche geltende folgende Bedingungen: (a) > 25 Risse in einem Monat oder (b) > 35 Risse in 4 aufeinander folgenden Monaten, (c) > 15 Risse in 1 Jahr nach einem Schadenjahr mit Rissen, (d) sämtliche Risse sind einer Fachperson (Jagdaufseher, Wildhüter) vorzulegen und eindeutig als Wolfsrisse anerkannt worden sein, (e) die Schäden entstanden trotz vorher getätigten möglichen und zumutbaren Schutzmassnahmen oder der Wolf hat zum ersten Mal in einem bestimmten Gebiet Schäden verursacht.

Insbesondere ist die Identität des reissenden Wolfes festzustellen, in Zweifelsfällen mit den Spezialisten des Institutes für Tierpathologie der Universität Bern (FIWI).

Auch abgeschossen können kranke und offensichtlich verletzte Wölfe (JSG Art. 8).

Für 2011 bestehen folgende Zahlen:

Risse in der Schweiz:<sup>34</sup> 274, davon im Kanton Freiburg: ~ 60

---

<sup>31</sup> AGRIDEA – HERDENSCHUTZ, *Jahresbericht 2011*, Mai 2012, S. 6, S. 8, „Im Jahr 2011 ereigneten sich 93% der insgesamt 323 Nutztierrisse in ungeschützten Herden.“

<sup>32</sup> Für gerissene Tiere gelten die Richtwerte der nationalen Zuchtverbände, wie zB dem Schweizerischen Schafzuchtverband

<sup>33</sup> AGRIDEA – HERDENSCHUTZ, 08.02.2011

<sup>34</sup> Gemäss KORA, Internetauftritt

Wölfe, nachgewiesene:<sup>35</sup> 8, davon im Kanton Freiburg: 1  
Wölfe, vermutete:<sup>36</sup> ~15  
Abschussanträge: 1x im Kanton Wallis, Bewilligung jedoch verweigert

Die Abschussbewilligung ist eine Massnahme, die bezüglich eines einzelnen bestimmten und schadstiftenden Tieres nur ausnahmsweise erfolgen soll. Der etwaige Entscheid erfolgt im weiten Spielraum des Ermessens der zuständigen Behörden. Neben den anzuwendenden gesetzlichen Grundlagen halten sie sich bei der Entscheidung, einerseits an die gegebene Aktualität und die erwiesenen Fakten der Vorkommnisse, andererseits unvermeidlicherweise an das „Wolf-Konzept“ mit seinen Elementen, Anforderungen und Bedingungen, sei es das vom BAFU herausgegebene des Bundes und das des Kantons, soweit ein solches ausgearbeitet wurde. Diese Vollzugshilfen, die sich an die zuständigen Behörden richten, sind im Sinne einer Übereinstimmung mit den Bestimmungen von Gesetz, Verordnung und Übereinkommen rechtskonform anzuwenden.

Gegen eine erteilte Abschussbewilligung kann Beschwerde geführt werden, auch von beschwerdeberechtigten Umweltorganisationen.

## 8. Rechtssprechung<sup>37</sup>

Zum Schutz des Wolfes liegt ein Urteil<sup>38</sup> des Kantonsgerichts Wallis vom 1. Oktober 2010 vor. Es erfolgte auf eine am 5. August 2009 durch das Departement für Verkehr, Bau und Umwelt des Kantons Wallis erteilte Abschussbewilligung von zwei bestimmten schadstiftenden Wölfen im Val d'Illeiez und im Val des Dix, nachdem die IKK in ihrer Sitzung vom 4. August 2009 zum Schlusse kam, dass die in einem engen Umkreis festgestellten zahlreichen Rissen zwei identifizierten Wölfen zuweisbar seien. Das in Kraft getretene Urteil qualifiziert den Entscheid der Behörde als eine *Verfügung im Vollzug einer dem Kanton übertragenen Aufgabe*. Bezüglich einer durch internationales und nationales Recht streng geschützten Tierart soll der Entscheid dabei im Einzelfall stets nur als *ultima ratio* gelten. Das im Zentrum stehende „Wolfs-Konzept“ des BAFU wertete das Kantonsgericht als *Verwaltungsverordnung ohne den Charakter von verbindlichem Recht*. Es anerkennt ferner die Beschwerdeberechtigung von dazu ermächtigten Umweltorganisationen (hier Pro Natura und WWF Schweiz) und bejahte seine Befugnis der richterlichen Überprüfung einer durch die vollziehende Behörde vorgenommene Gesetzesinterpretation und -anwendung.

Vom walliser Kantonsgericht wird die Beurteilung geteilt, dass das Gebiet der Schweiz zu klein ist, um eine eigene überlebensfähige Wolfspopulation zu beherbergen, so dass grenzüberschreitend der ganze Raum der West- und Südalpen, dies ganz im Sinne des

---

<sup>35</sup> Mit DNA-Analyse bestätigt; gemäss KORA, Internetauftritt

<sup>36</sup> Gemäss Fachstelle Herdenschutz, Internetauftritt

<sup>37</sup> Dazu auch SEITZ, Andreas: Schutz des Wolfes in der Schweiz de lege lata et ferenda. *URP*, Jahrg. 2011, S. 250 ff.

<sup>38</sup> A1 10 84/85, *URP*, Jahrg. 2011, S. 234 ff.; [www.vur-ade.ch](http://www.vur-ade.ch), Rubrik *URP/DEP VS*

geltenden Übereinkommens des Europarates, mit einzubeziehen ist. Was also im nationalen Raum gar nicht möglich wäre wird durch den internationalen Miteinbezug, Vergleich und Rahmen erst erfolgswirksam. Dies umsomehr als nationales Recht und das des „*Übereinkommens von Bern*“ ja die Interessen der Landwirtschaft und der Bevölkerung im Verbreitungsgebiet des Wolfes voll anerkennen.

In Übereinstimmung mit dem „*Wolfs-Konzept*“, das das Gericht als mit dem übergeordneten Recht als grundsätzlich vereinbar erklärt, billigt das überprüfende Kantonsgericht folgende Entscheidungskriterien: (a) die zumutbaren Herdenschutzmassnahmen müssen vorgängig voll durchgeführt worden sein; (b) die aufgetretenen Schäden müssen ernsthaft sein, wobei die schon früher eruierten Vorkommnisse miteinbezogen werden können, (c) zugleich sind ungeschützte gerissene Tiere nicht mit zu berücksichtigen, und (d) die zu beurteilenden Schäden müssen in einem bestimmten Perimeter durch ein bestimmtes Tier erfolgt worden sein.



# Szennyezés vízben és víz mentén – A XXI. század problémái

Kardos András\*

## 1. Bevezető gondolatok

Nem túlzás azt állítani, hogy napjaink legfontosabb, legalapvetőbb természeti erőforrása a víz. Bolygónk közel 75%-át víz borítja. Tudósok szerint az ősi tengerek és óceánok vizéből fejlődött ki az élet, majd a víz mindennapi életünk meghatározó, sőt elengedhetetlen tényezőjévé vált.<sup>1</sup>

Mégis – mint ahogyan a környezet minden más területén is – az ember továbbra is folytatja azt a környezetet sújtó tevékenység-láncolatot, amivel egyre csak nehezítjük a Föld, és a Földön élő élőlények fennmaradását, illetve az emberiség túlélését. Már hosszú évek óta megdöbbentő adatokat lehet hallani az üvegházhatás, a globális felmelegedés, a klímaváltozás és más környezeti katasztrófák, környezeti szennyezések várható következményeiről, valamint arról, hogy vésszen közeleg az az időpont, amikor már nemcsak beszélünk majd e következményekről, hanem azokat sajnos át is kell majd élnünk. Holott elég régóta – de a XXI. században különösen – a környezetvédelem, bolygónk életvilágának, ökoszisztémájának fenntartása az a feladat, amelyre a legtöbb energiát és anyagi forrást kell, kellene felhasználnunk.

Jelen publikáció célja a vízi környezet szennyezésével kapcsolatos kérdések, problémák felvázolása, törekedvén arra, hogy mind a sós, mind az édesvizek tekintetében röviden bemutatásra kerüljenek a szennyezés elleni küzdelem eredményeként, illetve a vízi környezet védelme érdekében megszülető egyezmények, valamint a legfontosabb – a vízi környezet szennyezésével kapcsolatos – katasztrófák, jogesetek.

Mindemellett ezek áttanulmányozása után röviden kifejtésre kerülnek a levonható konklúziók, és – egy hatékonyabb rendszer létrehozását sürgető – javaslatok.

---

\* dr. jur. Kardos András, II. évfolyamos, nappali tagozatos PhD hallgató, Miskolci Egyetem ÁJK

<sup>1</sup> Elég, ha csak arra gondolunk, hogy az atmoszférában található oxigén mennyiségének fő forrása a tengerek és óceánok vize, illetve a szén-dioxid mennyiségére, továbbá a Föld hőmérsékletére is alapvető befolyással bír. Az emberiség vízkészlete – és az azzal kapcsolatban, kölcsönhatásban lévő szárazföldi területek, valamint az atmoszféra – alapvető befolyással bír az éghajlat és az időjárás változásaira. Emellett az ember ételmezt, ruhát és organikus anyagokat nyert a vízből, melyek szintén az életünk nélkülözhetetlen részeivé váltak. Továbbá vizeink a közlekedés és kereskedelem színhelyévé váltak, és nem szabad megfeledkezni a víz segítségével kinyerhető energiáról, illetve annak hasznosításáról sem.

## 2. A tengeri környezet szennyezésének egyes aspektusai

A bevezetőben már esett szó a Föld vízkészleteinek fontosságáról. A tengeri környezet egészséges mivoltára, produktivitására és biodiverzítására a legnagyobb veszélyt az ember szárazföldi tevékenysége jelenti, legyen szó part menti vagy ilyenek nem minősülő területekről.<sup>2</sup>

Azonban a tengeri környezetet természetesen az áruszállítás okán történő hajózás, továbbá a halászat és az ezzel összefüggő túlzott mértékű kiaknázás is veszélyezteti. Ezenfelül megemlíthető még az olajkitermelés és a turizmus problematikája is, illetve az, hogy léteznek olyan tengerek, mint például a Balti- vagy a Földközi-tenger, amelyek vize csak nagyon hosszú idő alatt képes kicserélődni és regenerálódni<sup>3</sup> – mindezek következtében a tengeri környezetszennyezés problematikájára adott válaszoknak mind globális, mind regionális szinten megoldottak kell lenniük. Az ezzel kapcsolatban létrejött nemzetközi dokumentumok áttekintése előtt a tengeri környezet szennyezésének legfőbb forrásait érdemes röviden felvázolni, továbbá célszerű megemlíteni azon jogforrásokat, amelyek ezzel összefüggésben az évek során megszülettek (természetesen a teljesség igénye nélkül).

Elsőként ezek közül megemlíthető a hajózás, mely számos kérdést felvet: például olyan szabályok meghozatalára van szükség, amely a szennyezőanyagok kibocsátását visszaszorítja, vagy akár nullára redukálja; intézkedések, melyek segítségével a balesetekből eredő szennyezés megszüntethető; az államok részéről pedig együttműködés ezek végrehajtására, továbbá a katasztrófák esetén a károk elhárítására. A hajók üzemeltetéséből eredően gázok távoznak az atmoszférába, amelyek idővel a tengerek, óceánok vizébe visszajutva szennyezik azokat, azonban a legnagyobb problémát nyilvánvalóan nem ez jelenti, hanem a hajók rakományai: gondoljunk csak az ún. tankerekre, amelyek számos alkalommal okoztak már ipari katasztrófát, nagymértékű környezetszennyezést.<sup>4</sup> Az e körben született egyezmények közül az első az 1954-es olajszennyezések ellen megkötött nemzetközi egyezmény volt, melyet az évek során

---

<sup>2</sup> Lásd: 51/189 ENSZ közgyűlési határozat

<sup>3</sup> Ez a Balti-tenger esetében 25 év, de a Földközi-tenger esetében 90 év. Bővebben lásd: WESTING, Arthur (szerk.): *Comprehensive Security for the Baltic: An Environmental Approach*. Vermont, 1989, SAGE Publications Ltd.

<sup>4</sup> E körben megemlíthető például az 1967-es Torrey Canyon-katasztrófa vagy az 1989-es Exxon Valdez-eset. Ez utóbbi katasztrófa 1989. március 24-én történt, amikor a nevezett tanker – miközben jéghegyet akart kikerülni – megfeneklett, és 6 óra alatt 10.9 millió gallon olaj ömlött a tengerbe. A tragédia lehetséges okai között volt a parti őrség által kijelölt hajózási útvonal nem megfelelő mivolta, a személyzet nem megfelelő felkészültségi állapota, de véleményem szerint főleg az, hogy a kapitány erőteljes alkoholos befolyásoltság alatt állt. Alaszka állam, az amerikai kormány és az Exxon cég közötti megállapodást 1991 októberében jóváhagyta az amerikai körzeti bíróság. Az Exxon-t 150 millió dollárra büntették, melyből 125 milliót elengedtek, köszönhetően annak, hogy a cég részt vett a környezet-helyreállítási kísérletekben. Véleményem szerint a büntetés az okozott károkhoz képest aránytalanul kevés. (Bővebben lásd: A Föld Enciklopédiája cikke. Forrás: (2012.09.19.): [http://www.eoearth.org/article/Exxon\\_Valdez\\_oil\\_spill](http://www.eoearth.org/article/Exxon_Valdez_oil_spill)). De nem szabad elfelejtenni a 2010 áprilisában történt balesetről sem, amelynek következtében a Mexikói-öbölben felrobbant, majd elsüllyedt a BP Deepwater Horizon olajfúró platformja: 11 ember meghalt, a kiömlő olajmennyiség a legnagyobb olajkatasztrófává tette az eseményt az USA történetében.

többször is módosítottak. Azonban ennél fontosabb a hajókról történő szennyezés megelőzéséről szóló 1973. évi nemzetközi egyezmény és az ahhoz csatolt 1978. évi jegyzőkönyv (MARPOL). Ezen egyezmény a hajók általi szennyezés minden formáját szabályozza – kivéve a hulladékok tengervízbe történő kiszórását, elhelyezését. Az öt melléklet részletes szabályokat tartalmaz a káros anyagokra vonatkozóan.<sup>5</sup> Az egyezményt, valamint annak jegyzőkönyvét Magyarországon a 2001. évi X. törvény hirdette ki. Természetesen nem szabad megfejtenni e körben az 1982-es Montego-Bay egyezményről (UNCLOS) sem, amely kétségkívül az egyik legfontosabb nemzetközi dokumentum úgy az általános tengerjogi szabályok, mint a tengerszennyezésekkel összefüggő szabályok terén. Az egyezmény – többek között – a tengeri környezet szennyezésének fogalmát is tisztázza.<sup>6</sup> Egyébként maga a megállapodás egy egész címet szentel a szennyezések elleni fellépés szabályrendszerének megfogalmazására.<sup>7</sup> Ennek bővebb elemzése egy önálló tanulmány részét képezhetné, így most erre – a területi korlátokra tekintettel – nem kerül sor.<sup>8</sup>

Másodsorban megemlíthető a hulladékok tengervízbe történő kiszórása, kibocsátása. Ennek kezdete az 1950-es és 1960-as évekre tehető,<sup>9</sup> amikor – a relatíve olcsó és egyszerű megoldást választva – a szárazföldi eredetű hulladékot hajókról szórták a tengerbe; a nemzetközi megállapodások azonban ezt nem hajózási, hanem szárazföldi eredetű szennyezésnek említik.<sup>10</sup> Átfogó szabályozást nyújt e téren a hulladéklerakás és más módok következtében bekövetkező tengeri szennyezés megelőzéséről szóló 1972. évi londoni egyezmény. E megállapodás szerint a tengerbe bocsátás a hajókról és légi járművekről történő szándékos „szemetelés” jelenti, de nem tartoznak ide az e járművek szabályszerű használata folytán bekövetkező, baleseti eredetű szennyezések.<sup>11</sup> Később az UNCLOS kis változtatásokkal ezt a fogalom meghatározást vette át.<sup>12</sup>

---

<sup>5</sup> Az I. melléklet az olajjal, a II. melléklet a folyékony mérgező anyagokkal kapcsolatos, a III. melléklet pedig a tengerek által szállított, becsomagolt állapotú káros anyagokról szól. A IV. és V. melléklet pedig a szennyvízzel és háztartási hulladékokkal kapcsolatos regulákat tartalmaz.

<sup>6</sup> A tengeri környezet szennyezése: „az ember által – közvetlenül vagy közvetve – olyan anyagoknak vagy energiáknak a tengeri környezetbe juttatása – beleértve a folyótorkolatokat is –, amelynek káros hatásai vannak vagy lehetnek, mint a tengeri környezet és élőforrások károsítása, kockázat az emberi egészségre nézve, a tengeri tevékenységek hátráltatása, beleértve a halászatot és a tenger más megengedett használatát, a tengervíz felhasználási minőségének romlása, a tenger nyújtotta komfort csökkenése”. UNCLOS, 1. cikk, 4. pont

<sup>7</sup> Bővebben lásd: UNCLOS, XII. rész, 5. cím: Nemzetközi szabályok és nemzeti jogszabályok a tengeri környezet szennyezésének megelőzésére, csökkentésére, valamint ellenőrzés alatt tartására

<sup>8</sup> Bővebben lásd: KISS, Alexandre – SHELTON, Dinah: *International environmental law*. New York, 2000, Transnational Publishers, 457-476. p.; BRUHÁCS János: A tengeri környezet védelme az 1982. évi tengerjogi egyezményben. In: ÁDÁM Antal (szerk.): *Tanulmányok Szamel Lajos tiszteletére*. Studia Iuridica 118., Pécs, 1989, 61-74. p.

<sup>9</sup> Ugyanakkor a folyamat kezdete az 1920-as évekre tehető. Bővebben lásd: CALDWELL, Lynton Keith: *International environmental policy*. Durham, 1984, Duke University Press, 252-254. p.

<sup>10</sup> CHURCHILL, Robin Rolf – LOWE, Alan Vaughan: *The law of the sea*. Manchester, 1985, Manchester University Press, 214. p.

<sup>11</sup> 1972. évi londoni egyezmény a hulladékkal és más anyaggal történő tengeri szennyezés megelőzéséről, III. cikk, 1. pont

<sup>12</sup> A tengerjogi egyezmény 1. cikke 5. pontjának megfogalmazása szerint tengerbe bocsátás egyrészt bármilyen hulladéknak vagy más anyagnak a szándékos tengerbe juttatása, hajókról, légi

Harmadrészt a tengerfenéken történő emberi tevékenykedésekből eredő károk, szennyező hatások hozhatók fel példaként, amelyek a kőolaj- és földgáz egyre nagyobb mértékű kitermelésének, kiaknázásának, illetve az e tevékenységgel összefüggő ipari balesetek következtében fordultak elő a történelem folyamán.<sup>13</sup>

És végül negyedikként említhető a szárazföldi és légköri eredetű szennyezések köre. Kétségtelenül ez a kategória a legfontosabb, hiszen a szennyező anyagok 75%-a ily módon jut a tengervízbe szennyvízként, ipari hulladékként, mezőgazdasági eredetű kémiai anyagként stb.<sup>14</sup> A légköri eredetű szennyezések talán kevesebb figyelmet kapnak e körben, hiszen azok egyaránt károsítják a szárazföldet és a vizeket is, de a Montego-Bay egyezmény két helyen is tartalmaz szabályokat ezzel kapcsolatosan.<sup>15</sup>

Továbbá, ami a tengeri szennyezés elleni küzdelem eredményeként megszülető egyezményeket illeti, ki kell emelni, hogy a tengerszennyezésre vonatkozó szabályozást konkrét eset indukálta, mégpedig a – már általam is említett – Torrey Canyon-katasztrófa, amely során 1967-ben Cornwall partjainál zátonyra futott az említett, libériai lobogó alatt hajózó tankhajó, melynek következtében több tízezer tonna kőolaj ömlött a tengerbe. A nemzetközi közösség szerződéses megkötésével reagált az esetre. Így például 1969-ben Brüsszelben elfogadták a tankhajóbalesetekről szóló 1969. évi egyezményeket.<sup>16</sup> az egyik

---

járművekről, mesterséges szigetekről vagy más, ember alkotta tengeri szerkezetekről; másrészt a hajók, légi járművek, más ember alkotta tengeri szerkezetek megsemmisítése a tengeren.

<sup>13</sup> Például 1973 júniusában az Ixtoc I. nevű olajat kereső fúrótorony nagy mennyiségű olajjal szennyezte be a Mexikói-öbölt; napjainkig ez a harmadik legnagyobb méretű ilyen típusú baleset.

<sup>14</sup> E vonatkozásban szükségét érzem felvázolni az ún. MOX-ügyet, mely jogvita Írország és Nagy-Britannia között keletkezett, köszönhetően annak, hogy brit hatóságok engedélyezték az Ír-tenger partján lévő Sellafieldben nukleáris hulladékok újrahasznosításából üzemanyagot (MOX) előállító üzem létesítését. Azonban az ír kormány szerint az üzemből felszabaduló radioaktív anyagok szennyezhetik mind a levegőt, mint a tenger vizét. Ennek következtében az ír kormány választottbírószághoz fordult, és annak megállapítását kérte, hogy a brit hatóságok az információk szolgáltatásának elmulasztásával megsértették nemzetközi szerződéses kötelezettségüket. Az ír kormány az Észak-kelet Atlanti-óceán tengeri környezetének védelméről szóló 1992. évi párizsi egyezményre hivatkozott, azonban a 2003. július 2-án meghozott ítélet elutasította az ír keresetet. Az ír kormány később egy második nemzetközi eljárást is megindított, mégpedig az UNCLOS alapján: a Nemzetközi Tengerjogi Törvényszéktől ideiglenes intézkedést kért, egészen pontosan az építési engedély felfüggesztését és a radioaktív anyagok tengeri szállításának megszakítását. A Törvényszék azonban együttműködést és haladéktalan konzultációt rendelt el a felek között kiegészítő információk cseréjéről, a lehetséges hatások és kockázatok ellenőrzéséről és a szennyezést megelőző intézkedések kidolgozásáról. A per a tengerjogi egyezmény VII. melléklete szerinti választottbírószám előtt folytatódott, ahol viszont felvetődött az, hogy az ügy az EU-t is érinti, aminek következtében a bíróság az eljárást felfüggesztette az EU Bíróság döntéséig. Tehát bizonyos szinten megoldásra vár a nemzetközi jog és az EU-s jog viszonyának tisztázása. Bővebben lásd: BRUHÁCS János: A környezeti károk miatti nemzetközi felelősség dilemmái. In: MIKLÓS Imre – LAMM Vanda – MÁTHÉ Gábor (szerk.): *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 2006, Corvinus Egyetem, 68-75. p.; SZABÓ Marcel: A Mox Plant ügy: út az eurosovinizmus felé? *Európai jog*, Budapest, 2010/2, HVG-ORAC, 18-28. p.; RAISZ Anikó: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében – avagy a nemzetközi környezetjog bírói szemmel, *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/1, 94. p.

<sup>15</sup> Bővebben lásd: UNCLOS, 212. és 222. cikk

<sup>16</sup> Ezeket – reagálva az időközben újra és újra bekövetkező tankhajóbalesetekre – többször is módosították, így 1976-ban, 1984-ben és 1992-ben is. A szerződéses rendszer fejlesztése fő

a kőolajszennyezések következtében megjelenő károk miatti polgári jogi felelősséget szabályozza, a másik pedig a kőolajszennyezéssel járó, vagy ezzel fenyegető baleset esetén a nyílt tengeri intervenció jogát biztosítja. Ez utóbbihoz kapcsolódik a nemzetközi kártérítési alap létrehozásáról szóló 1971. évi brüsszeli egyezmény.<sup>17</sup>

Később az 1972-es stockholmi konferencián elfogadott, az emberi környezetről szóló Stockholmi Nyilatkozat is tartalmazott rendelkezéseket a tengerek szennyezésének megelőzésével kapcsolatban.<sup>18</sup> Azonban számos nemzetközi dokumentum született ezen kívül, amelyek relevánsak e vonatkozásban. Sokat ezek közül az ENSZ Környezeti Programja (UNEP) fogadott el – amelyet éppen az 1972-es konferencia eredményeként hoztak létre –, míg számos más megállapodást egyéb világméretű nemzetközi szervezetek keretein belül fogadtak el, mint amilyen a Nemzetközi Tengerjogi Szervezet (IMO), az Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezet (FAO), vagy olyan regionális szervezetek, mint az ENSZ Gazdasági Bizottsága.<sup>19</sup>

Ennek megfelelően érdemes felsorolni néhányat e nemzetközi dokumentumok közül: (a) az 1972. évi londoni egyezmény a hulladékkal és más anyaggal történő tengeri szennyezés megelőzéséről; (b) a hajókról történő szennyezés megelőzéséről szóló 1973. évi nemzetközi egyezmény és az ahhoz csatolt 1978. évi jegyzőkönyv (MARPOL); (c) a Balti-tengeri környezet védelméről szóló 1974. évi helsinki egyezmény; (d) a Földközi-tenger szennyezések elleni védelméről szóló 1976. évi barcelonai egyezmény; (e) az 1982. évi tengerjogi egyezmény (*Montego-Bay* vagy UNCLOS); (f) az olajszennyezésekre történő felkészülésről, a szennyezésre adott válaszokról és az ezzel kapcsolatos együttműködésről megkötött 1990. évi londoni egyezmény; (g) a veszélyes anyagok tengeri szállításából keletkező károk miatti polgári jogi felelősségről szóló 1996. évi londoni egyezmény; (h) a tartályban tárolt üzemanyag (az ún. *bunker oil*) kiömlése miatti polgári jogi felelősségről szóló 2001. évi londoni egyezmény.<sup>20</sup>

Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy nem csak és kizárólag szerződési jogforrások léteznek a tengervizek szennyezésével összefüggésben, hanem nagyon fontos szerepet játszik a szokásjog mint jogforrás, amely számos releváns szabályt tartalmaz e téren.

---

motorjának a Nemzetközi Tengerészeti Szervezet (korábban Kormányközi Tengerészeti Tanácsadó szervezet) bizonyult.

<sup>17</sup> BRUHÁCS János: A határon túli környezeti károk orvoslásának problémája: nemzetközi magánjogi egyezmények, 2005/1, *Jura*, 49-50. p.

<sup>18</sup> A Stockholmi Nyilatkozat 7. cikke szerint az államok kötelesek mindent megtenni az emberi egészségre, biológiai erőforrásokra és tengeri környezetre veszélyesnek nyilvánítható anyagok általi tengerszennyezések ellen, továbbá az olyan anyagok ellen, ami a jólétet veszélyezteti, vagy gátolja a tengerek rendeltetésszerű használatát.

<sup>19</sup> KISS, Alexandre: The Destiny of the Principles of the Stockholm Declaration. In: NORDQUIST, Myron – MOORE, John Norton – MAHMOUDI, Saïd (szerk.): *The Stockholm Declaration and Law of the Marine Environment*. The Hague, 2003, Martinus Nijhoff Publishers, 55-56. p.

<sup>20</sup> Mint ahogy a felsorolásból is látható, számos multilaterális egyezmény született, azonban ezek jó része regionális jellegű, hiszen például a Perzsa-öbölre, Nyugat- és Közép-Afrika területeire, a karibi térségre vagy az Indiai-óceánra is kötötték már nemzetközi megállapodás a tengerszennyezések elleni fellépésnek köszönhetően. Az általam tett felsorolás tehát csak példálózó jellegű, és nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy az egyes multilaterális nemzetközi egyezményeken kívül számos bilaterális szerződés is született az évek során.

A Korfu-szoros ügyében például a Nemzetközi Bíróság kimondta, hogy minden tagállam köteles eleget tenni annak a rendelkezésnek, miszerint tudatosan nem engedhetik át saját területüket olyan célból, ami más államok jogát sértené.<sup>21</sup> Továbbá a *Trail Smelter* választottbírói ítéletén – mely során az USA-ban anyagi kár keletkezett egy kanadai kohó által kibocsátott ártalmas gázok miatt – a választottbírói testület kimondta, hogy egy államnak sincs joga oly módon használni saját területét, vagy annak használatát átengedni, amellyel kárt okoz más államoknak.<sup>22</sup> A nyílt tengerekről szóló 1958. évi genfi egyezmény szerint minden állam köteles a nemzetközi vizek használatára vonatkozó jogait más államok érdekeire tekintettel ésszerűen gyakorolni.<sup>23</sup>

Alapvetően azt lehet tehát mondani – egymás mellé állítva az említett egyezmény 2. cikkét és a Nemzetközi Bíróság ítéletét, valamint kiterjesztő értelmezéssel a választottbírói ítéletet – hogy létezik egy általános szabály a nemzetközi szokásjogban, miszerint az államok nem engedhetik meg állampolgáraiknak és a honosaiknak, hogy kárt okozzanak más államoknak.

A nemzetközi szabályozás mellett nem hagyhatjuk figyelmen kívül az Európai Unió szabályozást sem. 2005 októberében megszületett egy tematikus stratégia a tengeri környezetre vonatkozóan, melynek célja megvédeni és helyreállítani Európa tengereit és óceánjait, valamint biztosítani, hogy az emberi tevékenységeket fenntartható módon végezzék annak érdekében, hogy a jelen és jövő generációk biológiailag gazdag, dinamikus tengereknek és óceánoknak örvendhessenek. Ezzel párhuzamosan az Európai Bizottság javaslatot készített elő egy, a tengervédelmi stratégiáról szóló irányelvre, amely legkésőbb 2021-re el kívánja érni a tengeri környezet „jó ökológiai állapotát”.<sup>24</sup>

### 3. Az édesvizek szennyezésének kérdései

Az édesvizek mindösszesen 2.7%-os arányt képviselnek a Föld összes vízkészletéből, és ezek jelentős része az Északi- illetve Déli-sarkon, valamint a hegyek tetején található

---

<sup>21</sup> Nemzetközi Bíróság, Egyesült Királyság vs. Albánia, 1949. IV. 9.

<sup>22</sup> *Trail Smelter* választottbírói ítélet, USA vs. Kanada, 1941. III. 11.; lásd: RAISZ: A környezetvédelem helye..., 94. p.

<sup>23</sup> Az 1958. évi genfi egyezmény 2. cikke

<sup>24</sup> A tengeri környezetet leginkább veszélyeztető tényezők közé sorolható többek között a szárazföldi forrásokból eredő szennyezés, olajkiömlés, a tengerfenéken végzett tevékenységekből eredő szennyezés, a hajók leszereléséből eredő szennyezés, zajszennyezés. Az Erika tankhajó 2000-ben bekövetkezett, olajkiömlést okozó szerencsétlensége arra indította az EU-t, hogy az Európai Tengerbiztonsági Ügynökség (EMSA) létrehozásáról szóló 1406/2002/EK rendelet elfogadásával megerősítse a tengeri biztonság terén és a tengeri környezet szennyezése elleni fellépésben vállalt szerepét. A hajók által okozott szennyezésről és a jogsértésekre alkalmazandó szankciók bevezetéséről szóló 2005/35/EK irányelv célja annak biztosítása, hogy a szennyező tengeri kibocsátásokért felelős szereplőket hatékony és visszatartó erejű – büntető vagy közigazgatási – szankciókkal sújtsák. A Bizottság 2008-ban javasolta az irányelv módosítását (COM (2008) 134); az átdolgozott irányelv értelmében a szennyező anyagok hajók általi kibocsátásai bűncselekménynek minősülnek, ha azokat szándékosan, tudatos gondatlanságból vagy hanyagságból követték el, és azok a víz minőségének súlyos romlását eredményezik. Kérdés, hogy mi számít súlyos romlásnak. Ez egy relatív jelző, amelyre azonban célszerű lenne megfelelő szabályozást találni.

jéggé fagyva. Az édesvizekre vonatkozó szabályanyag evolúcióját e körben lehetetlen lenne részletesen megvitatni még egy-egy régió vonatkozásában is, azonban azt szükséges hangsúlyozni, hogy az édesvízi szennyezésekkel összefüggő problémák, illetve az ebből eredő szabályozási igény a szomszédos államokból eredő szennyező tevékenységek okán merültek fel, nyilvánvalóan az iparosodás nagymértékű megjelenésével összefüggésben. Alapvetően két kategóriát különíthetünk el az édesvizekre vonatkozó szabályok tekintetében: az 1960-as évekig a szennyezésekkel kapcsolatos szabályok olyan általános vízvédelmi megállapodások részeit képezték, amelyek például szomszédos államok határvízeivel voltak kapcsolatosak; azóta viszont számos regionális egyezmény kötött a nemzetközi folyók és tavak szennyezése megelőzésének érdekében.<sup>25</sup>

Az édesvizek viszonylatában a vízszennyezés tilalmával kapcsolatos szokásjogi szabályok megfogalmazására tett kísérletek közül mindeddig a Nemzetközi Jogi Egyesület (ILA) által megalkotott Helsinki Szabályok<sup>26</sup> tekinthetők a legalaposabbnak, legrészletesebbnek. És bár önmagukban nem kötelezők, mégis kitűnően tükrözhetik a kialakult nemzetközi szokásjogot.<sup>27</sup> E szabályok később két alkalommal is kiegészítésre kerültek (1986-ban Szöulban és 2004-ben Berlinben). A dokumentum IX. cikke tartalmazza a szennyezés általánosan elfogadott fogalmát: e szerint a vizek szennyezése kifejezés alatt minden emberi tevékenységből származó és a nemzetközi vízgyűjtő medence vizeinek természetes összetételében, tartalmában vagy minőségében bekövetkezett káros változást kell érteni.<sup>28</sup> E mellett a X. és XI. cikk rendelkezik a szennyezés tilalmáról és a szennyező állam nemzetközi felelősségéről.<sup>29</sup> Azonban nem szabad megfélemedezni azon tényről sem, hogy

---

<sup>25</sup> KISS – SHELTON: *International environmental law*. 395-399. p., 407-408. p.

<sup>26</sup> A nemzetközi folyóvizek hasznosításáról szóló helsinki szabályok, ILA, Helsinki, 1966. augusztus

<sup>27</sup> A szennyezés elleni küzdelemre vonatkozó szokásjogi szabály úgy fogalmazható meg, hogy az állam a területét öntöző nemzetközi vizeket más államoknak jelentős kárt okozó mértékben vagy módon nem szennyezheti. Pusztán a szennyezés tényéből azonban nem keletkezik állami felelősség, ehhez az kell, hogy más állam területén következzen be kár, továbbá a károkozó magatartás és az eredmény közötti okozati összefüggés is szükséges. Bővebben lásd: BRUHÁCS János: A nemzetközi folyóvizek szennyezésének néhány nemzetközi jogi kérdése. *Jogtudományi Közöny*, 1978/3, 138-144. p.; RAISZ Anikó: A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX/2, 2012, Miskolc University Press, 371-382. p.

<sup>28</sup> Azonban szükségét érzem megemlíteni azt a tényt, hogy a Colorado-folyó sótartalmával kapcsolatos amerikai-mexikói vitában az Egyesült Államok felelősséget vállalt a kizárólag geológiai okoknak köszönhető vízszennyezésért, melynek eredményeképpen nemzetközi szerződés is kötött a két állam között, amelyben az USA kötelezettséget vállalt a világ legnagyobb sótalánító berendezésének megépítésére, valamint saját tartalékaiból meghatározott mennyiségű ivóvíz szolgáltatására. Az egyezmény szövegét lásd: A Nemzetközi Határ és Vízügyi Bizottság honlapja: *Állandó és végleges megoldás a Colorado-folyó sótartalmával összefüggő nemzetközi problémákra* elnevezésű jegyzőkönyv. Forrás (2012.09.19.): <http://www.ibwc.gov/Files/Minutes/Min242.pdf>.

<sup>29</sup> Egy nemzetközi vízgyűjtő medence méltányos hasznosításának elvével egyezően minden medenceállam tartozik egy nemzetközi vízgyűjtő medence vizeinek minden olyan szennyezési formáját vagy a létező szennyezési fok minden olyan növelését megelőzni, melyek jelentős kárt okoznának más állam területén, valamint ésszerű intézkedéseket kell foganatosítani a nemzetközi vízgyűjtő medence vizei fennálló szennyezésének csökkentésére azért, hogy az ne okozzon jelentős kárt a medence más államának területén. A dokumentum olyan vizek esetében írja elő e kötelezettségeket, melyek eredete az állam területén van, vagy azon kívül van, de ezen állam

a folyók és tengerek kölcsönhatása következtében a tengerszennyezés tilalmának magába kell foglalni a folyóvizek szennyezésének tilalmát is, továbbá a védelemnek ki kell terjednie a felszín alatti vizekre is. Hiába születnek ugyanis a tengerszennyezések megelőzése érdekében különböző egyezmények, ha a vízgyűjtő medencék és a – vizet a tengerbe szállító – folyók védelme nem biztosított. Egyébként a Helsink-i Szabályok jelentősége abban is rejlik, hogy később, 1992-ben e megállapodás a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló Helsink-i Egyezmény elfogadásához vezetett.<sup>30</sup>

E regionális többoldalú megállapodás a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozik, mely egyezmény az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságához köthető, és amely 1996. október 6-án lépett hatályba. Az egyezményt Magyarországon a 130/2000. (VII.11.) Korm. rendelet hirdette ki. A dokumentumban megjelenik mind az elővigyázatosság, mind a szennyező fizet elve, kiterjed a vízvédelem mennyiségi és minőségi oldalára is, ugyanakkor – mivel számos elemében túlzottan általános és a kötelezettségek kikényszerítésében is meglehetősen gyenge garanciarendszert működtet – arra ösztönzi a részes feleket, hogy egymással két- vagy többoldalú egyezményeket kössenek, vagy pedig a meglévőket alkalmazzák a jelen Egyezmény alapelveinek való ellentmondások kiküszöbölésével.<sup>31</sup> A Helsink-i Egyezmény a szennyezések vonatkozásában már jóval több rendelkezést tartalmaz az 1966-os ILA konferencián elfogadott Helsink-i Szabályokhoz képest.<sup>32</sup>

A Helsink-i Egyezményre maga is hivatkozó regionális többoldalú megállapodás az 1998. október 22-én hatályba lépett, a Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről szóló 1994-es Szófia-i Egyezmény, melynek szerződő felei az ún. Dunai államok és az EU.<sup>33</sup> Az Egyezmény célkitűzéseinek és rendelkezéseinek teljesítése érdekében létrehozták a Duna Védelmére Szolgáló Nemzetközi Bizottságot (ICPDR). A Helsink-i Egyezményhez képest e megállapodás sokkal kidolgozottabban, a részletszabályos alaposabb kidolgozásával és megfogalmazásával biztosítja a felek

---

tevékenysége okozta. Továbbá előírja, hogy e szabályok megsértése esetén a vétkes állam köteles tárgyalásokat kezdeményezni a károsult féllel, illetve az ártalmas tevékenységek abbahagyására és kártalanításra is adott esetben.

<sup>30</sup> RAISZ: A felszín alatti vizek...

<sup>31</sup> RAISZ Anikó: Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében – Kincs, ami nincs? In: RAISZ Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*. Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, m.a.

<sup>32</sup> Az Egyezmény a határokon áterjedő hatások megelőzése, ellenőrzése és csökkentése céljából a felek intézkedéseinek összehangolását írja elő, többek között annak biztosítása érdekében, hogy hulladékszegény és hulladékmentes technológiák alkalmazása révén a szennyezés kibocsátását annak forrásánál előzzék meg, ellenőrizzék és csökkentésük; illetve az illetékes nemzeti hatóságok a szennyvízkibocsátás előzetes engedélyezése, az engedélyezett szennyvízkibocsátások ellenőrzése és felügyelete révén védjék a határvizeket a pont-forrásokból származó szennyezésektől; továbbá az engedélyekben meghatározott szennyvízkibocsátási határértékek, a veszélyes anyagok kibocsátása tekintetében az legjobb elérhető technológián alapuljanak; illetve a települési szennyvizek tekintetében legalább biológiai tisztítást vagy azzal egyenértékű eljárásokat alkalmazzanak, ahol szükséges fokozatos megközelítéssel; ezenfelül további különleges intézkedéseket tegyenek a felszín alatti vizek szennyezés elleni védelmére. (Az 1992. évi Helsink-i Egyezmény 3. cikkének 1. a)-c), e) és k) pontjai.)

<sup>33</sup> Bővebben lásd: SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*. Miskolc, Miskolci Egyetem, m.a.



együttműködését, akik többek között – ahogyan a Szófia-i Egyezmény az együttműködés céljai és elvei keretében is kifejezésre juttatja – törekednek hozzájárulni ahhoz, hogy a Fekete-tengernek a vízgyűjtőn található szennyezőforrásokból származó szennyezőanyagterhelése csökkenjen.<sup>34</sup>

A Duna-folyó kapcsán nem mehetünk el szó nélkül a Bős-Nagymaros vízlépcső beruházás ügye mellett. A Nemzetközi Bíróság – a magyar fél érvelése nyomán – itt szembesült először következetesen felépített nemzetközi környezetjogi érvekkel.<sup>35</sup> Az ügy kiemelkedő jelentőségű, hiszen a nemzetközi környezetvédelem eddigi egyik legtöbbet idézett ítélete született meg az eset kapcsán.<sup>36</sup> Viszont kiemelendő, hogy az ügy alapját egy kétoldalú szerződés képezte: 1977. szeptember 16-án ugyanis Magyarország és Csehszlovákia szerződést kötött a bős-nagymarosi zsiliprendszer megalkotásáról és működtetéséről.<sup>37</sup> A megállapodás megkötésének elsődleges célja a vízi energia hasznosíthatósága, a könnyebb hajózhatóság és meghatározott területek árvíz elleni védelmének biztosítása volt. Ezzel egyidejűleg a felek megállapodtak arról, hogy a Duna vízének minőségét nem károsítják, valamint hogy betartják a környezetvédelmi előírásokat a vízlépcső-rendszer megépítése és működtetése során.<sup>38</sup> Később azonban Magyarország felmondta a szerződést, Csehszlovákia pedig megkezdte az ún. C-variáns kiépítését. Fontos hangsúlyozni, hogy ez volt az első ügy, ahol a Bíróság a fenntartható fejlődés fogalmát ítélkezési gyakorlata során alapul vette.<sup>39</sup> Az ügynek kiemelkedő jelentőséget biztosít, hogy a *pacta sunt servanda* elvre épülő szlovák állásponttal a nemzetközi környezetjogi érvekre épülő magyar álláspont állt szemben. Az ügyben résztvevő magyar bíró, Herczegh Géza szavaival élve: „Látható volt, hogy a bős-nagymarosi per a nemzetközi szerződések jogának és a környezetvédelem jogának csatája lesz.”<sup>40</sup>

Kijelenthető, hogy az államok törekednek arra, hogy a szomszéd államokkal a határaikon folyó vizekről különmegállapodásokat, ún. határvízegyezményeket kössenek, és vagy a közös érdekű nemzetközi folyókra is külön-külön, vagy pedig a vízgyűjtőmedencére átfogó megállapodást írjanak alá.<sup>41</sup> E keretek közé illeszthető be a Tisza és mellékfolyóinak szennyezés elleni védelméről rendelkező szegedi egyezmény.<sup>42</sup> Ennek 2. cikke szerint a szerződő felek országuk területén a saját jogi rendjüknek és műszaki-gazdasági lehetőségeiknek megfelelően intézkedéseket tesznek a Tisza és mellékfolyói szennyeződésének megakadályozására. Azonban ez az egyezmény kevés volt arra, hogy

---

<sup>34</sup> Lásd: Szófia-i Egyezmény 2. és 5. cikk

<sup>35</sup> Bővebben lásd HERCZEGH Géza: Bős-Nagymaros, *Valóság*, 2004/2, 1-20. p.

<sup>36</sup> RAISZ Anikó: Környezetvédelem a nemzetközi jogban. In: NAGY Zoltán – OLAJOS István – RAISZ Anikó – SZILÁGYI János Ede: *Környezetjog*. II. kötet, Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 18-19. p.

<sup>37</sup> Bővebben lásd BRUHÁCS János: *Nemzetközi vízjog*. Budapest, 1992, Akadémiai Kiadó, 113. p.

<sup>38</sup> NB, Bős-Nagymaros ügy, Magyarország vs. Szlovákia, 1997. IX. 25., 15-25. pont

<sup>39</sup> TREVISAN, Lauren: The International Court of Justice's Treatment of "Sustainable Development" and Implications for Argentina v. Uruguay. *Sustainable Development Law & Policy*, 2009/1, 40. p.

<sup>40</sup> Bővebben lásd: HERCZEGH: Bős-Nagymaros, 8. p., NAGY Boldizsár: Bős-breviárium. *Beszélő*, 2005/10.

<sup>41</sup> KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, 2011, Osiris Kiadó, 635. p.

<sup>42</sup> E megállapodást 1986. május 28-án kötötte meg Magyarország, Csehszlovákia, Jugoszlávia, Románia és a Szovjetunió.

megvédje a Tiszát a 2000. január 30-án bekövetkezett ciánszennyezéstől, amely napon este 10 órakor a nagybányai Aurul bányatársaság zazari üzemi derítőjéből a megengedettnél kb. 800-szor nagyobb ciántartalmú szennyezés került a Zazar folyóba, és a Lápos, Szamos folyókon, Tiszán és Dunán át vándorolt a Fekete-tengerig, mintegy 2000 km-es szakaszon okozva súlyos vízszennyezést. A gátszakadás okaként a heves esőzések, valamint a gyorsan olvadó hó említendő, amely megemelte a vízszintet, az pedig túlhaladt a gát magasságán. Az UNEP az ENSZ Humanitárius Koordinációs Hivatalával együtt helyszíni vizsgálatokat, környezeti felmérést végzett, és az általuk készített 57 oldalas jelentés megállapította, hogy a román cég nem gondoskodott arról, hogy kivédhető legyen az ellenőrizhetetlen beáramlás okozta vízszintemelkedés a bánya derítőjében. A Genfben kiadott ENSZ-jelentés javaslatot tett az Aurul kitermelési rendszerének átértékelésére, a rendszer egészének áttervezésére oly módon, hogy kevesebb mérgező anyagra legyen szükség, valamint vészhelyzeti intézkedési tervek készítését is előírta.<sup>43</sup>

Születtek ugyanakkor univerzális, azaz globális területi hatállyal rendelkező szerződések, melyek közül mindenképpen említést kell tenni a nemzetközi vízfolyások nem navigációs célú használatáról szóló 1997-es ENSZ-egyezményről, melynek tárgyi hatálya kiterjed a felszíni és a felszín alatti vizekre egyaránt.<sup>44</sup> A kellő számú ratifikáció hiányában ugyan az egyezmény még nem lépett hatályba, de azt nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ezen egyezmény olyan rendelkezéseket foglal magában, amelyeket a nemzetközi közösség szokásjogként ismerhet el a nemzetközi vízjog általános szabályai tekintetében.<sup>45</sup>

#### 4. Összegző gondolatok

Végiggondolva a szennyezések, ezen belül is a vizekkel kapcsolatos szennyezések kérdéskörét, megállapítható, hogy a túlzott mértékű iparosodás következtében ez a mindennapi létünk velejárója. A történelem bebizonyította azt is, hogy alkothat az ember akármilyen szabályokat, megállapodásokat, egyezményeket, EU-s jogszabályokat, vagy alkalmazhatja a kialakult nemzetközi szokásjogot, a vízszennyezés kérdésköre nagyrészt továbbra is megoldatlan maradt.

Ennek egyik oka véleményem szerint az, hogy a nemzetközi dokumentumok összességében túlságosan általánosan, sőt homályosan szabályoznak egy-egy kérdéskört e területen. Olykor olyan határozatlan jogfogalmakkal találkozhatunk, amelyek meghatározása adott esetben egyes hivatalos személyek vagy szervek előtt más és más értelmet nyerhetnek (gondolok itt például a súlyos kár fogalmára – nem mellesleg a környezetszennyezés mai szintjén véleményem szerint nem szerencsés a súlyos jelző alkalmazása, hiszen ez is a visszatartó erőt csökkentheti). A visszatartó erő hiányának

---

<sup>43</sup> Bővebben lásd: az ENSZ és az OCHA összefoglaló dokumentuma a tiszai ciánszennyezésről. Forrás (2012.09.20.): <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/43CD1D010F030359C12568CD00635880-baiamare.pdf>

<sup>44</sup> A vízszennyezés kapcsán elsősorban a dokumentum 21. cikke releváns, amely viszont csak általános jelleggel szól a folyó menti államok megelőző, ellenőrző és szennyezés-csökkentő kötelezettségéről a más part menti államoknak okozott súlyos károk vonatkozásában.

<sup>45</sup> RAISZ: Magyarország felszín alatti vizei...

problematikája kapcsán meg kell említeni ugyanakkor, hogy ez természetesen az egész nemzetközi jog területén egy kulcskérdés, amely mind a mai napig megoldatlan. Talán azzal lehetne ezt növelni, ha mindennemű környezetszennyező tevékenységet súlyosabban rendelnének büntetni az egyezmények a részes felek vonatkozásában.

A kérdés persze ekkor is fennmarad, hogy ezt hogyan lehetne kikényszeríteni. Már egy korábbi tanulmányomban is utaltam rá, hogy véleményem szerint – a hatékonyabb rendszer részeként – szükség lenne egy önálló nemzetközi környezetvédelmi ügyekkel foglalkozó bíróság felállítására az ENSZ keretén belül, és annak Környezetvédelmi Programja (UNEP) hathatós támogatásával. E szervezet ilyen esetekben egy önálló szakértői testület segítene. Persze a bíróságok proliferációjának kérdéskörét ehhez tisztázni kell a jövőben, illetve a legnagyobb akadályt jelenleg az állami akarat képezi, hiszen ha nem hajlandók egy ilyen szervezet felállítani vagy ahhoz fordulni, akkor ennek nincs létjogosultsága. Márpedig jelenleg még – véleményem szerint – felesleges lenne létrehozni egy ilyen szervezetet. Az mindenesetre már most is tisztán látszik, hogy a környezetvédelmi ügyek megszorodhatnak a jövőben, hiszen jelenleg is három, e tárgykört érintő ügy van folyamatban a Nemzetközi Bíróság előtt (Costa Rica vs. Nicaragua,<sup>46</sup> Ecuador vs. Kolumbia,<sup>47</sup> Ausztrália vs. Japán<sup>48</sup>).

---

<sup>46</sup> NB, Costa Rica vs. Nicaragua, 2010. XI. 18.

<sup>47</sup> NB, Ecuador vs. Kolumbia, 2008. III. 31.

<sup>48</sup> NB, Ausztrália vs. Japán, 2010. V. 31.

## A természeti erőforrások nyilvántartásának rendszere Magyarországon\*

Kárpáti Orsolya\*

„Az égből jön,  
Az égbe száll,  
Majd újra a Földre kényszerül,  
Örökös körforgásban.”  
J.W. Goethe: *Lelkek dala vizek felett*

### 1. Általában az erőforrásokról

Az erőforrások valamely cél megvalósítását segítő, szellemi, anyagi, emberi, természeti tényezők összessége.<sup>1</sup> Ezen források közül jelen tanulmány a természeti erőforrásokkal, azok nyilvántartási rendszereivel foglalkozik. Magyarország Alaptörvénye Alapvetés P) cikke alapján: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” A Föld természeti erőforrásai<sup>2</sup> fontos szerepet játszanak a népesség túlélésében és fejlődésében. Minden ország számára lényeges, hogy ezen erőforrásokról naprakész nyilvántartással rendelkezzen. Ezen erőforrások közül a víz, a talaj és az ásványi nyersanyagok nyilvántartási rendszerei kerülnek bemutatásra.

---

\* Jelen tanulmány a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. This research was carried out as part of the TAMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 project with support by the European Union, co-financed by the European Social Fund.

\* dr. jur. Kárpáti Orsolya, III. évfolyamos, nappali tagozatos PhD hallgató, Miskolci Egyetem ÁJK

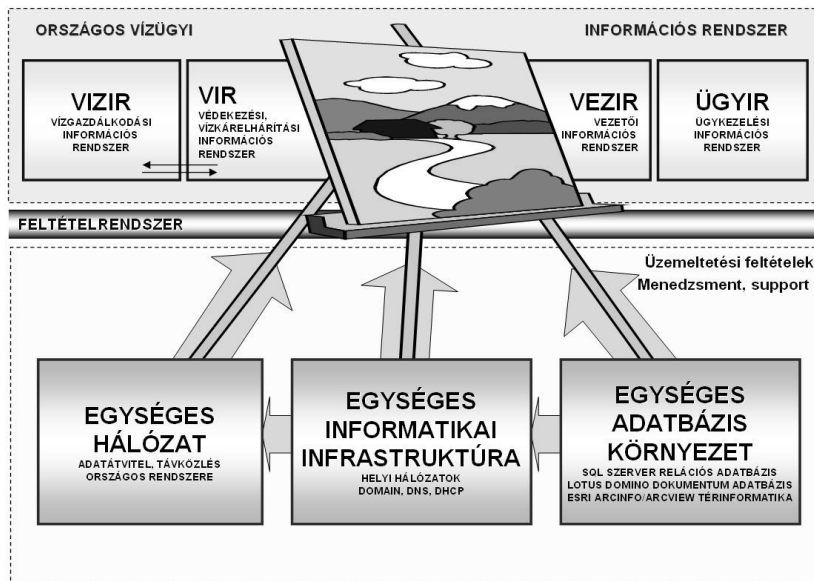
<sup>1</sup> JUHÁSZ József – SZŐKE István – O. NAGY Gábor – KOVALOVSKY Miklós (szerk.): *Magyar értelmező kéziszótár A-K*. 9. változatlan kiadás, Budapest, 1992, Akadémia Kiadó, 331. p.

<sup>2</sup> A természeti erőforrás alatt – A környezet- és természetvédelmi lexikon szerint – az adott időpontban, ill. időszakban meghatározott közösség rendelkezésére álló azon erőforrásokat értjük, amelyek vagy teljesen függetlenek az emberi akaratlagos tevékenységtől, vagy meglétük elválaszthatatlanul és döntő módon a természeti tényezők függvénye. Fizikai jellemzőik szerint elsődlegesen, mint ki nem meríthető (pl.: nap- és szélenergia) és mint kimeríthető (ásványi nyersanyagok és a faállomány) természeti erőforrások csoportosíthatóak. (LÁNG István (szerk.): *Környezet- és természetvédelmi lexikon L-Z*. Budapest, 2002, Akadémia Kiadó, 423. p.) A kimeríthető természeti erőforrások szintén két csoportba sorolhatóak: megújuló (erdő) és nem megújuló (kőolajkészlet) természeti erőforrások. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény meghatározása szerint „*természeti erőforrás: a — mesterséges környezet kivételével — társadalmi szükségletek kielégítésére felhasználható környezeti elemek vagy azok egyes összetevői.*” A természeti erőforrások körébe tartozik a napenergia, a szélenergia, az ásványi nyersanyagok, a faállomány, a talaj és a víz.

## 2. A víz nyilvántartása Magyarországon

A víz a Föld nagy részét borító szintelen, szagtalan, íztelen folyadék.<sup>3</sup> A víz a hidrogénnek az oxigénnel alkotott vegyülete. A szerves élet és általában a mindennapi emberi élet, a társadalmi szükségletek kielégítésének nélkülözhetetlen eleme.<sup>4</sup>

A víz nélkülözhetetlensége indokolja, hogy ezen természeti erőforrásra vonatkozó fontosabb adatokat modern, naprakész nyilvántartási rendszerek tartalmazzák. Több információs rendszer is megemlíthető például a Felszín alatti víz és földtani közeg információs rendszer (FAVI), a Települési Szennyvíz Információs Rendszer (TESZIR), a Vízgazdálkodási Információs Rendszer (VIZIR) és a Védekezési, Vízkárelhárítási Információs Rendszer (VIR).



2-1. ábra<sup>5</sup>

Az Országos Vízügyi Információs Rendszer keretén belül működik a Vízgazdálkodási Információs Rendszer (továbbiakban: VIZIR), a Védekezési, Vízkárelhárítási Információs Rendszer (VIR), a Vezetői Információs Rendszer (VEZIR) és az Ügykezelési Információs Rendszer (ÜGYIR). Ezen információs rendszerek közül a VIZIR felépítése, főbb jellemvonásai kerülnek majd górcső alá, miután a nyilvántartás-rendszer működéséhez szükséges feltételek bemutatásra kerültek.

<sup>3</sup> JUHÁSZ József – SZŐKE István – O. NAGY Gábor – KOVALOVSKY Miklós (szerk.): *Magyar értelmező kéziszótár L-ZS*. 9. változatlan kiadás, Budapest, 1992, Akadémia Kiadó, 1513. p.

<sup>4</sup> LÁNG 2002, 525. p.

<sup>5</sup> Vízügyi Információs Rendszer. Forrás (2012.09.18.):

[www.vizugy.hu/index.php?module=content&programelemid=78](http://www.vizugy.hu/index.php?module=content&programelemid=78)

Az Országos Vízügyi Információs Rendszer működése egy háromlábú feltételrendszeren nyugszik, az egységes adathálózaton, az egységes informatikai infrastruktúrán és az egységes adatbázis környezeten. A jelenlegi vízügyi *egységes adathálózat* 1999-2000-ben épült ki. A vízügy olyan integrált bérelt vonali hálózatot tart fenn, amely képes hang, kép, videó üzenet továbbítására is.<sup>6</sup> Az *egységes informatikai infrastruktúra* megvalósítása hosszabb folyamatot takar. A vízügyi igazgatóságokon a 1980-as években már kiépültek az első PC-s helyi hálózatok. Az 1990-es évek közepére kezdett kialakulni egy viszonylag egységes belső rendszer, mégpedig az egységes levelező rendszer létrehozásával. Az egységes informatikai infrastruktúrának jelenleg az alábbi elemei vannak: (a) egységes, országos rendszerbe kapcsolt szerver szolgáltatások; (b) egységes, területi feladatokat kiszolgáló helyi szerver szolgáltatások; (c) egységes, kliens (ügyfél) szolgáltatások.<sup>7</sup>

Az *egységes adatbázis környezet* három elemre épül: (a) relációs adatbázis környezet MS SQL adatbázis szerver alapon; (b) dokumentum típusú adatbázis környezet Lotus Domino alapon; (c) térinformatikai adatbázis és alkalmazás környezet ESRI (ArcGIS) alapon. Az egységes adatbázis környezet főbb jellemzői a szervezeten belüli gyors adatelérés és a nagyfokú redundancia (minden adatbázis több példányban létezik).<sup>8</sup>

A VIZIR jelenlegi szabályozásának és működési feltételeinek kidolgozására az 1990-es évek végén került sor. Ekkor fogalmazódott meg az igény, ezen nyilvántartás fejlesztése iránt. 1998. november 6-án jelent meg a VIZIR-ről és a vízgazdálkodási alapadatok nyilvántartásáról szóló miniszteri és kormányrendelet. A jogszabályok 1999. január 1-jén léptek hatályba és váltották fel a korábbi 15/1971. (V.É.16.) OVH utasítást a vízgazdálkodási nyilvántartásról.<sup>9</sup> A VIZIR alap adatbázisainak és alkalmazásainak kialakítására és országos bevezetésére azonban döntően csak 1999-2003 között került sor.<sup>10</sup>

A vízügyi informatikai rendszert az alábbi jogszabályok szabályozzák: (a) A vízügyi igazgatási szervezet vízgazdálkodási nyilvántartásáról szóló 23/1998. (XI.6.) KHVM rendelet (továbbiakban: 23/1998. (XI.6.) KHVM r.); (b) A vízgazdálkodási alapadatokkal összefüggő alapadatokról szóló 178/1998. (XI.6.) Kormányrendelet (továbbiakban: 178/1998. (XI.6.) Korm. r.); (c) A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (továbbiakban: Vgtv.); (d) A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII.23.) Kormányrendelet módosításáról intézkedő 39/2007. (III.13.) Kormányrendelet.

A Vízgazdálkodási Információs Rendszer *„a vízgazdálkodási alapadatok nyilvántartásának és feldolgozásának olyan rendszere, amely a társadalom vízzel kapcsolatos igényeire figyelemmel, az ezzel összefüggő döntéseket megalapozó adatokat*

---

<sup>6</sup> Vízügyi informatika. Forrás (2012.09.19.):

[www.vizugy.hu/index.php?module=content&programelemid=77&id=80&page=2](http://www.vizugy.hu/index.php?module=content&programelemid=77&id=80&page=2)

<sup>7</sup> Vízügyi informatika. Forrás (2012.09.19.): [www.vizugy.hu/...](http://www.vizugy.hu/)

<sup>8</sup> Vízügyi informatika. Forrás (2012.09.19.): [www.vizugy.hu/...](http://www.vizugy.hu/)

<sup>9</sup> Vízgazdálkodási Információs Rendszer (VIZIR). Forrás (2012.09.19.):

[www.ovf.hu/index.php?mid=259](http://www.ovf.hu/index.php?mid=259)

<sup>10</sup> Vízügyi informatika. Forrás (2012.09.19.): [www.vizugy.hu/...](http://www.vizugy.hu/)

tartalmazza és kezeli, valamint képes a rokon információs rendszerekkel kapcsolatos adatszérére.”<sup>11</sup>

<b>VIZIR<sup>12</sup></b>			
<b>A VIZIR tárgya</b>	vízgazdálkodási alapadat		
<b>A VIZIR tartalma</b>	vízügyi-műszaki, gazdasági és jogi szempontból jelentős tény, a vízkészlet-gazdálkodási döntésekhez szükséges adat		
<b>A nyilvántartásba vétel alapja</b>	vízjogi engedély, tervdokumentáció, statisztikai adatszolgáltatás		
<b>A VIZIR működtetője</b>	NeKI		
<b>A VIZIR részei</b>	a vízgazdálkodási objektum-nyilvántartás, a műszaki nyilvántartás, a vízikönyv		
	<b>Objektum-nyilvántartás</b>	<b>Műszaki nyilvántartás</b>	<b>Vízikönyv</b>
<b>A VIZIR részei</b>	országos és helyi jelentőségű objektumok nyilvántartása	vízgazdálkodási objektumok, vízimunkák műszaki adatai, vízkészletek és vízhasználatok jellemző adatai, a vízmérlegek	Vízikönyv, Vízikönyvi Okirattár
<b>A VIZIR vezetője</b>	NeKI, vízügyi igazgatóságok	NeKI kirendeltség, vízügyi	vízügyi hatóság

**2-1. táblázat**

Tehát a VIZIR tárgya a *vízgazdálkodási alapadat*, mely a vizek<sup>13</sup> hasznosításával, hasznosítási lehetőségeik megőrzésével, kártételeinek elhárításával, továbbá vízilétesítmények megépítésével, üzemeltetésével, vízimunkák megvalósításával,

<sup>11</sup> 178/1998. (XI.6.) Korm. r. 2. § c) pont

<sup>12</sup> 23/1998. (XI.6.) KHVM r.; 178/1998. (XI.6.) Korm. r.

<sup>13</sup> Vgtv. 1. § (1) bek. „A törvény hatálya a) a felszín alatti és a felszíni vizekre (a továbbiakban: vizek), a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményeire, illetőleg a felszíni vizek medrére és partjára; b) arra a létesítményre, amely a vizek lefolyási és áramlási viszonyait, mennyiségét, minőségét, medrét, partját vagy a felszín alatti vizek víztartó képződményeit befolyásolja vagy megváltoztathatja; c) arra a tevékenységre, amely a vizek lefolyási és áramlási viszonyait, mennyiségét, minőségét, medrét, partját vagy a felszín alatti vizek víztartó képződményeit befolyásolja vagy megváltoztathatja; d) a vizek hasznosítására, hasznosíthatóságának megőrzésére és a vízkészletekkel való gazdálkodásra; e) a vizek megismeréséhez, állapotának feltárásához szükséges mérésre, adatok gyűjtésére, feldolgozására, szolgáltatására és felhasználására (a továbbiakban: vízrajzi tevékenység), valamint a vizek állapotának értékelésére, kutatására; f) a vízkárok elleni védelemre és védekezésre, továbbá a c)-f) pontokban megjelölt tevékenységeket folytató természetes és jogi személyekre, ezek jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságaira terjed ki.”

vízhasználatok gyakorlásával összefüggő adat, amely megismerése a vizek, vízellátási rendszerek állapotának feltárását, valamint állapotuk értékelését szolgálja.<sup>14</sup> A nyilvántartás tartalmazza a vízügyi-műszaki, gazdasági és jogi szempontból jelentős tényeket, a vízkészlet-gazdálkodási döntésekhez szükséges adatokat. A nyilvántartásba vétel alapjai a vízjogi engedély, az ehhez kapcsolódó tervdokumentáció, és a statisztikai adatszolgáltatások. A VIZIR működtetéséért a Nemzeti Környezetügyi Intézet felelős. A VIZIR három nyilvántartásból áll, a vízgazdálkodási objektum-nyilvántartásból, a műszaki nyilvántartásból és a vízikönyvből. Az objektum-nyilvántartás az országos és helyi jelentőségű objektumokat tartja nyilván, míg a műszaki nyilvántartás a vízgazdálkodási objektumok, vízimunkák műszaki adatait, vízkészletek és vízhasználatok jellemző adatait, és a vízmérlegeket tartalmazza, a vízikönyv pedig a Vízikönyvből és a Vízikönyvi Okirattárból áll. Az objektum-nyilvántartást a Nemzeti Környezetügyi Intézet és a vízügyi igazgatóságok, a műszaki nyilvántartást a Nemzeti Környezetügyi Intézet kirendeltségei és a vízügyi igazgatóságok, míg a vízikönyvet a vízügyi hatóságok vezetik.<sup>15</sup>

### 3. A talaj nyilvántartása Magyarországon

Talaj<sup>16</sup> „feltételesen megújuló természeti erőforrás, amely egyben a mező- és erdőgazdasági termelés alapvető termelő eszköze, a Föld szilárd felszínének élő közege, amelynek a legfontosabb tulajdonsága a termékenység.”<sup>17</sup>

A talaj megóvásával, a talajpusztulás megakadályozásával, a talaj termékenységének javításával, a termőföld<sup>18</sup> termékenységének és minőségének megóvásával, javításával, fizikai, kémiai és biológiai romlásának megelőzésével a talajvédelem foglalkozik.<sup>19</sup>

A Talajvédelmi Információs és Monitoring (továbbiakban: TIM) rendszert az MTA Talajtani és Agrokémiai Kutató Intézete, a földművelésügyért felelős minisztérium és a talajvédelmi hatóság szakembereiből álló bizottság dolgozta ki 1991 és 1992 között. Az alapul szolgáló mintavételre 1992. szeptember 15. és november 10. között került sor.<sup>20</sup>

A TIM keretében évente körülbelül 1200 ponton történik talajmintavétel. A mintavétel célja adott területi talajtani változásainak figyelemmel kísérése. Az egyes

---

<sup>14</sup> 178/1998. (XI. 6.) Korm. r. 2. § a) pont

<sup>15</sup> 23/1998. (XI.6.) KHVM r.; 178/1998. (XI.6.) Korm. r.

<sup>16</sup> A talaj definíciója: A földkéreg felszínén az élővilág és az éghajlat együttes hatására kialakuló, bonyolult összetételű, állandóan változó képződmény (LÁNG 2002, 367. p.)

<sup>17</sup> 2007. évi CXXIX. törvény a termőföld védelméről 2. § (továbbiakban: 2007. évi CXXIX. tv.)

<sup>18</sup> 1994. évi LV. törvény a termőföldről 3. § a.) pont „Termőföld: az a földrésztlet, amelyet a település külterületén az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas, erdő, fásított terület művelési ágban vagy halastóként tartanak nyilván”

<sup>19</sup> DOHY János (szerk.): *Magyar Nagylexikon, tizenhetedik kötet, Szp-Ung*. Budapest, 2003, Magyar Nagylexikon Kiadó, 128. p.

<sup>20</sup> LÁNG 2002, 370. p.



talajtulajdonságok időbeli változékonyságától függően a vizsgálatokat évente, 3 vagy 6 évenként ismétlik meg.<sup>21</sup>

A TIM nyilvántartás tárgya a talaj. A TIM rendszer tartalmazza a talajjal kapcsolatos mérések, megfigyelések, ellenőrzések adatait, az egész országra kiterjedően. A nyilvántartás célja<sup>22</sup> a talajok minőségi változásainak, környezeti állapotának folyamatos figyelemmel kísérése. A nyilvántartás működtetője a talajvédelmi hatóság<sup>23</sup>. A helyszíni mintavételt a megyei kormányhivatalok Növény- és Talajvédelmi Igazgatóságainak talajvédelmi felügyelői végzik. A TIM helyszíni és laboratóriumi munkáinak a koordinálását és a vizsgálati eredmények adatbázisba szervezését a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal Növény-, Talaj- és Agrárkörnyezet-védelmi Igazgatósága látja el.<sup>24</sup>

<i>TIM</i> <sup>25</sup>	
<i>A nyilvántartás tárgya</i>	talaj
<i>A nyilvántartás tartalma</i>	mérések, megfigyelések, ellenőrzések adatai
<i>A nyilvántartás célja</i>	a talajok minőségi változásainak, környezeti állapotának folyamatos figyelemmel kísérése
<i>A nyilvántartás terjedelme</i>	az ország egész területére kiterjed
<i>A nyilvántartás működtetője</i>	talajvédelmi hatóság
<i>A nyilvántartás mely rendszer része</i>	élelmiszer-felügyeleti információs rendszer

*3-1. táblázat*

#### **4. Az ásványi nyersanyagok nyilvántartása Magyarországon**

Az ásványi nyersanyagok egy ország legfontosabb kincsei, megőrzésük érdekében jól szervezett, hatékony, modern közigazgatási tevékenységre, nyilvántartás-vezetésre van szükség.<sup>26</sup> 2007. január 1-jétől a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal (továbbiakban: MBFH) gondoskodik az ásványvagyon<sup>27</sup> nyilvántartásáról. Az MBFH központi hivatal, amelynek irányítását a bányászati ügyekért felelős miniszter (nemzeti fejlesztési miniszter) látja el. Az MBFH látja el az állam bányászati és földtani feladatait.<sup>28</sup> Az

<sup>21</sup> Talajvédelmi Információs és Monitoring rendszer. Forrás (2012.09.30.): [elelmiszerlanc.kormany.hu/?\\_preview=7eddbed8-f3cc-4169-5228-00007c7613c7](http://elelmiszerlanc.kormany.hu/?_preview=7eddbed8-f3cc-4169-5228-00007c7613c7)

<sup>22</sup> 2007. évi CXXIX. tv. 33. §

<sup>23</sup> 2007. évi CXXIX. tv. 32. §

<sup>24</sup> Talajvédelmi Információs és Monitoring rendszer. Forrás (2012.09.30.): [elelmiszerlanc.kormany.hu/...](http://elelmiszerlanc.kormany.hu/)

<sup>25</sup> 2007. évi CXXIX. tv.

<sup>26</sup> 267/2006. (XII.20.) Korm. rendelet a Magyar Bányászati és Földtani Hivatalról (a továbbiakban: 267/2006 (XII.20.) Korm. r.) 2. § (5) bek.

<sup>27</sup> 1993. évi XLVIII. törvény a bányászatról (a továbbiakban: Bt.) 49. § 2. pont „Ásványvagyon: az ásványi nyersanyagoknak azon része, amelynek mennyiségét és minőségét földtani, valamint bányaműszaki és - gazdasági szempontok alapján becsléssel vagy számítással határozzák meg.”

<sup>28</sup> 267/2006. (XII.20.) Korm. r. 1-2. §

MBFH elsőfokú hatáskörébe tartozik az ásványi nyersanyagokkal<sup>29</sup> foglalkozó nyilvántartások vezetése. Ennek keretében működteti a Magyar Állami Földtani, Geofizikai és Bányászati Adattárát, a mélyfúrési magminta gyűjteményt, az Állami Ásványvagyon Nyilvántartást, valamint a Földtani és Bányászati Információs rendszert; vezeti az országos ásványi nyersanyag és geotermikus energiavagyon nyilvántartást; a földtani szakértők nyilvántartását; a bányajáradék nyilvántartását.<sup>30</sup>

1953 óta folyamatosan minden év elején kibocsátásra kerül az Állami Ásványvagyon Nyilvántartás, jelenleg az MBFH égisze alatt. Ezen nyilvántartás több mint 3700 ismert lelőhely 37,5 milliárd tonna földtani, és 24,4 milliárd tonna kitermelhető vagyonát foglalja magában. A hazai ásványi nyersanyagvagyon mérlegszerű nyilvántartása a bányavállalkozók kötelező adatszolgáltatásain és a bányakapitányságok határozatain alapul.<sup>31</sup>

A földtani kutatások adatainak megőrzése a mai Magyar Állami Földtani, Geofizikai és Bányászati Adattár (továbbiakban: MÁFGBA) feladata. A teljes állomány, kb. 200000 kötet, fizikai mérete meghaladja a 3300 polcfolyómétert. Az MÁFGBA feladata a földtani, geofizikai, bányászati kutatások eredményeinek megőrzése, az adatok megfelelően szabályozott kiadása. A MÁFGBA szöveges és térinformatikai adatbázisok összessége. A szöveges adatbázisok az alfanumerikus állomány rögzítésére szolgálnak, ilyen adatbázis a Jelentés-nyilvántartás, a Mélyfúrési alapadatok és a Fúrásnyilvántartás. A térinformatikai adatbázisok lehetővé teszik a numerikus és a szöveges háttéradatok hozzákapcsolását bármely grafikus térképelemekhez (a Geológiai megkutatottság, a Geofizikai megkutatottság és a Fúrás adatbázisok tartoznak ezen csoportba).<sup>32</sup>

Az MBFH nyilvántartásai közé tartozik továbbá a bányatelkek nyilvántartása, a bányászati területeke nyilvántartása és kutatási területek nyilvántartása is. Ezen információs rendszerek elemzésére a terjedelmi korlátokra tekintettel nem kerül sor.

Az ásványi nyersanyagokkal foglalkozó adatbázisok jövője egy egységes, központi, országos informatikai rendszer megvalósítása, hasonlóan az Országos Vízügyi Információs Rendszerhez. 2009-2012 között került kialakításra az MBFH égisze alatt a Bányafelügyeleti Integrált Központi Adatbázis (továbbiakban: BIKA). A BIKA bevezetésének célja az állam bányászati és földtani feladatainak ellátásához szükséges információk, adatbázisok rendezettségének megvalósítása, a különböző fejlettségű információs rendszerek állapotának javítása, az információkkal végzett munka hatékonyságának növelése, egy egységes koncepció kidolgozása.<sup>33</sup> BIKA alkalmazása arra irányul, hogy az eddig helyileg és tartalmilag is szórót, kis szakmai adattáblák egy

---

<sup>29</sup> Bt. 49. § 1. pont „Ásványi nyersanyag: olyan ásványi anyag, mely a fennálló tudományos-technikai fejlettségi szinten hasznosítható. Nem minősül ásványi nyersanyagnak a külön törvény hatálya alá tartozó talaj és halmazállapotától függetlenül a víz.”

<sup>30</sup> 267/2006. (XII.20.) Korm. r. 5. §

<sup>31</sup> Bt. 22. § (7) bek. 25. §

<sup>32</sup> MBFH nyilvántartásai. Forrás (2012.09.18.):

[www.mbfh.hu/home/html/index.asp?msid=1&sid=0&hkl=67&lng=1](http://www.mbfh.hu/home/html/index.asp?msid=1&sid=0&hkl=67&lng=1)

<sup>33</sup> A MÁFI 2011-es Kutatási terve. Forrás (2012.09.18.):

[www.mafi.hu/static/microsites/kozerdeku/2011\\_terv.pdf](http://www.mafi.hu/static/microsites/kozerdeku/2011_terv.pdf)

központi egységes és integrált adatbázisba kerüljenek, ahol a felhasználó egy helyről és egy felületről tudja elérni a szükséges adatot és funkciót.<sup>34</sup>

A jelenleg még fejlesztés alatt álló BIKÁ rendszer annyival jelent többet az eddigi nyilvántartásoknál, hogy integráltan fogja kezelni azokat, ezáltal elősegítve az MBFH napi feladatainak az ellátását.

A nyilvántartások fejlesztésének, a közigazgatási munka egyszerűsítésének, hatékonyságának növelésének a legjobb eszköze az infokommunikációs technológiák alkalmazása. Fontos azonban megtalálni az arany középutat a hagyományok, jelen esetben a tradicionális papír alapú nyilvántartás-vezetési tevékenység és a számítógépes nyilvántartások alkalmazása között. Az archiválási, adatmegőrzési feladatok ellátása során is célszerű lehet a digitális eszközre történő biztonsági mentés mellett, papír alapon is, legalább éves szinten biztonsági másolatot készíteni a természeti erőforrásokra vonatkozó elektronikus adatokról.

---

<sup>34</sup> A bányafelügyelet 2011. évi költségvetési beszámolójának szöveges indokolása a szakmai tevékenység és teljesítmény bemutatásával. Forrás (2012.09.18.): [www.mbfh.hu/gcpdocs/201206/201levi\\_beszamolo\\_szovegese.pdf](http://www.mbfh.hu/gcpdocs/201206/201levi_beszamolo_szovegese.pdf)

## A felelősségi kérdések megjelenése a biodiverzitás témakörében

Kecskés Gábor<sup>\*</sup>

### 1. Alapvetés

A biológiai sokféleség (biodiverzitás)<sup>1</sup> témakörében nem szorul különösebb magyarázatra, hogy a természet alkotóelemeit állandó negatív behatások és káresemények érik, azonban ezek felelősségi jogi vonatkozásai már korántsem egyértelműek. Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy a nemzetközi jogban miként érvényesíthetők a felelősségi jog alapintézményei, egyáltalán teljesülnek-e azok a feltételek, amelyek a felelősség megállapításához szükségesek, jelesül: i) van-e a nemzetközi jogban normatív alapja a kárfelelősségnek; ii) létezik-e a biodiverzitás nevesített kárfoglalma az egyes vonatkozó tárgyú nemzetközi szerződésekben, és ezekben iii) fellelhetők-e a felelősség megállapításához szükséges jogintézmények.

### 2. A témakör anomáliái

A negatív következmények eredete egyrészt az emberi aktivitásban, másrészt viszont a természet sajátos, emberi behatástól mentes működésében egyaránt keresendő. Ez utóbbi kategória a felelősségi kérdések szempontjából nem bír különösebb relevanciával, noha számos esetben nyilvánvaló, hogy a természeti környezet megváltozását az emberi közrehatás mint közvetett kiváltó ok idézi elő. Erre legjobb példaként a klímaváltozás jelensége hozható fel, ahol a felelősségi kérdések pontos megítélésére, így az okozatossági elméletek alkalmazására és a kárt kiváltó események felderítésére értelemszerűen nincs lehetőség, mivel ezek univerzális kumulációja váltja ki a negatív hatást, anélkül azonban, hogy egyes államok, egyes szennyezők szintjére lebontható lenne a felelősség mértéke.<sup>2</sup>

A biodiverzitásban jelentkező károk megítélését nagyban nehezíti továbbá, hogy (a) a környezetben végbemenő folyamatos változások között egyfajta *önkéntes*, mi több, *önkényes választást*, ember által meghatározott, kijelölt védelmi tárgyakat és

---

<sup>\*</sup> dr. jur. Kecskés Gábor, PhD, egyetemi tanársegéd, Széchenyi István Egyetem, tudományos segédmunkatárs, MTA TK JTI

<sup>1</sup> A biológiai sokféleségről szóló egyezmény 2. cikke szerint a „*biológiai sokféleség a bármilyen eredetű élőlények közötti változatosságot jelenti, beleértve többek között a szárazföldi, tengeri és más vízi-ökológiai rendszereket, valamint az e rendszereket magukban foglaló ökológiai komplexumokat; ez magában foglalja a fajkon belüli, a fajok közötti sokféleséget és maguknak az ökológiai rendszereknek a sokféleségét.*”

<sup>2</sup> Az *egyetemleges felelősség* alkalmazása pedig nemzetközi szinten (legyen az államfelelősség vagy nem állami felelősség, viszont több állam polgárai vagy honosai oldalán fennálló felelősség) kiváltja az államok ellenkezését, politikai érdekeinek sérelmét látnák ebben, ezért ennek intézményesítése nem lehet valós opció a tárgykörben.

káreseményeket jelent, így a biológiai sokféleség védelme nem nélkülözi az ember környezeti „értékítéletét” sem; (b) előbbihez kapcsolódik a *biodiverzitás „antropocentrizmusa”*, azaz emberközpontúsága, amely ugyan 1972-ig volt kizárólagos (azelőtt a környezet önálló és sajátos érdekei helyett az ember érdekei kerültek előtérbe), de ennek jelei a mai nemzetközi jogalkotásban és az állami környezetpolitikák kialakításakor is fellelhetők;<sup>3</sup> (c) a természet „működése”, a környezeti értékek állandó változása, átalakulása bizonyos esetekben *független lehet az embertől*, és természetbe „kódolt” jelenséget mutat;<sup>4</sup> (d) az *ember környezetet befolyásoló tevékenysége egyébiránt az ipari forradalomig jóval csekélyebb* volt, mégis már az ókorban, de elsősorban a középkorban is ismertek voltak olyan jelenségek, mint pl. a globális felmelegedés a 11. században, majd a 14-15. századi ún. „kis jégkorszakok”, amelyek rámutatnak arra, hogy az ember megjelenése óta számos olyan stressz-helyzetet, környezeti változást élt át, amelynek előidézésében még nem lehetett akkora szerepe mint korunk emberiségének, társadalmának, gazdaságának, ipari fejlődésének;<sup>5</sup> (e) további nehézséget mutat, hogy egy környezeti elem pusztulása általában *egy másik környezeti elem életterének növekedését* eredményezi, mely a természet öfenntartó és rekreációs képességét bizonyítja, új fajok, új egyedek fokozatos meghonosításával;<sup>6</sup> (f) a *raison d’État* jelentősége abban is megmutatkozik, hogy kontinensenként és államonként eltérhet az egyébként hasonló

<sup>3</sup> Az antropocentrizmus megnyilvánulásának és a környezet mint önmagában álló érték negligálásának egyértelmű bizonyítéka volt pl. az 1902-ben aláírt, a mezőgazdaságra hasznos madarak védelméről szóló egyezmény. Korunk nemzetközi környezetvédelmi jogában ugyanakkor szinte elképzelhetetlen, hogy a fauna vagy a flóra egy-egy tagja aszerint kapjon védelmet, hogy az hasznos-e az ember számára vagy sem. Ez a változás nagyrészt az 1972-ben bekövetkezett környezetvédelmi paradigmaváltással magyarázható (amelynek jelei már – az egyébként nem kötelező erejű – Stockholmi Nyilatkozatban visszaköszönek), előrevetítve az azt követő évtizedek kodifikációs aktivitását, hogy az 1990-es évek második felétől egy újabb „lehelési időszak” következzen be.

<sup>4</sup> Itt elég arra a természettudósok által általánosan elfogadott és bizonyított tényre hivatkozni, hogy a Földtörténetben eddig öt ún. kihalási esemény következett be (e tény kapcsán a konszenzus tetten érhető a szakemberek között), amelyek egyébiránt megelőzték az embert. Tudható ugyanakkor, hogy pl. az utolsó, a dinoszauruszok pusztulását okozó ún. *kréta-tercier kihalási esemény* kb. 65 millió évvel ezelőtt nem a környezetbe kódolt változások, hanem egy meteorit becsapódása (tehát külső, externális ok) által előidézett okozati lánc miatt következett be. Ugyanakkor az öt kihalási esemény ténye rávilágít arra, hogy a természet működése, változása már a jelenleginél is jóval markánsabb jelleget öltött, évmilliókkal az ember megjelenése előtt.

<sup>5</sup> Erről lásd a természettudományos-historizáló szakirodalomból: FAGAN, Brian: *The Little Ice Age: How Climate Made History 1300 - 1850*. New York, 2000, Basic Books, 1-256. p.; BROWN, Neville: *History and Climatic Change. A Eurocentric Perspective*. London – New York, 2001, Routledge, 1-416. p.; BRÁZDIL, Rudolf – PFISTER, Christian – WANNER, Heinz – VON STORCH, Hans – LUTERBACHER, Jürg: *Historical Climatology in Europe – The State of the Art. Climatic Change*, 2005/70, 363-430. p.

<sup>6</sup> Ehhez szorosan kapcsolódik az ún. *invazív fajok* problémája, amelyek bármely területen képesek élettér kialakítására, mi több, az ott élő őshonos fajok szinte teljes kiszorítására (szükségessé téve az őshonos fajok ún. *in-situ védelmét*). E fajok bekerülése egy internális rendszerbe valószínűsíthetően emberi tevékenység eredménye (ahogy Európában az akác vagy a parlagfű megjelenése is bizonyosan emberi közreműködést igényelt, függetlenül attól, hogy ez szándékosan – akác, a méz és a fa fűtőértéke miatt –, vagy pedig véletlenszerűen – parlagfű magjai, más terményekkel együtt – történt), de az általuk okozott károkért – invazív jellegük okán – már lehetetlen és szükségtelen lenne bármilyen szintű és mértékű felelősséget megállapítani.

elemekből álló biodiverzitás mögött meghúzódó védelmi filozófia és elérni kívánt cél, mégpedig aszerint, hogy egyes államok milyen szintű biodiverzitással, értékes egyedekben mennyire gazdag flórával és faunával rendelkeznek, ezek vallási-gazdasági-társadalmi szerepe és kiaknázásuk szándéka pedig milyen mértékben befolyásolja az állam érdekeit.

Az előzőekben felsorolt nehézségek *egyrészt* az államok divergens jogi megoldásait, a fragmentált nemzetközi védelmi érdekeket vetítik előre, *másrésztől* viszont a felelősség problematikus alkalmazhatóságára is rávilágítanak, mivel a biodiverzitásban számos embertől független tényező szerepe döntő és hangsúlyos.

### **3. Biodiverzitásban bekövetkező károkért való felelősség a nemzetközi jogban**

A biológia sokféleség több szektort (flóra, fauna, víz, levegő, talaj, etc.) magában foglaló rendszere, rezsimje egy általános hatályú kárfelelősségi szerződéssel ugyan nem rendelkezik (miközben e rezsimben található a legtöbb szerződés, védelmi-prevenációs megoldás), ellenben az egyes normák kárfelelősségi – többnyire utaló – szabályai azért vizsgálatra érdemesek; noha e szektor az egyes állat- és növényfajok, élőhelyek védelmét, a védelmi státust helyezi előtérbe, miközben a kárfelelősségi vetületek kevésbé lényegesek.

A felelősségnek és az ebből fakadó esetleges kártalanítási-kártérítési kötelezettségnek a tárgykörhöz tartozó szerződésekben való lakonikus megfogalmazása ugyanakkor teret enged az interpretációnak, a kárfelelősségi mechanizmus specifikus, túlnyomórészt belső jogban biztosított megoldásai vizsgálatának.

#### **3.1. A felelősségről „hallgató” főbb szerződések a biodiverzitás témájában**

A biodiverzitás témakörébe tartozó, univerzális hatályra törekvő fontosabb szerződések közül a kárfelelősségről „hallgat” a *veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről* szóló 1973-as washingtoni egyezmény (*CITES-egyezmény*); a *vándorló vadon élő állatfajok védelméről* szóló 1979-es bonni egyezmény; valamint az 1980-ban Canberrában aláírt, a *tengeri élővilág védelméről* szóló egyezmény is. Ezek közös jellemzője, hogy a védelem, a preventív megoldások rögzítése a fő céljuk, míg a felelősségi és reparációs kérdések rendezésére már nem terjed ki a tárgyi hatályuk.

A preventív megközelítés utal egyben arra is, hogy eme szerződések szerint a felelősség kiszabására jobbra csak a notifikációs, az állam számára előírt védelmi kötelezettségek elmulasztása vagy megszegése esetén nyílhat lehetőség. Ez azonban már az állam tevéseiből vagy mulasztásából eredő, az általános és kodifikált nemzetközi jogi vagy nemzetközi szokásjogi szabályok alkalmazását kívánná meg. Azon szabályokét, amelyek vonatkozásában, sőt már voltaképpen azok létéről is jelentős viták folynak, és amely körben a Nemzetközi Jogi Bizottság 2001-es – nem kötelező – államfelelősségi tervezete (*2001 Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*) sem

tudott az olyan kodifikációs kísérletek „motorja” és mintaadó normatív alapja lenni, amelyek az állam nemzetközi jogi felelősségét manifesztáló kötelező erejű szerződésben „csúcsosodtak” volna ki.

### 3.2. A felelősség kérdését a belső jogba utaló szerződések

A fontosabb szerződések másik halmaza ugyanakkor az előbbi három instrumentumtól abban különbözik, hogy már tartalmaznak olyan szabályokat, miszerint a belső jog – szükségszerűen *hard law*-jellegű, alaposabb, fejlettebb és kidolgozottabb – eszközeivel, így a belső jogi felelősségi normák révén van lehetőség felelősség megállapítására és kártérítés kiszabására. Érdemi különbség viszont csak az explicit megjelenítés vonatkozásában merül fel, amely azonban korántsem mellékes, mivel ez utóbbi szerződések kvázi utaló szabálya kötelezővé teszi a belső jogi mechanizmusok igénybe vételét, addig az első halmaz normáinál ez csak egyfajta logikai, de tulajdonképpen praktikus szükségszerűség (mivel egyéb normatív jogalap nem képzelhető el), semmint jogi kötelezettség.

Eme szerződések közé tartozik a *nemzetközi jelentőségű vizes élőhelyek élővilágának védelmére hivatott 1971-es ramsari egyezmény*, amely 2. cikkének (6) bekezdésében minden szerződő állam kötelezettségévé teszi, hogy a vizenyős területek vándorló élővilágának megőrzése, az ezekkel való gazdálkodás, valamint ezek bölcs – értsd: mai fogalmaink szerint fenntartható<sup>7</sup> – használata érdekében az egyezmény listájára való felvétel és módosítás vonatkozásában a nemzetközi felelősségükről határozzanak, természetesen a belső jog szerint.

A *környezetmódosító eljárások katonai vagy bármely más ellenséges szándékú alkalmazásának eltiltásáról szóló 1976-os, ún. ENMOD-egyezmény*<sup>8</sup> 4. és 5. cikkében található a belső jogra való utaló szabály. Az egyezmény szerint minden részes állam kötelezettséget vállal arra, hogy a saját alkotmányos eljárásának megfelelően, minden általa szükségesnek tartott intézkedést megtesz, hogy a joghatósága vagy ellenőrzése alatt álló bármely területen megtiltson, és megakadályozzon az egyezmény rendelkezéseit sértő bármilyen tevékenységet (ld. 4. cikk).

Az *európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló 1979-es berni egyezmény* ugyan nem említi kifejezetten felelősséghez kapcsolódó jogintézményt, azonban előírja az államok számára – többek között – a védelmet biztosító nemzeti szabályok és politikák (3. cikk), a veszélyeztetett élőhelyek (4. cikk) és fajok (5. cikk) védelmét, illetve megőrzését célzó megfelelő és szükséges jogalkotási és adminisztratív eszközök megalkotását (továbbá a 6. és 7. cikkek), amelyek benne rejlő módon magukban foglalják a kárfelelősségi kérdéseket, jogintézményeket.

---

<sup>7</sup> Mivel 1971-ben a fenntarthatóság jelentését még nem definiálták, és nem tették meg e kifejezést a nemzetközi környezetvédelmi jog egyik legalapvetőbb és szimbolikus fogalmává.

<sup>8</sup> Eszerint „minden részes állam kötelezettséget vállal arra, hogy tartózkodni fog az olyan környezetmódosító eljárások katonai vagy bármely más ellenséges szándékú alkalmazásától, amelyeknek mint pusztító, kárt vagy sérelmet okozó eszközöknek bármely más részes államra széles körű, hosszán tartó súlyos hatást gyakorolnak.” Lásd az egyezmény 1. cikk (1) bekezdését.

Az ENSZ *harmadik tengerjogi egyezményének* aláírására 1982-ben, Montego Bay-ben került sor. A többszáz cikket tartalmazó norma 9. címének 235. cikke (Felelősség és helytállási kötelezettség a címe) *egyrésztől* általánosan megfogalmazott követelményként rögzíti, hogy az államok felelősséggel tartoznak a tengeri környezet védelme és megőrzése tekintetében fennálló nemzetközi kötelezettségeikért; *másrésztől* viszont konkrét kötelezettségként előírja, hogy az államok biztosítani kötelesek a tengeri környezetnek a joghatóságuk alatt álló természetes vagy jogi személyeik által okozott szennyezésből keletkezett károk gyors és megfelelő megtérítése, vagy más módon való enyhítése céljából – jogrendszerükkel összhangban – a jogorvoslati lehetőségeket.<sup>9</sup> Valójában ez a rendelkezés – hasonlóan az előzőekhez – az államok belső jogrendszere szerinti kártérítési mechanizmusok körébe utalja a nemzetközi magánjogi természetű vitákat, mivel a jogorvoslatok igénybe vétele az állam civiljogának és egyéb kárfelelősségi szabályainak megfelelő vitarendezést jelent.

Az előzőekkel analóg metódust alkalmaz a *határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló* 1992-es helsinki egyezmény is, noha ennek egyes szabályai már konkrétabb és igen előremutató rendelkezéseket taglalnak. A felelősségi jog tekintetében az egyezmény egyik jelentős „hozzáadott értéke” a szennyező fizet elvének mint általános előírásnak a rögzítése. Eszerint ugyanis a határokon áttérjedő hatás megelőzése, ellenőrzése és csökkentése érdekében a részes államokat a szennyező fizet elve vezérli, amely szerint a szennyezés megelőzésének, ellenőrzésének és csökkentésének költségei a szennyezőt terhelik.<sup>10</sup> Ez voltaképpen első olvasatra nem egy bonyolult és mérföldkőnek tűnő felelősség-telepítő mechanizmus, viszont a szennyező fizet elve kiegészül a 7. cikk (Felelősség és kártérítési kötelezettség) szerinti rendelkezéssel, melynek alapján az egyezményben részes államok kötelesek támogatni a felelősség és a kártérítési kötelezettség tárgykörébe tartozó szabályok, követelmények és eljárások kidolgozására irányuló nemzetközi erőfeszítéseket. A szennyező fizet elvével összhangban ez az utaló szabály voltaképpen egy polgári jogi felelősségi típusú nemzetközi norma (magánjogi típusú kárfelelősségi szerződés) irányába mutat(na). Az esetek jelentős részében ugyanis a szennyező fizikailag egy magánszemély vagy egy jogi személy lehet, nem pedig az állam mint jogi személy, ez a tény a jogalkotási erőfeszítéseket önmagában a civiljogi felelősségi rendszer felé orientálja. A szennyező fizet elve mint általános jogelv tipikusan egy belső jogi mechanizmus szerinti, nemzetközi magánjogi kártelepítési elv, mivel ennek részletezése, az elvekben fellelhető általánosságoknak a konkrét kötelezettségekké való formálása a belső jogban, nem pedig a nemzetközi jogban megy végbe. Eme konkrét kötelezettségként az elv tulajdonképpen egy kárfelelősségi jogintézménnyé, kártelepítési formulává transzformálódik.

---

<sup>9</sup> A tengeri környezet szennyezéséből fakadó károk gyors és megfelelő megtérítésére vonatkozó célkitűzés biztosítása céljából, az államok együttműködnek a hatályos nemzetközi jog érvényesítése, valamint a károk felméréséhez és megtérítéséhez kapcsolódó felelősségre és az ezzel kapcsolatos viták rendezésére vonatkozó nemzetközi jog továbbfejlesztése tekintetében, valamint – ahol szükséges – a megfelelő megtérítés megfizetésére vonatkozó feltételek és eljárások kidolgozásában, ide értve a kötelező biztosítást vagy a kártalanítási alapokat. Lásd a tengerjogi egyezmény 235. cikkének (3) bekezdésében.

<sup>10</sup> Lásd az egyezmény 2. cikke (5) bek. b) pontját. Az elvet az egyezményhez fűzött, 1999-ben aláírt ún. *víz és egészség jegyzőkönyv* is nevesíti, mint amelynek értelmében a szennyezést okozónak kell fizetnie a szennyezés megelőzésének, ellenőrzésének és csökkentésének költségeit. Lásd a jegyzőkönyv 5. cikkének b) pontját.



A biodiverzitás rezsimjének első számú, univerzális hatályú normája az ún. *biológiai sokféleségről szóló* 1992-ben, Rió de Janeiróban aláírt *egyezmény*, amely a részes államok számára kötelezettségként előírja a károkozás tilalmát, amely alapvetően olyan államfelelősségi formában nyújt megfogalmazást, miszerint az államok kötelesek annak biztosítására, hogy „törvénykezési vagy ellenőrzési területükön belüli tevékenységük ne okozzon kárt más Államok vagy a nemzeti fennhatóságon kívül eső területek környezetében.”<sup>11</sup>

Az egyezmény – hasonlóan az előzőekhez – ugyancsak nem hoz létre önálló és saját kárfelelősségi mechanizmust, és az államok belső jogalkotási körébe utalja az ezzel kapcsolatos esetleges kérdéseket, viszont a részes államok plenáris fórumára (Felek Konferenciája) bízta a biológiai sokféleség károsodásával kapcsolatos felelősség és jóvátétel ügyét, beleértve a helyreállítást és a kártérítést.

### 3.3. A biodiverzitás témakörének egyetlen kifejezett kárfelelősségi normája

A biológiai sokféleségről szóló egyezményhez fűzött, a *biológiai biztonságról szóló* 2000-ben, a kolumbiai Cartagenában aláírt *jegyzőkönyv*<sup>12</sup> azonban már külön pontban szól, illetve tartalmaz utaló szabályt a felelősségről és a jogorvoslat kérdéséről, amely hosszabb távon elvezet az egyetlen – ugyan még hatályba nem lépett – kárfelelősségi norma megalkotásához, amely a biodiverzitás tágabb kontextusában a kárfelelősség normatív alapjaként minősíthető, ha a belső jogi kárfelelősségi rendszereket figyelmen kívül hagyjuk.

A 27. cikk rendelkezése szerint a részes államok plenáris fóruma (Részes Felek Konferenciája) az első találkozáson eljárást fogad el a jegyzőkönyv 7. cikke szerinti hatálya alá tartozó élő, módosított szervezetek határokon átnyúló mozgásából eredő károkkal kapcsolatos felelősséggel és jogorvoslattal foglalkozó nemzetközi szabályok és eljárások megfelelő bővítésére. Ennek kapcsán a jegyzőkönyv előírja, hogy az eljárás során figyelembe kell venni, és elemezni kell a nemzetközi normák már érvényben levő vonatkozó eljárásait, és törekedni kell arra, hogy ez a folyamat négy éven belül befejeződjék.

Ez a megoldás viszont már egyértelműen a felelősséget taglaló szabályok nemzetközi szerződésben való rögzítését favorizálja, amely – véleményem szerint – a kérdéskör jövőbeli fejlődési útjait illetően egy szimbolikus és helyes lépés, mert ugyan az általánosan alkalmazott, polgári jogi felelősségi rendszer szerinti belső jogi mechanizmusok rendkívül fejlettek és kidolgozottak, azonban nemzetközi kontextusban, határokon átjutó szennyezések esetén a felelősségi jog nemzetközi szabályai jelentenek a hatékony és a nemzetközi jog sajátosságait tükröző megoldást.

---

<sup>11</sup> Vö. a biológiai sokféleségről szóló egyezmény 3. cikkelyével.

<sup>12</sup> A jegyzőkönyv minden olyan élő, módosított szervezet határokon átnyúló mozgására, szállítására, kezelésére és felhasználására vonatkozik, amelyeknek káros hatása lehet a biológiai sokféleség megőrzésére és fenntartható hasznosítására, figyelembe véve az emberi egészségre gyakorolt kockázatokat is. Lásd a jegyzőkönyv 4. cikkében.

A 27. cikk szerint meginduló tárgyalások és felálló szakmai munkacsoportok égisze alatt megkezdődő – döntően kodifikációs – folyamatok a Cartagena jegyzőkönyv aláírása után 10. hatályba lépése után pedig 7 évvel eredményre is vezettek.

### 3.3.1. A Nagoya-Kuala Lumpur kiegészítő jegyzőkönyv a felelősségről és jogorvoslatról

A biológiai biztonságról szóló jegyzőkönyv részes feleinek első plenáris fórumára a malajziai Kuala Lumpurban került sor 2004-ben,<sup>13</sup> míg az élő és módosított szervezetek (living modified organisms – LMO) határokon átnyúló mozgásából eredő károkkal kapcsolatos kárfelelősségi jegyzőkönyv végleges szövegében csak 2010-re, a nagoyai tárgyalásokon sikerült megegyezni. A Cartagena jegyzőkönyvben valamennyi részes állam (160 állam) által egyhangúlag elfogadott szöveg (*Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety*) ugyanakkor rámutat a jegyzőkönyv mögötti nagyfokú konszenzusra, ezáltal pedig a közel 6 éves kodifikációs törekvések sikeres befejezésére (noha a jegyzőkönyv még nem lépett hatályba, mivel ez csak a negyvenedik ratifikációt követő 90. napon valósul meg).

Szükséges arról is említést tenni, hogy a végleges szöveg elfogadása 2010-ben, a biodiverzitás nemzetközi évében történt meg, ráadásul a 2009-es koppenhágai klímakonferencia fiaskója utáni évben, amikor a nemzetközi közvélemény szemében a környezeti kérdések háttérbe szorítása – az államok részéről a döntően gazdasági érdekekkel szemben (a gazdasági világválság közepette) – egyértelmű trendnek látszott. A jegyzőkönyv mögött elviekben felsorakozott 160 állam egyhangú döntése tehát egyfajta szimbolikus lépésként volt elkönnyvelhető.

Az Unió által is (egyébiránt a magyar elnökség alatt) aláírt dokumentum egyfajta keretnormának tekinthető, amely döntően az adminisztratív – közülük jellemzően az ún. notifikációs, értesítési, etc. – eljárásokra vonatkozóan tartalmaz szabályokat, az élő, módosított szervezetek (amelyek a biológiai biztonságot veszélyeztethetik) élővilágra, biodiverzításra gyakorolt káros hatását megakadályozandó. Ezekre vonatkozóan a jegyzőkönyv hosszasan szól a válaszlépésekről (5. cikk), ezen belül is a részes államokban, ezek belső joga szerint szervezett illetékes hatóságok megkülönböztetett szerepéről és felelősségéről (különösen a kár tényéről való jelentés, a válaszlépések megtétele, a károkozó operátor, működtető, forgalmazó azonosítása-felelősségre vonása és általánosságban a kárbecslés, etc. terén).

A keretnorma egyébként ugyanazon pillérekre alapul, amelyek a nemzetközi jogban a kárfelelősségi tárgyú nemzetközi szerződéseket jellemzik. Eszerint az operátor (működtető, engedélyes, forgalmazó, etc. – ez nagyban függ a belső jogi szabályozástól) felelőssége kizárólagos, így a felelősségi rendszer polgári jogon alapuló, a belső joghoz delegálva a felelősség megállapításának főbb szabályait, míg az állam nemzetközi jogi felelősségét a norma nem érinti, a környezeti kárfelelősség nemzetközi jogalkotási

<sup>13</sup> Kuala Lumpurban állt fel az az *ad hoc* munkacsoport (*Ad Hoc Open-ended Working Group of Legal and Technical Experts on Liability and Redress in the Context of the Cartagena Protocol*), amelynek feladata lett egy felelősségi és jogorvoslati jegyzőkönyv szövegének kidolgozása.

eredményei ismeretében korántsem szokatlan módon (ld. 11. cikk). A jegyzőkönyv megoldásai előírják a részes felek számára a minimálisan szükséges kárfelelősségi pilléreket, jogintézményeket, ezen felül azonban az államok belső jogukban szabadon dönthetnek újabb, egyéb elemekről.<sup>14</sup>

A jegyzőkönyv azonban előírja a *polgári jogi felelősség legfontosabb jogintézményeit, felelősségi alapvetéseit*, ebben pedig különbözik a többi, a biodiverzitás témakörében alkotott nemzetközi szerződéstől, viszont ugyanebben illeszkedik számos kárfelelősségi nemzetközi normához, valamint a *környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezetvédelmi felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv*hez is. Eszerint a részes felek kötelezettsége, hogy általános szabályokat és eljárásokat dolgozzanak ki a polgári jogi kárfelelősségre nézve, ezeket azután hatékonyan alkalmazzák, fokozatosan fejlesszék; illetve a kár fogalmára, a felelősség jellegére (szigorú vagy vétkességi), a felelősség telepítésére-kanalizálására és a kárigények érvényesítésére, elbírálására<sup>15</sup> vonatkozóan is alkossanak megfelelő szabályokat.

A jegyzőkönyv tehát abban különbözik a felelősség kérdését a belső jogba utaló szerződésektől, hogy az alappilléreket, a polgári jogi felelősségi szabályok elemi jogintézményeit nevesíti, azok implementálását az államok kötelezettségévé teszi. Ezen túlmenően azonban már e jegyzőkönyv is megegyezik abban a többi szerződéssel, hogy egy káresemény következtében az operátor felelősségének megállapítása a belső jog, ezen belül is a civiljogi normák szerint történhet.

#### 4. Konklúzió

Amint a fentiekből tanulságként levonható, a biodiverzitás témaköre jobbra csak olyan normákat foglal magában – túl azokon, amelyek a kárfelelősségről hallgatnak –, amelyek egyszerű utaló szabály révén a belső jogokhoz delegálják a felelősség megállapításának, kiszabásának módozatait és eljárását. Egy szignifikáns kivételként említhető a biológiai biztonságról szóló Cartagena jegyzőkönyvhöz csatolt, felelősségről és jogorvoslatról szóló Nagoya-Kuala Lumpur jegyzőkönyv. Önmagában viszont az a tény, hogy a biológiai biztonság védelmének égisze alatt (azaz az élő, módosított szervezetek által okozott károk esetére) született a jegyzőkönyv, eleve nagyon szűk, de az államok által igényelt korlátok közé szorítja a kárfelelősség nemzetközi szerződésekben való megjelenését a biodiverzitás rezsimjében. A rezsim égisze alá tartozó egyéb területeken azonban még hasonló kárfelelősségi keretnorma sem került megalkotásra.

A vonatkozó területen egyébiránt a kárfelelősség konstituálását eleve megnehezíti, hogy a kár szektor-specifikus (illetve fajspecifikus), ezáltal fragmentált, következképpen egy egységes és univerzális kárfogalom megalkotására vajmi kevés esély nyílik, mindemellett az ember károsító szerepe sem kizárólagos. E tényezők jelentős akadályt képeznek, amikor a felelősségi jogi, nemzetközi szabályrendszer megalkotására kerülne sor. A

---

<sup>14</sup> Ezzel a megoldással él a jegyzőkönyv 6. cikke is, amely a mentesülési okok között csak a *vis maiort*, a háborús cselekményeket, zavargásokat nevesíti, ellenben az államok további mentesülési okokat is meghatározhatnak a belső jogban.

<sup>15</sup> Lásd a jegyzőkönyv 12. cikkének (1)-(3) bekezdéseit.

biodiverzitásban, a környezeti elemek sokféleségében és interdependenciájában viszont bennerejlik, hogy a nemzetközi közösség, így a jogalkotás figyelme sokkal inkább a preventív megoldásokra, nem pedig a reparációra irányul.

A keretnorma mint normatípus egyébként célravezetőnek tűnik, hiszen így – korántsem szűkre szabott keretek között – az államok szabadsága megmarad a jogi megoldások megválasztása terén, és a belső jogban kimunkált (gyakorta több száz éves és minden államban valamilyen formában létező) polgári jogi felelősségi dogmatika révén a felelősség megállapítása, a kártérítés-kártalanítás kiszabása továbbra is az államok belső joghatósági körében marad.

A jegyzőkönyv hatálybalépésre még várni kell (2012 márciusáig állt nyitva aláírásra), a Cartagena jegyzőkönyvben részes 160 állam egyhangú egyetértése ugyanakkor bizakodásra adhat okot, hogy a nem túl távoli jövőben teljesül a hatálybalépés feltétele, a negyvenedik ratifikáció, amely után 90 nappal a szerződés hatályba léphet.

## A környezet védelme a nemzetközi büntetőjogban

Kirs Eszter\*

A fegyveres konfliktusok, legyenek azok akár nemzetközi, akár nem-nemzetközi jellegűek, nemcsak az érintett emberi társadalmon hagynak nyomot. A katonai támadások sok esetben a természeti környezetet is súlyosan károsítják. Ez a tény köztudott, bizonyítást nem igényel. Hosszú, évezredek, szomorú „hagyománya” van a háborúskodásnak, melynek nyilvánvaló velejárója a természeti környezetben okozott kollaterális kár. A modern korban egyre súlyosabban sérülnek földünk természeti kincsei a területi, etnikai alapú és sok esetben természeti kincsek feletti viták folytán kialakult ellenségeskedések során. A XX. század hadtörténete a felperzselt föld taktikájától eljutott a lombtalanítók használatáig és az olajlétesítmények elleni támadásokig.

A hadi technológia fejlődése a természeti környezet károsítását is egyre súlyosabb problémává tette. Példaként említhető, amikor az orosz védelem a sok évszázados hagyomány részévé vált felperzselt föld taktikáját alkalmazta a napóleoni háborúkban. A módszer jelen napjainkig jelen van a fegyveres konfliktusok történetében, a búr háborúk és a második világháború során is jelentős szerepet kapott. A régi környezetkárosító taktikák megmaradtak, és újak, hatékonyabbak csatlakoztak a sorhoz. Az 1950-es évek koreai háborújában az Egyesült Államok légereje a gátakat bombázta, az 1960-70-es években a vietnami lombozatot irtotta napalm és az Agent Orange segítségével. Az 1980-as években pedig megjelentek az olajlétesítményekkel szembeni támadások.<sup>1</sup> Az Irak-iráni háborúban az iraki bombázók napokra sötétségbe borítottak iráni területeket az olajlétesítmények elleni támadásokkal. A súlyos környezeti károkat okozó bombatámadások a szövetséges erők bevetése során is megjelentek. Az 1999-es koszovói NATO-hadműveletek nem hagyták érintetlenül a helyi olajfinomítókat, súlyosan toxikus anyagokat engedve a Dunába.

A jelen tanulmány középpontjában álló kérdés, hogy a fegyveres konfliktusok során okozott környezeti károkra hogyan reagál a nemzetközi büntetőjog, a jogterület fejlődése követi-e a probléma egyre növekvő jelentőségét.

### 1. A releváns jogterületek alkalmazhatósága

A nemzetközi büntetőjogi felelősség tekintetében a környezet védelme tárgyában alkalmazandó joganyag, a nemzetközi környezetjog nem kínál irányadó rendelkezéseket. Az e területen születő dokumentumok elsősorban és nyilvánvalóan a megelőzésre helyezik a hangsúlyt, a természetet károsító cselekményeket követő egyéni nemzetközi büntetőjogi felelősség tekintetében némák maradnak. Érthető ez abból a tényből adódóan,

---

\* dr. jur. Kirs Eszter, PhD, tszv. egyetemi docens, Miskolci Egyetem ÁJK

<sup>1</sup> Lásd PERRY, Mark – MILES, Ed: Environmental Warfare. In: GUTMAN, Roy – RIEFF, David – DWORIN, Anthony (szerk.): *Crimes of War, 2.0*. New York, 2007, Norton, 172-174. p.

hogy más speciális joganyag áll rendelkezésre a fegyveres konfliktusok során foganatosított természetkárosító támadások jogi minősítése tekintetében.

Ha pusztán a nemzetközi szerződésekre vonatkozó szabályokból és alapelvekből indulnánk ki, akár egyszerűen a *pacta sunt servanda* elvéből, arra a következtetésre juthatnánk, hogy a nemzetközi környezetjogi dokumentumok a fegyveres konfliktusok során is alkalmazandóak, kivéve azt a néhány esetet, ahol az adott dokumentum kifejezetten kizárja saját alkalmazhatóságát ebben az esetben, vagy ahol egyértelműen megállapítható, hogy a szerződő felek nem látták előre, hogy a szerződés alkalmazhatóvá válhat fegyveres konfliktus idején.<sup>2</sup>

Az alkalmazhatóság dilemmáját azonban könnyen feloldhatjuk a *lex specialis derogat legi generali* elv figyelembe vételével. Azt a feltevésünket pedig, miszerint a fegyveres konfliktusok esetén a nemzetközi humanitárius jog kerekedik felül a különös, kifejezetten e helyzeteket szabályozó jogterületként, alátámasztja a Nemzetközi Bíróság joggyakorlata is. A nemzetközi jog értelmezéséért legmagasabb szinten jogosult és felelős hágai bíróság hangsúlyozta az 1996-ban, a nukleáris fegyverekkel való fenyegetés és azok használatának jogszerűségéről hozott tanácsadó véleményében, hogy a környezetvédelmi szempontok csupán egy mérlegelendő tényezőt alkotnak a fegyveres konfliktusokra vonatkozó joganyag alkalmazása, érvényesítése során:

*„nem az a kérdés, hogy a környezet védelméről szóló szerződések alkalmazhatóak-e a fegyveres konfliktus során, hanem inkább az, hogy az ezekből a szerződésekből származó kötelezettségek azzal a céllal lettek-e létrehozva, hogy teljes körű megszorítást vezessenek be a katonai konfliktusokba. A Bíróság nem tartja úgy, hogy a kérdéses szerződések mögötti szándék arra vonatkozott volna, hogy az államokat megfosszák a nemzetközi jog szerinti önvédelem gyakorlásának jogától annak környezetvédelmi kötelezettségei miatt. Ennek ellenére, az államoknak számításba kell venniük a környezetvédelmi szempontokat, amikor felmérik, hogy mi szükséges és arányos a legitim katonai célok elérése érdekében. A környezet iránti tisztelet egy a tényezők közül, melyeket figyelembe kell venni annak eldöntésekor, hogy egy adott művelet megfelel-e a szükségszerűség és arányosság követelményeinek.”<sup>3</sup>*

A Nemzetközi Bíróság véleményéből kiindulva tehát kijelenthetjük, hogy a fegyveres konfliktusok során okozott természetkárosodás nemzetközi jogi megítéléséhez a nemzetközi humanitárius jog, az elkövetők nemzetközi szintű felelősségre vonása tekintetében pedig a nemzetközi büntetőjog vonatkozó szabályait kell szemügyre vennünk.

---

<sup>2</sup> WYATT, Julian: Law-making at the intersection of international environmental, humanitarian and criminal law: the issue of damage to the environment in international armed conflict. *International Review of the Red Cross*, 2010/879, 608-609. p.

<sup>3</sup> ICJ, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion. 1996. július 8, 30. §

## 2. A nemzetközi humanitárius jog vonatkozó rendelkezései

Első ízben bizonyos fegyverek használatának szabályozásában jelentek meg környezetvédelmi szempontok a nemzetközi humanitárius jog fejlődésének XX. századi történetében. Az első világháborúban bevetett mustárgáz alkalmazására adott válaszként született meg az 1925. évi genfi jegyzőkönyv a fojtó, mérges vagy egyéb gázok, valamint bakteriológiai eszközök hadviselési célokra történő használatának tilalmáról.<sup>4</sup> Az általános tilalmi célt megfogalmazó jegyzőkönyv azonban messze áll még a konkrét környezetkárosítást tilalmazó normáktól, illetve az egyéni büntetőjogi felelősség megállapításától.

A második világháborút követően, 1949-ben elfogadott négy genfi egyezmény<sup>5</sup> bizonyos szabályai – pusztán nyelvtani jelentésüket figyelembe véve – bár értelmezhetőek lehetnének úgy, hogy a környezeti károk tilalmát is célozzák, azonban ez időben a nemzetközi humanitárius jogi szabályok megalkotása során a részes államok mindenekelőtt az emberi károk csökkentésének céljára fókuszáltak.

A vietnami háború sokja hívta fel a figyelmet a modern hadviselés természeti környezetben okozott káros következményeinek jelentőségére. A genfi egyezmények felülvizsgálatának céljával 1974-ben összehívott diplomáciai konferencián már felmerült az igény olyan szabályok alkotására, melyek kifejezetten a természeti környezetben okozott károk esetét körvonalazták volna. Bár a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága által előterjesztett első szövegváltozat még nem tartalmazott ilyen tartalmú rendelkezést, több tárgyalásban részes államtól is érkeztek be erre vonatkozó javaslatok.<sup>6</sup> A vietnami háborúból az akkori közelmúltban épp kilépett Ausztrália olyan messzire ment, hogy amellett érvelt, a környezetben okozott károkhoz vezető támadásokat a háború szabályainak súlyos megsértései között kellene szerepeltetni.<sup>7</sup> Ezzel a szerződő felek megalapozták volna az egyetemes joghatóságot az ilyen eredménnyel járó támadásokért felelős személyek büntetőjogi felelősségre vonása tekintetében. A javaslatot azonban elvetette a diplomáciai konferencián résztvevők többsége, így az nem került be a végül *1977-ben elfogadott első genfi kiegészítő jegyzőkönyvbe*.

A tárgyalások végeztével a következő, környezeti károkra vonatkozó rendelkezések kerültek a kiegészítő jegyzőkönyvbe a 35. és 55. cikkeken belül:

---

<sup>4</sup> Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Warfare. Geneva, 17 June 1925

<sup>5</sup> Convention I for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field; Convention II for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea; Convention III relative to the Treatment of Prisoners of War; Convention IV relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. Geneva, 12 August 1949

<sup>6</sup> SANDOZ, Yves – SWINARSKI, Christophe – ZIMMERMANN, Bruno (szerk.): *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*. Geneva, 1987, Martinus Nijhoff Pub., 661-664. p.

<sup>7</sup> WYATT 2010, 610. p.

*„Tilos olyan hadviselési módokat, vagy eszközöket alkalmazni, amelyek célzatosan vagy valószínűen nagyarányú, hosszan tartó és súlyos károkat okozhatnak a természeti környezetben.”<sup>8</sup>*

*„1. A hadviselés során gondoskodni kell a természeti környezetnek nagyarányú, hosszan tartó és súlyos károsodástól való megvédéséről. E védelem körébe tartozik az olyan hadviselési módok és eszközök alkalmazásának tilalma, amelyek célzatosan, vagy valószínűen ilyen károkat okoznak a természeti környezetben, és ezzel veszélyeztetik a lakosság egészségét, vagy életben maradását.*

*2. Tilos a természeti környezet ellen megtorló támadást intézni.”<sup>9</sup>*

A természeti környezetben való súlyos károkozás tilalma tehát megjelent a nemzetközi humanitárius jogban. Másfelől az 55. cikk (1) bekezdésében a jogterület emberközpontúságára emlékeztet a környezeti kár összekapcsolása a lakosság egészségével és életben maradásával. Ennek jelentősége lesz az esetleges büntetőjogi minősítés során, melyre a későbbiekben visszatérünk.

Az 55. cikk (2) bekezdése értelmében tilalom alá esik a természeti környezet elleni támadás a más állam jogsértő cselekedetére válaszként alkalmazott ellenintézkedések címén is. Ezek a rendelkezések azonban az állammal szemben keletkeztetnek kötelezettségeket. Minthogy a természeti környezet károsítása nem került a háború törvényeinek súlyos megsértései közé, az egyén felelősségre vonására nem keletkeztetett jogalapot a kiegészítő jegyzőkönyv. Az ugyancsak 1977-ben elfogadott második, a nem-nemzetközi fegyveres konfliktusok áldozatainak védelméről szóló genfi kiegészítő jegyzőkönyv pedig egyáltalán nem tartalmaz a természeti környezet védelmét célzó rendelkezéseket.

A genfi kiegészítő jegyzőkönyvek elfogadásával egy időben jött létre egy speciális tartalmú nemzetközi szerződés. Tulajdonképpen egyetlen multilaterális egyezményként említhető, mely a természeti környezet védelmére irányul az ellenségeskedések idején. A Szovjetunió és az Egyesült Államok együttműködésével készült el a szerződés szövege az ENSZ Közgyűlésének plénuma előtt, és 1976-ban került elfogadásra a környezetmódosító eljárások katonai vagy bármely más ellenséges szándékú alkalmazásának tilalmáról szóló (ENMOD) egyezmény. Az egyezmény tiltja a természetes folyamatok széleskörű, hosszantartó és súlyos, szándékosan előidézett megváltoztatását.<sup>10</sup> A szerződő felek nem taxatív listát csatoltak a szerződéshez az egyezmény hatálya alá eső helyzeteket illusztrálандó:

*„földrengések, szökőárok, a régió ökológiai egyensúlyának felborítása, időjárási jelenségek (felhők, csapadék, különböző típusú ciklonok és tornádók), klímajegyek, óceánáramlatok, az ózonréteg és az ionoszféra állapotának megváltoztatása.”<sup>11</sup>*

---

<sup>8</sup> Az 1949. augusztus 12-én kötött Genfi Egyezményeket kiegészítő I. Jegyzőkönyv a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről. Genf, 1977. június 8. 35. § (3) bek.

<sup>9</sup> Uo. 55. §

<sup>10</sup> Convention on the prohibition of military or any hostile use of environmental modification techniques, Geneva, 10 December 1976. Art. I

<sup>11</sup> Uo. Understanding relating to article II



Ebből az értelmező rendelkezésből egyértelműen kitűnik, hogy a szerződést kötő felek a környezeti tényezők célzott megváltoztatásának eseteit kívánták tilalom alá helyezni, a környezeti jelenségek fegyverként való használatát, nem pedig a klasszikus és gyakrabban előforduló esetet, a katonai támadások során természetben megjelenő kollaterális károk okozását. Másrészt az egyezmény érvényesülését gyengíti, hogy az államokra bízta, hogy saját belátásuk szerint juttassák érvényre a szerződési rendelkezéseket.<sup>12</sup> Az egyezmény nem hozott létre nemzetközi szintű ellenőrzési mechanizmust, és nem utal nemzetközi szintű büntetőjogi felelősségre.

A fegyveres konfliktusok körét szabályozó joganyag leginkább releváns dokumentumai tehát nem vonatkoznak egy állam határain belül előforduló, nem-nemzetközi fegyveres konfliktusokra, holott az 1980-as évektől egyre inkább jellemző a belső konfliktusok során előforduló súlyos károkozás a természeti környezetben.

Az egyén büntetőjogi felelősségét sem rendezik ezek a szerződések, azt a részes államokra hagyják. Nemzetközi szintű pönalizáció nem társul a fenti szerződésekben szereplő tilalmakhoz.

### 3. A nemzetközi büntetőjog vonatkozó rendelkezései

A nemzetközi büntetőjog környezetvédelem szempontjából történő vizsgálatához vegyük kézbe az egyik *ad hoc* törvényszék és a Nemzetközi Büntetőbíróság alapokmányát.

Az ENSZ ex-jugoszláv büntetőtörvényszékének (ICTY) Statútumában egyetlen rendelkezést lehet felfedezni, mely a legközelebb áll annak lehetőségéhez, hogy a környezeti károk okozására utaljon. A rendelkezés megállapítja a törvényszék joghatóságát a háború törvényeinek és szokásainak megsértése következő esetében:

*„mérgező vagy olyan egyéb fegyverek alkalmazása, amely szükségtelen szenvedést okozhat”.*<sup>13</sup>

Ez a rendelkezés nem jelent kifejezett pönalizációt a környezeti károk okozása tekintetében. Másfelől a korábban említett, nemzetközi humanitárius jogra jellemző emberközpontúság ahhoz a következtetéshez vezet, hogy a szükségtelen szenvedés inkább emberi szenvedésre utal. A fent ismertetett, első genfi kiegészítő jegyzőkönyv-beli rendelkezések pedig nem feleltek meg a szokásjogi pönalizációra vonatkozó Tadic-tesztnek,<sup>14</sup> így a törvényszék joggyakorlata nem jelentett gyakorlati, jelentős előrehaladást a természeti környezet védelme terén.

---

<sup>12</sup> Uo. Art. IV

<sup>13</sup> Statute of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, 25 May 1993. Art. 3 (a)

<sup>14</sup> A nemzetközi humanitárius szokásjogról szóló Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága által összeállított kötetek sem tartalmazzak olyan szabályt, mely a pönalizációra utalna. A kötetben szereplő, ide vonatkozó 43-45. szabály gyakorlatilag a genfi kiegészítő jegyzőkönyv és az ENMOD egyezmény rendelkezéseit erősíti meg. HENCKAERTS, Jean-Marie – DOSWALD-BECK, Louise: *Customary International Humanitarian Law*. Vol. 1. Rule 43-45. Cambridge, 2005, Cambridge University Press, 143-158. p. Lásd erről: BOTHE, Michael – BRUCH, Carl – DIAMOND, Jordan –

Jelentősnek mondható azonban a változás, mely a Nemzetközi Büntetőbíróság (ICC) alapokmányának, a Római Statútum elfogadásával jelent meg. A bíróság joghatósága alá eső háborús bűntettek sorában már megtalálható a tényállás, mely kifejezetten a környezeti károk okozására vonatkozik:

*„szándékosan indít támadást annak tudatában, hogy a támadás járulékos veszteséget okoz emberi életben vagy polgári személyek sérülésében vagy polgári objektumokban tett károkból vagy a természeti környezetben ejtett széleskörű, hosszantartó és súlyos károkból, amely jól láthatóan meghaladja az előre látható konkrét és közvetlen katonai előnyt;”<sup>15</sup>*

A tényállás közvetlen okozati összefüggést követel a vádlott tudatos tette és az okozott környezeti kár között. A széleskörű, hosszantartó és súlyos károk bizonyítását igényli a felelősségre vonás. A minősítő jelzők együttes fennállása esetén alkalmazható a rendelkezés. Az állami gyakorlat fényében a széleskörű kár fogalma néhány száz négyzetkilométert jelent, a hosszantartó pedig évtizedeket takar.<sup>16</sup>

A kár súlyos mivoltának értékelése a legproblematikusabb pontja a tényállásnak környezetvédelmi szempontból, hiszen ezt mindig a rendelkezés utolsó fordulatában is tükröződő arányosság alapelvén keresztül kell vizsgálni. Központi kérdéssé tehát az válik, hogy az okozott széleskörű és hosszantartó környezeti kár arányban állt-e a támadással elérni kívánt katonai előnnyel. Ha ugyanis megállapítható az arányosság, a katonai szükségszerűség jegyében a vád nem áll meg.

Mindezeket túl a felelősség megállapításához annak bizonyítása is szükséges, hogy a vádlott előre látta a kár bekövetkeztét, és annak tudatában követte el a bűncselekménynek minősülő támadást. Az első genfi kiegészítő jegyzőkönyv fent tárgyalt vonatkozó rendelkezései a valószínűséget is elegendő feltételként támasztják az állami felelősség megállapításához. Ezzel szemben az egyén nemzetközi büntetőjogi felelősségéhez szükséges, hogy az elkövető bizonyosan tudja, hogy az általa levezényelt támadás környezetkárosodáshoz fog vezetni. E tudatosságra és előreláthatóságra alapozott *mens rea* elem bizonyítása szükséges a felelősségre vonáshoz.

Praktikusan ezek a feltételek igen nagy nehézségeket támaszthatnak az ügyészség munkája során. Például ha az olajlétesítmények elleni katonai támadások esetén a széleskörű és hosszantartó környezeti kár megállapítása sikerül is, annak bizonyítása, hogy ez előrelátható módon meghaladta a támadással elért katonai előnyt és az elkövető ennek tudatában járt el, kevésbé valószínű. Képzeljünk el egy másik bíróságot, amely azt mérlegelné, hogy a vietnami defoliánsokkal elért jobb láthatóságból adódó katonai előnyt előreláthatóan meghaladta-e a növényzetben okozott kár (az emberi egészségben okozott kár itt nem állná ki a közvetlen okozati kapcsolat próbáját), azzal, hogy annak nagy része évekkel később visszant. Kicsi ez esélye annak, hogy e tényállás alapján születne meg az ítéletről szóló határozat.

---

JENSEN, David: International law protecting the environment during armed conflict: gaps and opportunities. *International Review of the Red Cross*, 2010/879, 574-575. p.

<sup>15</sup> Rome Statute of the International Criminal Court, Rome, 17 July 1998. Art. 8 (2) (b) (iv)

<sup>16</sup> WYATT 2010, 622-624. p. A szükséges idő esetleges rövidüléséről lásd: BOTHE 2010, 575-576. p.

#### 4. Záró gondolatok

A szomorú valóság környezetvédelmi szempontból az, hogy bár a Nemzetközi Büntetőbíróság joghatósága már kiterjed a környezet károsodásához vezető katonai támadások esetére, a fent tárgyalt bizonyítási nehézségekből adódóan nem valószínű, hogy az erről szóló tényállás lesz a preferált rendelkezés, melyet a bíróság ügyészi hivatala választani fog egy vádirat elkészítése során. A bíróság által első ízben elítélt vádlott, a kongói hadúr, Thomas Lubanga Dyilo esetében világosan megmutatkozott, hogy az ügyész a praktikus szempontoknak kiemelkedő jelentőséget ad a vádpontok szövegezésekor. Az erre vonatkozó döntésben jelentős szerepet játszik a könnyű bizonyíthatóság, a vád sikere és az eljárás ésszerű időn belül való lebonyolítása. Bár Lubanga Dyilo számos egyéb háborús és emberiség elleni bűntett tekintetében is vélhetően felelősségre vonható lett volna, az ügyész a gyermekek sorozásának tényállását választotta vádiratának alapjául a fenti szempontokat szem előtt tartva. Ilyen körülmények között nem valószínű, hogy a környezet védelméhez fűződő univerzális érdek fogja meghatározni a nemzetközi büntetőeljárás menetét.

A Római Statútumon kívül létező nemzetközi büntető és humanitárius jogi normák világában nem létezik a természeti környezet károsításához kapcsolódó pönalizáló rendelkezés. Ez azonban nem változtat azon a szerződési alapon megállapítható állami kötelezettségen, miszerint az állam nevében eljáró katonai vezetőknek mindent meg kell tenniük annak érdekében, hogy elkerüljék a természeti környezetben való károkozást. A megelőzésnek főszerepet kell játszania ezen a területen a visszafordíthatatlan folyamatok elkerülése érdekében.

# Az őslakosok jogainak megjelenése az Amerikaközi Rendszerben: az őslakosok joga ősi földjeikre, különös tekintettel a Mayagna (Sumo) Awas Tingni kontra Nicaragua ügyre

Marinkás György<sup>\*</sup>

*„A történelem során az őslakos népek létükben is fenyegetve voltak és elszenveték a diszkriminációt; szemtanúi voltak kultúrájuk aláaknázásnak, földjeik ellopásának, gazdaságuk kizsákmányolásának; ami ennél is súlyosabb önálló közösségként való létezésük is veszélyben volt. A nemzetközi jog lassanként felfejlődött arra a szintre, hogy megkérdőjelezze ezt a hagyatékot és azon erőket, melyek ennek folytatásában lennének érdekeltek.”<sup>1</sup>*

## 1. Bevezető

Írásomban arra keresem a választ, hogy az őslakos népek jogai miként nyertek elismerést az amerikaközi rendszerben, illetve miként dolgozta ki az *Emberi Jogok Amerikaközi Bírósága* (a továbbiakban: Amerikaközi Bíróság vagy Bíróság) az őslakos népek jogainak hatáson védelmét. Az első részt általános áttekintésnek, illetve a kezdetek ismertetésének szentelem. A második részben ismertetem az ügy címében szereplő, mérföldkő jelentőségű ügyet, bemutatva annak tényállását, illetve az ítéletben foglalt rendelkezéseket. A harmadik, egyben utolsó részben számba veszem az amerikaközi rendszer keretein belül született további jelentős ügyeket, majd levonom a következtetéseim; miként járul hozzá az Amerikaközi Bíróság joggyakorlata az őslakos népek jogai, illetve a természeti környezet védelméhez.

## 2. Az őslakos népek jogainak megjelenése az amerikaközi rendszerben

Az őslakos népek földjei szerte a világon ásványi anyagokban és egyéb természeti kincsekben gazdagok, nem is beszélve a természeti környezetük szinte felbecsülhetetlen eszmei értékéről. Ezzel éles ellentétben áll, hogy az őslakosok a legtöbb esetben sanyarú körülmények közt élnek; el vannak zárva a megfelelő oktatási és információszerezési lehetőségektől. Mindez a gyarmatosítás XVI. század óta fennálló gyakorlatából következik: elnyomás, diszkrimináció, az őslakosok alsóbbrendű lényként kezelése.<sup>2</sup> Az

---

<sup>\*</sup> dr. jur. Marinkás György, II. évfolyamos, nappali tagozatos PhD hallgató, Miskolci Egyetem ÁJK

<sup>1</sup> ANAYA, S. James: *Indigenous Peoples in International Law*. New York, 1996, Oxford University Press Inc. 184. p. (saját fordítás)

<sup>2</sup> A XIX. században a fehér többség általános meggyőződése volt, hogy az őslakos népek – lévén gyengék és az új világhoz alkalmazkodásra képtelenek – egy-két generáción belül eltűnnek a

előzőekből kifolyólag, jogi és politikai érdekérvényesítő képességük meglehetősen gyenge.<sup>3</sup> Ez számos esetben vezetett visszaélésekhez az állam, illetve egyes nagyvállalatok részéről; melyek megtévesztéssel, megvesztegetéssel vagy erőszakkal tették/teszik rá a kezüket az igen értékes ősi földekre.

Szerencsére a múlt század második fele óta újfajta hozzáállás van terjedőben: az őslakos népeknek jogában áll autonómiában élni saját tradicionális földjeiken a saját gazdasági, társadalmi és jogi rendszerükben;<sup>4</sup> a népek önrendelkezési joga került előtérbe.<sup>5</sup> Az *ENSZ Riói nyilatkozatának*<sup>6</sup> 22. elve kimondja az őslakos népek és közösségek megkerülhetetlen helyét a fejlődésben és a környezettel való gazdálkodásban, tekintve ismereteiket és gazdag hagyományaikat. Az államok ezért kötelesek elismerni és támogatni azonosságtudatukat, kultúrájukat és érdekeiket, valamint lehetővé tenni hatékony részvételüket a fenntartható fejlődés elérésében.<sup>7</sup> – Meg kell azonban jegyezni, hogy már az őslakos népek kifejezés pontos meghatározása is nehézségekbe ütközik.<sup>8</sup> – Az

---

süllyesztőben. – WIGGINS, Armstrong: Indian Rights and the Environment. *Yale Journal of International Law*, 1993/1, 345-354. p., 346. p.

<sup>3</sup> PAGE, Alex: Indigenous Peoples' Free Prior and Informed Consent in the Inter-American Human Rights System. *Sustainable Development Law & Policy*, 2004/2, 16-20. p., 19. p.

<sup>4</sup> AMIOTT, A. Jennifer: Environment, Equality, and Indigenous Peoples' Land Rights in the Inter-American Human Rights System: Mayagna (Sumo) Indigenous Community of Awas Tingni v. Nicaragua. *Environmental Law*, 2002/4, 873-904. p., 878-880., 883. p.

<sup>5</sup> Az őslakos népek valódi önrendelkezési joga azért is különösen fontos, mert könnyű túlesni a ló másik oldalára, amennyiben az őslakosok jogait túlzottan paternalista módon közelítik meg. Ilyenkor az is előfordulhat, hogy a környezetvédők – az alapvetően helyes – céljaik elérése érdekében az őslakosok jogait mintegy eszközként használva érik el saját céljaikat. Jó példa erre a Sierra Club hozzáállása az Ecuadori őslakosok földjein található kőolajmezők ügyében: a környezetvédők szerint ugyanis az adott terület nemzeti park, éppen ezért szent és sérthetetlen. Ugyanakkor az őslakosokat – akik generációk óta birtokolták és használták a földet – nem vonták be a döntésbe, mellyel nemzeti parknak nyilvánították a területet. – WIGGINS 1993, 349-350. p.

<sup>6</sup> 1992-es Riói Nyilatkozat a Környezetről és a Fejlődésről (A/CONF.151/26)

<sup>7</sup> RAISZ Anikó: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében – avagy nemzetközi környezetjog bírói szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/1, 90-108. p., 107. p.

<sup>8</sup> Az őslakos népekre – *aboriginal* illetve *native* szavak mellett – a nemzetközi jogban a legelterjedtebb kifejezés az *ún. indigenous people*, melyet őslakosként, bennszülöttként lehet fordítani. A nemzetközi dokumentumok általában nem határozzák meg precízen a fogalmát, sokkal inkább politikai és szociológiai kifejezésként használják, hogy általánosságban jelöljenek olyan csoportokat, amelyek közös érdekeltége és problémái nemzetközi elismertséget nyertek, mint amelyek megkülönböztetett figyelmet és cselekvést érdemelnek. Az őslakosok jogai, mint kifejezés olyan új típusú igényeket jelölnek, amelyekkel ezek a túlélő csoportok élnek a nemzetek közössége előtt jogaik közvetlen védelme érdekében. Az őslakos népek kifejezés meghatározása szempontjából az ILO (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet) definíciója tűnik a legrészletesebbnek: *A 169-es számú, a független országokban élő bennszülött és törzsi népekről szóló (1989. június 27-i) egyezmény* azokra „a független államokban élő népekre vonatkozik, akiket társadalmi, kulturális, és gazdasági feltételeik megkülönböztetnek a társadalom többi tagjától, és akiknek helyzetét teljesen vagy részlegesen saját szokásaik vagy speciális törvények határozzák meg. Továbbá olyan független államokban élő népekre, akiket őslakosként ismernek el tekintettel őseikre, akik korábban benépesítették az országot, vagy egy földrajzi régióra, amelyhez az ország tartozott a hódítás, a kolonizáció, vagy a jelen állam határainak megrajzolása során; és akik függetlenül jogi státuszuktól részben vagy egészben megtartották saját társadalmi, gazdasági, kulturális és politikai

amerikaközi rendszerben sem az *Emberi Jogok és Kötelezettségek Amerikai Deklarációja*,<sup>9</sup> sem az *Emberi Jogok Amerikai Egyezménye*<sup>10</sup> nem tartalmazza a környezethez való jogot. Utóbbi az 1988-as San Salvador jegyzőkönyv<sup>11</sup> óta deklarálja az egészséges környezethez való jogot. A jegyzőkönyv ugyan 1988-ból való, hatályba azonban csak több mint tíz év múlva lépett.

ENSZ Közgyűlése 2007-ben fogadta el az *Őslakos Népek Jogairól Szóló Deklarációt*.<sup>12</sup> Jellegeből adódóan nem kötelező erejű dokumentum, azonban így is üdvözlendő eredménynek tekintendő. Jelenleg az amerikaközi rendszerben is napirenden van egy, az őslakos népek jogait deklarálni hivatott nemzetközi dokumentum: az *Őslakos Népek Jogainak Amerikai Nyilatkozata*. Előkészítése még folyamatban van, a munkacsoport 2012. április 18-20. közt ülésezett legutoljára, a dokumentum elfogadása egyelőre még várat magára.<sup>13</sup>

Mint látható az amerikaközi rendszerben jelenleg egyetlen dokumentum sem garantálja *expressis verbis* az őslakosok jogait. E jogok hatékony védelmének kidolgozása az Amerikaközi Bíróságra hárult, amely eleget téve feladatának a tulajdonhoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmére alapítva megteremtette az őslakosok jogainak hatékony és példa értékű védelmét. Az amerikai kontinensen a mai napig ezen jogok sérelme az, amely jogalapot szolgáltat az állam elmarasztalására; a környezethez való jog legtöbbször csak érintőlegesen kerül szóba.<sup>14</sup>

### 3. Mayagna (Sumo) Awas Tingni kontra Nicaragua ügy

Jelen írás fő témája a *Mayagna (Sumo) Awas Tingni kontra Nicaragua ügy*, melyben először nyilvánított befogadhatónak egy, az őslakosok jogaival foglalkozó ügyet az Amerikaközi Bíróság.<sup>15</sup> Az ügy megmutatja az Amerikaközi Bíróság úttörő jellegét, hiszen ebben az ügyben, ahogy számos más esetben is, a világon elsőként foglalkozott fontos és összetett jogi kérdésekkel. Az ügy mindemellett azért is precedens értékű, mert Nicaragua a kezdetektől fogva aktívan részt vett az eljárásokban, ezzel kizárva annak lehetőségét, hogy a későbbiekben az állam bármilyen érvényesnek tekinthető kifogást emeljen a döntés ellen.<sup>16</sup>

---

*intézményeiket*”. – AMIOTT 2002, 875. p., ILO 169-es számú egyezmény a független országokban élő bennszülött és törzsi népekről 1. cikk (1) bekezdése.

<sup>9</sup> Az Emberi Jogok és Kötelezettségek Amerikai Deklarációja (Kolumbia, Bogota, 1948)

<sup>10</sup> Emberi Jogok Amerikai Egyezménye (Costa Rica, San Jose, 1969)

<sup>11</sup> A gazdasági, szociális és kulturális jogokról szóló San Salvadori Kiegészítő Jegyzőkönyv (1988)

<sup>12</sup> Az ENSZ Őslakos Népek Jogairól Szóló Deklarációja (2007. október 2.), A/RES/61/295

<sup>13</sup> Lásd az előkészítést végző munkacsoport 14. találkozójának jegyzőkönyvét: OEA/SER.K/XVI/GT/DADIN/Doc.410/11 rev.2

<sup>14</sup> RAISZ 2011, 107. p., EJAB, Yakye Axa őslakos közösség kontra Paraguay, 2005. június 17. C sorozat, No. 125., para. 163.

<sup>15</sup> EJAB, Mayagna (Sumo) Awas Tingni kontra Nicaragua ügy, 2000. február 1. (prelim) C sorozat, No. 66., para. 60.

<sup>16</sup> GROSSMAN, Claudio: Awas Tingni kontra Nicaragua: A Landmark Case for the Inter-American System. *Human Rights Brief*, 2001/3, 2-8. p., 7. p.

Az ügy tényállása egyebekben, akár egy hollywoodi film forgatókönyvének is beillene: egy nemzetközi vállalat szemet vet a naiv őslakosok ősi, természeti kincsekben gazdag földjére, akik csak egy maroknyi lelkes segítőtőre számíthatnak, miközben az állami szervek is tétlenül állnak, vagy éppenséggel hátrányukra fejtik ki tevékenységüket. Az ügy „főszereplője”, az Awas Tingni Közösség, egyike a számos Sumo, illetve Mayagna őslakos csoportnak Nicaragua atlanti partjai mentén. A közösséget nagyjából 150 család, összesen kb. 600 személy alkotja, hagyományos törzsi alapon szerveződik.<sup>17</sup> A földjeik közös tulajdonban állnak oly módon, hogy a törzs összes tagja használhatja a föld bármely részét hagyományos mezőgazdasági tevékenységeik – földművelés, vadászat, halászat – során. Ez a fajta tulajdoni viszony nem igényel semmilyen állami elismerést; a közösség hagyományos jogrendszerén és kultúráján alapszik. A föld nem pusztán gazdaságilag fontos számukra; központi szerepet játszik kultúrájukban, szellemi életükben és identitásukban.<sup>18</sup> Erre tekintettel állapította meg az *Emberi Jogok Amerikaközi Bizottsága* (a továbbiakban: Amerikaközi Bizottság), hogy az államok nemzetközi kötelezettsége az őslakosok kultúrájának megóvását illetően magába foglalja a hagyományos földjeik védelmét, tekintettel az előbb említett szoros kapcsolatra.<sup>19</sup>

1996-ban Nicaragua 30 éves fakitermelési engedélyt adott egy koreai vállalatnak, a *Sol de Caribe S.A.*-nak (a továbbiakban: *SOLCARSA*).<sup>20</sup> Az engedélyezési eljárás során semmilyen egyeztetésre nem került sor a közösség vezetőivel, annak ellenére sem, hogy Nicaragua jogrendszere – legalábbis *pro forma* – elismerte az őslakosok jogait a földjeikre.<sup>21</sup> A határozott tiltakozások ellenére az állam megadta a koncessziós jogot a *SOLCARSA* részére. A tervezett fakitermelésnek és a felépítendő – a kitermelést könnyítő –, autótútnak végzetes hatása lett volna az őslakosok földjeire, annak teljes kizsákmányolását jelentette volna.<sup>22</sup>

A közösség képviselői 1995. szeptember 11-én ún. *amparo*<sup>23</sup> petíciót nyújtottak be a területileg illetékes fellebbviteli bíróság elé, kérve, hogy a bíróság akadályozza meg a koncesszió megadását, továbbá kötelezze a *SOLCARSA*-t, hogy vonuljon ki a törzs ősi területeiről. A bíróság a kérelmet elutasította arra hivatkozva, az eljárás megindítására rendelkezésre álló – a tudomásszerzéstől számított – 30 nap eredménytelen elteltével a közösség hallgatólagos beleegyezését adta a koncesszióhoz. Ezt követően a közösség a

<sup>17</sup> EJAB, Mayagna (Sumo) Awas Tingni Közösség kontra Nicaragua, (prelim), para. 2.

<sup>18</sup> AMIOTT 2002, 886. p., EJAB, Mayagna (Sumo) Awas Tingni kontra Nicaragua ügy, 2001. augusztus 31. (merits) C sorozat, No. 79, para. 140.

<sup>19</sup> ANAYA, S. James – WILLIAMS, Robert A. Jr.: The Protection of Indigenous Peoples' Rights over lands and Natural Resources Under the Inter-American Human Rights System. *Harvard Human Rights Journal*, 2001/1, 33-86. p., 53. p.

<sup>20</sup> EJAB, Mayagna (Sumo) Awas Tingni Közösség kontra Nicaragua, (prel), para. 2.

<sup>21</sup> Nicaragua 1987-es Politikai Alkotmányának 89. paragrafusa értelmében: „Az állam elismeri az Atlanti Közösségek közösségi földtulajdonát; elismeri továbbá jogukat e közös földek erdőinek és vizeinek használatához és gyümölcsseinek élvezetéhez.” (saját fordítás) A Nicaragua Atlanti partjainak Autonómiájáról szóló Az 1987/28-as törvény 36. paragrafusa értelmében: „a közösségi földek elidegeníthetetlenek, nem lehet azokat eladományozni, eladni, kisajátítani, megterhelni, továbbá sérthetetlenek.” (saját fordítás) Ellentétben azonban a törvényi rendelkezésekkel a valóságban a hatóságok elmulasztották kijelölni az őslakosok földjeit; helyette, mint állami földeket kezelték őket. - AMIOTT 2002, 891-892. p.

<sup>22</sup> AMIOTT 2002, 893. p.

<sup>23</sup> Sürgősségi

Nicaraguai Legfelsőbb Bírósághoz fordult, amely hatályában fenntartotta a fellebbviteli bíróság döntését. 1996. március 29-én újabb kérvényt nyújtottak be, eljárási szabálytalanságokra hivatkozva; a kérelem szerint az állam törvényt sértett, amikor a koncessziós szerződést a törvény által előírt személyek megkérdezése nélkül tárgyalta meg és szignálta. A Legfelsőbb Bíróság – ha a törvényi előírásokhoz képest késedelmesen is – helyt adott a kérelemnek, és 1997. február 27-én megállapította a szerződés alkotmányellenes voltát. A döntés értelmében a kormánynak 24 órája lett volna megtenni a szükséges intézkedéseket – többek közt a fakitermelés azonnal leállíttatását –, azonban ez elmaradt. Majdnem egy év telt el, mire a Minisztérium értesítette a SOLCARSA-t a szerződés érvénytelenítéséről.<sup>24</sup> A hazai eljárásokkal egy időben a közösség képviselői az Amerikai Bizottság elé terjesztették az ügyet, amely megállapította, hogy Nicaragua megsértette az Amerikai Egyezményt; ezzel egy időben határidő kijelölésével lehetőséget adott az országnak, hogy az ajánlásban foglaltaknak eleget tegyen: felszámolja a jogsértést, megfelelő jóvátételt biztosítson, továbbá kijelölje az őslakosok földjeit, mely a belső jog szerint egyébként is kötelessége lett volna.<sup>25</sup>

Miután Nicaragua nem tett eleget az Amerikai Bizottság ajánlásainak, az ügy 1998-ban felterjesztésre került az Amerikai Bíróság elé. Az Amerikai Bizottság szerint Nicaragua megsértette az Amerikai Egyezmény 1., 2., 21. és 25. cikkét. Az 1. cikk<sup>26</sup> tiltja a diszkrimináció minden formáját. A 2. cikk<sup>27</sup> értelmében az államnak kötelessége megfelelő lépéseket tenni az első cikkben foglalt jogok érvényre juttatása érdekében. A 21. cikk<sup>28</sup> értelmében mindenkinek joga van a tulajdonjogra. A 25. cikk<sup>29</sup> a bírói

---

<sup>24</sup> AMIOTT 2002, 894-895. p.

<sup>25</sup> AMIOTT 2002, 895-898. p.

<sup>26</sup> EJAE 1. cikk – A jogok tiszteltben tartásának kötelezettsége – (1) bekezdés: „A jelen Egyezmény Részcs Felei tiszteltben tartják az abban foglalt jogokat és szabadságokat, és a joghatóságuk alá tartozó minden személy részére biztosítják e jogok és szabadságok szabad és teljes élvezetét, fajra, színrre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy más véleményre, nemzeti vagy társadalmi származásra, gazdasági helyzetre, születésre vagy más társadalmi feltételre való tekintet nélkül.” – RAISZ Anikó: *Az emberi jogok fejlődése az Emberi Jogok Európai és Amerikai Bizottságának kölcsönhatásában*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 79. p.

<sup>27</sup> EJAE 2. cikk – Jogharmonizációs kötelezettség: „A részes államok kötelezik magukat arra, hogy alkotmányos eljárásukkal és az egyezmény rendelkezéseivel összhangban gondosodnak olyan törvényhozási vagy egyéb intézkedések meghozataláról, amelyek az egyezményben elismert jogok és szabadságok érvényesüléséhez szükségesek, amennyiben ilyenek még nem voltak hatályban.” (saját fordítás)

<sup>28</sup> EJAE 21. cikk – A tulajdonhoz való jog:

1. „Mindenkinek megillet a jog saját tulajdonának használatára és élvezetére. E jog gyakorlása a társadalom érdekében törvény által korlátozható.”

2. „Senki sem fosztható meg tulajdonától, kivéve a törvényben meghatározott módon, ha az igazságos kártalanítás mellett történik, a társadalom számára hasznos vagy társadalmi érdeket szolgál.” (saját fordítás)

<sup>29</sup> EJAE 25. cikk (1) – Bírói védelemhez való jog:

„Mindenkinek jogában áll, hogy egyszerű és gyors vagy bármilyen más hatékony kérvénnyel forduljon az illetékes bírósághoz [jogainak] védelme érdekében olyan cselekményekkel szemben, melyek sértik az érintett állam alkotmánya vagy törvénye, vagy ezen egyezmény által elismert alapvető jogait; akkor is, ha az ilyen [jog] sértést olyan személyek követik el, akik hivatali tevékenységük körében járnak el.” (saját fordítás)



védelemhez való jogot (hatásos jogi védelem) garantálja.<sup>30</sup> A Bizottság szerint Nicaragua magatartása egyben sérti a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkét is.<sup>31</sup>

A Bíróság megállapította az EJAE 21., 25. cikkek sérelmét, egyben kötelezte Nicaraguát, hogy hozzon intézkedéseket belső jogának, az ítéletben foglaltakkal történő összhangba hozatala érdekében, egyértelműen jelölje ki az őslakosok ősi földjeit, továbbá kártérítést ítélt meg az őslakos közösség számára.<sup>32</sup> Az ítéletben foglalt, az őslakos népek jogaira vonatkozó megállapítások precedens értékűvé teszik az ítéletet két szempontból is: egyrészt az Amerikaközi Bíróság megerősítette e jogok létét, és megállapította, hogy együtt az őslakosok hagyományos életvitelével kiemelt figyelmet érdemelnek,<sup>33</sup> másrészt az amerikai rendszerben az ítélet óta a tulajdonhoz és a bírói védelemhez való jog képzzi az őslakosokat magillető jogok védelmének alapját.

#### 4. Az ítélet utóélete, következtetések

Az Awas Tingni kontra Nicaragua ügyet további jelentős, a téma szempontjából említést érdemlő ügyek követték az amerikai kontinensen, mind a nemzeti hatóságok előtt, mind az amerikai rendszerben. Utóbbiak közül azon ügyek, melyekben az Emberi Jogok Amerikai Egyezményében nem részes államok is érintettek, szükségszerűen az Amerikaközi Bizottság jelentésével zárultak. Akad azonban példa újabb, mérföldkönek tekinthető bírósági ítéletre is; ilyen a jelen rész legvégén ismertetésre kerülő *Saramaka emberek kontra Suriname ügy*.<sup>34</sup> Közös ezekben az ügyekben, hogy hasonlóan az Awas Tingni üggyhez, mindegyikben a tulajdonhoz és a tisztességes eljáráshoz való jog megsértése állt a keresetek középpontjában, illetve az eljárások e jogok megsértésének megállapításával zárultak.

A nemzeti hatóságok előtt folyó eljárásra példa a *Carrier Sekani Törzsi Tanács kontra Brit-Kolumbia ügy*,<sup>35</sup> melynek gyökerei az 1950-es évekig nyúlnak vissza; egy alumínium kohó és a hozzá kapcsolódó vízi erőmű építése érdekében a *Rio Tinto Alcan Inc.* (a továbbiakban Alcan) engedélyt kért és kapott a kanadai kormánytól a *Nechako folyó* eltérítésére, és egy víztározó építésére. 2007-ben a *Brit Kolumbiai Víz- és Energiaügyi Hatóság* áram vásárlása céljából szerződést kötött az Alcannal. A Carrier Sekani Törzsi

---

<sup>30</sup> AMIOTT 2002, 898-899. p.

<sup>31</sup> PPJE 27. cikk. „Olyan államokban, ahol a nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy, hogy saját nyelvüket használják.” – Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966. december 16.). Fordítás: Magyar ENSZ Társaság. Forrás (2012.09.13.): <http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/203>

<sup>32</sup> EJAB, Mayagna (Sumo) Awas Tingni kontra Nicaragua ügy, 2001. augusztus 31. (merits) C sorozat, No. 79., para. 173.

<sup>33</sup> EJAB, Mayagna (Sumo) Awas Tingni kontra Nicaragua ügy, para. 149., 150., 151.

<sup>34</sup> EJAB, Saramaka emberek kontra Suriname, 2007. november 28. C sorozat, No. 172.

<sup>35</sup> Kanadai Legfelsőbb Bíróság, *Carrier Sekani Törzsi Tanács kontra Brit-Kolumbia*, 2009 BCCA 67

Tanács szerint a kormányzat mind az 50 évvel korábbi, mind a jelenlegi döntésével megsértette a törzset, annak ősi földjeire vonatkozó jogaiban. A Kanadai Legfelsőbb Bíróság megerősítette a *Haida Nemzettség kontra Brit-Kolumbia* ügyben<sup>36</sup> megállapítottakat: a kormányzatnak kötelessége egyeztetni az őslakosokkal az ősi földjeiket érintő döntésekben. Meg kell azonban jegyezni, hogy mindez nem jelent egyben eredménykötelmet is; a kormányzat kötelessége kimerül a jóhiszemű, tisztességes és ésszerű időn belül befejeződő tárgyalások lehetővé tételében.<sup>37</sup>

A *Toledó Körzetbeli Maya Őslakos Közösségek kontra Belíz ügyben*<sup>38</sup> az Amerikaközi Bizottság jelentése nagyban hozzájárult az őslakos közösség joginak a nemzeti bíróság által történő elismeréséhez. A Maya Közösségek vezetői és a különböző szervezetek évekig tartó küzdelme ellenére sem a közigazgatási, sem a bírósági eljárás nem hozott semmilyen érdemi változást a jogsértő gyakorlattal szemben. Ezt követően került sor az Amerikaközi Bizottság előtti eljárásra. A Bizottság első körben tárgyalásos megoldást szorgalmazott, azonban a kormány részéről továbbra is hiányzott a szándék a tárgyalások eredményes lezárásához. Ezt követően került sor a bizottsági jelentés elkészítésére, amely megállapította, hogy az állam megsértette az Emberi Jogok és Kötelezettségek Amerikai Nyilatkozatának XXIII. Cikkelyét (tulajdonhoz való jog),<sup>39</sup> II. Cikkelyét (törvény előtti egyenlőséghez való jog),<sup>40</sup> továbbá XVIII. Cikkelyét (tisztességes eljáráshoz való jog).<sup>41</sup> A fentiekre tekintettel a Bizottság azt ajánlotta az állam számára, hogy honosítsa meg „a szükséges törvényhozási, közigazgatási és egyéb aktusokat a Maya néppel történő teljes körű tájékoztatáson alapuló tárgyalások során.” A kormányzat a korábbi gyakorlatának megfelelően először együttműködési hajlandóságot mutatott, majd időhúzásba kezdett. A törzsi vezetők ekkor ismét a legfelsőbb bírósághoz fordultak, amely ezúttal az őslakosok javára döntött; megállapítva az őslakos népek alkotmányos jogát ősi földjeikre, továbbá az állam által elkövetett jogsértést. A legfelsőbb bíróság az alkotmányos rendelkezéseken felül figyelembe vette a Brit Nemzetközösség többi országának hasonló ügyeit, illetve a nemzetközi jog vonatkozó szabályait. Ebben fedezhető fel az ügy jelentősége: a nemzeti

---

<sup>36</sup> Kanadai Legfelsőbb Bíróság, *Haida Nemzettség kontra Brit-Kolumbia*, [2004] 3 S.C.R. 511, SCC 73

<sup>37</sup> SPICER, Wylie – BATH, Tanya: Canadian Arctic: The Changing Seascape of Offshore Oil and Gas Exploration Issues. *Alberta Law Review*, 2010/2, 255-294. p., 283., 286-287. p.

<sup>38</sup> EJABiz, *Toledó Körzetbeli Maya Őslakos Közösségek kontra Belíz*, 2004. október 12. C sorozat, No. 12.053

<sup>39</sup> XXIII. Cikk – Tulajdonhoz való jog: „Mindenkinek joga van olyan magántulajdonhoz, mely kielégíti a tisztas megélhetés követelményét és hozzájárul az egyén és otthona méltóságának fenntartásához.” (saját fordítás)

<sup>40</sup> II. Cikk – Törvény előtti egyenlőség: „A törvény előtt mindenki egyenlő és rendelkezik a Deklarációban kihirdetett jogokkal és kötelezettségekkel minden faji, nemi, nyelvi, világnézeti vagy bármely más tényezõn alapuló megkülönböztetés nélkül.” (saját fordítás)

<sup>41</sup> XVIII. Cikk – Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkit megillet a jog, hogy törvényes érdekei védelmében bírósághoz forduljon. Ehhez hasonlóan mindenkit megillet a gyors és hatékony eljáráshoz való hozzáférés, melynek során a bíróságok otalomban részesítik a hatóságok alapvetõ alkotmányos jogokat sértõ aktusaitól.” (saját fordítás)

és nemzetközi jog szintéziseként hozzájárult az őslakosok jogainak mind szélesebb körű elfogadtatásához.<sup>42</sup>

Hosszadalmas belföldi eljárást követően indult eljárás az Amerikaközi Bizottság előtt a *Mary és Carrie Dann kontra Egyesült Államok ügyben*.<sup>43</sup> A Dann testvérek évtizedekig küzdöttek azért, hogy érvényt szerezzenek a *soson indiánokat* földjeik felett megillető jogoknak. E jogokat az Egyesült Államok kormánya 1863-ban maga is elismerte a sosenokkal kötött szerződésben; azonban semmilyen lépést nem tett az újonnan érkező fehér telepesek bevándorlásának megállítására, sőt mi több; számtalan esetben maga a kormányzat szegte meg a szerződésben foglaltakat. 1974-ben az állam eljárást kezdeményezett az ősi földeket védő Dann testvérek ellen, birtokháborítás címén, arra hivatkozva, hogy az időközben lezajló betelepülés érvénytelenné tette a XIX. században kötött megállapodást. A legfelsőbb bíróság – anélkül, hogy rendelkezett volna a szerződés érvényességéről – eltiltotta a Dann testvéreket a további hasonló jellegű jogérvényesítő tevékenységtől. Kimerítve a hazai jogorvoslati lehetőségeket, Mary és Carrie Dann az Amerikaközi Bizottság elé terjesztette az ügyet. Mivel az Amerikai Egyesült Államok nem tagja az Emberi Jogok Amerikai Egyezményének; így a jogi érvelést az Emberi Jogok és Kötelezettségek Amerikai Deklarációjára alapozták; a keresetben foglaltak lényegében azonosak az Awas Tingni ügyben hivatkozott jogsértésekkel: a törvény előtti egyenlőség, a tulajdonhoz való jog, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog megsértése. A kilenc évig húzódó eljárás eredményeit összefoglaló jelentésében a Bizottság megállapította: „*az eljárások [amelyeket az Egyesült Államok alkalmaz] nem felelnek meg az őslakosok tulajdonhoz való jogát szabályozó nemzetközi emberi jogvédelmi normáknak, alapelveknek és sztzenderdeknek.*”<sup>44</sup> A Bizottság felhívta továbbá a figyelmet, hogy a Deklaráció vonatkozó cikkelyei az őslakosokat megillető földtulajdonjog meghatározásakor megkövetelik a közösség teljes körű tájékoztatáson alapuló beleegyezését, amely azt jelenti, hogy minden tagját teljes körűen és pontosan informálni kell, és biztosítani számára a részvétel lehetőségét.<sup>45</sup>

Említést érdemel továbbá a *Yakye Axa őslakos közösség kontra Paraguay ügy*. A Bizottság előterjesztése szerint az állam az ésszerű időt meghaladó, és a helyzetre semmilyen kielégítő választ nem adó jogi procedúra révén ellehetetleníti a közösség és annak tagjai számára, hogy ősi földjeiket használják, tulajdonjogukat gyakorolják; ezáltal veszélybe kerül a közösség és tagjainak pusztá léte is, tekintve szoros kapcsolatukat ősi földjeikkel. A közösség ősi földjei egy, az állam által köztűnk titulált terület mellett találhatóak, amint az a tanúvallomásokból is kiderül, ősi földjeik megfelelő kijelölése híján a közösség el van zárva megélhetési lehetőségeitől; a növénytermesztéstől, a vadászattól és halászatától – ez utóbbi kettő kifejezetten tiltott számukra.<sup>46</sup> Az Amerikaközi Bíróság a tulajdonhoz és a jogorvoslatihoz való jog megsértését állapította meg, elrendelte

---

<sup>42</sup> CAMPBELL, Maia – ANAYA S. James: The Case of the Maya Villages of Belize: Reversing the Trend of Government Neglect to Secure Indigenous Land Rights. *Human Rights Law Review*, 2008/2, 377-400. p., 380-384. p.

<sup>43</sup> EJABiz, Mary és Carrie Dann kontra Egyesült Államok ügy, 2002. december 27. C sorozat, No. 11 140

<sup>44</sup> EJABiz, Mary és Carrie Dann kontra Egyesült Államok ügy, para. 139.

<sup>45</sup> PAGE 16-18 p., EJABiz, Mary és Carrie Dann kontra Egyesült Államok ügy, para. 140.

<sup>46</sup> EJAB, Yakye Axa őslakos közösség kontra Paraguay, para. 2., 38.

továbbá – az Awas Tingni ügyhöz hasonlóan – az őslakosok ősi földjeinek kijelölését.<sup>47</sup> Az ügyben az Amerikaiaközi Bíróság figyelembe vette továbbá az Emberi Jogok Amerikai Egyezményének 11. cikkét – az egészséges környezethez való jog –, azonban ezzel a kérdéssel kapcsolatban nem rendelkezik hatáskörrel.<sup>48</sup>

Végül, de nem utolsósorban említést érdemel a *Saramaka emberek kontra Suriname ügy*,<sup>49</sup> amely az Awas Tingni ügyben kimunkált irányvonal evolutív és forradalmi továbbfejlesztésének tekinthető: az első olyan, nemzetközi törvényszék által hozott ítélet, mely kimondja, hogy egy törzsi közösségben élő, földjéhez szorosan kötődő népet az őslakos népekkel egyenlő bánásmód illet meg.<sup>50</sup> Az eljárást megindító népcsoport ugyanis nem őshonos a dél-amerikai kontinensen. – A Saramaka nép egyike annak a hat *Maroon* csoportnak, akiket a XVII. században a gyarmatosítás következtében Dél-Amerikába hurcoltak. Elmenekülve fogva tartóik elől, őseik az ország őserdővel borított belseje felé húzódván, önálló településeket hoztak létre.<sup>51</sup> – Az Amerikaiaközi Bíróság megállapítása szerint ez nem zárja ki, hogy ugyanazokra a jogokra tartsanak igényt, mint az őslakos népek, tekintve, hogy: „*osztják az őslakos népeket meghatározó tulajdonságokat úgy, mint a nemzet többi részétől eltérő társadalmi, kulturális és gazdasági hagyományok, saját maguknak az ősi földekkel való azonosítása, és saját életük legalább részben saját normákkal, szokásokkal és hagyományokkal történő irányítása.*”<sup>52</sup> Csakúgy, mint a korábbi hasonló ügyekben, az Amerikaiaközi Bíróság itt is a tulajdonhoz és a tisztességes eljáráshoz való jog megsértését állapította meg, ennek megfelelően rendelkezett a szükséges jóvátételről, amely magában foglalja a Saramaka emberek ősi földjeinek állam által történő kijelölését. A kijelölés során Suriname köteles figyelembe venni a Saramaka nép ősi szokásait és teljes körű tájékoztatáson alapuló egyeztetést folytatni képviselőivel.<sup>53</sup>

Az Amerikaiaközi Rendszer a többi nemzetközi emberi jogi fórumhoz hasonlóan, – az eltérő körülmények miatt azokhoz képest mindig élenjárva – hosszú utat tett meg az őslakos népek jogainak mind szélesebb körű elismeréséig. Az Amerikaiaközi Bíróság mindig is híres volt arról, hogy úttörő módon értelmezi, egyben fejleszti a meglévő anyagi jogi normákat, így történt ez az őslakos népek esetében is; a tulajdonhoz illetve a tisztességes bírói eljáráshoz való jogra építve munkálta ki az őslakos népek jogainak hatékony védelmét. – Nem szabad megelégednünk arról, hogy az őslakosok földjeinek védelme sok esetben hozzájárul a természeti környezet védelméhez is; többek közt a nagyméretű erdőirtások megakadályozása révén. – Az Amerikaiaközi Bíróság munkájának köszönhetően az őslakos népek jogai nem maradnak üres akadémiai dogmák, a nemzetközi jog élő intézményeivé válnak, mellyel minden jövőbeni jogsértőnek számolnia kell. Ez a hatékony védelem a többi nemzetközi emberi jogi mechanizmus számára is követendő példaként szolgálhat: egyrészt a gyakorlatot átvevő egy kipróbált,

<sup>47</sup> EJAB, *Yakye Axa őslakos közösség kontra Paraguay*, para. 242.

<sup>48</sup> RAISZ 2011, 107. p.

<sup>49</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, 2007. november 28. C sorozat, No. 172.

<sup>50</sup> BRUNNER, Lisl: *The Rise of Peoples' Rights in the Americas: The Saramaka People Decision of the Inter-American Court of Human Rights*. *Chinese Journal of International Law*, 2008/3, 699-712. p., 704., 711. p.

<sup>51</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 80.

<sup>52</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 79.

<sup>53</sup> EJAB, *Saramaka emberek kontra Suriname*, para. 214.

életképesnek bizonyult mechanizmust implementálhat, másrészt az átvétel hozzájárulhat az őslakosok jogainak védelmének egységesítéséhez a nemzetközi szinten.

# Az emisszió-kereskedelmi rendszerek szerepe a környezetpolitikában\*

Nagy Zoltán\*

## 1. Az emisszió-kereskedelem szerepe a környezetpolitikában

A növekvő környezeti és ezzel együtt jelentkező társadalmi-gazdasági problémák miatt egyre nagyobb jelentősége van a környezetpolitikának. A felmerülő problémákra a társadalom a szabályozás eszközeivel válaszol, a kérdés azonban az, hogy ezek a szabályozási megoldások mennyiben alkalmasak és helyesek az adott probléma megválaszolására.

A szakirodalom és a jogi szabályozás is sokféle osztályozást alkalmaz a környezetpolitikai eszközökre, de mindegyik osztályozás számol a piacteremtési mechanizmusokkal, a kvóta kereskedelemmel.

A Nemzeti Környezetvédelmi Program közvetlen és közvetett eszközökről beszél, de a hagyományos direkt eszközök mellett (engedélyezés, tiltás, korlátozás) másképp közelíti meg a gazdasági szabályozás eszközrendszerét. Három területre bontja az eszközöket. A negatív ösztönzők körébe az adók és díjak tartoznak, amelyek célja, hogy a környezetszennyező károsító tevékenység abbahagyására, illetve a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodásra ösztönözze az érintetteket. A pozitív ösztönzők (közvetett és közvetlen támogatások) a környezettudatos tevékenységek, beruházások végrehajtását segítik elő. Az eszközök harmadik csoportját a speciális gazdasági eszközök jelentik, többek között a szennyezési jogok kereskedelme, amely egyre nagyobb jelentőségre tesz szert a környezetpolitikai eszköztárban.

## 2. A szennyezési jogok kereskedelmének kialakulása

Az emisszió-kereskedelmi rendszerek kialakítása a piaci és a hatósági eszközök kombinálását jelenti. A szabályozási cél a mesterséges piacok létrehozása, amelynek keretében a szereplők jogokat vásárolhatnak valós és potenciális szennyeződésekre, illetve eladhatják a szennyezési jogaikat. Az emisszió-kereskedelem gyakran helyettesítője a kibocsátási díjnak.<sup>1</sup> A rendszer működésének a lényege, hogy normák alapján előírják a

---

\* Jelen tanulmány a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. This research was carried out as part of the TAMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 project with support by the European Union, co-financed by the European Social Fund.

\* dr. jur. Nagy Zoltán, PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem ÁJK

<sup>1</sup> SZLÁVIK János: *Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás*. Budapest, 2005, KJK-KERSZÖV Kft., 218. p.

megengedhető szennyezettségi szintet a szennyezőkre. Ha azonban alacsonyabb a szennyezés a jogot eladhatja egy másik szennyezőnek, aki így többletkibocsátást nyer el.<sup>2</sup>

A szennyezési jogok kereskedelme az Amerikai Egyesült Államokban alakult ki.<sup>3</sup> Két példa szolgált mintául a rendszer kialakítására, a Los Angeles-i program, illetve a levegő tisztasági törvény (Clean Air Act.) A Los Angeles-i rendszer az ózonkoncentrációját a nitrogén-oxid kibocsátás korlátozásán keresztül kívánta csökkenteni. Az 1993-ban kialakított program a legnagyobb nitrogén-oxid kibocsátókra terjedt ki, amelyek kibocsátási jogot kaptak a programot adminisztráló hatóságtól. A kibocsátók az engedélyt egymás között szabadon adhatták-vehették.

A szennyezési jogok kereskedelmének mintájául szolgált továbbá a levegő tisztasági törvény, amelynek az volt a célja, hogy az ásványi szénhidrogénekkal működő villamoserőművek kéndioxid-kibocsátását csökkentsék. Az első fázisban 1992-től csak a legnagyobb szennyezőkre vonatkozott a rendszer, majd a 2000-ben kezdődő második fázisban már minden erőműre kiterjedt. A rendszer lényege ugyanaz, az áramszolgáltatók szabadon adják-veszik a kibocsátási kvótákat, de a birtokolt engedélyeket nem léphetik túl.

A kialakult amerikai szennyezési jogok piacán a szennyezési jogokat a szövetségi környezetvédelmi ügynökség (EPA) delegálja a tagállamoknak, azok pedig a kibocsátóknak. A gyakorlat alapján a szennyezési jogokkal a tagállamok és a kibocsátók is kereskednek. Az EPA 1993-ban tartotta meg a kéndioxid kibocsátási jogok első aukcióját a chicagói tőzsdén.

Az amerikai módszer alapján az 1990-es évekre többféle rendszer alakult ki a szennyezési jogok piacán:<sup>4</sup> (a) emissziócsökkentési jóváírások, (b) buborékpolitika, (c) emisszió kiegyenlítési rendszer, (d) együttes szennyezéskibocsátás.

Az emisszió-csökkentési jóváírások (Emission Reduction Credits) rendszere azt jelenti, hogy a norma alatt szennyező vállalatok többletteljesítményét jóváírások formájában elismerik, így érdekeltté teszik a szennyezőt, hogy az előírt norma alatti szinten is csökkentse az emissziót. A jóváírások fizetőeszközként működnek, mivel ugyanabban a régióban eladhatóak vagy bankban tartalékolhatóak. (Később egy szigorúbb szennyezési korlátozás esetén felhasználhatóak.) Ezért is nevezik ezt a módszert emissziós bankügyletnek. A rendszer működtetésére az USA-ban több helyen környezetvédelmi bankokat hoztak létre. Az emisszió adás-vétel központi eleme az emisszió csökkentési hitel (Emission Reduction Credits – ERC), amely a jóváírások másik elnevezése a banki forgalomban.

A buborékpolitika (Bubbles Policy) az emissziós és az imissziós szabályozás kombinációja. Az adott térségre ökológiai korlátot, kvótát szabnak, amit a szennyezők nem léphetnek túl, azaz az adott terület fölé egy buborékot képeznek, amelyben

---

<sup>2</sup> KERÉKES Sándor: *Környezetgazdaságtan alapjai*. Budapest, 1998, 102. p. Forrás (2012.07.01.): [www.mek.niif.hu](http://www.mek.niif.hu); SZLÁVIK 2005, 219. p.

<sup>3</sup> KISS Károly: *Zöld gazdaságpolitika*. Budapest, 2005, BKE, 181-197. p. Forrás (2012.07.01.): [www.numen.extra.hu](http://www.numen.extra.hu)

<sup>4</sup> KERÉKES Sándor: *Környezetgazdálkodás, fenntartható fejlődés*. Debrecen, 2007, Debreceni Egyetem AMTC-AVK, 107-108. p.; SZLÁVIK 2005, 220-221. p.

meghatározzák a szennyezési szinteket. A buborék alatt elosztják a szennyezési jogokat, melyeket összességében a cégek nem léphetnek túl. A szennyezők között azonban az emissziók áthelyezhetőek, a vállalkozások között együttműködés alakulhat ki. A szennyező anyag kibocsátás ott lehet a legnagyobb, ahol ez legolcsóbban megtehető és nem kell mindegyik vállalkozásnak arányosan csökkenteni a szennyező anyagkibocsátást. A módszer hatékonysága mellett több probléma is felmerül. Ha képesek a vállalkozások a kibocsátás csökkentésére akkor ez nem azt jelenti-e, hogy túl lazák a normák. A vállalkozók viszont visszafoghatják a környezeti innovációt a normák szigorításától félve.

Az emisszió kiegyenlítési rendszere történhet a vállalkozáson belül, illetve vállalkozások között is. A rendszer új üzletek, vállalkozások létesítését teszi lehetővé akkor, ha a meglévő vállalkozások úgy csökkentik a szennyezés-kibocsátásukat, hogy a létesítendő vállalkozás szennyező anyagkibocsátása a régi vállalkozások kibocsátásával se haladja meg a normákban előírt szintet. Sok esetben csak ezzel a feltétellel jöhetnek létre új szennyező források.

Az összevont vagy együttes szennyezés-kibocsátás rendszere (Netting Out) az innovációt kívánja elősegíteni a vállalkozásra vonatkozó összeont emissziós norma meghatározásával. A módszer lényege, hogy ha egy adott vállalkozás új beruházása vagy technológiamódosítása nem növeli a szennyezési szintet, a környezeti engedélyezése nagymértékben leegyszerűsödik.

A különféle módszerek mellett többféle javaslat is kidolgozásra került mind az integrációk, mind az egyes országok szintjén. Van olyan javaslat, amely a világpiac szintjén hozná létre amerikai mintára a szennyezési jogok piacát. Az UNCTAD javaslat a világpiacra és az árutökére bízna a széndioxid-kibocsátási jogok kereskedelmét.<sup>5</sup> A szennyezési jogok piaca két elvre épül, a külső kiegyenlítés (external offset), illetve az egy rendszeren belüli kiegyenlítés elvére (clearing bouse). Az elvek azt jelentik, hogy a szennyezés mértéke nem az egyes szennyezőkre vonatkozó kötelezettség, hanem a rendszer egészét tekintve teljesítendő feladat. A külső kiegyenlítés elve már nemzetek között is értelmezhető, hiszen a fejlett országok olcsóbban és könnyebben teljesíthetik a feltételeket, ha a fejlődő országokban alkalmazzák a kibocsátást csökkentő eszközöket.<sup>6</sup>

Az Európai Unióban 1992-ben került kidolgozásra egy elképzelés, az uniós szennyezési jogok piacának kialakítására.<sup>7</sup> A terv eltért az amerikai rendszertől, mivel ún. kuponos rendszert kívánt kialakítani. A kupon meghatározott időre, egyszeri alkalomra szól, ha a széndioxid kibocsátás megtörtént a kupon érvényét veszti. A kuponok ugyanúgy viselkednének, mint az értékpapírok, mint a szennyezési jogok. A cél az volt, hogy a kuponokat fizetés ellenében szétosztanák az ásványi szénhidrogén termelőknek és importőröknek. A javaslatnak nem volt különösebb visszhangja és hátrányosabb

---

<sup>5</sup> Kiss 2005, 183-186. p. Az UNCTAD javaslatot az ENSZ világkereskedelmi szervezetének titkársága hozta létre Wall Street-i tőzsdeszakértőkkel. A javaslat két lépcsőben jött létre, 1992-ben a technikai működési mechanizmus került megfogalmazásra, míg 1994-ben az intézményi politikai feltételekkel is kiegészült a javaslat.

<sup>6</sup> Kiss 2005, 183. p. Ha a fejlődő országokban ültetnek erdőt a széndioxid elnyerésére, ha ott fektetnek be megújuló energiaforrások fejlesztésére, közgazdaságilag olcsóbban megvalósíthatják az elérendő kibocsátási szintet.

<sup>7</sup> Kiss 2005, 286. p. „The economics of limiting CO<sub>2</sub> emissions” címmel készült el a tanulmány.



konstrukció volt, mint az amerikai, hiszen ott ingyen kapták a szennyezési jogot, míg itt fizetni kellett volna érte.

Az amerikaihoz hasonló módszer európai párja a Németországban bevezetett rugalmas kompenzációs szabályozás.<sup>8</sup> A vállalkozásoknak a hatóság által előírt normákhoz kell alkalmazkodni, ha azonban az előírt mértéknél nagyobb mértékben csökkenti a szennyező anyag kibocsátást, akkor ezt a többletet eladhatja a körzetben más vállalkozásnak. A szennyezési többlet eladásához azonban a hatóság csak akkor járul hozzá, ha a körzetben a szennyezés jobban csökken, mintha csak az előírt normát teljesítették volna, így a szennyezés fokozatos csökkentéséhez is hozzájárul a rendszer.

A kiotói egyezmény is foglalkozott az emisszió csökkentés problémájával.

A kiotói jegyzőkönyv különféle rugalmassági mechanizmusokat határoz meg, a kibocsátás csökkentés költségminimalizálása érdekében:<sup>9</sup> (a) együttes végrehajtás (Joint Implementation, JI), (b) tiszta fejlesztési mechanizmus (Clean Development Mechanism, CDM), (c) szennyezési jogok nemzetközi kereskedelme (International Emission Trading, IET).

Az együttes végrehajtás mechanizmusánál az ügylet a kötelezettséggel bíró országok között jön létre. Az emisszió-csökkentő beruházás révén létrejött kibocsátás-csökkenést a beruházó országok, és a kedvezményezett ország megosztja egymás között, így a kedvezményezett ország a kibocsátás csökkentést áruba bocsáthatja, azaz az elért környezeti haszonnal fizetheti a beruházás egy részét.

A tiszta fejlesztési mechanizmus a fejlett és a fejlődő országok közötti ügyletre vonatkozik, amikor egy fejlett ipari ország emisszió-csökkentő beruházást hajt végre a fejlődő országban. Az elért kibocsátás csökkentés teljes egészében a beruházó államot illeti meg.

A szennyezési jogok kereskedelmére akkor kerül sor, ha egy országok közötti ügyletre vonatkozik, amikor egy fejlett ipari ország emisszió-csökkentő beruházást hajt végre a fejlődő országban. Az elért kibocsátás-csökkentés teljes egészében a beruházó államot illeti meg.

A szennyezési jogok kereskedelmére akkor kerül sor, ha egy ország túlteljesíti kibocsátás-csökkentő kötelezettségét. A fel nem használt szennyezési jogait eladhatja egy másik országnak, amely csak így képes kibocsátási kötelezettségét teljesíteni. A kibocsátási jog tehát értékesíthető bármely ország számára.

---

<sup>8</sup> KEREKES 2007, 109. p.

<sup>9</sup> KISS 2005, 191. p. Ha egy ország a határain kívül alacsonyabb költséggel képes ugyanolyan kibocsátás-csökkentést elérni, mint a saját nemzetgazdaságában, úgy ezt a megtakarítást saját magának számolhatja el. CSÁK Csilla: *Környezetjog*. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 126. p. A kiotói jegyzőkönyv az ENSZ éghajlatváltozásról szóló (1992) keretegyezményéhez csatolt jegyzőkönyvet, amelyet 1997-ben tárgyaltak Japánban, Kyotóban. 2005. február 16-án lépett hatályba és már több, mint 150 ország csatlakozott. A jegyzőkönyv lényegi célja, hogy a fejlett ipari országok 2008-2012 közötti időszakra üvegházhatású gázkibocsátásaikat az 1990-es szinten stabilizálják.

### 3. Az Európai Unió emisszió-kereskedelmi szerepe

Az Európai Unió is kialakította saját emisszió-kereskedelmi rendszerét.<sup>10</sup> 2000-ben a Bizottság az Európai Éghajlat-változási Program keretében kialakította az üvegház-hatást okozó gázok kibocsátási egységeinek európai kereskedelmi rendszerét, amely 2005. január 1-jén lépett hatályba. A rendszer alapján a 2003/87/EK irányelv rakta le, amely a világ eddigi legtöbb szereplős „cap and trade” rendszere, amely 12.000 létesítményt ölel fel.

A rendszer öt fő elemből áll: (a) kibocsátás engedélyezése, (b) kibocsátás nyomon követése, ellenőrzése, (c) nemzeti kiosztás, (d) kibocsátás jelentése, hitelesítése, (e) nemzeti forgalmi jegyzék, (f) rendszer felügyelete.

A rendszerhez tartozó tevékenységet végzők csak kibocsátási engedély birtokában végezhetik a tevékenységüket. A tagállamok határozzák meg a kiosztásra kerülő kibocsátási jogosultságok összes mennyiségét (national cap) ágazatonként (sectoral cap), majd létesítményenként osztják le.

Az üzemeltetők számlát nyitnak a nemzeti forgalmi jegyzékben, amelyben vezetett kibocsátási egység forgalmi számlán kell a kibocsátási egység megszerzését, átruházását, törlését nyilvántartani. Az üzemeltető a kibocsátási egységgel szabadon kereskedhet.

Az üvegházhatású gázok közösségi kibocsátási egységkereskedelmi rendszeréről készített az irányelv elfogadását szakmai viták előzték meg. A rendszerről kiadott Zöld Könyv alapján indult meg a szakmai egyeztetés. Az Európai Éghajlat-változási Program is foglalkozik a problémával. A Tanács felismerte a kereskedelem fontosságát és annak közösségi szintű bevezetésére, azonban csak a Hatodik Környezeti Akcióprogramban került sor, amely előírja a közösségi szintű emisszió-kereskedelmi rendszer létrehozását 2005-ig.<sup>11</sup>

Az irányelv alapján a tagállamoknak meg kell határozniuk a hatálya alá eső ipari létesítmények széndioxid kibocsátásának éves felső hatását. A kibocsátási jogosultság kibocsátási egység formájában kerül szétosztásra a szennyezők között. (Nemzeti Kiosztási Tervben kell meghatározni az össz-kibocsátás felső határát, illetve a kibocsátási egységek szétosztását.) A szennyezők a kibocsátási mennyiségüknek megfelelő kibocsátási egységet át kell adniuk az államnak. (A fennmaradó kibocsátási egységgel szabadon kereskedhetnek.) Ha nem használják fel a kibocsátási egységet az tartalékolható is vagy értékesíthető az EU-n belül. (Államközi megállapodás esetén az Unión kívül is.)

A rendszer alapja a kibocsátási egység, amely egy tonna széndioxid egyenérték meghatározott időn belül történő kibocsátását lehetővé tevő forgalomképes vagyoni értékű jog, kibocsátási jogosultság.

A kibocsátási egységekkel szemben az irányelv követelményeket támaszt: (a) tartalma: egy tonna széndioxiddal egyenértékű üvegházhatású gáz kibocsátására jogosít fel; (b) csak

<sup>10</sup> CsÁK 2008, 127-132. p. A rendszer bemutatása a szerző műve alapján történik.

<sup>11</sup> A Hatodik Környezeti Akcióprogramban megerősítésre került az Unió kötelezettségvállalása az üvegház-hatású gázok kibocsátásának 1990-es állapotokhoz képest 8 %-kal történő csökkentéséről 2008 és 2010 között.

az adott kibocsátási időszakra érvényes; (c) kizárólag a széndioxid kibocsátás utólagos ellentételezésére használható fel; (d) elidegeníthető bárki számára; (e) vagyoni értékű jogot képez; (f) a kibocsátási egységek kölcsönös elismerése a tagállamok között.

A tagállamok az irányelv alapján kibocsátási egység nyilvántartási és forgalmi jegyzéket hoznak létre, ami nyilvánosan hozzáférhető módon az egység adásvételeket és tulajdonosokat nyilvántartja.

A rendszer a szabályok megsértését szankcionálja, hiszen ha az üzemeltető a kötelezettségeinek nem tesz eleget (bejelentés, kibocsátási egység visszaadása stb.) bírság fizetésére kötelezhető, illetve ismételt kötelezettségzegés esetén a környezetvédelmi hatóság a tevékenységet korlátozza, felfüggeszti, vagy a kibocsátási engedélyt visszavonja. Továbbá ha a szennyező bejelentési, nyilvántartási kötelezettségeinek nem tesz eleget a hiányosságok pótlásáig nem jogosult a kibocsátási egységek értékesítésére.

#### 4. A hazai rendszer kialakítása

Magyarországon az uniós irányelv alapján került kialakításra az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény és a kapcsolódó jogszabályok.<sup>12</sup> A szabályozás tárgya az üvegház-hatású gázok kibocsátási egységeinek a kereskedelme, amely már nem csak a széndioxidot tekinti ilyen gáznak.<sup>13</sup> A környezethasználó a környezetvédelmi határok<sup>14</sup> által kiadott kibocsátási engedély alapján folytathatja a tevékenységét, amelynek célja előzetes hatósági ellenőrzés arra vonatkozóan, hogy megfelelően nyomon követhető-e a szennyezőanyag kibocsátása. Az üzemeltető ugyanis köteles a saját kibocsátását nyomon követni és a környezetvédelmi hatóság részére hitelesített jelentést tenni. (A hitelesítést az erre feljogosított szervezet végzi el.)<sup>15</sup> A kibocsátási engedély sajátossága, hogy nem állapít meg kibocsátási határértéket, hanem arra kötelezi a környezethasználót, hogy az éves kibocsátásának megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet adjon vissza. A kibocsátási engedély iránti kérelemben szereplő adatok szolgálnak alapul a Nemzeti Kiosztási Tervhez és a Nemzeti Kiosztási Listához. (Természetesen a környezetvédelmi hatóság jogosult a környezethasználót rendszeres és rendkívüli adatszolgáltatásra kötelezni.) A kibocsátási egységek kiosztásának alapja a Nemzeti Kiosztási Terv, amelyben a kibocsátási egységek mennyiségét és módszerét határozza meg a Kormány. A Kiosztási Terv az üzemeltetőkkel folytatott egyeztetés alapján a Kormány az egyes létesítmények üzemeltetői számára

<sup>12</sup> 2005. évi XV. törvény az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről 213/2006. (X.27.) Korm. rendelet az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény végrehajtásának egyes szabályairól, 13/2008. (I.30.) Korm. rendelet a 2008-2012 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Kiosztási Terv kihirdetéséről, valamint a kibocsátási egységek kiosztásának részletes szabályairól.

<sup>13</sup> 2005. évi XV. tv. 3. § a) pont: üvegház-hatású gáz a széndioxid (CO<sub>2</sub>), metán (CH<sub>4</sub>) dinitrogén-oxid (N<sub>2</sub>O) fluorozott szénhidrogének (HFC) perfluorkarbonok (PFC) és a kén-hexafluorid (SF<sub>6</sub>).

<sup>14</sup> 213/2006. (X.27.) Korm. rend. 1. §: Környezetvédelmi hatóság az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség

<sup>15</sup> 183/2005. (IX.13.) Korm. rend. az üvegház-hatású gázok kibocsátásával kapcsolatos hitelesítési tevékenység személyi és szakmai feltételeiről

kiosztott kibocsátási egységek meghatározása céljából kereskedési időszakonként Nemzeti Kiosztási Listát állapít meg.<sup>16</sup> A Tervet és a Listát az Európai Bizottság jóváhagyása után a Kormány rendeletben hirdeti ki. A Kormány tehát normatív aktsussal fogadja el a Kiosztási Listát, amelynek garanciális jelentősége van, ahogy arra a törvény indoklása is rámutat. A Kormány szakmai és politikai felelősséget vállal a több milliárd forint értékű kincstári vagyonszétosztásáért.

A kibocsátási (ÜHG) egység forgalmi jegyzékbe való bejegyzéssel jön létre, és a Magyar Állam vagyonaiba tartozó forgalomképes vagyoni értékű jog. A Nemzeti Forgalmi Jegyzékben közhitelesen és nyilvánosan kerül sor az ÜHG egységek kiosztásának, forgalmának, visszaadásának, törlésének a nyilvántartására.<sup>17</sup> A kibocsátási egység megszerzése, visszaadása, átruházása törlése a forgalmi jegyzékben vezetett kibocsátási egység-forgalmi számlán történő nyilvántartásba vétellel minősül teljesültnek.<sup>18</sup> Az ÜHG egység tulajdonosa a Magyar Állam, de felette a vagyongazdálkodási jogot az energiapolitikáért felelős miniszter gyakorolja. A kibocsátási egységek kiosztása lehet ingyenes, illetve a Kormány által lefolytatott árverés útján lehet visszerthes. A törvény az első és a második kereskedési időszakra a teljes mennyiség 95 %-át, illetve 90 %-át térítés nélkül rendeli kiosztani az üzemeltetők részére. Ez a kiosztás átruházásnak minősül és a kibocsátási egység a jogosult vagyonaiba kerül. (A szabályozás külön kezeli a légi közlekedési egységek kiosztását a légi jármű üzemeltetők számára.)<sup>19</sup> Fontos előremutató szabály, hogy a 2013-tól kezdődő (harmadik) kereskedési időszakban a kibocsátási egységek értékesítéséből származó bevétel felét hazai vagy harmadik országban megvalósuló üvegház-hatású gázkibocsátás csökkentésével kapcsolatos intézkedésre kell fordítani.

Az üzemeltetők a hitelesített tárgyévii kibocsátásának megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet a magyar állam részére kötelesek visszaadni, mintegy a károsanyag kibocsátása ellenértékéeként. Amennyiben az üzemeltető a tárgyévii kibocsátási egységének megfelelő ÜHG-egységet nem tud visszaadni, a törvény jogkövetkezményeket léptet életbe. A jogkövetkezmények rendszerét három területre bontja a szabályozás indoklása: (a) bírság fizetése; (b) moratórium a kibocsátási egységek forgalmára; (c) jogsértés tényének nyilvánosságára hozatala.

A bírság fizetésére az eljárásii kötelezettségek megszegése és az ÜHG-egység visszaadási kötelezettségének megszegése esetén köteles az üzemeltető. A kibocsátási egységek forgalmára kiszabott moratórium két esetben valósul meg, ha az üzemeltető határidőre nem nyújtja be a hitelesített kibocsátási jelentését, illetve ha nem adja vissza határidőre az igazolt kibocsátásainak megfelelő mennyiségű kibocsátási egységet. A jogsértés tényének

---

<sup>16</sup> 2005. évi XV. tv. Az első kereskedési időszak 2008. január 1-jétől 2012. december 31-ig tart. 2012-től kezdődően a törvény ötéves kereskedési időszakra rendeli megállapítani a Kiosztási Tervet és a Kiosztási Listát.

<sup>17</sup> A Nemzeti Forgalmi Jegyzéket az ENSZ Éghajlat-változási Keretegyezménye és annak kiotói jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény 2. § 19. pontja határozza meg.

<sup>18</sup> A magyar rendszer az Európai Gazdasági Térség állama által létrehozott ÜHG egységet a környezetvédelmi hatóság érvényesnek ismeri el.

<sup>19</sup> A légi jármű üzemben tartó minden egyes kereskedési időszakra a miniszternél kérelmezheti térítésmentesen a légi közlekedési kibocsátási egységek kiosztását. A kérelmet az EU Bizottsága határozatban hagyja jóvá. A kibocsátási egység egy része térítés nélkül másik része árverésen kerül értékesítésre.

nyilvánosságra hozatala szintén a hitelesítési és a visszaadási kötelezettség elmulasztásához kötődő jogkövetkezmény.

A visszaadás után még fennmaradó kibocsátási egység szabadon átruházható az EGT tagállamokban lelőhellyel rendelkező természetes személy, illetve székhellyel rendelkező számára. (Harmadik országbeli vásárló számára csak akkor lehetséges az értékesítés, ha az EU-nak van megállapodása ezzel a harmadik országgal.) A visszaadási kötelezettségét csökkentheti az üzemeltető a kibocsátás-csökkentési egység beszámításával is, azonban ennek a mértékét a szabályozás korlátozza.<sup>20</sup>

## 5. A rendszerek működésével kapcsolatos problémák

A rendszer kialakítását sok kritika érte világviszonylatban és a szakirodalom is több problémát felvet. Az egyik ilyen probléma a jogok elosztása.<sup>21</sup>A rendszer hatékony működése szempontjából mindegy, hogy a jogokat hogyan osztják szét, de az egyes résztvevők számára ez nem mindegy. Az egyes résztvevők érdeke, hogy minél több szennyezési jogot kapjanak, ezáltal minél kevesebb kiadásra kényszerüljenek, illetve a jogok eladásából minél több bevétellel tegyenek szert. A fejlődő országok tehát a jogok eladása révén erőforrásokhoz juthatnak és a plusz-források a modernizáció fellendítőjévé válhatnak. A probléma megoldására az elmélet különféle megoldásokat kínál általános elosztási elvek kialakításával.

Az elmélet tíz elosztási elvet különböztet meg:<sup>22</sup> (a) horizontális elosztás a szennyezési jogokat úgy osztja el, hogy a szennyezés-csökkentés nettó költségeinek a GDP-hez viszonyított aránya egyenlő legyen az egyes országok között, (b) vertikális elosztás a jogokat progresszíven osztja szét, azaz a nettó szennyezés-elhárítási költségek egyenes arányban állnak a GDP/fő mutatókkal; (c) fizetési képességen nyugvó elv a bruttó költségeket a GDP arányában viselteti az egyes országokkal; (d) szuverenitás elve alapján a jogokat a kibocsátás arányában kell szétosztani; (e) egalitárius elv a népesség aránya szerint juttatja az egyes országokat a szennyezési jogokhoz; (f) piaci elv szerint a szennyezési jogokat elárvereznék és az kapná, aki legtöbbet fizet érte; (g) konszenzusos elv a politikai megállapodásuktól teszi függővé a szennyezési jogok elosztását; (h) kompenzációs elv szerint az elosztást követően a veszteséget elszennvedő államokat kompenzálni kell; (i) Rawls elve a legszegényebb országok nettó előnyeinek a maximalizálását jelenti; (j) környezetvédelmi megfontolás a környezeti védelemre helyezi a hangsúlyt és erre tekintettel limitálja a szennyezési jogok kibocsátását.

---

<sup>20</sup> 2005. évi XV. tv. 14. § A Kiotói Jegyzőkönyvben meghatározott kibocsátás-csökkentési egységet használhat fel az üzemeltető, amelynek hazai keretrendszerét a 2007. évi LX. törvény határozza meg. A törvény tiltja olyan kibocsátás-csökkentési egység felhasználását, amely nukleáris létesítménnyel, földhasználattal, illetve erdőgazdálkodással van kapcsolatban.

<sup>21</sup> Kiss 2005, 187-190. p.

<sup>22</sup> ROSE, Adam: Equiti considerations of tradeable carbon emission entitlements. UNCTAD 1992. In: Kiss 2005, 188. p.

A másik probléma a komplementaritás és a kötelező részvétel kérdése.<sup>23</sup> A kis értékű és diffúz szennyezőkre nem terjed ki a rendszer (közlekedés, háztartások, szolgáltatások). Ha a rendszer széleskörű mentességeket és kedvezményeket alkalmaz, abban az esetben nem lesz elég hatékony. Fontos, hogy minél szélesebb körben kerüljön alkalmazásra. Jól látszik tehát, hogy az energia adózás rendszerét kiegészítő szabályozásról van szó, tehát nem felváltja az energiaadót, hanem kiegészíti azt.

Az éghajlat-változás befolyásolására csak fokozatosan csökkenő ÜHG kibocsátás mellett van lehetőség, azaz a szennyezési jogok piacának a korábbi összes szennyezés-csökkentéssel kell megvalósulnia, amiből az következik, hogy fokozatosan egyre kevesebb szennyezési jogot osztanak ki. Ez viszont a szennyezési jogok piacára van jelentős hatással.<sup>24</sup>

A szennyezési jogok eladásából származó bevétel felhasználása is a szakirodalmi álláspontok keresztüztüzebe került. Az ingyenes kiosztás mellett a jogok egy részét árverésen értékesítik, amelyből bevétel keletkezik. (Az ingyenes kiosztásnak megfelelő mértékben csökken a szennyezési jogok alternatívájaként emlegetett környezeti adóbevétel.) A csökkenő adóbevétel csökkenti a környezetvédelmi és racionalizálási programokra költendő forrásokat.

Fontos kérdés a bevétel felhasználása, hiszen a szennyezési jogokból származó bevétel egészét szintén nem környezeti célokra használják fel az államok. A rendszer kialakításával kapcsolatos elméleti kérdésként merült fel, hogy az immissziós jogok rendszerét (Ambient Permit System, APS) vagy az emissziós jogok rendszerét (Emission Permit System, EPS) valósítsák meg. Az APS a szennyezést befogadó közeg szerint ad ki szennyezési jogokra, amely rendszer kidolgozása bonyolult, földrajzi és egyéb adottságoktól függ a normák meghatározása. Az EPS rendszer jóval egyszerűbben működtethető, ahol az emissziós források szerint adnak ki szennyezési jogokat. Ez utóbbi rendszer azonban magában hordozza annak a veszélyét, hogy kisebb területen súlyos szennyezés jön létre, miközben az átlag-szennyezettség nem változik.<sup>25</sup>

A felmerülő problémák ellenére a szakirodalom felállította azt a kritérium-rendszert, amely meghatározza a kibocsátási engedélyek piacának optimális működését.<sup>26</sup> (a) jelentős különbség a szennyezés-csökkentés határköltései között; (b) tisztább termelés lehetőségeit biztosító technológiák; (c) kellő számú eladó és vevő a szennyezési jogok piacán; (d) a piacot szabályozó előírások átláthatósága; (e) az ökonómiai optimum nem eredményezhet ökológiaiailag kritikus helyzetet.

Míndezeket a kritériumokat a gyakorlat is igyekszik beépíteni a rendszerbe.

Az első kereskedelmi időszak (European Union Emission Trading Scheme, EUETS 2005-2007) lezárulta után az unió felülvizsgálta a rendszert és levonta a következtetéseket a rendszer korszerűsítése érdekében. 2008-ban módosították az ETS alapját meghatározó 2003/87/EK irányelvet.<sup>27</sup> Az első időszakban nagyvonalúan jelentős mennyiségű

---

<sup>23</sup> Kiss 2005, 195-196. p.

<sup>24</sup> Kiss 2005, 196. p.

<sup>25</sup> KEREKES 1998, 103. p.

<sup>26</sup> SZLÁVIK 2005, 219. p.

<sup>27</sup> A módosítás a 2004/101/EK, illetve a 2008/101/EK irányelvvel valósult meg.

kibocsátási egységet osztottak ki, ezért kétségessé vált az, hogy az ETS rendszere képes-e előmozdítani az éghajlat-változási célkitűzéseket. A rendszert tehát úgy kellett továbbfejleszteni, hogy lendületet adjon a klíma-barát gazdaság kiépítéséhez. Kibővült a rendszer alkalmazási köre egyéb üvegház-hatású gázokra. Az adminisztratív terhek csökkentése érdekében a 25 ezer tonnánál kevesebb széndioxidot kibocsátó ipari üzemeknek nem kell részt venni a rendszerben, ha kibocsátásukat csökkentik. Kialakítják az Effort Sharing Decision (ESD) rendszerét, amely a károsanyag kibocsátók nem szabályozott csoportját kapcsolja a rendszerbe. Azok a kibocsátók, amelyek nem kerültek bele az ETS-be (közlekedés, építőipar, mezőgazdaság, hulladékkipar), valamint a kis kibocsátók (háztartások, kis- és középvállalkozások, szolgáltatási szektor).<sup>28</sup>

## 6. Jövőbeni változások

A szennyezési jogok piacán azonban az utóbbi évek eseményei, különösen a 2008-as gazdasági válság alapvető változásokat hozott. A gazdasági világválság háttérbe szorította a kiotói szerződés folytatására irányuló törekvéseket. A válság megnövelte az eladható kvóták mennyiségét, illetve mérsékelte a vásárló országok keresletét, ahogy erre a szakirodalom is felhívja a figyelmet. Nagy bizonytalanság övezte a kvótakereskedelem 2012 utáni rendszerét, illetve a kibocsátási egységek sorsát. Az EU is megosztott volt a kérdésben alapvetően két felfogás ütközött egymással. Azok az országok, amelyeknek nincs feleslegük, ellenzik a kibocsátási egységek továbbvitelét az új periódusra 2013-tól kezdődően, illetve a többlettel rendelkező közép-kelet-európai országok a kibocsátási egységek érvényességét 2013 után is fenn kívánják tartani. Mindemellett a továbbvitt egységek korlátozására vonatkozó elképzelések is felvetődtek, azaz a továbbvitt egységek diszkontálásra kerülnének, 2013-tól csak az értékük 80-90 %-át érnék. Ugyanakkor az árak védelme érdekében a lengyel javaslat szerint csak 1,8 milliárd egységet lehetne eladni évente, amely elősegítené a piac kiszámíthatóságát.<sup>29</sup>

Az ETS harmadik fázisa 2013-2020-ig terjedő időszakra szól. Az új rendszer alapvető változásokat hoz a rendszerbe. Az adminisztrációs kötelezettségeken túl alapvető hatással lesz a vállalatok profittermelési képességére.

A változás következtében megnő a piaci vásárlási lehetőség jelentősége. Az ETS harmadik szakasza annyiban hasonlít az első két szakaszhoz, hogy itt is lesz ingyenes kiosztási rendszer, de erre nem lesz mindenki jogosult, csak azok az iparágak, amelyeknél kibocsátás-áthelyezési kockázat áll fenn, azaz azon iparágak esetén, amelyek a széndioxid kibocsátás miatt inkább más országba telepítenék a termelésüket.

Az ETS harmadik fázisánál a kiosztás rendszere is változik, hiszen a korábbi két szakaszban a múltbéli kibocsátások alapján határozták meg a szennyező részére járó egységet. A kibocsátók adták meg az értékeket, a várható termelési mennyiséget. 2013-tól ez a múltbéli kibocsátás alapján történő elosztás megszűnik. Az ingyenes kiosztás alapját a BAT (Best Available Technology) képezi, amely egy az Európai Bizottság által

<sup>28</sup> Az EU klímapolitikája, Magyar Agrárkamara. Forrás (2012.08.08.): [www.agrarkamara.hu](http://www.agrarkamara.hu)

<sup>29</sup> BARTA Judit – HEGEDŰS Miklós – SZABÓ Zoltán: *Kvótagazdálkodás Kopenhága után*. Budapest, 2010, GKI Energiakutató Kft., 1-18. p.

megállapított kibocsátási referencia-érték. Minden egyes iparágban a legjobb technológiát és gyakorlatot veszik alapul, így a BAT rendszere visszatükrözi az egyes iparágak leghatékonyabban működő termelőinek kibocsátási értékeit. Ha a kibocsátó kevesebb üvegház-hatású gázt bocsát ki, akkor kevesebb egységre lesz szüksége, nem kell vásárolnia a piacon, illetve eladhatja a fölös kvótáját. Ez az új rendszer fokozza az új alacsonyabb kibocsátású technológiák fejlesztését, hatékonyabban működik. Már a rendszer 2013-as indulásakor is csak a BAT alapján 80 %-os ingyenes kiosztásra van lehetőség, amely 2020-ig folyamatosan csökken. Ennek következtében a piacon vásárolható kvóták jelentősége is megnő.<sup>30</sup>

A harmadik ETS fázis jellemzői:<sup>31</sup> (a) Az ETS-en kívüli szektoroknak 2020-ig 10 %-os csökkentést kell elérniük, aminek érdekében az EU Bizottsága a tagállamok számára a GDP arányos célszámokat szab meg. (b) A főszabály a kvóta-árverés lesz átmeneti ingyenes elosztással. Háromféle szabályozás alapján működik a rendszer. Az egyik szektor csak árverésen juthat kvótához (villamosenergia szektor), más szektor részlegesen ingyenes kvótát kap, illetve lesz, amely teljes ingyenes leosztás alapján kap kvótát. (c) A versenyképesség biztosítása, illetve a kibocsátás exportálásának megakadályozása érdekében kiegyenlítő mechanizmusok léphetnek életbe. (Például az importtermékek árába beleszámítják a megtermelésükhöz szükséges károsanyag-kibocsátást.) (d) A tagállamok árverési bevételeit teljes egészében klímavédelmi célokra kell félretenni.

Jól látszik tehát, hogy a változások erős befolyást gyakorolnak a környezettechnológiák fejlődésére és a kibocsátók versenyképességére. A rendszer következtében pedig remélhetőleg csökken a károsanyagok kibocsátási szintje is.

---

<sup>30</sup> Jelentősen változik a kvóta kereskedelem. Forrás (2012.08.08.): [www.index.hu/gazdasag/magyar](http://www.index.hu/gazdasag/magyar)

<sup>31</sup> Az EU klímapolitikája 2012.



## A megújuló energiával működtetett távhő rendszerek kialakításának földhasználati és társasági jogi alapkérdései\*

Olajos István\*

### 1. Pornóapáti, mint a megújuló energiával működtetett távhő rendszer alapja és felmerülő jogi problémái

Az első, kistelepüléseken működő távhő rendszert Pornóapátiban alakították ki. A Vas megyei településen egy központi fűtőművet építettek ki, amire a településen élők háztartásaikkal kapcsolódhattak hozzá. A kialakított technológia úgy működik, hogy a komoly erdőterületekkel rendelkező településen felvásárolnak fa alapanyagot, illetve fahulladékot. A fákat ledarálják, majd az azonos aprítékká átalakított alapanyagot égetéssel, hőenergiaként hasznosítják.

A fa alapanyagot vagy az önkormányzat erre a célra létrejött Kft-je felvásárolja, és az eladó által kiállított számla alapján kifizeti a vételárat. Ezek után a Kft. már a hőenergiát értékesíti a családok, mint fogyasztók felé.

Az önkormányzat tehát egy nyereségérdekelt, és a bevételénél fogva<sup>1</sup> Áfa körbe tartozó céget üzemeltet, aki a neki kiállított számlaformában különböző természetes személyektől, vagy cégektől vásárol meg alapanyagot, míg áfával növelt értékkel juttatja vissza a hőenergiát sokszor ugyanazon személyekhez, akik az alapanyagot számára értékesítették. Az önkormányzat Kft-je tehát egyrészt megfizeti az Áfa-t az alapanyagokért, másrészt a saját maga által kiállított fűtésszámláiban szintén egy más Áfa kulcsú forgalmi adót számít fel a hozzáadott értékre, ami az alapanyag Áfa-val, mivel annak kulcsa eltér egyémtől, nem kompenzálható.

A hőenergiát felhasználó végső fogyasztó a rá áthárított Áfát már nem igényelheti vissza. Az alapanyag előállító östermelő, vagy vállalkozó pedig sok esetben kizárólag a fűtőműnek szállít, így az általa szállított mennyiség alapján még nem tartozik az Áfa körbe, így sokszor Áfát nem is terhelhet eladásaira. Az Áfa-t tartalmazó számla kiállítója a neki megfizetett forgalmi adót az általános szabályok szerint havi vagy negyedéves bontásban be kell, hogy fizesse a költségvetésbe.

Az önkormányzati Kft, mint fűtőmű mozgásteret kicsi. A településen 154 háztartás található, és abból közel 90 csatlakozott első körben a fűtőmű által működtetett távhő rendszerhez. Ez a jó csatlakozási arány azonban addig tartható fenn, míg egy háztartás saját fűtéssel olcsóbban nem tudja megoldani a fűtést a fűtőmű által kínált 22 000-26 000

---

\* Jelen tanulmány a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. This research was carried out as part of the TAMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 project with support by the European Union, co-financed by the European Social Fund.

\* dr. jur. Olajos István, PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem ÁJK

<sup>1</sup> Az éves bevétele jóval meghaladja a 5 000 000 forintot.

forintos havi átalánytól. Ha megtudja, akkor annak kényelmetlensége dacára, természetesen az olcsóbb megoldást választja, és kilép a rendszerből. Ez történt közel 40 háztartással Pornóapátiban.

Ha egy településen egy új kistelepülésekre tervezett fűtőművet tervezünk, akkor első probléma, az hol lehet megtermelni az energia előállításához szükséges fás szárú alapanyagot. Ez azért is fontos kérdés, mert csak ennek tudatában biztosítható a rendszer fenntarthatósága, ami a legtöbb esetben finanszírozáshoz szükséges pályázat egyik fő indikátora.

Ha a megfelelő és alkalmas területeket kiválasztottuk, meg kell nézni a terület tulajdoni viszonyait. Ahol a terület tulajdonosa a településen él, a területét vagy maga hasznosítja, vagy a fennálló hasznosítási szerződés fenntartása nem gazdaságos a számára, ott ajánlatot lehet tenni a terület intenzív és a tulajdonos számára is megérő hasznosítására.

A megfelelő földhasználati szerződés kiválasztásakor a meglévő haszonbérlet, és az általa felajánlott művelési kapacitás is felhasználható és bevonható a terület művelésébe. Az ajánlatnál azonban a Pornóapátiban felmerült fent jelzett problémák kapcsán át kell gondolni a megfelelő földhasználati forma kiválasztását.

A földhasználati szerződések típusainak kiválasztása kapcsán a saját bioenergiával működtetett távfűtőrendszert üzemeltető Pornóapáti problémáinak<sup>2</sup> feltárása kapcsán még közelebb kerülhetünk az ideális földhasználati szerződés kiválasztásához.

A fogyasztók egy része – aki saját magántulajdonú erdővel, vagy saját biomassza termelésre alkalmas területtel rendelkezik- viszont a mezőgazdasági termelőkre vonatkozó jogi szabályozás sokszínűsége miatt lehet egyéni vállalkozó, őstermelő, családi gazdálkodó és folytathat gazdasági társaság formában is tevékenységet.

Az őstermelő és a családi vállalkozó csak meghatározott éves árbevétel felett tartozik az Áfa körbe. A leadott megtermelt alapanyagért tehát a távhő előállítással foglalkozó gazdasági társaság tehát a két tevékenység különböző volta miatt nem tudja csak az alapanyag és a hőenergia közti különbségre számlát kiállítani.

A megoldás a földhasználat más alapon történő biztosításában rejlik. A földhasználati formák kiválasztása kapcsán a részesművelési szerződés, mint forma alapot adhat arra, hogy - a kibővített profilú gazdasági társaság a termelő tevékenység bizonyos körének, és a termelési kockázat megfelelő formájának átvállalása után- a termés egy része automatikusan, a távhő előállítással is foglalkozó, de integrátori feladatokat is ellátó cég tulajdonába menne át.

A cégbe viszont, mint tulajdonos belépnének a termőföld tulajdonosai, aki a cég nyereségéből való részesedésüket hőenergia-szolgáltatás formájában kapnák meg.

---

<sup>2</sup> Pornóapátiban felmerülő problémákról lásd: a M1 híradójának 2012. január 13-i felvételét: In [http://videotar.mtv.hu/Videok/2012/01/11/13/A\\_csaladok\\_fele\\_lecsatlakozott\\_Pornoapati\\_futomuve\\_rol.aspx](http://videotar.mtv.hu/Videok/2012/01/11/13/A_csaladok_fele_lecsatlakozott_Pornoapati_futomuve_rol.aspx)

## 2. A részesművelési forma, mint a biomassza alapú kistelepülési rendszer földhasználati formája

Részesművelésről abban az esetben beszélünk, ha a szerződő felek közösen határozzák meg, hogy a részesművelésbe adott termőföldön mit termeljenek, a föld megművelésnek egyes feladataiból (talaj-előkészítés, szántás, vetés, metszés, növényápolás, növényvédelem, betakarítás stb.) a szerződő felek milyen részt vállalnak, és a megtermelt terményből milyen arányban részesednek, meghatározzák továbbá az elemi csapás vagy más rendkívüli esemény okozta kár viselésére irányadó szabályokat.

Maga a szerződés egy jól átgondolt és felépített integrációt feltételez. A haszonbérlettel eltérően e szerződési formánál a jogalkotó a terület nagyságának kiválasztásában és a terület művelési idejének meghatározásakor nem köti meg a szerződő felek kezét.

A területnagyság esetében, lévén a termelés egy néhány száz háztartásból álló település energetikai problémáinak a megoldására hivatott, nem lesz szükség a termőföld törvény által gátként szabott 300 hektár nagyságú vagy 6000 aranykorona kataszteri tiszta jövedelem értékű, a birtokmaximumként meghatározott területnagyságot kihasználni.<sup>3</sup>

A művelési idő meghatározásakor, biztosabb elkötelezettséget jelent a határozatlan idejű szerződés,<sup>4</sup> ahol egy jól működő konstrukcióban több évtizedre biztosítható a területek használata, míg az a terület tulajdonos, aki nem elégedett a fűtőmű által nyújtott részesművelési szolgáltatással, az a termelési időszak befejeztével kiléphet a szerződésből, és mentesül a kötelezettségei alól.

A mentesülés, és a szerződés felmondása 6 hónappal, a gazdasági év végére lehetséges. Ez a felmondás a gyakorlatban azt jelenti, ha a szerződésből 6 hónapnál kevesebb idő van hátra, akkor a felek a következő gazdasági év végére szüntethetik meg az együttműködésüket.<sup>5</sup>

A szerződés fontos kérdéseként merül fel a szerződés tárgyát képező termőterületek pontos megjelölése. Itt a terület leglényegesebb adatait kell a földhasználati nyilvántartásba történő bejelentés kapcsán megjelölni, mint a terület tulajdoni lapjának számát, a helyrajzi számát, a terület művelési ágát, minőségi osztályát és kataszteri tiszta jövedelmét.

A terület kijelölésénél lényeges kérdés a terület művelési ága lehet. Ugyanis energetikai faültetvény a nyilvántartásban csak szántó, gyeper, rét legelő, esetleg fásított terület, művelési ágban szerepelhet. Ugyanis ha a beerdősültségi szint eléri az erdő fogalmának

---

<sup>3</sup> Lásd: termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény, a továbbiakban Tft. 5. §-a. A birtok maximumra eltérő szabályokat alkalmaz a T-7979-es számú törvénytervezet a mező- és erdőgazdálkodási földek forgalmáról 12.§ (1) bekezdés ahol a földműves jogi formájára nézve birtok minimum és maximum is előírásra kerül. In:

<http://www.kormany.hu/download/5/a1/a0000/foldtorveny.pdf#!DocumentBrowse> (a továbbiakban: földforgalmi törvénytervezet)

<sup>4</sup> A termőföldről szóló törvény hatályos szabályai a földhasználati szerződésekre terület és haszonbérleti idő maximumot, illetve határozott idejű szerződési módozatot írnak elő. Ez alól kivétel a feles bérleti és a részesművelési szerződés.

<sup>5</sup> Lásd: Ptk. 457. § (1) bek.

erdőgazdálkodásról és az erdők védelméről jelzett törvény szerinti fogalmát,<sup>6</sup> abban az esetben rögtön más megítélés alá tartozik. A terület földhasználatát nem a földhasználati nyilvántartásba, hanem a Vidékfejlesztési Minisztérium illetékes erdészeti főhatósága által vezetett Erdőállomány Adattárba kell bejelenteni, és a terület használatára nem a részesművelési szerződés pontjai, hanem az illetékes megyei Kormányhivatal Erdészeti Igazgatósága által vezetett Körzeti Erdőterv előírásai az irányadók.<sup>7</sup>

A termőföld használatának megosztása lehet úgy is, hogy a felek közösen állapotnak meg arról, milyen fajú fák alkotják majd az ültetvényt. A fajok meghatározására nagy hatással lehetnek a telepítéshez kapcsolódó vidékfejlesztési támogatási rendelet<sup>8</sup> előírásai, ahol bizonyos fajokra (akác, fűz és nyár) nyújtható csak támogatás.

A fajok meghatározása után a műveléssel kapcsolatos feladatok elosztására kerül sor. A megfelelő telepítőanyag kiválasztása és rendelkezésre bocsátása az önkormányzati „társaság” míg a telepítés, ápolás és a növényvédelem a tulajdonos (és esetlegesen a közbe iktatott földhasználó) feladatai közé tartozna.

A fák megfelelő kitermelése, az elszállítása a tulajdonos, – de még inkább a szállításhoz szükséges gépekkel rendelkező mezőgazdasági vállalkozás – míg fa levágott részeinek felaprítása, az energetikai cég földhasználati feladata lenne.

A termeléshez azonban nem csak az energiatermelés alapanyagai, hanem a földalapú támogatások is kapcsolódnak, mint évente ismétlődő bevételek, így ezeket elosztásáról is érdemes a részesművelési szerződésben rendelkezni.

A termelés legfontosabb részére a földhasználóként bejegyzésre kerülő tulajdonos megkaphatná a SAPS<sup>9</sup> szerint a terület után járó állami támogatást. Az ilyen támogatás igénylésének feltétele a MEPAR rendszerben<sup>10</sup> a terület megfelelő megjelölése, míg a gazdaregiszterben a SAPS alapú támogatásokra jogosult részesművelő feltüntetése. Az a tény, hogy ez az igénylő a terület tulajdonjogával rendelkező tulajdonos legyen, nem törvényszerű, de a viszonylag egyszerű regisztrációs kötelezettség, és a megfelelő és állandó jövedelem miatt célszerű.

A 93 liter/ha alapú gázolaj támogatás a szintén földhasználóként szereplő önkormányzati társaság igényelhetné. Itt azonban figyelembe kell venni azt a tényt, hogy a feladatok megosztása során ki végzi a legtöbb üzemanyag költséggel együtt járó gépi munkát.

---

<sup>6</sup> Lásd az erdőről az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 9. §-a 30%-os és esetleg ettől lefelé eltérő, illetve TÖRÖK Géza: Az erdő normatív fogalma. In: CSÁK Csilla (szerk.): *Agrárjog - a magyar agrárjog fejlődése az EU keretei között*. Miskolc, 2010, Novotni Alapítvány, (a továbbiakban: *Agrárjog 2010*), 144. p.

<sup>7</sup> Lásd: OLAJOS István: A földhasználat nyilvántartása. In: CSÁK Csilla (szerk.): *Agrárjog 2010*, 177-181. p.

<sup>8</sup> Lásd a 72/2007. (VII.27.) FVM. rendelet az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból a rövid vágásfordulójú fás szárú energiaültetvények telepítéséhez nyújtott támogatás igénybevételének részletes feltételeiről szóló rendelet mellékletét

<sup>9</sup> SAPS-ra lásd: SZILÁGYI János Ede: Az egységes területalapú támogatás és az azt kiegészítő nemzeti támogatás. In: CSÁK Csilla (szerk.): *Agrárjog 2010*, 402-403. p., valamint CSÁK Csilla – OLAJOS István: The application of single payment by national administrations and national courts. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2008/5, 31-42. p.

<sup>10</sup> SZILÁGYI János Ede: MEPAR. In: CSÁK Csilla (szerk.): *Agrárjog 2010*, 191-193. p.

Akinél a legtöbb ilyen jellegű költség felmerül, azt célszerű a gázolaj támogatás címzettjének tekinteni.

A területi támogatások között elképzelhető agrár-környezetgazdálkodási támogatás és NATURA 2000 támogatás, azonban az energiaültetvények intenzív környezethasználata, és az ezekkel együtt járó komolyabb környezeti terhelés miatt,<sup>11</sup> az ilyen területeken energiaültetvény telepítése kizárt.

A földhasználati nyilvántartásban problémaként jelentkezik, hogy a klasszikus haszonbérletre berendezkedő földhasználati nyilvántartás nem ismeri a többalanyú kötelmet a használati szerződésekben. A földhasználatot nyilvántartó programok egy földhasználót ismernek, és ez a probléma klasszikus informatikai rendszerben nem áthidalható. A megoldásra jó példa az a szintén Vas megyei megoldás, ahol a SAPS alapú támogatást igénylő részes művelőt tüntették fel földhasználóként,<sup>12</sup> míg a szintén földhasználati tevékenységet végző, gépekkel közreműködő céget a földhasználati lap megjegyzés rovatába tüntették fel, így a gázolaj támogatást folyósító NAV felé ez a földhasználó is tudta igazolni földhasználói mivoltát.

Az elvégzett munkák költségeinek arányában oszlana meg a felek között a megtermelt termény is melyet így az önkormányzati „társaság”, már, mint saját tulajdonát tudná felhasználni. Az adásvétel és a vele járó átruházáshoz kapcsolódó adók visszaszorítása érdekében az önkormányzati cégnek érdemes a feldolgozáson túl minél több, fontos földhasználati feladatot elvállalni, ezzel a termés minél nagyobb részét átvenni.

A termés mindig az időjárás függvénye, ezért a tényleges elosztáshoz a konkrét termésmennyiség megállapítása helyett, a szerződés mellékleteként feltüntetett elosztási arányokat érdemes megállapítani. Egésként természetesen a megtermelt és beszállított alapanyag értendő.

A végtermékre igazán az önkormányzati „társaságnak” van szüksége, így a tulajdonos és a közbeiktatott további földhasználók részarányára előírható elővásárlási jog.

Ha azonban nem tudnak megegyezni az alapanyag átvételének árában, a közreműködő tulajdonosnak, esetleg profi földhasználó cégnek meg kell adni a lehetőséget, hogy a megtermelt alapanyagot máshol értékesíthesse. Ezt úgy célszerű megoldani, hogy a teljes alapanyag beszállítása után a tulajdonost és a földhasználót megillető termésmennyiséget külön, és a megadott megegyezési határidő leteltéig ingyenesen tárolja az energetikai társaság, a határidő letelte után pedig a tárolásért külön díjat fizet a tulajdonos és a földhasználó.

A megegyezés és az alapanyag ára szempontjából, természetesen nem mindegy, hogy a közreműködő gépi berendezésekkel rendelkező földhasználónak szüksége lesz-e a fűtőmű által megtermelt energiára más gazdasági ágazatban folytatott tevékenységéhez (üvegházi

---

<sup>11</sup> A környezeti hatások: a műtrágyákból vegyi anyagok juthatnak a vizekbe, az ültetvény által elfoglalt területről kiszorulnak az őshonos fajok – lásd: LUKÁCS Gergely Sándor: A közösségi fűtőműre alapozott települési megújuló energia rendszer. In: LUKÁCS Gergely Sándor: *Megújuló energia és vidékfejlesztés*. Budapest, 2009, Szaktudás Kiadó, 175-176. p.

<sup>12</sup> Lásd OLAJOS István: *A részesművelési szerződés gyakorlati problémái – megjegyzések egy részesművelési szerződés tervezete kapcsán*. Szakvélemény 2012.08.31. Felhasználó: Paska Tamás östermelő

kertészet) vagy nincs rá szüksége, így ennek a szereplőnek a további szerepe a termék megfelelő kifizetésével megszűnik. Az adott településen élő tulajdonosról azonban feltételezhető, hogy megfelelő kondíciók esetében távhő szolgáltatásban veszi igénybe az alapanyag ellenértékét.

Fontos kérdés a szerződésben a felmerülő károk és elemi csapások rendezésének kérdése. Főszabályként előírható, hogy minden a szerződésben közreműködő személy a saját termeléséből adódó károk miatt igyekszik helytállni. Ez azt jelenti, hogy a kárenyhítési rendszer működésével együtt járó önrészt a részesművelésben részt vevő felek a végtermék elosztásának százalékában viselik. Ha a művelés során elemi kár éri a tulajdonost, és az ültetvény részt vett a kárenyhítési rendszerben, akkor az illetékes mezőgazdasági szakigazgatási szerv, a cikk megírásának időpontjában az illetékes megyei Kormányhivatal Földművelésügyi Igazgatósága, megállapítja az elemi kár mértékét. Kárenyhítésben azonban 2011-től csak az az ültetvény részesülhet, ahol az elemi kár eléri a teljes terméshez viszonyított 30 %-os értéket.<sup>13</sup> Az eljáró szakigazgatási szerv megállapítja a terméskiesés mértékét, és a kárenyhítési rendszer a teljes termés becsértékének meghatározott százalékában téríti a termelő kárát. A kárenyhítésként kapott összeg a termésbe beszámít, és ennek arányában történik a teljes bevétel elosztása

Ha a terméskiesés 30 % alatti, vagy az e feletti kárát a termelő máshol nem tudja megtéríttetni, kezdeményezheti a termés százalékos arányának megváltoztatását. Abban az esetben, ha a százalékos megváltoztatás sem eredményez a károsodás mértékével arányos elosztást, akkor a fix összegű és kiszámítható támogatások összegéből lehet a felmerült károkat kompenzálni. Ennek kiküszöbölésére érdemes a tényleges mezőgazdasági tevékenységet folytató személynek juttatni a területalapú támogatás fix árbevételét.

### **3. Az önkormányzat által alapított társaság formájára vonatkozó elképzelés**

A társasági formára vonatkozóan a megoldási javaslatot a termőföldek forgalmáról szóló törvénytervezet sugallta.<sup>14</sup> A tervezet szerint a részesművelési megállapodás tartalmára, a feleket megillető jogokra és kötelezettségekre a polgári jogi társaságra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. A polgári jogi társaság szabályait a jelenlegi Ptk. tartalmazza, a Vékás-féle Kodifikációs Főbizottság által összeállított tervezetben azonban ilyen név alatt nem szerepel.<sup>15</sup>

A társasági szerződéssel létrehozott polgári jogi társaság tagja az lehet, aki termőfölddel rendelkezik, és részesművelési szerződést kötött a társaggal fás szárú fűtőanyag termelésre. A társaság rendelkezésére bocsátott termőföldön a tag személyes közreműködés keretében végez tevékenységet. A társaság bevételéből a rendelkezésre

---

<sup>13</sup> A haszonbérleti kedvezményt, mint háttérjogszabályt lásd: Tft. 17. §

<sup>14</sup> Lásd: Földforgalmi törvénytervezet 57. § (2) bekezdés. In:

<http://www.kormany.hu/download/5/a1/a0000/foldtorveny.pdf#!DocumentBrowse>

<sup>15</sup> Valószínűleg a kötelmi jogba a XXIV. cím alatt bekerült társasági szerződés szabályait kell alkalmazni erre a formára. A cím a Ptk. 568-578/A. szakaszaiban szabályozott tartalom nagy részét átvette, azonban külön szerződési formaként már nem nevesít

bocsátott és a megtermelt alapanyag meghatározott százaléka arányában részesedik. A részesedést (amennyiben a később meghatározásra kerülő szabályok ezt nem tiltják) a társaság által rendelkezésére bocsátott távhőszolgáltatásként kapja.

Bár az ilyen módon kibocsátott energiaszolgáltatás, mint barterszolgáltatás továbbra is Áfa köteles, a szolgáltatás árát a társaság tulajdonosai tág keretek között határozhatják meg. Ha rendelkezésre bocsátott föld használatának ellenértéke (részesművelési díj) és a megtermelt alapanyag együttes mértéke nem éri el az elfogyasztott energia mértékét akkor a társaság, ha meghaladja, akkor a tag fizeti meg Áfával növelten a szerződésből származó többlethasználattal ellenértékét. A használati díj megállapításában az önkormányzat szintén fontos, rendeleti úton szabályozható jogosítványokkal rendelkezik a távhő törvény alapján.

A polgári jogi társaság létesítésére irányuló társasági szerződéssel a felek arra vállalnak kötelezettséget, hogy gazdasági tevékenységet is igénylő közös céljuk elérése érdekében együttműködnek és az ehhez szükséges vagyoni hozzájárulást közös rendelkezésre bocsátják.<sup>16</sup>

Ahhoz pedig, hogy gazdasági társaságot lehessen alapítani, valamennyi tag vagyoni hozzájárulása szükséges. A tagok vagyoni hozzájárulása pénzbeli hozzájárulásból, illetve a tagok által a társaság javára szolgáltatott nem pénzbeli hozzájárulásból áll.

Jelen esetben sokkal fontosabb kifejtteni a nem pénzbeli hozzájárulások körét, amely lehet bármilyen vagyoni értékkel rendelkező dolog, szellemi alkotáshoz fűződő vagy egyéb vagyoni értékű jog, ideértve az adós által elismert vagy jogerős bírósági határozaton alapuló követelést is.<sup>17</sup>

Ennek értelmében nem pénzbeli hozzájárulás egy ház, lakás, számítógép, bútor, kiadói jogok, szerzői jog, szabadalom, vagy éppen bérleti jog, ha mi - a felajánlók - vagyunk a jogosultjai. Viszont értelemszerűen csak forgalomképes dolog, jog lehet hozzájárulás, így például haszonélvezeti jogot nem vihetünk be egy társaságba, nem gyarapíthatjuk vele a társaság vagyonát. Egyértelműen kiderül tehát, hogy az önkormányzati többségű polgári jogi társaság alapításakor lehetséges, hogy a tagok a társaság rendelkezésére bocsássák a távhőszolgáltatást elősegítő, megtermelt és kitermelt alapanyagokat.

Érdemes természetesen megemlíteni, hogy a tagok vagyoni hozzájárulása közös tulajdonukba megy át.<sup>18</sup> Ez a jelen esetben azt jelentené, hogy az előző bekezdésben leírt alapanyagok a fűtőműhöz kerülnének, majd az anyagok elégetése után annak eredménye, azaz a hő a kiépített hálózaton keresztül minden taghoz eljutna. Igaz, hogy a Ptk. rendelkezései szerint a vagyoni hozzájárulás vagy értéke kiadását csak a társaság megszűnésekor, illetőleg akkor lehet követelni, ha a tag a társaságtól megválik.<sup>19</sup> Itt viszont erről nem lenne szó, sokkal inkább arról, hogy a vagyoni hozzájárulás folyamatos lenne, ugyanis csak így biztosítható a folyamatos hőellátás.

Az is előfordulhat, hogy a társaságot határozatlan időre létesítik. Ebben az esetben három hónapra bármely tag által felmondható a társaság. Ha a felmondás lejártáig viszont

<sup>16</sup> 1954. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről 568. § (1) bekezdés

<sup>17</sup> 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról 13. § (1)-(2) bekezdés

<sup>18</sup> 1954. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről 569. §

<sup>19</sup> 1954. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről 570. §

alkalmatlan időre esik, a többi tag határozatlan időre egyhangú határozattal a felmondási időt legfeljebb további három hónappal meghosszabbíthatja.<sup>20</sup> A tag a társaságot azonnali hatállyal felmondhatja, ha erre bármely másik tag fontos okot szolgáltat, különösen, ha a társasági szerződést súlyosan megszegi, vagy olyan magatartást tanúsít, amely a vele való további együttműködést vagy a társaság céljának elérését nagymértékben veszélyezteti.<sup>21</sup> Rengeteg ilyen eset előfordulhat, elegendő, ha a mostanság gyakran előforduló gázlopásokra gondolunk. Ezek kiszűrésével és megakadályozásával elkerülhető lenne az azonnali hatályú felmondás.

A fentebb már említett Vékás-féle Kodifikációs Főbizottság által összeállított tervezetben<sup>22</sup> a polgári jogi társaság ilyen név alatt nem szerepel, hiszen a tervezet a kérdést a társasági szerződés cím alatt taglalja. Rengeteg olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyek az előbb említett jogi problémák megoldásában segítséget nyújthatnak. Az Új Polgári Törvénykönyv szerint a felek egyenlő mértékben teljesítik a vagyoni hozzájárulást.<sup>23</sup>

A társasági szerződéssel pedig a felek arra is kötelezettséget vállalnak, hogy a tevékenységük kockázatát közösen viselik.<sup>24</sup> A vagyoni hozzájárulásként adott olyan dolgok, amelyek elhasználhatók, azaz a korábban említett megtermelt és kitermelt alapanyagok, közös használatba kerülnek.<sup>25</sup>

A társaság tevékenysége, melyeket a termelés folytatása során ellát, integrátori jellegű tevékenység. Az integrátori tevékenység fogalmát különbözőképpen definiálják. A leginkább a helyzetre illő fogalmat a közbeszerzési és pályázati fogalomtárban találtam. Integrátor az a nagyvállalat, amely az általa kiválasztott és a műszaki fejlesztés eredményeként számára beszállítói minősítésre alkalmassá váló minimálisan két vagy több kis- vagy középvállalkozással együtt pályázik.<sup>26</sup>

A mezőgazdasági tevékenység folytatásakor az integrátori szervezet termelői csoport formájában működhet az érintett termékpályán. Az integráció felépítéséhez és megalakuláshoz szükséges állami támogatás megadását azonban a 100 illetve a 300 millió forint árbevétel, és a Kft. vagy szövetkezeti jogi forma előírása is hátráltatja.<sup>27</sup> Az egyszerűbb szervezet és a kevesebb megkötés a közreműködés és a hozzájárulás módjára lehetővé tenné a települési fűtőművek esetében a közreműködés fent jelzett rendszerének kialakulását, azonban az integráció állami elismeréssel és támogatással történő elősegítése fontos lenne.

Összefoglalva megállapítható, hogy az előző pontban felvázolt polgári jogi társaság alapításával a távhőszolgáltatás is nagymértékben leegyszerűsödne. Természetesen az

---

<sup>20</sup> 1954. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről 575. § (1) bekezdés

<sup>21</sup> 1954. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről 575. § (2) bekezdés

<sup>22</sup> Új Polgári Törvénykönyv (a Kodifikációs Főbizottság javaslata 2012.)

<sup>23</sup> Új Polgári Törvénykönyv 6:500. § (1) bekezdés

<sup>24</sup> Új Polgári Törvénykönyv 6:499. §

<sup>25</sup> Új Polgári Törvénykönyv 6:501. § (1) bekezdés

<sup>26</sup> A fogalmat lásd: Közbeszerzési és pályázati fogalomtár. In: <http://www.vanessia.hu/fogalomtar.php>

<sup>27</sup> A termelői csoportokra vonatkozó 81/2004. (V. 4.) FVM rendelet értelmezésére lásd CsÁK Csilla: A termelői csoport. In: CsÁK Csilla (szerk.): *Agrárjog 2010*, 257-260. p.



engedélyeket ebben az esetben is be kellene szerezni. Távhőszolgáltatás esetén viszont az Áfa kulcs mindössze 5 %, amely a 27 %-os általános mértékhez képest sokkal kedvezőbb. A megoldás lényege az lenne, hogy a társaság tagjai az alapanyagokat rendelkezésre bocsátanák. Figyelembe véve a nem vagyoni hozzájárulás mértékét, a Versenytörvény rendelkezéseit, valamint a vonatkozó jogszabályokat, az önkormányzat díjfizetési feltételeiről szóló rendeletnek köszönhetően a fogyasztók kedvezményekben részesülnének.

Fontos lenne, hogy a már felvázolt elképzelés elsősorban a kistelepüléseken meg is valósuljon. Ehhez azonban problémamentes jogi szabályozásra lenne szükség. Módosítani kellene a Versenytörvényt, még pedig úgy, hogy pontosan, taxatív módon legyen meghatározva a tisztességtelen piaci magatartások köre, mivel a jelenlegi szabályozás túl tág. Ennek köszönhetően például egyes fogyasztók előnyben részesítése nem járna versenyhátrány okozásával. Érdemes lenne megfontolni azt a megoldást is, hogy a megújuló energiaforrásnak minősülő energiaforráson alapuló hőszolgáltatás kerüljön ki az Áfa körből. Ez a módosítás nem elképzelhetetlen, hiszen a megújuló energiaforrások alkalmazása összhangban van a Fenntartható Fejlődés<sup>28</sup> alapelveivel és a magyarországi megújuló energiaforrások felhasználásának növelésére létrehozott stratégiával, tehát alkalmazásuk nem rombolja a környezetet, ugyanakkor nem is fogják vissza az emberiség fejlődési lehetőségeit, valamint használatuk nagyban segít egy környezetbarát, és fenntartható energiagazdaság megteremtésében. A rendszer termelési integrációra vonatkozó biztosabb támogatási alapjainak megteremtéséhez szükség lenne a termelői csoportokról szóló rendeletben szabályozott formakényszer eltörlésére.

---

<sup>28</sup> A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen szükségleteit, anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő nemzedékek esélyét arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket. (ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottsága: „Közös jövőnk” 1987)

## Környezeti szelvényjogok három jogrendszer metszéspontjában

Pánovics Attila\*

### 1. Az Aarhusi Egyezmény jelentősége

Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának<sup>1</sup> égisze alatt kidolgozott Aarhusi Egyezmény kötelező erejű nemzetközi dokumentum, amely regionális jellege ellenére több szempontból is globális relevanciával bír.<sup>2</sup> Különlegességét elsősorban mégis az jelenti, hogy átfogóan próbálja szabályozni a társadalmi részvétel elvének keretébe tartozó környezeti jogokat, szoros kapcsolatot teremtve az emberi jogok védelme és a környezet szempontok érvényesítése között.

Az 1998-ban elfogadott Egyezmény megszületése és viszonylag zökkenőmentes hatálybalépése jól mutatja, hogy a környezeti érdekek kollektív és diffúz jellege, valamint a környezeti szabályozás valamennyi szintjén és szektorában megjelenő végrehajtási deficit miatt a jogérvényesítés terén egyre fontosabb szerep jut a nyilvánosság tagjainak: a polgároknak, és különösen a környezetvédelmi céllal működő civil szervezeteknek, vagy más néven nem-kormányzati szervezeteknek (a továbbiakban: NGO-k).

Az Aarhusi Egyezmény elsődlegesen nem a környezethez való jogra, mint szubsztantív jellegű, „harmadik generációs” tekintett emberi jogra, hanem az eljárási jellegű környezeti jogokra, mint szelvényjogokra koncentrál,<sup>3</sup> és ennek révén igyekszik biztosítani minden egyén jogát ahhoz, hogy „egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen”.<sup>4</sup> Ennek megfelelően az Egyezmény a társadalmi részvétel elvének három „pillérére” különbözteti meg: az információhoz való hozzáférés, a nyilvánosság részvétele a környezeti döntéshozatalban, valamint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítása.<sup>5</sup>

Az Európai Unióban is az Egyezmény harmadik pillérének érvényesülésével kapcsolatban figyelhető meg a legtöbb hiányosság. Sem az Unió, sem az egyes tagállamok szintjén nem sikerült megnyugtatóan rendezni a kérdést, pedig éppen a környezetvédelmi szabályok hatékonyabb végrehajtása érdekében lenne szükség arra, hogy a tagállamok között kompromisszum szülessen a széles körű hozzáférést biztosító feltételekről. A

---

\* dr. jur. Pánovics Attila, PhD, adjunktus, Pécsi Tudományegyetem ÁJK

<sup>1</sup> Az ENSZ EGB az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa által, 1947-ben alapított két regionális gazdasági bizottság egyike, amely normákat, szabványokat és egyezményeket dolgoz ki a páneurópai régióon belüli és azon kívüli nemzetközi együttműködés megkönnyítése érdekében.

<sup>2</sup> MORGERA, Elisa: An Update on the Aarhus Convention and its Continued Global Relevance. *RECIEL*, 14(2), 2005, 138. p.

<sup>3</sup> LOUKA, Elli: *Conflicting Integration: The Environmental Law of the European Union*. Antwer/Oxford/New York, 2004, Intersentia, 113. p.

<sup>4</sup> Lásd az Egyezmény 1. cikkét.

<sup>5</sup> HELDEWEG, Michael A.: Towards Good Environmental Governance in Europe. *European Environmental Law Review*, January 2005, 16. p.

Bizottságnak az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló, 28. jelentése is azt mutatja, hogy a szakpolitikák közül is 2010-ben a környezetvédelem terén került sor leggyakrabban az uniós irányelvek késedelmes tagállami átültetésére, és az összes folyamatban levő kötelezettségzegési eljárás több mint 20%-a továbbra is környezetvédelmi jogszabályokhoz kapcsolódott.<sup>6</sup>

A környezeti szelvényjogok érvényesülésének kérdése különösen izgalmassá válik a nemzetközi jog – uniós jog – nemzeti jog viszonyát vizsgálva azon EU-tagállamok esetében, amelyek aláírták, majd ratifikálták az Aarhusi Egyezményt (utolsóként Írország, amely 1998. június 25-én aláírta az Egyezményt,<sup>7</sup> azonban 14 évet kellett várni arra, hogy a ratifikáció is megtörténjen 2012 júniusában<sup>8</sup>). Részes Felekként természetesen kötelesek végrehajtani az Egyezmény rendelkezéseit, miközben tagjai az Európai Uniónak is, ezért figyelemmel kell lenniük az uniós jogból fakadó kötelezettségeik teljesítésére is.

## 2. Az Európai Unió, mint Részes Fél

Nemzetközi jogi értelemben az EU (korábban EK) által megkötött nemzetközi szerződések kötelezik az Európai Uniót a többi szerződő féllel szemben. Továbbá, amikor az EU jogi aktust fogad el, köteles teljes egészében tiszteletben tartani a nemzetközi jogot (beleértve a nemzetközi szokásjogot is<sup>9</sup>). Az adott nemzetközi szerződés EU-n belüli hatálya azonban már nem nemzetközi, hanem uniós jogi kérdés.

Az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdéséből továbbá az következik, hogy e nemzetközi szerződések kötelezőek az uniós intézményekre és a tagállamokra is, azaz elsőbbségük van ezen nemzetközi szerződéseknek az uniós aktusokkal szemben.<sup>10</sup> Amennyiben tehát valamely uniós jogi aktus ellentétes az ilyen nemzetközi jogi szabályokkal, felmerül az uniós jogi aktus érvényességének a kérdése.<sup>11</sup>

Hangsúlyozandó, hogy itt az ún. másodlagos uniós jogról van szó, azaz az Unió intézményei és egyéb szervei által alkotott jogi aktusokról. A vonatkozó nemzetközi szerződések rendelkezési nem térhetnek el az elsődleges uniós jog szabályaitól,<sup>12</sup> ezért az

---

<sup>6</sup> COM (2011) 588 végleges, 4-7. o.

<sup>7</sup> Forrás (2012.09.20.):

[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en)

<sup>8</sup> Forrás (2012.09.20.): <http://www.environment.ie/en/Environment/News/MainBody,30552,en.htm>

<sup>9</sup> Lásd a C-366/10. sz., Air Transport Association of America, American Airlines Inc., Continental Airlines Inc., United Airlines Inc. kontra Secretary of State for Energy and Climate Change ügyben 2011. december 21-én hozott ítélet 101. pontját.

<sup>10</sup> Lásd a C-69/94. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1996. szeptember 10-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-3989. o.] 52. pontját.

<sup>11</sup> A Bíróság azonban csak akkor vizsgálhatja az uniós jogi aktusok érvényességét valamely nemzetközi szerződésre tekintettel, ha ez a nemzetközi szerződés természetével és rendszerével nem ellentétes (lásd a C-120/06. P. és C-121/06. P. sz., FIAMM és társai kontra Tanács és Bizottság ügyben 2008. szeptember 9-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-6513. o.] 110. pontját).

<sup>12</sup> Lásd a Törvényszék T-201/04. sz., Microsoft kontra Bizottság ügyben 2007. szeptember 17-én hozott ítéletének [EBHT 2007., II-3601. o.] 798. pontját.

„összhangban álló értelmezés” Bíróság által kifejlesztett elve csak a másodlagos uniós joggal összefüggésben írja elő, hogy az EU által kötött nemzetközi szerződések elsőbbsége miatt az uniós jogi aktusok szövegét úgy kell értelmezni, hogy az lehetőleg összhangban legyen e szerződésekkel.<sup>13</sup>

Az uniós környezeti politika kezdettől fogva megosztott hatáskörbe tartozó terület,<sup>14</sup> ahol az Unió és a tagállamok hatáskörük keretein belül működhetnek együtt harmadik országokkal és/vagy bizonyos nemzetközi szervezetekkel. Az EUMSZ. 191. cikkének (az EKSz. korábbi 174. cikkének) (4) bekezdése külön kiemeli, hogy a tagállamok továbbra is hatáskörrel rendelkeznek nemzetközi fórumokon tárgyalások folytatására és nemzetközi megállapodások megkötésére.<sup>15</sup>

Az EU külső hatásköre azonban környezeti ügyekben nem korlátozódik az EUMSZ. 191. cikk (4) bekezdésében foglalt intézkedésekre, hanem kiterjed az EU környezeti jogalkotásának valamennyi egyéb területére.<sup>16</sup> Környezetvédelmi tárgyú nemzetközi szerződések megkötése során az EU választhat, hogy milyen mértékben kívánja gyakorolni a külső hatáskörét.<sup>17</sup>

Az Európai Közösség – 22 jelenlegi uniós tagállammal együtt – 1998. június 25-én írta alá az Aarhusi Egyezményt, ami a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozattal került jóváhagyásra az Unió (a Közösség) részéről.<sup>18</sup> Ez alapján az EU 2005. május 17-től vált részesévé az Egyezménynek, és így vehetett részt az Egyezmény Részes Feleinek 2005 májusában, Almaty-ban (Kazahsztán) rendezett második találkozásán (MOP-2).<sup>19</sup>

Az EU által ratifikált nemzetközi szerződés rendelkezései a határozat hatálybalépésétől kezdve az uniós jogrend szerves részét képezik.<sup>20</sup> Az Egyezmény több tekintetben jelentősen túllépett az akkoriban hatályos közösségi jogi rendelkezéseken, így a szervezet az aláírással egyúttal el is kötelezte magát, hogy a meglévő szabályait összhangba hozza az Egyezmény rendelkezéseivel.

1998 óta az EU fontos lépéseket tett annak érdekében, hogy a meglévő jogi előírásait korszerűsítse az Egyezmény követelményeire tekintettel, közvetlenül a tagállamokra irányuló, de a saját intézményeire vonatkozó jogalkotás révén is.<sup>21</sup> Ennek köszönhetően a

---

<sup>13</sup> Lásd a C-61/94. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1996. szeptember 10-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-3989. o.] 52. pontját.

<sup>14</sup> EUMSZ. 4. cikk (2) bek. e) pont.

<sup>15</sup> Ennek ellenére a Bíróság a Cartagenai Jegyzőkönyvhöz történő csatlakozásról szóló, 2/00. számú előzetes véleményében [EBHT 2002., I-9713. o.] az EUMSZ. 192. cikk (1) bekezdését határozta meg helyes jogalapként, ezért a Bizottság felhagyott azzal a koncepcióval, hogy a 191. cikk (4) bekezdését jelölje meg főszabályként.

<sup>16</sup> ECKHOUT P.: *EU External Relations Law*. Second Edition. 2011, Oxford University Press, 141-144. p.

<sup>17</sup> Lásd a C-459/03. sz., Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítéletet [EBHT 2006., I-4635. o.].

<sup>18</sup> HL L 124., 1. o.

<sup>19</sup> DELREUX, Tom: *The EU as International Environmental Negotiator*. 2011, Ashgate Publishing Limited, 89. p.

<sup>20</sup> Lásd a 181/73. sz., Haegeman-ügyben 1974. április 30-án hozott ítélet [EBHT 1974., 449. o.] 5. pontját.

<sup>21</sup> Az Egyezmény EK általi ratifikációját lehetővé tevő közösségi lépések áttekintését lásd: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus> (2012.09.20.)

környezeti szelvényjogok szabályozása az uniós környezeti jogban látványosan és dinamikus fejlődik a mai napig.

A mielőbbi ratifikálás érdekében az Európai Bizottság először két irányelv megalkotására terjesztett elő javaslatokat. Az egyik az Egyezmény első pillérét jelentő információhoz való hozzáférésre vonatkozott, a másik pedig a második pillért, a nyilvánosság részvételét érintette a döntéshozatalban. Az így megszületett irányelvek (2003/4/EK<sup>22</sup> és 2003/35/EK<sup>23</sup>) egyaránt tartalmaztak rendelkezéseket az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre is.

Ezt követően, 2003. október 24-én – az ún. „Aarhus-csomag” részeként – az Európai Bizottság további javaslatokkal állt elő: (a) egyrészt javasolta egy rendelet elfogadását,<sup>24</sup> amely az Egyezmény mindhárom pillérével kapcsolatban tartalmaz rendelkezéseket, de csak az a Közösség (Unió) intézményei és szervei vonatkozásában, és amelynek elfogadására végül 2006 szeptemberében került sor;<sup>25</sup> (b) másrészt indítványozta egy irányelv megalkotását az Egyezmény harmadik pillére, az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása érdekében.<sup>26</sup>

Bár az EU Bírósága – összhangban az EU Szerződésekkel – számos alkalommal megerősítette, hogy a környezet védelme az Unió egyik alapvető célkitűzését jelenti,<sup>27</sup> az utóbbi javaslat különféle tagállami szempontok (a releváns nemzeti szabályok különbözősége, a szubszidiaritás elvének megsértése, stb.) miatt nem került elfogadásra. Az Unió tehát mindeztidáig nem alkotott átfogó szabályozást az Egyezmény említett rendelkezésének az uniós jogban történő, teljes körű végrehajtása érdekében.

### 3. A harmadik pillérbe tartozó jogok bővítése tagállami szinten

Az EU környezeti jogának végrehajtása elsősorban a tagállamok feladata. Az uniós jog érvényesítése történhet másodlagos uniós szabályok alapján (amelyek egy része kifejezetten biztosítja a nyilvánosság tagjai számára az igazságszolgáltatáshoz való jogot<sup>28</sup>), vagy az illetékes nemzeti hatóságok közötti együttműködést előmozdító hálózatokon,<sup>29</sup> illetve új, innovatív struktúrákon keresztül.<sup>30</sup>

---

<sup>22</sup> HL L 41, 2003.2.14., 26. o.

<sup>23</sup> HL L 156, 2003.6.25., 17. o.

<sup>24</sup> COM (2003) 622

<sup>25</sup> Lásd a 1367/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL L 264., 2006.9.25., 13. o).

<sup>26</sup> COM (2003) 624, 2003.10.24.

<sup>27</sup> Lásd a 240/83. sz. ADBHU-ügyben hozott ítélet [EBHT 1985., 531. o.] 13. pontját, a C-302/86. sz., Bizottság kontra Dánia ügyben hozott ítélet [EBHT 1988., 4607. o.] 8. pontját, és a C-213/96. sz., Outokumpu-ügyben hozott ítélet [EBHT 1998., I-1777. o.] 32. pontját.

<sup>28</sup> Elsősorban a környezeti hatásvizsgálat szabályait nemrégiben kodifikáló 2011/92/EU, és az IPPC-eljárásról szóló 2008/1/EK irányelvek, az ipari kibocsátásokról szóló 2010/75/EU irányelv, illetve az ún. SEVESO III. (2012/18/EU) irányelv.

<sup>29</sup> Pl. az 1992-ben létrehozott IMPEL-hálózatot keresztül, ami kifejezetten az uniós környezeti jog alkalmazására és végrehajtására alakult (*Implementation and Enforcement of Environmental Law*): <http://impel.eu/about/> (2012.09.20.)

Az EU környezeti jogalkotása jellemzően nem a nyilvánosság tagjaira ruház jogokat, ezért ők kevésbé férnek hozzá az EU jogának végrehajtására szolgáló jogi eljárásokhoz és jogorvoslati eszközökhöz a nemzeti és az uniós bíróságok előtt, összehasonlítva az uniós jog egyéb (tipikusan a piaci szereplők egyéni, gazdasági érdekeit érintő) területeivel.<sup>31</sup> Az Aarhusi Egyezmény alkalmazása révén azonban az uniós jogalkotó szervek is a nemzetközi megállapodás alapján kötelesek biztosítani a jogorvoslati mechanizmusokhoz való hozzáférést a környezeti szabályozása keretében.

Az Egyezmény 19. cikkének (5) bekezdése megköveteli olyan szervezetektől, mint az Európai Unió, hogy nyilatkozzanak a kompetenciájuk mértékéről az Egyezmény hatáskörébe tartozó kérdésekben. A 3005/370 határozathoz fűzött hatásköri nyilatkozatból világosan kiderült, hogy az uniós tagállamok a döntéshozatali kompetenciájukat mindaddig meg kívánják őrizni, amíg a vonatkozó szabályozás meg nem születik uniós szinten – ami szintén elsősorban a tagállamok döntésének a függvénye.

Ezért is óriási meglepetést jelentett a Bíróságnak a C-240/09. sz. ügyben hozott ítélete,<sup>32</sup> amelyben a testület Sharpston főtanácsnok figyelmeztetése ellenére „a jogalkotó bőrébe bújít”.<sup>33</sup> Annak ellenére ugyanis, hogy az EU Tanácsa nem hozott döntést a Bizottság külön irányelvre vonatkozó javaslatáról, és a főtanácsnoki indítvány is megerősítette, hogy az uniós jogalkotás szándékosan nem kívánt továbblépni ezen a területen, a Bíróság a 9. cikk (3) bekezdésének tág értelmezésére ösztönözte a nemzeti bíróságokat.<sup>34</sup>

Mivel az ítélet alapjául szolgáló szlovák ügyben a tagállami szabályozás nem biztosította az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést az Egyezmény 9. cikk (3) bekezdésének megfelelően, ezért a Bíróság részéről szükségessé vált annak megvizsgálása is, hogy ez a rendelkezés közvetlen hatállyal bír-e. Egy tagállam belső joga szempontjából az EU által kötött nemzetközi szerződés klasszikus nemzetközi szerződés, amely nem feltétlenül és automatikusan válhat a belső jog részévé, másrészt viszont uniós jogszabály is, mellyel már más a helyzet. A Bíróság e szerződéses rendelkezések közvetlen hatályának vizsgálata során lényegében hasonló feltételrendszert alkalmaz, mint egyébként az uniós jogrenden belül, azonban a hagyományos feltételek mellett még azt is fokozottan vizsgálja, hogy a vonatkozó szerződéseket azért hozták-e létre, hogy akár magánszemélyek is igényt alapítsanak bizonyos rendelkezéseire.<sup>35</sup>

A Bíróság a gyakorlatában már korábban is elismerte, hogy az Unió és tagállamai által harmadik államokkal kötött megállapodás valamely rendelkezését „közvetlen hatályúnak kell tekinteni, ha e megállapodás szövegére, valamint céljára és természetére tekintettel olyan világos és pontosan meghatározott kötelezettséget tartalmaz, amelynek végrehajtása

---

<sup>30</sup> Mint például az ún. REACH-rendelet (HL L 396., 2006.12.30., 1. o.) keretében az Európai Vegyipari Ügynökséghez kapcsolódó végrehajtó hatóságok „fóruma”.

<sup>31</sup> WENNERÁS, Pál: *The Enforcement of EC Environmental Law*. 2007, Oxford University Press, 3. p.

<sup>32</sup> C-240/09. sz., Lesoochránárske zoskupenie VLK kontra Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky ügy.

<sup>33</sup> Lásd Sharpston főtanácsnok indítványának 77-79. pontjait a C-240/09. sz. ügyben.

<sup>34</sup> Lásd az ítélet 52. pontját.

<sup>35</sup> BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, 2010, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 313-314. p.

vagy hatálya semmilyen későbbi aktusnak nincs alárendelve”.<sup>36</sup> Elvileg tehát a környezetvédelmi tárgyú megállapodások is tartalmazhatnak olyan rendelkezéseket, amelyekre valamennyi érintett fél hivatkozhat a bíróságok előtt.<sup>37</sup>

Az Aarhusi Egyezmény esetében azonban a nyilvánosságnak csak azon tagjait illetik meg az 9. cikkének (3) bekezdésében szereplő jogok, akik megfelelnek a nemzeti jogban meghatározott kritériumoknak, amennyiben léteznek ilyenek, ezért ez a rendelkezés egyetlen olyan világos és pontos meghatározott kötelezettséget sem tartalmaz, amely közvetlenül szabályozná a magánszemélyek jogi helyzetét.<sup>38</sup> A rendelkezésnek tehát nincs közvetlen hatálya.

Ettől függetlenül a Bíróság C-240/09. számú ügyben hozott előzetes határozatának remélhetőleg messzemenő következményei lesznek az érintett nyilvánosság kereshetőségi jogának feltételeire az EU tagállamaiban, lehetővé téve a környezeti szabályok hatékonyabb érvényesítését a nemzeti bíróságok előtt. Mivel az EU tagállamai különböző tradíciókhoz tartoznak, egyesek eddig is széles hozzáférést biztosítottak az igazságszolgáltatáshoz, a tagállamok többsége továbbra is megköveteli valamilyen „érdek” fennállását a kérelmező részéről a bírói jogorvoslat igénybeviteléhez.

Úgy tűnik azonban, hogy a Bíróság ezzel az ítélettel rögtön egy kettős mércét is elkezdett alkalmazni, hiszen egyrészt kötelezte a nemzeti bíróságokat, hogy biztosítsák a nemzeti eljárások során a környezetvédő NGO-k jogállását, másrészt viszont a környezetvédő NGO-k továbbra sem rendelkeznek kereshetőségi joggal az uniós bíróságok előtt. Ez a helyzet is megváltozhat azonban a közeljövőben a továbbiakban részletezett ügyeknek köszönhetően.

## 4. Új fejlemények az uniós bíróságok előtt

### 4.1. Az EUMSZ. 263. cikk (4) bekezdése

Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésnek kétségtelenül az egyik legfontosabb kérdése a perindítási jog (ún. *'locus standi'*) megléte, melynek kritériumai nagyon különbözőek az egyes tagállamokban is. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt az EK-Szerződés 230. cikk (4) bekezdése tartalmazta a magánszemélyek perindítási jogának feltételeit az uniós bíróságok előtt: *„Bármely természetes vagy jogi személy azonos feltételek mellett indíthat eljárást a neki címzett határozat vagy az olyan határozat ellen, amelyet ugyan rendeletként vagy egy másik személyhez címzett határozatként hoztak, de őt közvetlenül és személyében érinti.”*

---

<sup>36</sup> Lásd a 12/86. sz., Demirel-ügyben hozott ítélet [EBHT 1987., 3719. o.] 14. pontját, és a C-265/03. sz., Simutenkov-ügyben hozott ítélet [EBHT 2005., I-2579. o.] 21. pontját.

<sup>37</sup> Lásd a C-213/03. sz., Pêcheurs de l'étang de Berre-ügyben hozott ítéletet [EBHT 2004., I-7357. o.], különösen az ítélet 47. pontját.

<sup>38</sup> Lásd a C-240/09. sz., Lesoochranárske zoskupenie VLK kontra Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky ügyben, 2011. március 8-án hozott ítélet 45. pontját.

Ez a rendelkezés tette lehetővé tehát magánszemélyek számára, hogy eljárást indítsanak mind az egyedi hatályú jogi aktusok, mind az olyan, általános hatályú jogi aktusok ellen, amelyek, egy rendelethez hasonlóan, őket közvetlenül érintik, és sajátos jellemzőik vagy az őket minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán vonatkoznak rájuk, és e ténynél fogva egy határozat címtettjéhez hasonló módon egyénítik.<sup>39</sup>

Az uniós jogban – miként a legtöbb nemzeti jogrendben is – a magánszemélyek főszabály szerint annyiban élveznek jogvédelmet, amennyiben ez a számukra biztosított jogok és szabadságok megóvásához szükséges.<sup>40</sup> A Bíróság mindaddig következetesen kiállt amellett, hogy a Szerződés teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hozott létre, melynek célja, hogy a Bíróságra ruházza az uniós intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát,<sup>41</sup> és nem vette figyelembe, hogy az említett rendelkezés következetes értelmezése – főleg a személyes érintettség feltétele miatt<sup>42</sup> – egyetlen ügyben sem tette lehetővé, hogy a környezetvédő NGO-k bizonyítani tudják a perindítási jogukat.<sup>43</sup>

Az EUMSZ. 263. cikk (4) bekezdése némi újdonsággal szolgál az EK-Szerződéshez képest, hiszen egyrészt már nem csak határozatokról, hanem általánosságban jogi aktusokról szól, másrészt nem követeli meg a személyes érintettséget a végrehajtási intézkedést nem igénylő rendeleti jellegű aktusok esetén. A gond azonban éppen az utóbbi két kifejezéssel van, hiszen a Szerződések a „rendeleti jellegű aktus” fogalmát nem definiálják.<sup>44</sup>

A T-18/10. számú ügyben<sup>45</sup> kellett a Törvényszéknek azt tisztáznia, hogy pontosan mit kell ez alatt érteni, hiszen az EUMSZ. rendelkezése nyilvánvalóan nem összességében az általános hatályú uniós jogi aktusokra terjed ki, hanem csak azok egy szűkebb kategóriájára, nevezetesen a rendeleti jellegű jogi aktusokra.

Mivel az EUMSZ 263. cikk (1) bekezdése az uniós jogi aktusok több olyan kategóriájáról is rendelkezik, amelyek jogszerűségi felülvizsgálat tárgyát képezhetik (nevezetesen egyrészt a jogalkotási aktusokról, másrészt egyéb, harmadik személyekkel szemben joghatásokat kiváltó, kötelező jogi aktusokról, amelyek lehetnek egyéni vagy általános hatályúak), az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdése – azon jogi aktusokon túlmenően, amelyeknek a magánszemély a címtettje – valamennyi olyan jogalkotási vagy rendeleti jellegű aktusra vonatkozik, amely e személyeket közvetlenül és személyükben érinti. Ezen

---

<sup>39</sup> Lásd a Bíróság 25/62. sz., Plaumann kontra Bizottság ügyben 1963. július 15-én hozott ítéletének [EBHT 1963., 197. o.] 223. pontját.

<sup>40</sup> Lásd Kokott főtanácsnok indítványának 73. pontját a C-366/10. sz., Air Transport Association of America and Others kontra Secretary of State for Energy and Climate Change ügyben.

<sup>41</sup> Lásd a C-50/00. P. sz., Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-6677. o.] 40. pontját.

<sup>42</sup> LENAERTS, Koen – ARTS, Dirk: *Procedural Law of the European Union*. 1999, Sweet&Maxwell, 162-163. p.

<sup>43</sup> CYGAN, Adam: Protecting the interests of civil society in Community decision-making – The limits of Article 230 EC. *International Comparative Law Quarterly*, October 2003, 995-1012. p.; PÁNOVICS Attila: The 'Paraquat' Cases – Why is Article 230 EC Interpreted against European Environment Protection Organisations? *JURA*, 2007/2, 122-132. p.

<sup>44</sup> VEDDER, Hans: *The Treaty of Lisbon and European Environmental Policy*, 8. p. Forrás (2012.09.20.): <http://ssrn.com/abstract=1310190>

<sup>45</sup> Lásd a T-18/10. sz., Inuit Tapiriit Kanatami and Others kontra Parlament és Tanács ügyben, 2011. szeptember 6-án hozott ítéletet.



utóbbi lehetőség alkalmazási körébe tartoznak különösen a végrehajtási intézkedéseket tartalmazó jogalkotási aktusok és a végrehajtási intézkedéseket tartalmazó rendeleti jellegű jogi aktusok.

A rendeleti jellegű jogi aktusok alatt bizonyos általános hatályú jogi aktusok kell érteni, amelyek közvetlenül érintik a magánszemélyeket, és nem tartalmaznak végrehajtási intézkedéseket.<sup>46</sup> Ez a kategória tehát általánosabb, mint az EUMSZ 290. cikk értelmében vett felhatalmazáson alapuló jogi aktusok köre, illetve látható, hogy a Szerződésben a jogalkotási aktusok ellen indított, megsemmisítés iránti keresetek elfogadhatóságának feltételei szigorúbbak, mint a rendeleti jellegű jogi aktusok ellen indítottak esetében.

Az ítélet ellen fellebbezés került benyújtásra,<sup>47</sup> és a Bíróság remélhetőleg helyben fogja hagyni a Törvényszék ítéletét. Az uniós jogi aktusok közötti különbségtétel ugyanis éppen a környezetvédő NGO-k esetén válhat fontossá, a 1367/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben foglalt ún. „belső felülvizsgálati eljárás” kapcsán.<sup>48</sup>

## 4.2. Az igazgatási aktusok körének kiterjesztése

Az uniós bíróságokhoz fordulás nehézségein eddig sajnos a 1367/2006/EK rendelet sem tudott változtatni,<sup>49</sup> amely részben épp az Egyezmény 9. cikk (3) bekezdésének a rendelkezéseit volt hivatott átültetni az uniós jogba, egy köztes adminisztratív eljárás bevezetésével. A rendelet a hatálya alá tartozó közösségi (uniós) intézményeket és szerveket az Egyezményhez hasonlóan tág értelemben és funkcionális módon határozta meg; ide tartozik bármely – a Szerződések által vagy annak alapján alapított – közintézmény, szerv, hivatal vagy ügynökség, kivéve ha igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben jár el.<sup>50</sup>

Az Aarhusi Egyezmény 9. cikke nem szűkíti le az aktusok vagy a mulasztások körét az igazgatási jellegűekre, illetve nem írja elő a „környezetvédelmi jogon alapuló” jelleget sem, hanem mindössze a környezetre vonatkozó nemzeti szabályoknak ellentmondó aktusokról és mulasztásokról rendelkezik. A rendelet 2. cikk (1) bekezdés g) pontja értelmében azonban az „igazgatási aktus” a közösségi intézmény vagy szerv által hozott,

---

<sup>46</sup> Lásd az ítélet 44-47. pontjait.

<sup>47</sup> C-583/11. P. sz. eljárás.

<sup>48</sup> Lásd JANS, Jan H.: *On Inuit and Judicial Protection in a Shared Legal Order*. Forrás (2012.09.20.): <http://ssrn.com/abstract=2089983> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2089983>

<sup>49</sup> JANS, Jan H.: Internal Review of EU Environmental Measures. It's True: Baron Van Munchausen Doesn't Exist! Some Remarks on the Application of the So-Called Aarhus Regulation. *Review of European and Administrative Law*, 2010/2, 53-65. p.

<sup>50</sup> A rendelet 2. cikk (2) bekezdése értelmében az igazgatási aktusok és igazgatási mulasztások nem foglalják továbbá magukban az „igazgatási felülvizsgálati szervként” (*administrative review body*) eljáró közösségi intézmény vagy szerv által hozott intézkedéseket vagy mulasztásokat, mely korlátozásnak szintén semmi alapja nincs az Egyezményben; lásd PALLEMAERTS, Marc: Access to Environmental Justice at EU Level – Has the 'Aarhus Regulation' Improved the Situation? In: PALLEMAERTS, Marc (szerk.): *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*. The Avosetta Series (9). Groningen, 2011, Europa Law Publishing, 280-281. p.

egyedi hatállyal, valamint környezetvédelmi jogon alapuló, jogilag kötelező és külső hatással bíró intézkedéseket jelenti, míg ugyanezen bekezdés h) pontja alapján az „igazgatási mulasztás” a közösségi intézmény vagy szerv részéről a g) pontban meghatározott igazgatási aktus elmulasztása.

2012. június 12-én a luxemburgi Törvényszék két olyan döntést is hozott, amelyek alapvetően megváltoztathatják az EU Bíróságának eddigi gyakorlatát:

1. A T-338/08. számú ügyben két holland NGO (egy egyesület és egy alapítvány) kérte a Törvényszéktől a 91/414/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló 396/2005/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet módosító, 149/2008/EK bizottság rendelet felülvizsgálatát a 1367/2006/EK rendelet IV. címére hivatkozva;
2. A T-396/09. számú ügyben két, szintén Hollandiában székhellyel rendelkező alapítvány nyújtott be megsemmisítés iránti kérelmet a 2008/50/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben előírt kötelezettségek tekintetében a Holland Királyságnak 2014. december 31-ig ideiglenes eltérést engedélyező, 2009. április 7-i C(2009) 2560 végleges határozattal szemben.

A Bizottság az első esetben a belső felülvizsgálat iránti kérelmet azzal utasította el, hogy a bizottsági rendelet a teljes Európai Unió vonatkozásában határozza meg a növényvédőszerre vonatkozó szermaradvány-határértékeket, melyek az élelmezési ágazat valamennyi piaci szereplőjére alkalmazandóak. Ezért a hivatkozott rendelet nem tekinthető egyedi intézkedésnek, sem pedig határozatok sorának.<sup>51</sup> A második esetben a Bizottság azért tekintette a környezetvédő NGO-k kérelmét elfogadhatatlannak, mert álláspontja szerint egy tagállamnak címzett határozat nem csak egyedi, hanem általános hatályúnak is minősülhet, ha olyan intézkedések jóváhagyására irányul az irányelv alapján, amelyek általánosan és elvont módon meghatározott személycsoportra vagy személycsoportokra vonatkoznak.<sup>52</sup>

A Törvényszék mindkét eljárásban azt állapította meg, hogy a Bizottság említett aktusai nem tekinthetők egyedi hatályú intézkedéseknek, azaz nem minősülhetnek az 1367/2006 rendelet 2. cikk (1) bekezdés g) pontja értelmében vett igazgatási aktusnak. A Bizottság tehát nem követett el jogsértést, amikor a kérelmeket az 1367/2006/EK rendelet alapján utasította el.

Ezt követően a Törvényszék mindkét ügyben megvizsgálta azt is, hogy az „intézkedésnek” az Aarhusi Egyezmény 9. cikk (3) bekezdésében szereplő fogalmát – amit egyébként maga az Egyezmény nem határoz meg közelebbről – lehet-e korlátozni az 1367/2006/EK rendelet 2. cikk (1) bekezdés g) pontja értelmében vett „igazgatási aktusokra”. A felperesek állítása szerint tehát a rendelet az Egyezmény 9. cikk (3) bekezdésében használt kifejezés („intézkedés”) alatt az „igazgatási aktusokat” érti, amelyeket a rendelet 2. cikk (1) bekezdés g) pontja „egyedi hatályú intézkedéseként”

---

<sup>51</sup> Megjegyzendő, hogy ebben az ügyben a felperesek nem is vitatták a rendelet általános hatályát.

<sup>52</sup> Az EU jogában egy intézkedés akkor tekinthető általános hatályúnak, ha objektíve meghatározott helyzetekre alkalmazandó, valamint általánosan és elvont módon meghatározott személycsoportok felé fejt ki joghatásokat; lásd a T-37/04. sz., Região autónoma dos Açores kontra Tanács ügyben 2008. július 1-jén hozott ítélet [EBHT 2008., II-103. o.] 33. pontját.

határozott meg. Az „igazgatási aktus” fogalma ezért nem foglalhatja magában az általános hatályú intézkedéseket.

Miután az Unió által kötött nemzetközi szerződések kötelezőek az uniós intézményekre is, e szerződések elsőbbséget élveznek a másodlagos uniós jogi aktusokkal szemben.<sup>53</sup> Lényegében tehát az Aarhusi Egyezmény végrehajtása céljából elfogadott uniós rendelet és az Egyezmény összeegyeztethetőségének a kérdése került itt górcső alá.

A Törvényszék mindkét esetben azt állapította meg, hogy a környezetvédelem területén elfogadott jogi aktusok a legtöbb esetben általános hatályú jogi aktusok, ezért az olyan belső felülvizsgálati eljárás, amely csupán egyedi hatályú intézkedésekre vonatkozik, jelentős mértékben korlátozott hatállyal rendelkezik. Egy ilyen megoldás sem az Egyezmény céljára, sem a tárgyára tekintettel nem igazolható. A korlátozáshoz a 9. cikk (3) bekezdésének szövege sem biztosít megfelelő alapot, bár kétségtelenül hagy bizonyos mozgásteret a Részes Felek számára.

Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdését ezért nem lehet úgy értelmezni, hogy az kizárólag az egyedi hatályú intézkedésekre vonatkozzon, ami azt jelenti, hogy az 1367/2006 rendelet 10. cikkének (1) bekezdése nem egyeztethető össze az Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésével. A Bíróság tehát mindezek alapján megsemmisítette a megtámadott határozatokat.

## 5. A bizonytalan jövő

Az Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága (*'Aarhus Convention Compliance Committee' – ACCC*) az EU-val szemben zajló, ACCC/C/2008/32 számú ügyben, 2011 áprilisában nyilvánosságra hozott döntésében megállapította, hogy az EU Bíróságának gyakorlata miatt az Unió nem felel meg az Egyezmény 9. cikk (3) és (4) bekezdéseinek, amennyiben a bírósági eljárásokban az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés hiányosságait nem kompenzálja megfelelő igazgatási felülvizsgálati eljárásokkal.<sup>54</sup>

Az Európai Bizottság 2009 júliusában kérte a Jogkövetési Bizottságot, hogy halassza el a döntéshozatalt addig, amíg a Törvényszék ítélete meg nem születik a T-338/08. számú ügyben.<sup>55</sup> Így utólag visszatekintve a Bizottság valószínűleg sejtette, hogy a Törvényszék várhatóan szakítani fog a környezetvédő szervezeteket kirekesztő, korábbi gyakorlatával.

A Bizottság elnökének véleménye szerint az ítéleteknek nagyon messzemenő következményei lehetnek azon túl, hogy milyen károkat okozott a két ügy az intézmény reputációjának.<sup>56</sup> Az új helyzetet elemző ülésen a biztosok úgy döntöttek – amellett, hogy

---

<sup>53</sup> Lásd a C-311/04. sz., *Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht* ügyben 2006. január 12-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-609. o.] 25. pontját.

<sup>54</sup> Az eljárás során keletkezett iratok letölthetők az alábbi oldalról (2012.09.20.): <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>

<sup>55</sup> PÁNOVICS Attila: *Tágra zárt kapuk: az Európai Unió az Aarhusi Egyezmény Jogkövetési Bizottsága előtt. Európai Jog*, 2012. július, 6. p.

<sup>56</sup> PV(2012)2011 final, 25 July 2012. Forrás (2012.09.20.):

az intézmény berkein belül felül kell vizsgálni a rendeletet –, hogy mindkét említett ítélet ellen fellebbezés kerüljön benyújtásra a Bizottság részéről...<sup>57</sup>

---

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2012/EN/10061-2012-2011-EN-F-0.Pdf>  
<sup>57</sup> (C(2012)5069 AND /2; C(2012)5070 AND /2)

## Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében – Kincs, ami nincs?\*

Raisz Anikó\*

A felszín alatti vizek a nemzetközi jog legújabb szabályozási tárgyai közé tartoznak, így a vonatkozó normarendszer még számos szempontból hiányos. Ám még mielőtt megpróbálhatnánk kezelni a felszín alatti vizekkel kapcsolatos gyakorlati nemzetközi jogi problémákat, mint például a határon átnyúló víztetek esetén az átszivattyúzást vagy a szennyezést, máris megjelentek azok az elméletek, amelyek szerint a felszín alatti vizeknek legalábbis egy részére nem terjed ki az állami szuverenitás, hanem az érintett államoknak azokat – az emberiség közös öröksége elv alapján – az egész emberiség javára kell felhasználniuk, illetve engedniük felhasználni. E még meglehetősen új és kidolgozatlan elméletek tükrében célszerű egy pillantást vetni Magyarország felszín alatti vizeinek helyzetére és az azokra vonatkozó nemzetközi szabályozásra.

Hazánk ugyanis jelentős felszín alatti vízkészletekkel rendelkezik, bár nyilvánvalóan – méreteiből adódóan – meg sem közelítheti a legnagyobb készletek méreteit, melyek Brazília, Oroszország és Kanada<sup>1</sup> alatt helyezkednek el. Mindazonáltal történelmi adottságainknak megfelelően e vízkészletek jelentős részén szomszédos államokkal osztozunk; e tény pedig mind a vizek kinyerése, mind szennyezése kapcsán rendkívüli jelentőséggel bír.

### 1. A felszín alatti vizek dogmatikájának egyes kérdéseiről

A felszín alatti vizek a felszín alatt a kőzetek hézagaiban, repedéseiben, üregeiben helyet foglaló vizeket jelentik, többfajta osztályozásuk lehetséges.<sup>2</sup> A hidrológiai/jogi terminológia azonban nem mutat teljes összhangot, s ez a jövőben még Magyarország szempontjából is rendkívüli jelentőséggel bírhat. A Magyarország által is aláírt nemzetközi szerződésekben használt definíciók kapcsán ugyanezt a problémát fedezhetjük fel. Csak a hazánk szempontjából legfontosabb nemzetközi dokumentumokat áttekintve

---

\* Jelen tanulmány a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. This research was carried out as part of the TAMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 project with support by the European Union, co-financed by the European Social Fund.

\* dr. jur. Raisz Anikó, PhD, DEA, adjunktus, Miskolci Egyetem ÁJK

<sup>1</sup> Kanada ugyanakkor elsősorban inkább a megfagyott (felszíni) vízkészletei miatt áll a legnagyobb vízkészletekkel rendelkező államok listájának élén. Lásd *Managing Water under Uncertainty and Risk*, The United Nations World Water Development Report 4, Vol. 1., UNESCO, 2012 (a továbbiakban: UN World Water Report 2012), 79., 80. p.

<sup>2</sup> Például elhelyezkedés szerint talajvíz/rétegvíz/karsztvíz, talajvizek/parti szűrű vizek/rétegvizek/hasadékvizek, talajnedvesség/talajvíz/rétegvíz/résvíz; vagy akár eredet alapján: csapadékvíz/juvenilis víz/fosszilis víz.

megállapíthatjuk, hogy a Víz Keretirányelv szerint a felszín alatti víz „mindaz a víz, amely a föld felszíne alatt a telített zónában található, és közvetlen kapcsolatban van a talajjal vagy az altalajjal”, azaz alapvetően a rétegvíz. 1992-ben Helsinkiben<sup>3</sup> az UNECE keretében fogadták el a gyakorlatilag a Helsink-i szabályok<sup>4</sup> alapján létrejött, a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló egyezményt, amely definíciója értelmében kiterjed a felszín alatti vizekre, ám néhány kurta megjegyzésen<sup>5</sup> túl részletes szabályokat nem tartalmaz e tekintetben, ráadásul az ún. fosszilis víztartó rétegeket a definíció (1. cikk) értelmében kizárja a hatálya alól. Hasonlóképpen, az ENSZ 1997-es – még hatályba nem lépett – egyezménye a nemzetközi vízfolyások nem navigációs célú használatáról fogalom-meghatározásában mindössze azt tisztázza, hogy hatálya kiterjed a felszín alatti vizekre is, további rendelkezéseket nem tartalmaz.<sup>6</sup> Ezen egyezmény ugyanakkor – amint az többek között a Nemzetközi Bíróság Bős-nagymarosi ítélete nyomán egyértelművé vált<sup>7</sup> – olyan rendelkezéseket foglal magában, amelyeket a nemzetközi közösség szokásjogként ismerhet el a nemzetközi vízjog általános szabályai tekintetében.

Érdemes megemlíteni továbbá a Nemzetközi Jogi Bizottság határon átnyúló víztartó rétegekre vonatkozó, az ENSZ Közgyűlés által az államok számára két- vagy többoldalú viszonyaikban megfontolásra ajánlott<sup>8</sup> egyezménytervezetét is.<sup>9</sup> Az ennek 2. cikkében foglalt fogalom-meghatározás szerint a víztartó réteg „vízáteresztő képességgel rendelkező, vizet tartalmazó olyan földtani képződmény, amelyet alulról egy kevésbé áteresztő réteg határol, valamint a képződmény telített zónájában található víz”. A fogalom tehát – például a Víz Keretirányelvvel ellentétben – együtt kezeli a víztartó rétegeket és az azokban található felszín alatti vizeket.

---

<sup>3</sup> A Helsink-i Egyezmény Magyarország vonatkozásában 1996. október 6-án lépett hatályba, a 130/2000. (VII. 11.) Korm. rendelet hirdette ki, a Szófia-i Egyezmény 1998. október 22-én lépett hatályba, a 74/2000. (V. 31.) Korm. rendelet hirdette ki; mindkettő ékes példája Magyarországon a nemzetközi szerződések kihirdetése tekintetében fennálló áldatlan állapotoknak. Lásd továbbá KOVÁCS Péter: *Jus gentium ante portas vel intra muros*. In: HAJAS Barnabás – SCHANDA Balázs (szerk.): *Formatori Iuris Publici Studia in Honorem Geisae Kilényi Septuagenarii: Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor 70. születésnapjára*. Budapest, 2006, Szent István Társulat, 249-258. p. Az 1997-es ENSZ-egyezményt Magyarország 2000. január 26-i hatállyal fogadta el.

<sup>4</sup> Az ILA (International Law Association, Nemzetközi Jogi Egyesület) 1966-ban alkotta meg a nemzetközi folyók vizeinek használatára vonatkozó Helsink-i szabályokat, e dokumentumot később többször is (pl. Szöul – 1986, Berlin – 2004) kiegészítették.

<sup>5</sup> A fogalom-meghatározások között, az 1. cikk 1. pontjában mindössze annyit mond, hogy határvíznek minősül a felszín alatti víz is. A 3. cikk k) pontja értelmében pedig a felek „további intézkedéseket” tesznek a felszín alatti vizek szennyezés elleni védelmére.

<sup>6</sup> Lásd továbbá ECKSTEIN, Gabriel: *A Hydrogeological Perspective of the Status of Ground Water Resources under the UN Watercourse Convention*. *Columbia Journal of Environmental Law*, 2005/3, 525-564. p.; PINCUS, Nora R.: *Groundwater and International Law: The Need for Specific Regulation*. *University of Denver Water Law Review*, 2008/2, 313-336. p.

<sup>7</sup> Nemzetközi Bíróság (NB), Bős-Nagymaros ügy, Magyarország kontra Szlovákia, 1997. szeptember 25., 85. pont. Lásd továbbá ECKSTEIN, Gabriel: *Application of International Water Law to Transboundary Groundwater Resources, and the Slovak-Hungarian Dispute Over Gabčíkovo-Nagymaros*. *Suffolk Transnational Law Review*, 1995/19, 67. p.

<sup>8</sup> A/RES/63/124 on the Law of Transboundary Aquifers

<sup>9</sup> Az első olyan globális dokumentum, amely a határon átnyúló víztartó rétegek fenntartható kezelése tekintetében ajánlásokat, iránymutatásokat fogalmaz meg.

Az említett példák csak illusztrációk annak kifejezésére, hogy nemcsak a nemzetközi megállapodások érdemi tartalmával, azaz a szabályozás e korai stádiumában a felszín alatti vizek védelmének igen alacsony szintjével állunk szemben, hanem már az alapvető terminológiával, azaz adott esetben az egyes szabályok vagy az egész egyezmény hatályával is gondok lehetnek. E problémák kiterjesztő értelmezéssel az esetek egy részében megoldhatók, ám egy konkrét jogvitában ez már nyilvánvalóan nem lesz elegendő, hiszen az esetleges felelősség alóli kibújás során egy állam sem hezitál majd ehhez az eszközhöz folyamodni (azaz a tárgyi hatály hiányára hivatkozni). Egy ilyen kockázatot beépíteni az alakuló nemzetközi rendszerbe jogi, és különösen igazságszolgáltatási szempontból semmiképpen nem szerencsés.<sup>10</sup>

Amennyiben röviden vázolni kívánjuk, Magyarország milyen jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik a felszín alatti vizek tekintetében, alapvetően a nemzetközi jog általános szabályai, a nemzetközi környezetjog szabályai és a felszín alatti vizek speciális szabályai nyújtanak majd segítséget. Jelen tanulmány keretei között mindössze ez utóbbiak áttekintésére van lehetőség, utalva az első két szabálycsoport legfontosabb vonatkozó normáira is. Magyarország számára mind a mennyiségi, mind a minőségi kérdések relevánsak; így a szabályozást mindkét szempontból meg kell vizsgálni.<sup>11</sup> Ritkán van azonban lehetőség a konkrét normák éles kettéválasztására: a jelen szabályozási szakaszban az előírások többsége olyan általános megfogalmazással rendelkezik, amely ezt a dogmatikailag nemcsak logikus, de célszerű lépést nem engedi meg.

## 2. A Magyarországra vonatkozó, a felszín alatti vizekkel kapcsolatos szabályozás

A nemzetközi jog általános jogforrási rendszerének logikáját követve mindenekelőtt hazánk vonatkozó nemzetközi szerződéseit kell áttekintenünk, ideértve a multi-, pluri- és bilaterális megállapodásokat is. Kifejezetten a felszín alatti vizek tekintetében hatályos multilaterális egyezményrel nem rendelkezünk, a fent már említett 2008-as nemzetközi jogi bizottsági tervezet – a Közgyűlés reakciójából ítélve – valószínűleg sosem éri el ezt a státuszt.<sup>12</sup> A felszín alatti vizek vonatkozásában így górcső alá kell vennünk azon plurilaterális egyezményeket is, amelyek nem kizárólag a felszín alatti vizekre vonatkoznak, ám azokat is magukban foglalják (lásd a fenti terminológiai elhatárolásokat). E körben az elkövetkezőkben a Helsinki és a Szófia Egyezményekre térünk ki.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Bővebben lásd RAISZ Anikó: A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás, *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX/2, 2012, Miskolc University Press, 371-382. p.

<sup>11</sup> A magyar helyzet vonatkozásában lásd SZÜCS Péter: Hidrogeológia a Kárpát-medencében – hogyan tovább? *Magyar Tudomány*, 2012/5, 554-565. p.

<sup>12</sup> A tervezet szövege ugyanakkor – ha kritikusan szemléljük – valójában nem is hoz olyan érdemi változást, amely ezt feltétlenül indokoltá tenné, vagy amely a jelenlegi helyzethez képest jelentős előrelépést jelentene. Bővebben lásd RAISZ: A felszín alatti vizek... 379. p.

<sup>13</sup> Meg kell említeni ugyanakkor, hogy más egyezmények illetve kötőerővel nem rendelkező dokumentumok is hozzátartoznak a teljes képhez, csakúgy, mint a kialakult szokásjogi normák – jelen tanulmány keretei között azonban ezek ismertetésére nem kerülhet sor.

A Helsinki Egyezmény alapján például rendkívül érdekes és konkrét jogvitában nehéz, gyakorlati problémák merülhetnek fel az információvédelem témakörében, amely alapvetően az ipari és kereskedelmi titkok, a szellemi tulajdon, illetve a nemzetbiztonság kapcsán vezethetnek a határon átnyúló együttműködés jelentős korlátozásához. Ugyanakkor a legnagyobb hiányosság – no nem a politikai realitásokat tekintve, hanem objektíve – mégiscsak az, hogy a felelősségről és kártérítési kötelezettségről szóló 7. cikk azt a meglehetősen szerénynek nevezhető fordulatot tartalmazza, miszerint a „Felek támogatják a felelősség és a kártérítési kötelezettség tárgykörébe tartozó szabályok, követelmények és eljárások kidolgozására irányuló megfelelő nemzetközi erőfeszítéseket”. E mai szemmel semmitmondó megfogalmazás természetesen nagy előrelépésnek számított az 1990-es évek elején, de bátran kijelenthetjük: gyakorlati jelentőségben nem sokat tett hozzá a fejlődő nemzetközi joghoz. A Helsinki Egyezmény pozitívumának tekinthető ugyanakkor az I. mellékletben a legjobb elérhető technológia kifejezés tisztázása, illetve a III. mellékletben – ám inkább szimbolikus jelentőséggel – a felszín alatti vízkészletek mint „érzékeny és különlegesen védendő vizek” megjelölése (III. melléklet d) pont).

Annyit megállapíthatunk, hogy a két kardinális kérdésből – mennyiség és minőség – a Helsinki Egyezmény alapvetően ez utóbbival foglalkozik, bár egyes rendelkezések – például az állapotfelmérés – értelmezhetők úgy is, hogy akár a mennyiségi kérdésekre is vonatkozhatnak, különös tekintettel a rendelkezések megengedő megfogalmazására (azaz hogy tényleges, kézzel fogható kötelezettségeket nem keletkeztetnek).

A vitarendezés kapcsán a tárgyalást javasolja, avagy azt, hogy egyéb olyan módot „kell keresni, amely az érintett Felek számára a vitás kérdések rendezésére elfogadható” (22. cikk). A vitában részes felek mindegyikének beleegyezése esetén pedig a Nemzetközi Bíróság vagy választottbírószakállomány alkalmazását irányozza elő.<sup>14</sup> A nemzetközi vízjog és nemzetközi környezetjog két évtizeddel ezelőtti állapotában e vitarendezési klauzula valójában egyáltalán nem volt rossz megoldás, ám ha kicsit távolabbról nézzük, bizony semmi újat nem tett hozzá a részben közel évszázados múltira visszatekintő nemzetközi vitarendezési szabályokhoz. A Helsinki Egyezmény 22. cikke nélkül, pusztán a nem bírói illetve a bírói vitarendezésre vonatkozó nemzetközi szabályrendszer alapján az államok ugyanerre az eredményre juthattak volna. Ráadásul a Helsinki Egyezmény lényegi szabályainak ismeretében nehéz megvonni azon ügyek körét, ahol valójában érdemi jogvitára kerülhet sor a nemzetközi igazságszolgáltatási fórumok előtt az egyezmény alapján: esetleg a segítségnyújtás elmulasztása vagy a tájékoztatás elmaradása (14-15. cikk) adhat ilyenre okot;<sup>15</sup> ám e körben is igen bizonytalan a felelősségi kérdések

---

<sup>14</sup> Bilaterális egyezményeink kapcsán látni fogjuk majd annak jelentőségét, hogy a két- vagy többoldalú megállapodásokra vonatkozóan hasznos iránymutatást tartalmaz a 9. cikk is; más kérdés, hogy a gyakorlati megvalósulás során – azaz a később kötött ilyen egyezményekben – ezt mennyire vették figyelembe.

<sup>15</sup> Ami Magyarország közelmúltja kapcsán e tekintetben jelentőséggel bírhat, az például a tiszai ciánszennyezés (Románia 1995 óta részese a Helsinki Egyezménynek. További részletekért lásd *The Cyanide Spill at Baia Mare, Romania – Before, During and After*. Forrás (2012.09.19.): <http://archive.rec.org/REC/Publications/CyanideSpill/ENG/Cyanide.pdf>), ahol a tájékoztatási kötelezettségnek a román fél csak késve tett eleget, avagy a vörösiszap-katasztrófa, ahol Magyarországot terhelte ilyen kötelezettség (és ennek eleget is tett; lásd továbbá A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának állásfoglalását az Ajkai Timföldgyár területén bekövetkezett



rendezése. A IV. melléklet a választottbíráskodással kapcsolatban igen kidolgozott és hatékony, jól alkalmazható szabályokat tartalmaz (lásd például a döntésre nyitva álló öt hónapos határidőt, a költségre vonatkozó szabályokat, avagy az ideiglenes intézkedések lehetőségét); a kardinális kérdés azonban a vita indulása, azaz hogy egyáltalán beleegyeztek-e az államok a vita választottbírótság elé utalásába.

A Helsinkai Egyezményhez fűzött, az ipari baleseteknek a határon átnyúló vizekre gyakorolt, határon átnyúló hatások által okozott károkért való polgári felelősségről és jóvátételről szóló 2003-as jegyzőkönyv<sup>16</sup> célja nem kevesebb, mint hogy a felelősség és jóvátétel tekintetében átfogó rendszert építsen ki. A jegyzőkönyvet még az Európai Bizottság is megfontolásra ajánlotta 2003-ban az uniós szervek számára, hiszen 24 UNECE (többsége uniós) tagállam aláírta a szerződést. Hogy az uniós szerveken belül e kezdeményezés elakadt, annak nyilvánvaló oka abban rejlik, hogy mindössze egyetlen állam ratifikálta a jegyzőkönyvet (s így az belátható időn belül nem is fog hatályba lépni); ez pedig hazánk volt, még 2004-ben. A nemzetközi szerződési jognak az ún. ünnepélyes formában kötött nemzetközi szerződések aláírásához fűződő joghatásokra vonatkozó szabályaira tekintettel (a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 18. cikke) az államok ratifikáció hiányában sem tehetnek a szerződés tárgyába és céljába ütközőt (amíg nyilvánvalóvá nem válik a szerződésből való kilépésre vonatkozó szándékuk). Ám ez alapján a jegyzőkönyv rendkívül hatékony felelősségi és jóvátételi szabályai mégsem kényszeríthetők ki; ennek megfelelően e tanulmány keretei között is csak fél-utópisztikus álomként említhetjük legfőbb szabályait.<sup>17</sup> Éppen hazai tragédiánk, a vörösiszap-

---

vörösiszap katasztrófa építésiügyi jogi és hatósági háttere vonatkozásában, JNO-619/2010, 2011. április 7.). Ám e példák mindössze szemléltetésképpen állnak itt, hiszen a felszín alatti vizek szennyezése az említett ipari katasztrófák kapcsán másodlagosan következett be határon átnyúló vonatkozásban (azaz a folyóban megjelenő szennyeződés szivároghatott át a felszín alatti vizekbe, különösen a parti szűrési vizekbe).

<sup>16</sup> A jegyzőkönyv egyúttal az UNECE keretében kötött ipari baleset-egyezményt is kiegészíti.

<sup>17</sup> A középpontba az üzemeltető felelősségét helyezi, a szennyező fizet elvnek megfelelően. Ebben a tekintetben kell értékelni a 4. cikk 2.c) pontját, amely az üzemeltetőt kimenti a felelősség alól, amennyiben a kár kizárólag olyan intézkedésnek volt köszönhető, amelyet az adott állam kötelezően írt elő az üzemeltető számára. További könnyebbséget jelent az érintett társaságok számára, hogy a pénzügyi jóvátétel tekintetében felső korlátokat állít fel a jegyzőkönyv. Környezetvédelmi szempontból ez természetesen nem feltétlenül a legszerencsésebb, hiszen az okozott károk (akár csak a kármentesítés is) adott esetben jóval meghaladhatják a rögzített értéket, akár az érintett társaság összvagyonát is, viszont a jegyzőkönyv különböző pénzügyi biztosítékokat ír elő a helyzet kezelésére (például biztosítás kötését, csődhelyzet esetére is, illetve állami vállalatok esetén ún. önbiztosítási nyilatkozatra is lehetőséget nyújt). Ez a megoldás nyilvánvalóan a realitásokat vette (volna) figyelembe, azaz a környezetvédelmi/társadalmi érdekeket a valós helyzethez kívánta igazítani azért, hogy nem helyez kilátásba automatikusan felszámoló eredményező pénzügyi terhet még egy nagyobb katasztrófa esetére sem (11. cikk 1. pont). E megoldás azonban mindössze annyira volt elegendő, hogy két tucat állam aláírja a jegyzőkönyvet; ezután már a hazai/nemzetközi lobbij győzött, s a ratifikáció (s így a valós kötelezettségvállalás) annak rendje s módja szerint elmaradt (A jegyzőkönyvről bővebben lásd BRUHÁCS János: A 2003. évi kijeji jegyzőkönyv: redivivus vagy innováció. *Jogtudományi Közöny*, 2005/3, 83-93. p.). A 12. cikk az államok felelősségére tér rá, ám mindössze az államok nemzetközi jog alapján fennálló felelősségére utal (Vö. az államok nemzetközi felelőssége tekintetében összeállított ún. Crawford-tervezet (Nemzetközi Jogi Bizottság, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001)), amely nemzetközi környezetvédelemmel kapcsolatos ügyekben nem teljesen

katasztrófa világított rá arra, hogy mivel is kerülhet szembe az állam: a teljes kármentesítés összegét nem terhelheti a vállalatra, mert akkor annak csődjével adott esetben több ezer fő munkanélkülit produkál, amelynek eltartása feltétlenül az érintett társadalom gondja lesz. A felelősség érvényesítése azonban nem merülhet ki esetleges biztosítási összegek felhasználásában, hogy aztán minden menjen tovább a régi mederben; a magyar vörösiszap-példán látszik, hogy ez mennyire nehézkes.<sup>18</sup>

Szintén nem kizárólag a felszín alatti vizek tekintetében, hanem bizonyos folyókkal kapcsolatos nemzetközi szabályozást tartalmaz a Szófiai Egyezmény,<sup>19</sup> amely a Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről szól. Preambulumában utal mind a fent már említett Helsinkii Egyezményre, mind a Fekete-tenger szennyezés elleni védelméről szóló, 1992. április 21-i egyezményre. Már a fogalom-meghatározásokból kiderül, hogy – előremutató módon – ún. holisztikus megközelítést alkalmaz, s ez ott érhető a legjobban tetten, hogy a teljes hidrológiai vízgyűjtő területet veszi alapul; igaz, ún. Dunai államnak csak azt tekinti, amelyik az ilyen hidrológiai vízgyűjtőből legalább 2000 km<sup>2</sup>-nyi területtel rendelkezik. A vízmennyiség szempontjából különösen jelentős az a tény, hogy a Szófiai Egyezmény 3. cikke (2) bekezdésének c) pontja értelmében a vízkivételre is vonatkozik; ez Magyarország felszín alatti vizeinek tekintetében különösen fontos lehet.

Külön említi például a szennyező fizet,<sup>20</sup> az elővigyázatosság vagy az elérhető legjobb technika elvét, illetve a felszín alatti vizek mint ivóvízbázisok megóvására teendő intézkedéseket, a szennyezések elleni védekezést. Vitarendezési mechanizmusa hasonlít a Helsinkii Egyezményére: a Nemzetközi Bíróság illetve választottbírószám szolgálhat végső fórumként. Az egyezmény nagyban épít a szerződő államok együttműködésére és kétoldalú megállapodásaira, ezt majd magyar vonatkozásban is tetten érhetjük a bilaterális egyezmények kapcsán.

---

zökkenőmentes. E tekintetben érdemes utalni a Nemzetközi Bíróság vonatkozó gyakorlatára, amelyben az elkövetkező évek – tekintettel a négy folyamatban lévő ügyre (NB, Légi gyomirtószer-permetezés, Ecuador kontra Kolumbia, 2008. április 1. (kereset), Antarktisz biánavadászat, Ausztrália kontra Japán, végzés, 2010. július 13., A határonában Nicaragua által kifejtett egyes tevékenységek ügye, Costa Rica kontra Nicaragua, 2010. november 19. (kereset), A San Juan folyó mentén történő útépités ügye, Nicaragua kontra Costa Rica, 2011. december 22. (kereset)) – sorsdöntőek lesznek, annál inkább, mivel a Bős-Nagymaros ügyben a Nemzetközi Bíróság ugyan nem használta ki teljesen a nyitva álló lehetőségeket a nemzetközi környezetvédelmi szabályok alkalmazása tekintetében, ám sokkal előremutatóbb volt, mint az Uruguay-folyó ügyében hozott ítéletben (NB, Bős-Nagymaros ügy, Magyarország kontra Szlovákia, 1997. szeptember 25., illetve Uruguay folyói papírgyár ügye, Argentína kontra Uruguay, 2010. április 20.).

<sup>18</sup> A kapcsolódó uniós biztosítékrendszer kiépítéséről lásd VARGA Judit – VÁSÁRHELYI Gábor: Concept for a European Industrial Disaster Risk Sharing Facility – A lesson learned from the Hungarian red sludge disaster. In: RAISZ Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*. Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, m.a.

<sup>19</sup> Szófia, 1994. június 29.

<sup>20</sup> Lásd továbbá CSAK Csilla: Gondolatok a „szennyező fizet” elvének alkalmazási problémáiról. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011. különszám, 31-45. p.

### 3. Magyarország kétoldalú vízügyi megállapodásai

Az elkövetkezőkben Magyarország kétoldalú megállapodásait is célszerű röviden áttekinteni a tekintetben, hogy a felszín alatti vizek vonatkozásában milyen rendelkezéseket tartalmaznak.<sup>21</sup>

A legelső kétoldalú megállapodás a mai Szerbiával (Jugoszláviával) kötött még 1955-ben.<sup>22</sup> Az egyezmény a határt képező, a határ által átmetszett vízfolyásokkal és vízrendszerekkel kapcsolatos vízgazdálkodási kérdések tárgyában született. Habár a kor nemzetközi joga környezetvédelmi tekintetben igencsak kezdetleges fejlődési fázisban volt, a vízügyi megállapodások tekintetében a térség államai nemzetközi kitekintésben is élen jártak.<sup>23</sup> Már maga a kérdés nemzetközi szerződésben történő tisztázása is példaértékűnek számított a maga korában – az más kérdés, hogy ma már jóval disztintíváltabb szabályokra is szükség lenne. Az 1. cikk 3. pontja értelmében az egyezmény a „földalatti” vízrendszerekre is vonatkozik, és mind vízminőségi, mind vízmennyiségi kérdésekre kiterjed, külön nevesíti részterületként a talajvizet illetve a vízszennyezés elleni védelmet. A két állam – a 2. cikkben – kötelezettséget vállalt arra, hogy „jó karban” tartják az érintett vízrendszereket, illetve hogy egyetértésben változtatják csak meg a határon átnyúló vízrendszerek vízgazdálkodási viszonyait. A 8. cikkben – korát jócskán meghaladva<sup>24</sup> – a szerződés arra is kötelezi a feleket, hogy a vízrendszereket fenyegető veszélyekről egymást a „lehető leggyorsabb módon” értesítsék. A vitarendezés tekintetében azonban a klasszikus nemzetközi jogi eszközökön felül más megoldást nem kínál fel az egyezmény.<sup>25</sup>

Ausztriával 1956-ban írtunk alá szerződést a határvidék vízgazdálkodási kérdéseiről.<sup>26</sup> Már a preambulumból kitűnik, hogy a jugoszláv megállapodáshoz képest jóval szűkebb tárgyi hatállyal rendelkezik – a vízgazdálkodásból „különösképpen a határvidék vizein a vízmunkák tervezését, kivitelezését, ideértve azok fenntartását” érinti; a felszín alatti vizekről pedig nem esik szó. Amennyiben kiterjesztően értelmezzük a szerződést, a felszín alatti vizek akkor is csak – az 1. cikk 1.b) pontja értelmében – a határ melletti hat

---

<sup>21</sup> A felsoroltakon kívül további egyezmények is tartalmazhatnak a kétoldalú vízügyi kapcsolatokra vonatkozó általános rendelkezéseket, ám ezek lényegi változtatást nem eszközölnek a vízügyi megállapodások kifejtett rendszerében.

<sup>22</sup> A Magyar Népköztársaság és a Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság Kormánya között a vízgazdálkodási kérdések tárgyában kötött egyezmény, Belgrád, 1955. augusztus 8.

<sup>23</sup> Lásd KISS, Alexandre – SHELTON, Dinah: *International Environmental Law*. Ardsley, NY, 2004, UNEP, Transnational Publishers, 26. p. Különösen a jugoszláv aktivitás figyelhető meg; az említett szerződésben erre az is utalhat, hogy az ő meghatalmazottjuk nem nagykövet, hanem vízügyi szakember, mérnök volt.

<sup>24</sup> Az ilyen tájékoztatási kötelezettség csak jóval később jelentkezett a nemzetközi környezetvédelmi jogban, igaz, annak egyik legelfogadottabb szabályává vált. Lásd KISS – SHELTON 2004, 33. p.

<sup>25</sup> Az ún. Vízgazdálkodási illetve Egyeztető Bizottságok sikertelensége esetén a kormányokra hull vissza a vita megoldása. Sem választottbíróságokról, sem a Nemzetközi Bírósrágról nincs szó, utóbbi világosan érthető, ha tekintetbe vesszük, hogy az egyezmény aláírásakor (1955 augusztusa) Magyarország még nem volt az ENSZ tagja.

<sup>26</sup> A Magyar Népköztársaság és az Osztrák Köztársaság között a határvidék vízgazdálkodási kérdéseinek szabályozása tárgyában kötött egyezmény, Bécs, 1956. április 9. 1959-ben erősítettük meg, kihirdette az 1959. évi 32. tvr.

km-es sávban relevánsak, illetve például olyan felszín alatti vizeket kitermelő berendezések esetében, amelyek e sávon belül találhatóak (1. cikk 2. pont). A felszín alatti vizek kapcsán igazán használható szabályrendszerrel ezen egyezmény tekintetében tehát nem beszélhetünk, annak ellenére, hogy a felek kötelezettségei tekintetében erősen fogalmaz: például a másik fél hozzájárulásához köti a vízügyi viszonyokat hátrányosan befolyásoló intézkedések megtételét (2. cikk (1) bekezdés), illetve a vízhozam tekintetében is konkrét rendelkezést tartalmaz (2. cikk (6) bekezdés). A szennyezések tekintetében mindössze egy „törekvés” szerepel a szennyvíztisztítások vonatkozásában

A szűk tárgyi hatályt valamelyest oldja az az eredménykötelezettséget nem, de legalább eljárási garanciát tartalmazó szakasz, miszerint a határvizeken kívül eső szakaszokra tervezett intézkedéseket a szerződés alapján létrehozott Bizottságban még a vízjogi engedélyezési eljárás lefolytatása előtt megtárgyalják (2. cikk (4) bekezdés). Olyan beruházások tehát, amelyek a szomszéd ország vizeinek állapotára kihatással lehetnek, ezen előzetes egyeztetési kötelezettség alá esnek – s nyilvánvalóan ide tartozik a Kelet-Ausztriába telepített számos környezetszennyező üzem esete is. Az már más kérdés, hogy az előírt hagyományos vitarendezési keretek között ezen eljárási kötelezettség megsértése miatt eljárást nem indít Magyarország, az összes körülmény mérlegelése nyomán – a víz szerepének felértékelődése, s esetleg az állami vízmegőrzési kötelezettségek erősödése<sup>27</sup> azonban akár már a közeljövőben is változtathat e helyzeten.

A Csehszlovákiával 1976-ban aláírt vonatkozó megállapodás<sup>28</sup> – amelynek egyes szakaszaira egyébként sikertelenül hivatkozott Magyarország a bős-nagymarosi perben<sup>29</sup> – külön kitér a felszín alatti vizekre, ám a gyakorlati szempontból kissé nehézkes meghatározás értelmében azoknak az „államhatár által metszett szelvényére” vonatkozik (1. cikk). Ugyanakkor a tárgyi hatály kiemeli a felszín alatti vizek szennyezés elleni védelmét, de a vízgazdálkodási kérdéseket is magában foglalja. Mindennek alapját az ún. „közös megállapított vízviszonyok képezik”, amelyek kedvezőtlen befolyásolása például kölcsönös egyetértés nélkül nem lehetséges a 3. cikk 1.a) pontja értelmében. Kiolvasható a megállapodásból egyrészt a mindenkori természetes vízmennyiség felére vonatkozó jogosultság, másrészt a szennyezések kapcsán kötelezettségként jelenik meg – a kor szellemét egyébiránt mintegy megelőzve – a tájékoztatási kötelezettség, valamint intézkedési kötelezettség a szennyezés okának megszüntetésére és ismétlődésének megakadályozására (3., 11. cikkek). A vitarendezés tekintetében forradalmi szabályokat nem tartalmaz – a magyar-jugoszláv megállapodáshoz hasonlóan a két állam kormányára, s így gyakorlatilag a klasszikus nemzetközi jogi vitarendezési mechanizmusokra bízva az esetlegesen felmerülő viták rendezését.

---

<sup>27</sup> Lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*. Miskolc, Miskolci Egyetem, m.a.

<sup>28</sup> A Magyar Népköztársaság Kormánya és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság Kormánya között a határvizek vízgazdálkodási kérdéseinek szabályozásáról kötött egyezmény, Budapest, 1976. május 31. Kihirdette az 55/1978. (XII.10.) MT rendelet. Ezt 1999-ben kiegészítette egy új megállapodás, amelyet már csak az érintett utódállammal, Szlovákiával kötöttünk meg (a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a környezetvédelem és természetvédelem terén való együttműködésről szóló egyezmény, Pozsony, 1999. február 12. Jóváhagyta a 2093/1999. (V.5.) Korm. határozat.). Ez azonban semmiféle újdonságot nem hozott, csak általános szabályokat rögzített.

<sup>29</sup> Lásd SZILÁGYI János Ede: Vizeink védelme a kétoldalú nemzetközi megállapodások tükrében. In: RAISZ 2012, m.a.

Horvátországgal 1994-ben írt alá megállapodást Magyarország.<sup>30</sup> Ez már egyértelműen lefedi a releváns határon átnyúló felszín alatti vízrendszereket is. Az egyezmény értelmében az ezeket befolyásoló intézkedéseket „egyértelműben” végzik, ezenfelül a tájékoztatási kötelezettség illetve lehetőség is megjelenik (7., 8. cikkek). A vitarendezés tekintetében azonban már szembeötlő, hogy a felek – ahogy azt a preambulumban is említik – a szerződést más nemzetközi egyezmények rendszerében képzik el; az esetleges viták rendezésében ugyanis a Helsinki Egyezmény intézményeit (nemzetközi bíróság<sup>31</sup> vagy választottbírói út) hívják segítségül.

Ukrajnával 1997-ben született megállapodás.<sup>32</sup> Ez szintén a nemzetközi rendszerbe – jelen esetben a Szófia illetve a Helsinki Egyezményhez – illeszkedve szabályozza a vízügyi kérdéseket, külön kiemelve hatálya kapcsán a határ által metszett felszín alatti vizeket. Megjelenik benne a károkozás tilalma, a tájékoztatási kötelezettség, még a szennyező fizet elve is (1., 2., 4. cikkek). Jelen tanulmány központi témája kapcsán külön érdekes az a kitétel, miszerint a „Szerződő Felek közös megegyezés nélkül nem bíznak meg a határvizeken megvalósuló vízgazdálkodási tervezési és kivitelezési munkák végrehajtásával harmadik Felet” (7. cikk 4. pont)... A vitarendezés tekintetében ezen egyezmény is a Helsinki Egyezményre utal vissza, ám csak annak választottbírói vitarendezési módozatára.

Szlovéniával 1994-ben írtunk alá vízgazdálkodási megállapodást,<sup>33</sup> ám azt csak 2001-ben hirdettük ki. A fent említettekhez hasonlóan a nemzetközi szerződésrendszerbe (Helsinki, Szófia) illeszkedő, átfogó egyezményről van szó, amely néhol szövegében is megegyezik különösen a horvát-magyar megállapodással.

Romániával 2003-ban került sor ilyen megállapodás megkötésére.<sup>34</sup> Ez az egyezmény már a Helsinki és Szófia Egyezményeken kívül az uniós jogra is utal. Nemcsak kifejezetten említi a felszín alatti vizeket, hanem a fogalom-meghatározások között is figyelmet szentel azoknak. Olyan fogalmak is beleépültek, mint az „ökológiai vízigény”, az elérhető legjobb technika vagy a fenntartható használat elve. Amellett, hogy az összes kétoldalú megállapodásunk közül ez foglalkozik legrészletesebben a felszín alatti vizekkel, mégis megállapíthatjuk, hogy igazán kemény kötelezettségeket nem tartalmaz, akkor sem, ha

---

<sup>30</sup> A Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a vízgazdálkodási együttműködés kérdéseiről aláírt egyezmény, Pécs, 1994. július 10. Kihirdette a 127/1996. (VII.25.) Korm. rendelet.

<sup>31</sup> Ezen úthoz külön elfogadás szükséges, hiszen Horvátország nem rendelkezik állandó elismerési nyilatkozattal a Nemzetközi Bíróság előtt.

<sup>32</sup> A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a határvizekkel kapcsolatos vízgazdálkodási kérdésekről aláírt egyezmény, Budapest, 1997. november 11. Kihirdette a 117/1999. (VIII.6.) Korm. rendelet.

<sup>33</sup> A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között a vízgazdálkodási kérdések tárgyában aláírt egyezmény, Ljubljana, 1994. október 21. Kihirdette a 41/2001. (III.14.) Korm. rendelet.

<sup>34</sup> A Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a határvizek védelme és fenntartható hasznosítása céljából folytatandó együttműködésről szóló egyezmény, Budapest, 2003. szeptember 15. Kihirdette a 196/2004. (VI.21.) Korm. rendelet. A korábbi, a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Román Szocialista Köztársaság Kormánya között a határt alkotó és a határ által átmetszett vizekkel kapcsolatos vízügyi kérdések szabályozásáról Bukarestben, 1986. évi június hó 25. napján kötött egyezményt váltotta fel.

legalább a „szennyező fizet” elvét kimondja. A vitarendezés tekintetében a Szófia Egyezményre utal vissza. Bármilyen előremutatóak is az utóbbi egyezményekben említett passzusok, nem feledkezhetünk el az ezekhez kapcsolódó gyakorlati nehézségekről – például arról, hogy a Szófia Egyezmény 24. cikke által a vitarendezés igénybevételéhez megkövetelt elfogadó nyilatkozatok nem állnak rendelkezésre, illetve hogy az „együttműködnek”, „törekednek arra, hogy”, stb. kifejezések nem nyújtanak kellő biztosítékot a jövőben jelentkező problémák megoldására; s akkor még nem is szóltunk a fent említett terminológiai problémákról, amelyeket e kétoldalú egyezmények meg sem kísérelnek feloldani.<sup>35</sup> Ugyanakkor arra is érdemes felhívni a figyelmet, hogy hiányosságai ellenére a Duna vízgyűjtőjének államai között – globális összehasonlításban – jelentős előrelépésnek tekinthető a felszín alatti vizek védelmére tett bi- illetve multilaterális intézkedések sora. A jelen tanulmány kulcskérdésében pedig érdekeink – legalábbis szomszédjainkkal – akár szorosan össze is kapcsolódhatnak.

#### 4. Az emberiség közös öröksége... vagy mégsem?

E kulcskérdés pedig nem más, mint hogy mi lesz a sorsa a felszín alatti vizek egy része tekintetében felmerült új elméleteknek. Az emberiség közös öröksége elméletének újszerű megjelenése ez, amely – szerencsére – még a kidolgozás fázisában van, így jobban alakítható az elfogadott standardokhoz.

Az emberiség közös öröksége elmélete<sup>36</sup> alapvetően a *res communis omnium usus* elvét váltotta fel, alapvetően kedvezőbb pozíciót biztosítva a kisebb gazdasági potenciállal rendelkező államok számára. A *res communis* elv alapján ugyanis e „közös használat” annyit jelentett, hogy például az adott tengerrész ásványkincseit a jobb érdekérvényesítő képességgel rendelkező állam tudja kiaknázni – további gazdasági nyereségre téve szert. Az emberiség közös öröksége elv vagy nem akadályozza meg a kiaknázást, ám a méltányosság elve alapján a kitermelésből nem részesülők számára is kompenzációt biztosít; vagy alapvetően e térségek eredeti állapotban történő megőrzésére ad lehetőséget. Legelfogadottabb megjelenési területei a tengerjog és a világűrjog, ám más térségek kapcsán is felmerült már ez vagy hasonló fogalmak bevezetése.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> A nehézségek sorában célszerű legalább utalni az Európai Unióra is, amely tagállamaitól elvárja, hogy vitáikat az ő keretei között rendezzék (lojalitás elve), s adott esetben más környezetvédelmi szabályok alkalmazása így háttérbe szorulhat. Lásd például a MOX-üzem ügyének kálváriáját, amelynek kapcsán mindössze Írországot marasztalták el, mert az Európai Bíróságon kívül más nemzetközi fórumokhoz (Állandó Választottbíróóság, Nemzetközi Tengerjogi Bíróság) fordult (Európai Bíróság, C-459/03. sz., Európai Bizottság kontra Írország ügyben 2006. május 30-án hozott ítélet), az eredeti kérdés (az Ír-tenger radioaktív hulladékkal történő szennyezése) azonban elsikkadt; bővebben lásd SZABÓ Marcel: A Mox Plant ügy: út az eurosovinizmus felé? *Európai jog*, 2010/2, 18-28. p.

<sup>36</sup> Bővebben lásd TRINDADE, Antônio Augusto Cançado: *International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium*. Leiden, Boston, 2010, Martinus Nijhoff Publishers, 339-340., 344-352. p.; KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, 2006, Osiris, 580., 615-618., 622. p.

<sup>37</sup> Lásd CSATLÓS Erzsébet: *Az Arktisz nemzetközi jogi helyzete*. PhD értekezés, Szegedi Tudományegyetem, 2011, 246-248. p.

A legújabb terület maga a felszín alatti vizek kérdése. A tanulmány elején már jeleztük a kapcsolódó terminológiai problémákat, ezen elmélet csak kiemeli a kérdés tisztázásának jelentőségét. A legújabb elméletek szerint a felszín alatti vizek egy részét, az ún. „fosszilis”<sup>38</sup> vagy nem megújuló vizeket ki kellene vonni az állami szuverenitás alól,<sup>39</sup> azaz felborítani a klasszikus államhatárra vonatkozó szabályozást, amelynek értelmében az a Kármán-vonalig illetve a Föld középpontjáig tart, három dimenzióban jelölve ki az államterületet. Ez a (szabálytalan) kúp-alakzat szenvedne csorbát az új elméletek szerint.

Önmagában a kérdés felvetése még nem válthatna ki heves tiltakozást, hiszen az emberi szolidaritás alapján érdemes lehet a probléma megvitatása. Az ellenérzések nyilvánvalóan két tényből származnak: az egyik, hogy ezen elméletek olyan térségekből indultak el, ahol a fosszilis vizeket az utóbbi évtizedekben szinte teljesen kitermelték, ennek gazdasági hasznaival és környezetkárosításával együtt. A másik, hogy ugyanezen elméletgazdák jelentős fosszilis energiával rendelkeznek, ám az eddig kidolgozott elmélet értelmében a fosszilis víz nem keverendő össze a fosszilis energiával: míg előbbi létfontosságú, utóbbi nélkül lehet élni, tehát az utóbbival rendelkező államok nem kötelesek azt megosztani a többiekkel, hanem szedhetik hasznait, hiszen az a klasszikus államhatár-felfogás értelmében őket illeti; az előbbivel rendelkezők azonban nemsokára azt bocsássák a többiek rendelkezésére... Mindenfajta részletes magyarázat nélkül érzékelhető a logikai bukfc az elméletben, különösen ha azt is megemlítyük, hogy a fosszilis vizeik kiaknázásának objektív végső határán álló államok általában ugyanazok, amelyek a fosszilis energiából a legnagyobb mértékben részesednek, és amelyek ezen elméleteket támogatják – persze nem azonnali, hanem későbbi megvalósítással, amelynek időpontját saját vízkészleteik teljes kimerüléséhez igazítják majd.

Természetesen a víz jogi természete nem a XXI. században merült fel először kérdésként. Különböző kitermelési jogosítványok kapcsán már a múlt század közepe táján is heves jogviták középpontjában állt a kérdés: ásványkincsnek nevezhető-e a víz?<sup>40</sup> Végleges és egyértelmű válasz ugyan nem született, de inkább az ásványkincsektől elkülönülten kezelik a vizeket. Talán az sem véletlen, hogy bár a Nemzetközi Jogi Bizottság kodifikációs munkájában eredetileg közös projektben szerepelt a fosszilis energia és a felszín alatti vizek kérdése, ám az előbbit hamar leválasztották; mindmáig nem készült e témában tervezet...<sup>41</sup>

A fentiekből látható, hogy jelentős politikai támogatottsággal rendelkezik majd ez az elmélet, célszerű tehát a kidolgozásába is belefolylni, mert jelenlegi állapota sem Magyarország, sem az emberiség érdekeit nem szolgálja. Azon is érdemes elgondolkozni, hogy célszerű-e kiemelni ezt a természeti elemet (értsd: fosszilis felszín alatti vizeket) és

---

<sup>38</sup> A fosszilis vizek évezredekkel vagy évmilliókkal ezelőtt kerültek a fosszilis víztartó rétegekbe, amikor még jelentős mennyiségű víz került e rétegekbe; ám ez a mai klimatikus viszonyok mellett már nem lehetséges. Alapvetően ez a magyar hidrológiában nem meghonosodott kifejezés a jelenleg utánpótlással nem rendelkező, statikus vízkészleteket jelenti.

<sup>39</sup> Az elméletről bővebben lásd MARTIN-NAGLE, Renee: Fossil Aquifers: A Common Heritage of Mankind. *George Washington Journal of Energy and Environmental Law*, 2011/2, 39-60. p.

<sup>40</sup> SCHLOSSER, J.D.: Mines and Minerals – Mineral Reservations in Deeds – Is Subsurface Water a Mineral? *North Dakota Law Review*, 1961/37, 298-300. p.

<sup>41</sup> Lásd International Law Commission (ILC), Shared natural resources (Law of transboundary aquifers), 2008 kontra Shared natural resources (Oil and Gas), „discontinued”. Forrás (2012.09.02.): <http://www.un.org/law/ilc/>.

ilyen formában a Föld természeti értékei közül. Jelen esetben kifejezetten biztatónak tűnik az, hogy a felszín alatti vizek eloszlása kapcsán – legalábbis elvi szinten – olyan államok is megkérdőjelezik majd ezen elmélet helyességét, mint Oroszország. Ugyanakkor az elmélet támogatói között szerepelnek/szerepelhetnek majd azok, akik már erőteljesen megkezdték fosszilis vizeik kitermelését, különösen az Amerikai Egyesült Államok, Kína, Jordánia, Szaúd-Arábia, Líbia és Algéria.<sup>42</sup>

## 5. Befejező gondolatok

Bár első ránézésre megfelelő megoldásnak tűnhet, nem seperhetjük ezt az elméletet egyszerűen a szőnyeg alá; foglalkoznunk kell a kérdéssel. Hiszen a felszín alatti vizek túlzott mértékű használata egyre égetőbb kérdéssé válik: egyes számítások szerint a Föld lakosságának már több mint fele e készletekre szorul ivóvízforrásként.<sup>43</sup> A vízről szóló 2009-es UNESCO jelentés értelmében pedig az emberiség által felhasznált víz mintegy ötöde felszín alatti vizekből származik, és ez az arány a jövőben csak rohamosan növekedni fog.<sup>44</sup> E készletek megcsappanása vagy szennyezése pedig tragikus következményekkel jár. Ám már pusztán a kitermelés is érezteti hatását egyéb környezetvédelmi aspektusokból: az említett UNESCO jelentés szerint a globálisan felhasznált energia 7%-át arra fordítjuk, hogy e vizeket kinyerjük.<sup>45</sup>

Magyar hidrológiai szempontból rendkívül jelentős tehát ezen elméletek nyomán követése, hiszen nemcsak határon átnyúló felszín alatti víztesteinket<sup>46</sup> kell majd fokozottabban védenünk az esetleges – valljuk be, az elnevezés ellenére nem magasabb erkölcsi érdekeket szolgáló – külső beavatkozások ellen, hanem azokat is, amelyek csak Magyarország területe alatt találhatók. Kincs, ami nincs?... Az állam az új Alaptörvényben deklarálta, hogy minden ilyen veszélyt megelőz<sup>47</sup> – jelen esetben a pusztaság szándékon túl erőteljes szakértői gárdára, valamint erős nemzetközi szövetségességre is szükség lesz.

---

<sup>42</sup> Utóbbi három ország termeli ki a legtöbbet. Lásd UN World Water Report 2009, 100. p.; valamint MARTIN-NAGLE 2011, 40. p.

<sup>43</sup> Lásd ECKSTEIN, Yoram – ECKSTEIN, Gabriel E.: *Transboundary Aquifers Conceptual Models for Development of International Law. Ground-Water*, 2005/5, 679-690. p., 679. p., idézi MARTIN-NAGLE 2011, 40. p. Ezzel szemben lásd UN World Water Report 2012, 31. p., amely szerint kétmilliárd ember függ a felszín alatti vizektől e tekintetben.

<sup>44</sup> UN World Water Report 2009, 16. p.

<sup>45</sup> UN World Water Report 2009, 16. p.

<sup>46</sup> A Magyarország területén található felszín alatti víztestek fele határon átnyúló. Lásd Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv, 2010. április, 47. p.

<sup>47</sup> „A természeti erőforrások, különösen [...] a vízkészlet, [...] a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” Új Magyar Alaptörvény, P. cikk. Lásd továbbá FODOR László: A természeti tárgyak helye és szerepe az új alkotmányban. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011*. Budapest – Pécs, 2012, PPKE JÁK – PTE ÁJK, m.a.



# A fenntartható fejlődés: nemzetközi jogi elmélet és szerződéses gyakorlat

Szabó Marcel\*

## 1. Bevezetés: A fenntartható fejlődés koncepciójának kialakulása

Ebben a tanulmányban arra keressük a választ, hogy a fenntartható fejlődés mint nemzetközi szerződésbe illesztett fogalom vajon kötelezi-e a feleket bármilyen magatartás tanúsítására, vagy pusztán a szerződés erkölcsi legitimációjaként, vagy talán a korszellemnek megfelelő, de igazi tartalom nélküli fordulatként kell értékelnünk. Vizsgálódásunkat okkal kezdhethénk némi szkepszissel, tekintettel arra, hogy a nemzetközi jogirodalom nagy alakjai közül is sokan meglehetősen pesszimistán tekintenek a fenntartható fejlődés fogalmára. Így például Fitzmaurice rejtélyes és megfoghatatlan kategóriának nevezi a fenntartható fejlődést,<sup>1</sup> míg Lowe szerint a fenntartható fejlődést mint jogi kategóriát elméleti homály és zűrzavar jellemzi.<sup>2</sup>

1972-ben az ENSZ keretei között rendezték meg a Stockholmi Konferenciát az emberi környezetről.<sup>3</sup> A konferencia során fogadták el a Stockholmi Deklarációt.<sup>4</sup> Ennek 4. pontja már elismeri azt a különleges felelősséget, amelyet az embernek a természeti környezet megóvása érdekében viselnie kell. Ennél is fontosabb, hogy a Nyilatkozat 14. alapelve értelmében ésszerű tervezéssel kell egyensúlyt teremteni a fejlődés igénye és a természeti környezet védelmének szükségessége között.

A fenntartható fejlődés fogalmával első ízben 1980-ban találkozhatunk a Természetvédelmi Világszövetség (IUCN) kiadványában, a *World Conservation Strategy*-ben. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 37. ülészakán, 1982-ben fogadták el a Természetvédelmi Világchartát, amely szintén tartalmazza a fogalmat.<sup>5</sup> Az ENSZ Közgyűlése 1984-ben hozta létre a Környezet és Fejlődés Világbizottságot,<sup>6</sup> ismertebb nevén a Brundtland Bizottságot, amely 1987-re készítette el „*Közös Jövők*” című jelentését.<sup>7</sup> A Bizottság összesen 22 tagból állt, elnökségére Gro Harlem Brundtland asszonyt, a Norvég Királyság akkori miniszterelnökét kérték fel. Láng István akadémikus személyében a Bizottságnak magyar tagja is volt. A Brundtland-jelentés a fenntartható

---

\* dr. jur. Szabó Marcel, PhD, tszv. egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem JÁK

<sup>1</sup> FITZMAURICE, Malgosia: *Contemporary Issues in International Environmental Law*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2009, 67. p.

<sup>2</sup> LOWE, Vaughan: Sustainable Development and Unsustainable Practices. In: BOYLE, Alan E.–FREESTONE, David (szerk.): *International Law and Sustainable Development – Past Achievements and Future Challenges*. Oxford, 1999, Oxford University Press, 23. p.

<sup>3</sup> The United Nations Conference on the Human Environment in Stockholm from 5 to 16 June 1972.

<sup>4</sup> *Stockholm Declaration*, UN Conference on Environment, 1972.

<sup>5</sup> A/RES/37/7 48th Plenary Meeting 28 October 1982 37/7. *World Charter for Nature*.

<sup>6</sup> A Bizottságot az ENSZ Közgyűlésének 38/161. számú határozatával állították fel.

<sup>7</sup> A/42/427. *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*.

fejlődés legáltalánosabban elismert definícióját teremtette meg.<sup>8</sup> A jelentés alapján „a fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generációk szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk szükségleteinek kielégítését”. Ezt a definíciót a későbbiekben a generációk közötti egyenlőség gondolata kifejezéséként aposztrofálta a jogi irodalom. A definícióban megjelenő utalás a jelen generációk szükségleteire ugyanakkor a jelentés szerzőinek szociális érzékenységére is utal. Eszerint a fenntartható fejlődés nem csupán azt kívánja meg az államoktól, hogy az utánuk következő nemzedékek érdekeit tartsák szem előtt, hanem egyúttal a világ elmaradott területeinek jogos szükségletei kielégítése érdekében is mindent meg kell tenniük.

A Brundtland-jelentés a fenntartható fejlődés fogalmán túl rögzítette annak alapelveit is. Ezek a következők:

a.) Az életközösségek tisztelete és védelme

Ennek az elvnek az értelmében a jelen világban együtt élő népcsoportoknak tekintettel kell lenniük egymásra, a fejlődés az egyik országban nem veszélyeztetheti valamely más állam, társadalom alapvető szükségleteinek kielégítését.

b.) Az emberi élet minőségének javítása

A fenntartható fejlődésnek nem az a célja, hogy pusztán a gazdasági növekedést szolgálja, hanem azt kívánja elősegíteni, hogy az ember magasabb színvonalú életet élhessen a Földön. Az élet minőségéhez a kultúra, az oktatás, az egészségügy fejlesztése éppúgy hozzátartozik, mint a közszükségleti javak mennyiségének és minőségének fokozása, és mind szélesebb népcsoportok részére történő elérhetővé tétele.

c.) A Föld életképességének és természeti sokszínűségének megőrzése

A Föld életképességének megőrzése egyfelől az élettelen javak, mint a klíma, a levegő, a talaj vagy a vizek természetes formában történő megóvását, továbbá a biológiai sokféleség megőrzését, azaz a Föld ökoszisztémájának megóvását foglalja magában.

d.) A meg nem újuló erőforrások felhasználásának radikális csökkentése

Mindazon erőforrások felhasználása során, amelyek megújítására nincsen mód, fokozott óvatossággal kell eljárni, és tekintettel kell lenni az elkövetkezendő nemzedékek jogos érdekeire. A meg nem újuló erőforrások, így például a kőolaj és a földgáz felhasználását egyre inkább csökkenteni kell, és lehetőleg más alternatív, megújítható erőforrásokra kell felváltani.

e.) A növekedés határainak tiszteletben tartása

Az emberiségnek tudomásul kell vennie, hogy a Föld erőforrásai végesek, és ennek következtében a korlátok nélküli terjeszkedésre nincsen mód. E tekintetben a Brundtland-jelentés a Föld népességnövekedésének kockázataira is rámutat, és arra sürgeti az államok vezetőit, hogy méltányos, de hatékony megoldásokkal segítsék ennek az egyre fokozódó jelentőségű problémának a kezelését.

f.) Az egyén viselkedésének megváltoztatása oktatással és neveléssel

---

<sup>8</sup> A Brundtland-jelentést az ENSZ Közgyűlése 42/187. számú határozatában üdvözölte.

Bármilyen fontos erőfeszítések is történnek az államok vezetői részéről, ha azokhoz nem csatlakozik az állampolgárok akarata és elkötelezettsége a természet és a környezet megóvása iránt, akkor feltehetőleg a hivatalos szervek erőfeszítései eredménytelenek maradnak. Éppen ezért oktatással és neveléssel kell az emberiséget Földünk természeti értékeinek megóvására nevelni.

g.) A közösségek öngondoskodó szerepe

Az emberi közösségek kis csoportjai hatékony módon járulhatnak hozzá a fenntartható fejlődés érvényesüléséhez, az öngondoskodó csoportok szerveződése és hatása más csoportok kialakulására fontos szerepet játszhat a fenntartható fejlődés koncepciójának és gyakorlatának mind általánosabbá válásában.

h.) Együttműködés a népek és nemzetek szintjén

A természeti hatások nem ismernek országhatárokat, ezért nélkülözhetetlen az államok közötti együttműködés a biológiai sokféleség és a természeti erőforrások megóvása érdekében.

i.) A globális együttműködés szükségessége

Nem csupán a környezet megóvása iránt elkötelezett államok közös cselekvésére van szükség, hanem arra is, hogy ezek az államok a passzív vagy negatív hozzáállású államokat rászorítsák a fenntartható fejlődés útjára, mert enélkül egész világunk természeti és környezeti fejlődését aláásó folyamatok indulhatnak meg.

A Brundtland-jelentés által bemutatott, rendkívül átfogó jellegű fenntartható fejlődési koncepció nagyon népszerűvé tette a fenntartható fejlődés fogalmát, amely talán egy kissé politikai szlogenné is vált, olyan fogalommá, amelynek használata bizonyos korszakokban gyakoribb volt, mint a tényleges elköteleződés a környezet és a természet megóvása felé.

## **2. A fenntartható fejlődés nemzetközi jogi normává válása**

A nemzetközi környezetvédelmi jog tudományos művelői törekedtek arra, hogy a fenntartható fejlődés fogalmát mielőbb konkrét jogi tartalommal ruházzák fel. Közülük egyesek, mint például Redclift<sup>9</sup> kifejezetten nemzetközi normaként írta le a fenntartható fejlődés fogalmát, míg mások, így Schrijver<sup>10</sup> és Philippe Sands<sup>11</sup> a nemzetközi közjog koncepciójaként jellemezték a fenntartható fejlődést.

A nemzetközi környezetvédelmi jog legnagyobb hazai képviselője, Kiss Sándor professzor volt az, aki a fenntartható fejlődési koncepció részleteit a legértelmesebb

---

<sup>9</sup> Lásd REDCLIFT, M. R.: *Sustainable Development: Exploring the Contradictions*. London, 1987, Routledge.

<sup>10</sup> SCHRIJVER, Nico J.: Development – the Neglected Dimension in the Evolution of the International Law of Sustainable Development. Paper Presented at International Seminar: *International Law and Sustainable Development: Principle and Practice*, Amsterdam, Nov. 29. – Dec.1, 2001.

<sup>11</sup> SANDS, Philippe: International Law in the Field of Sustainable Development. *British Yearbook of International Law*, 1994/65, 303, 379. p.

módon dolgozta ki.<sup>12</sup> Kiss úgy írja le a fenntartható fejlődést, mint egy jogi koncepciót, hasonlóan az állam alkotmányos fogalmához. Egy állam alkotmánya az állam működésével kapcsolatos alapvető elveket írja le, ezáltal jogi kereteket biztosít az állami működés számára. Az állam alkotmányban meghatározott fogalma azonban önmagában nem kötelez semmire, csak az állam koncepciójának részét képező elvek bírnak jogi kötőerővel. Hasonlóképpen a fenntartható fejlődés kapcsán egy olyan jogi fogalomról beszélhetünk, amely magában foglalja a nemzetközi környezetvédelmi jog meghatározó elveit. Enélkül a fogalom nélkül azok a nemzetközi jogi eszközök sem állnának rendelkezésre, melyek Földünk természeti állapotának megóvása érdekében jogi kötelezettségeket rónak az államokra.

A fenntartható fejlődés koncepciójával kapcsolatos nemzetközi jogi fejlődés egy újabb fontos mérföldkövéhez érkezünk, amikor a hágai Nemzetközi Bíróság 1997. szeptember 25-én meghozza ítéletét a bős-nagymarosi vízlépcsősrendszer ügyében,<sup>13</sup> és az ítélet 140. pontjában kitér a fenntartható fejlődés koncepciójára is.<sup>14</sup> A Nemzetközi Bíróság ítéleténél is közismertebb Weeramantry bírónak az ítélethez csatolt különvéleménye, amelyben a fenntartható fejlődést úgy jellemzi, mint a népek jogát a boldogságukat és jólétüket elősegítő fejlődésre, amelyet ugyanakkor a környezet védelméhez, illetve megóvásához való jog ellensúlyoz. A két ellentétes elv között Weeramantry bírő szerint az egyensúlyt a fenntartható fejlődés teremti meg.<sup>15</sup>

Ennek a koncepciónak az érvényesítését látjuk az ítéletet követő szakirodalomban is. Így például Patricia Birnie, Alan Boyle és Catherine Redgwell *International Law and the Environment* című művében a szerzők álláspontja szerint a fenntartható fejlődéshez való jogról abban az értelemben beszélhetünk, hogy a környezetvédelemre vonatkozó ember jog és a gazdasági fejlődéshez való jog konfliktusában a fenntartható fejlődés teremti meg az egyensúlyt.<sup>16</sup>

A fenntartható fejlődés jogi keretei még az 1990-es évek elejére sem tisztázódtak egyértelműen a nemzetközi jogban. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint az ENSZ 1992-

---

<sup>12</sup> Lásd például KISS, Alexandre – SHELTON, Dinah: *Guide to International Environmental Law*. Leiden/Boston, 2007, Martinus Nijhoff Publishers; KISS, Alexandre – SHELTON, Dinah: *International Environmental Law*. Ardsley, N.Y., 1999, Transnational Publishers.

<sup>13</sup> Gabčíkovo-Nagymaros Project (*Hungary/Slovakia*). Judgment, I.C.J. Reports 1997, 7-84.

<sup>14</sup> Az ítélet 140. pontja szerint „[a]z emberiség a történelem során gazdasági és egyéb okok miatt, folyamatosan beavatkozott a természet rendjébe. A múltban ez gyakran a természetre gyakorolt hatások figyelmen kívül hagyásával történt. Az új tudományos ismereteknek köszönhetően, és mivel az emberiség egyre jobban tudatára ébred az őt – a jelenlegi és jövőbeni generációkat – fenyegető veszélyeknek, melyeket ezeknek a beavatkozásoknak meggondolatlan és mértéktelen gyakorlása idéz elő, új normák és szabványok alakultak ki, amelyeket az elmúlt két évtizedben nagyszámú okmányba foglaltak. Ezeket az új normákat nem csak akkor kell figyelembe venni, és az ilyen új szabványokra nem csak akkor kell súlyt helyezni, amikor az államok egy új tevékenységet mérlegelnek, hanem a múltban megkezdett tevékenységek folytatása során is. A gazdasági fejlődés és a környezetvédelem összeegyeztetésének szükségességét találóan fejezi ki a fenntartható fejlődés fogalma.”

<sup>15</sup> Lásd az ítélethez csatolt egyéni véleményt (*Separate Opinion of Vice-President Weeramantry*), 92. p.

<sup>16</sup> BIRNIE, Patricia – BOYLE, Alan – REDGWELL, Catherine: *International Law and the Environment*. Oxford, 2009, Oxford University Press, 115. p.

ben megrendezett Környezet és Fejlődés Világkonferenciájának<sup>17</sup> Rio de Janeiro-ban elfogadott Nyilatkozata, amelynek 27. elve szerint az államoknak együtt kell működniük „a nemzetközi jognak a fenntartható fejlődés területén való továbbfejlesztésében”.<sup>18</sup>

Talán a Riói Nyilatkozat serkentette a Nemzetközi Jogi Egyesületet arra (International Law Association, ILA), hogy a nemzetközi jog továbbfejlesztése céljából 2002 áprilisában az Új-Delhiben tartott konferenciája során nyilatkozatot bocsásson ki a fenntartható fejlődésre vonatkozó nemzetközi jogi alapelvekről.<sup>19</sup> A Nyilatkozat alapján a fenntartható fejlődéshez az alábbi alapelvek tartoznak:

a.) Az államok kötelessége, hogy a természeti erőforrásaik fenntartható használatát biztosítsák

Az ILA Új-Delhi Nyilatkozata jogi kötelezettséggé kívánja tenni az államok számára a saját területükön található erőforrások fenntartható használatát. A nemzetközi közjog fejlődése a római jogból ismert *sic utere tuo ut alienum non laedas* elv mentén indult meg a *Trail Smelter* ügyben.<sup>20</sup> A jogelv alapján az Egyesült Államok joggal várhatta el Kanadától, hogy a saját területét oly módon használja vagy hasznosítsa, hogy az ne okozzon károsodást más ország természeti környezetében. A nemzetközi környezetvédelmi jog csak mostanra jutott el odáig, hogy a határon átnyúló szennyező környezeti hatások egy része miatt legalábbis elvi szinten a káros kibocsátásokért felelős állam nemzetközi jogi felelősségét fel tudja vetni. A II. világháborút követően a népek önrendelkezése, szuverenitása és az ENSZ alapelvei elsősorban a gyarmati uralom alól felszabadult népek jogait kívánták erősíteni, annak érdekében, hogy azok természeti erőforrásaikkal szabadon rendelkezzenek. Újra elkövetkezik az az időszak, amikor az államok önkorlátozásra kötelesek a nemzetközi környezetvédelmi jogi normák tiszteletben tartása érdekében. Az ILA Deklarációjának ezen első elve sarkalatos jelentőségű lenne, de úgy tűnik, hogy a nemzetközi jogban való tényleges meggyökerezésétől még nagyon távol vagyunk.

b.) Az egyenlőség elve és a szegénység kiküszöbölése

A nemzetek közötti szolidaritás és a fenntartható fejlődés feltételezi az egyenlőség elvének érvényesülését, valamint a szegénység felszámolását. A jelenkorban együtt élő emberiség kiszolgáltatottabb helyzetű csoportjai is méltányos támogatást érdemelnek a fejlettebb csoportok részéről, hiszen a fejlődésre való jog nem csupán az előnyösebb helyzetű népeket vagy országokat illeti meg.

c.) A közös, de differenciált felelősség elve

Az ILA Nyilatkozata szerint azon államokat, amelyek a nemzetközi környezeti állapot romlásáért nagyobb mértékben felelősek, a fenntartható fejlődés koncepciója fokozottabb erőfeszítésre kötelezi annak érdekében, hogy világunk természeti környezetét meg lehessen óvni.

---

<sup>17</sup> The United Nations Conference on Environment and Development in Rio de Janeiro from 3 to 14 June 1992.

<sup>18</sup> Riói Nyilatkozat a környezetről és a fejlődésről, 1992 Rio Declaration on Environment and Development.

<sup>19</sup> Declaration on the Principles of International Law in the Field of Sustainable Development.

<sup>20</sup> Reports of International Arbitral Awards (Trail Smelter Case), Vol. III (1938-1941), 1965. p.

#### d.) A megelőzés elve

Az a kockázattal járó tevékenység, amely az emberi egészségre, a természeti erőforrásokra, az ökoszisztémára súlyosan károsító hatással bírhat, akkor is elkerülendő, ha még nincs egyértelmű tudományos bizonyíték arra nézve, hogy az adott beavatkozás feltétlenül a vélelmezett környezeti károkat vonná maga után.

#### e.) A társadalmi részvételhez, az információhoz és a jogorvoslathoz való jog

A társadalom önszerveződő csoportjai komoly szereppel bírnak a súlyos környezetszennyezések össztársadalmi, nemzeti szintű kezelésében. A nemzetközi környezetvédelmi jog azoknak a normáknak az érvényesülését kívánja előmozdítani, amelyek a társadalom minél szélesebb köre számára biztosítják az adott közösség részére fenyegető következményekkel – egészségromlással, környezeti károsodással – járó beavatkozások terveinek és a fejlesztéssel kapcsolatos legfontosabb fejleményeknek a megismerését. A társadalmi részvétellel kapcsolatos jogok erősítése azt a társadalmi éberséget fokozza, amely a környezeti ügyekben kulcsfontosságú lehet.

#### f.) A jó kormányzás elve

A pénzügyi elszámoltathatóság biztosítása, a korrupció elleni küzdelem, és a megfelelő eljárási garanciák, amelyek a jog uralmát szolgálják, egyúttal az egyes érdekcsoportoknak az anyagi haszonszerzés céljából történő olyan vállalkozásait is megakadályozzák, amelyek gátlástalan környezetrombolással próbálnak profitot biztosítani.

#### g.) Az integráció elve

Az integráció elve alapján a környezet védelmét be kell építeni valamennyi társadalmi megfontolásba és az állami cselekvést meghatározó politikákba. A környezetvédelem nem maradhat a kuriózum vagy a partikularitás szintjén, a társadalom és az állam valamennyi cselekvését át kell hatnia.

Az ILA kissé szerteágazó koncepciójához képest lényegesen egyszerűbb megfogalmazást tartalmaz az IUCN<sup>21</sup> környezetvédelmi akadémiájának 2005. évi *The Law of Energy for Sustainable Development* című kézikönyve. A kézikönyv szerint a fenntartható fejlődés fogalma három elemet hordoz magában.<sup>22</sup> Ezek közül az első a nemzedéken belüli felelősség gondolata, mely szerint a Föld minden jelenleg élő lakóját megilleti a jog, hogy méltányosan részesedjék a világ természeti erőforrásaiból. A fenntartható fejlődés fogalma magában foglalja a nemzedékek közötti egyenlőség gondolatát is, amely azt kívánja tőlünk, hogy ne fogyasszunk a világ javaiból annyit, ami veszélyeztetné az utánunk következő nemzedékek jogait Földünk természeti kincseinek hasznosítására. Harmadik fogalmi elemként a könyv a fajok közötti egyenlőség gondolatát jeleníti meg. Ennek alapján a világ természeti erőforrásait az ember nem sajátíthatja ki, tekintettel kell lennünk arra, hogy a világban élő többi fajnak is joga van az élethez. A természet javait

---

<sup>21</sup> Az IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources vagy World Conservation Union) – magyarul Természetvédelmi Világszövetség – a világ legnagyobb természetvédelmi szervezete.

<sup>22</sup> BRADBROOK, Adrian J. et al. (szerk.): *The Law of Energy for Sustainable Development*. Cambridge, 2005, Cambridge University Press.

nem használhatjuk, illetve hasznosíthatjuk oly módon, hogy azzal Földünk ökoszisztémáját károsítsuk.

Az előbbiekből kitűnt, hogy a nemzetközi jogtudomány sokat tett azért, hogy a fenntartható fejlődés fogalmát gazdagítsa, sőt átfogó, az ember szinte valamennyi tevékenységére mérceként alkalmazható koncepcióvá emelje. A következőkben arra teszünk kísérletet, hogy a nemzetközi szerződéses gyakorlat alapján azonosítsuk, milyen nemzetközi közjogi kötelezettségeket vállaltak fel a fenntartható fejlődés koncepcióját szerződéseikbe építő államok ezen koncepció figyelembevételkor.

### 3. A nemzetközi szerződésekben szereplő fenntartható fejlődés fogalom

A nemzetközi szerződésekben szereplő fenntartható fejlődés fogalom elemzése kapcsán meg kell állapítanunk, hogy a fenntartható fejlődés fogalmának használatát az államközi gyakorlatban mindig a gazdaság és a környezetvédelem kérdéseinek együttes megjelenése támasztja alá. Ha egy egyezmény céljai kizárólag a környezetvédelemre vonatkoznak, akkor a fenntartható fejlődés fogalmának alkalmazására nincs szükség. Így például az 1998. május 21-én, Washingtonban kötött megállapodás a nemzetközi delfinmegőrző programról hatalmas jelentőséggel bír a nemzetközi környezetvédelmi jog szempontjából, az egyezmény mégsem említi a fenntartható fejlődés fogalmát.<sup>23</sup> Ennek oka, hogy az emberiség számára a delfinek szerencsére csak egészen minimális mértékben képezik gazdasági hasznosítás tárgyát (például állatkertekben, delfináriumokban), ennek következtében a fenntartható fejlődés kifejezésének használata az egyezményben nem volt indokolt.

A nemzetközi szerződésekben a fenntartható fejlődés fogalma jelentős átalakuláson ment keresztül, és ez nagymértékben köszönhető a nemzetközi jogtudomány elméleti megállapításainak, és azok nemzetközi diplomáciába történő beszívargásának. A fenntartható fejlődés fogalom korai használatának jellemző példája az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményének preambuluma, amely úgy fogalmaz, hogy a fejlődő országoknak szüksége van az erőforrásaikhoz való hozzáférésre, hogy ezáltal biztosíthassák a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődést.<sup>24</sup> Az egyezmény preambulumának következő mondatában mintegy ellenpontként szerepel, hogy a szerződő felek ellenére elkötelezettek abban a tekintetben, hogy a jelen és jövő generációk számára megvédik a Föld klímarendszerét. A Klímaváltozási Keretegyezmény tehát a fenntartható fejlődést alapvetően a fejlődő országok fenntartható gazdasági növekedéshez való jogaként értelmezte.

Hasonló megközelítéssel találkozhatunk az 1994. június 29-én, Szófiában megkötött, a Duna védelméről és fenntartható használatáról szóló egyezményben is.<sup>25</sup> Az egyezmény a

---

<sup>23</sup> Agreement on the International Dolphin Conservation Programme (AIDCP). Az egyezmény 1999. február 15-én lépett hatályba.

<sup>24</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC. Az egyezményt 1992. május 9-én New Yorkban fogadták el.

<sup>25</sup> Convention on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Danube River (Danube River Protection Convention).

Duna fenntartható fejlődése kapcsán megállapítja, hogy a fenntartható fejlődés biztosítása céljából – tekintettel a vízszennyezés megakadályozásával kapcsolatos intézkedések sürgető voltára, valamint az ésszerű és fenntartható vízhasználatra – a feleknek harmonizálniuk és koordinálniuk kell a Duna-medencével kapcsolatos nemzeti és nemzetközi szintű intézkedéseiket, amelyeket a Duna fenntartható fejlődése és környezetének védelme érdekében hoznak.<sup>26</sup> Így tehát a szófiai egyezmény esetében a fenntartható fejlődés a Duna környezeti kritériumoknak megfelelő hasznosításaként jelenik meg.

Hasonlóképpen a környezetbarát gazdasági hasznosítás megfelelőjeként szerepel a fenntartható fejlődés fogalma az 1997-ben a nemzetközi folyamvizek nem hajózási célú használatának jogáról kötött ENSZ egyezmény 24. cikkében is.<sup>27</sup>

Ehhez képest jelentős előrelépést figyelhetünk meg a Mekong folyó medencéjének fenntartható fejlődéséért végzett együttműködésről szóló, 1995. április 5-én, Chiang Rai-ban elfogadott megállapodásban.<sup>28</sup> Valahányszor az egyezményben megjelenik a fenntartható fejlődés fogalma, azt a megőrzés és a hasznosítás kifejezések követik. Úgy vélhetjük ez alapján, hogy a felek a fenntartható fejlődést a megőrzés és a hasznosítás közötti egyensúly zsinórmértékeként kívánták a szerződés szövegében szerepeltetni.

A fenntartható fejlődésnek még inkább a környezet védelmére koncentráló megfogalmazását találhatjuk a Costa Rica, Nicaragua és Panama között a karib-tengeri teknős megőrzésével kapcsolatban kötött megállapodásban.<sup>29</sup> A megállapodás alapján a fenntartható fejlődés a fokozatos változás folyamatát jelenti az emberi élet minőségében, amelyet a fejlődés középpontjába helyez, és elsődleges tárgyának tekint a gazdasági növekedés és a társadalmi egyenlőség útján. Mindezt a termelési módok és a fogyasztási szokások átalakulásával, a térség alapvető támogatásán és ökológiai egyensúlyának megőrzésén alapulva kell megvalósítani. Ez a folyamat magában foglalja a regionális, nemzeti, valamint helyi etnikai és kulturális különbségek iránti tiszteletet. Alapvető célként jelenik meg a teljes állampolgári részvétel, a békés egymás mellett élés, harmóniában a természettel – annak veszélyeztetése nélkül –, biztosítva egyúttal a jövő nemzedékek életminőségének fenntartását. Az egyezmény a fenntartható fejlődés fogalmának meghatározásakor lényegesen környezettudatosabb megközelítést alkalmaz, mint a korábbi nemzetközi szerződések, ugyanakkor továbbra is a gazdasági fejlődés és a környezet védelmének tökéletes egyensúlyát jelöli meg a fenntartható fejlődés lényegi elemeként.

A fenntartható fejlődés fogalmával kapcsolatos legteljesebb definícióval a 2003. június 12-én, a Tanganyika-tó fenntartható hasznosításáról megkötött egyezményben találkozhatunk.<sup>30</sup> Az egyezményben a szerződő államok a Tanganyika-tavat közös örökségüknek nevezték, és hangsúlyozták, hogy az egyezmény legfontosabb célja a tó

---

<sup>26</sup> Lásd az egyezmény 2. cikk 3. pontját.

<sup>27</sup> Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses (The UN Watercourses Convention).

<sup>28</sup> Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin, Mekong River Commission.

<sup>29</sup> The Cooperative Agreement for the Conservation of Sea Turtles of the Caribbean Coast of Costa Rica, Nicaragua and Panama, "Tri-Partite Agreement".

<sup>30</sup> The Convention on Sustainable Management of Lake Tanganyika, Dar es Salaam.



egyedülálló vízi adottságainak és biológiai sokféleségének megőrzése. Az egyezmény 5. cikkének második bekezdése szerint „a Tanganyika-tó természeti erőforrásait a fenntartható fejlődés érdekében kell óvni, őrizni, használni és hasznosítani, annak érdekében, hogy a jelen és jövő generáció szükségleteit egyenlő módon elégítsék ki”. Ennek megvalósítására a szerződés előírja a megelőzés elvének, a szennyező fizet elvének, a megelőző fellépés elvének, a részvétel elvének, továbbá az előnyök méltányos és igazságos elosztása elvének tiszteletben tartását.<sup>31</sup> Ahogyan a szerződés szövegéből jól látható, a nemzetközi környezetvédelmi jog tudományának a fenntartható fejlődéssel kapcsolatosan kifejlesztett elvei beépültek a Tanganyika-tóról szóló megállapodásba, és csak remélhetjük, hogy még számtalan olyan egyezmény fog megszületni a jövőben, amelyek a nemzetközi jog tudományának eredményeit figyelembe véve alkalmazzák a fenntartható fejlődés fogalmát.

A nemzetközi szerződések gyakorlatában a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos egyezmények négy kategóriáját különböztethetjük meg. Ezek a következők:

a.) A fenntartható fejlődés csak „fügefalevél”

Ahogyan az élet minden területén láthatjuk, egyes fogalmak, koncepciók időnként divatossá válnak, és alkalmazásukra olyan esetekben is sor kerül, amikor a felek szándéka valójában ellentétes irányú. Úgy tűnik, hogy a fenntartható fejlődés fogalmát illik beépíteni azokba a nemzetközi egyezményekbe is, amelyek inkább a természet korlátok nélküli kiaknázásának gazdasági céljával születnek meg, és a szerződő felek nem igazán törekednek gazdasági tevékenységüket kordában tartani.

Erre a szerződéstípusra kiváló példaként szolgál az 1994. december 17-én, Lisszabonban elfogadott Energia Charta Egyezmény,<sup>32</sup> amelynek fő célja, hogy az energia területén jogi keretet teremtsen a szerződő felek között a hosszú távú együttműködésre. A szerződés alapján a felek elismerik egymás szuverenitását a természeti erőforrások tekintetében,<sup>33</sup> amely leginkább természeti erőforrásaik korlátlan kiaknázására való joguk biztosítását látszik alátámasztani. Ez a törekvés nyilvánvalóan ellentétes a fenntartható fejlődés koncepciójával. Ennek ellenére a felek az egyezmény 19. cikkében vállalták, hogy a fenntartható fejlődés érdekében tekintettel lesznek azokra a nemzetközi jogi megállapodásokra, amelyeknek részesei, és amelyekkel összhangban a káros környezeti hatások minimalizálását vállalták. Az egyezmény tehát semmilyen új kötelezettséget nem teremt a fenntartható fejlődés tekintetében a tagállamok számára, mindössze megállapítja, hogy amely ígéreteket a tagállamok a különféle környezetvédelmi egyezmények részeseként e téren tettek, azokat az Energia Charta nem kívánja annulálni.

Nem várhatunk túlzottan sok környezetbarát intézkedést a 2005. április 29-én, Svájcban elfogadott olívaolaj és asztali olaj megállapodás részeseitől sem.<sup>34</sup> A megállapodás fő célja, hogy az olívaolaj termelés volumenét emeljék, a szerződő felek ugyanakkor az egyezmény 34. cikkében megállapítják, hogy a környezetvédelmi és ökológiai aspektusokat is figyelembe fogják venni az olívatermesztés és feldolgozás valamennyi stádiuma során. Azt, hogy az államoknak milyen magatartást kell tanúsítaniuk a

<sup>31</sup> Lásd az Egyezmény 5. cikk (2) bekezdés A-F pontjait.

<sup>32</sup> Energy Charter Treaty (ECT)

<sup>33</sup> Lásd az Egyezmény 18. cikkét.

<sup>34</sup> International Agreement on Olive Oil and Table Olives, United Nations

fenntartható fejlődés érdekében, az egyezmény nem tartalmazza, és maga a fogalom is csak utalásszerűen jelenik meg a szövegben.

A 2006. január 27-én, Genfben kötött nemzetközi trópusi fa egyezmény a faárúk nemzetközi kereskedelmének átláthatósága érdekében született meg.<sup>35</sup> Kétségtelen ugyan, hogy az egyezmény céljai között szerepel a kitermelt faállomány újraültetésének előmozdítása is, azonban a megvalósítás mértékének és kereteinek meghatározása az egyezmény részes államainak kompetenciájába tartozik. Az egyezmény így aligha mozdítja elő a trópusi esőerdők állományának megőrzését, tehát teljes egészében a fenntartható fejlődés céljaival ellentétesnek kell azt minősítenünk.

b.) A fenntartható fejlődés az egyezmény fő célja, erkölcsi létalapja

A nemzetközi környezetvédelmi jog legszebb példáiként találkozhatunk olyan nemzetközi jogi megállapodásokkal, amelyek fő célja, hogy a világ egyes térségeinek fenntartható fejlődését biztosítsák. Ilyen nemzetközi megállapodás a Nemzetközi Megújuló Energia Ügynökség (IRENA) Statútuma.<sup>36</sup> A 2009. január 26-án, Bonnban a szervezet alapokmányának megalkotásával útra indított nemzetközi szervezet legfontosabb célja, hogy a megújuló energia fokozott alkalmazását és terjesztését elősegítse, tekintettel a fenntartható fejlődésre. A szerződő felek a szén alapú gazdaság fenntartható és biztonságos átalakítását tűzték ki célul, biztosítva a bioenergia, a geotermikus energia, a vízi energia és az óceán energiájának, továbbá a nap- és szélenergiának a minél szélesebb körű hasznosítását, illetőleg a hasznosítás további terjesztését.<sup>37</sup> A szerződést megkötő feleket a környezetért vállalt felelősség és a jövő nemzedékek iránti elkötelezettség mozgatta a megállapodás megkötése során, így a fenntartható fejlődés ennél a szerződésnél stabil hivatkozási alapot, a szerződés etikai bázisát jelenti.

2003. július 11-én, az Afrikai Unió keretei között fogadták el Maputo-ban a természet és a természeti erőforrások megóvásának afrikai konvencióját.<sup>38</sup> Ez az egyezmény szintén példája azon megállapodásoknak, ahol a fenntartható fejlődés az egyezmény etikai alapjaként szerepel.

c.) Környezetvédelmi egyezmények a gazdasági fejlődés jogának elismerésével

A nemzetközi szerződések egy további kategóriájában a fenntartható fejlődés koncepciója az ember gazdasági tevékenységének irányába nyit utat a környezetvédelmi egyezményben. A szerződő felek a természeti környezet, egyes állat- és növényfajok megóvását tűzik ki célul, ugyanakkor nem lehetnek érzéketlenek az adott térségben élő emberi közösség iránt sem. Az egyezményben részes államok így elfogadják, hogy a térségben élő emberek szükségleteinek kielégítése alapvető fontossággal bír a koegzisztencia biztosítása szempontjából. Ezáltal megelőzhető, hogy a szenvedő ember alapvető szükségleteinek kielégítése során a természetet és annak erőforrásait veszélyeztesse.

---

<sup>35</sup> International Tropical Timber Agreement (ITTA, 1994)

<sup>36</sup> Statute of the International Renewable Energy Agency (IRENA)

<sup>37</sup> Lásd a Statútum 2. cikk b) bekezdését.

<sup>38</sup> African Convention of the Conservation of Nature and Natural Resources (Maputo Convention)

Ezekre a szerződésekre kiváló példaként szolgál a gorillák és élőhelyeik megőrzéséről kötött megállapodás, amelyet 2007. október 26-án, Párizsban kötöttek meg.<sup>39</sup> Az egyezmény fő célja természetesen a gorillák megővése, azonban a 8. cikkben szereplő akcióterv szerint szükséges továbbá, hogy a felek hozzájáruljanak a gorillákkal együtt élő helyi emberi közösségek fenntartható fejlődéséhez.<sup>40</sup> Így tehát a szerződő felek nem lehetnek érzéketlenek a gorillák élőhelyén őshonos emberi közösségekkel szemben sem, hiszen ha ezek az életközösségek a gazdasági körülmények között végtelkéig kiszolgáltatottá válnak, veszélyeztethetik a gorillák utolsó menedékeit is.

Hasonló megközelítéssel találkozhatunk a már idézett karib-tengeri teknős egyezményben is. Az egyezmény értelmében ahhoz, hogy a karibi-tengeri teknős fennmaradjon, és élőhelyének biztosítása zavartalan legyen a térségben élő emberek által is, az emberi közösségek igényeinek kielégítésére is szükség van. Emellett a karib-tengeri teknős megőrzéséről szóló megállapodás az emberi közösségek oktatását, nevelését is célul tűzi ki annak érdekében, hogy a megfelelő nevelés eredményeképpen az itt élő emberek ne veszélyeztessék a bioszféra e fontos fajának fennmaradását.

Az ebbe a kategóriába tartozó nemzetközi szerződések bizonyos esetekben egész térségek megővésével kapcsolatos megállapodásokat is magukban foglalnak. Példaként említhetjük az Ádeni-öböl és a Vörös-tenger vonatkozásában megkötött jegyzőkönyvet a biológiai sokféleség védelméről és a védett területek hálózatának felállításáról, amelyet Jeddah-ban fogadtak el 2005. december 12-én.<sup>41</sup> Ez a jegyzőkönyv<sup>42</sup> a közel-keleti térség egyik legfontosabb környezetvédelmi jellegű megállapodása, melynek fő célja, hogy létrehozzák a veszélyeztetett fajok listáját, megállapodjanak a speciálisan védendő területekről, megakadályozzák az Ádeni- és a Golf-öbölben az idegen fajok további betelepülését, valamint rendelkezzenek a védett területek kezeléséről. Itt tehát a környezetvédelem áll a megállapodás homlokterében, ugyanakkor az egyezmény hivatkozik a fenntartható fejlődés gondolatára, amelyet ebben az esetben is úgy kell értékelnünk, mint az emberi fejlődés gazdasági feltételei biztosításának követelményére történő utalást. Ez utóbbi elengedhetetlen a védendő térség, valamint az ott élő állat- és növényfajok biztonságának megőrzéséhez.

Alapvetően a környezetvédelem céljait szolgálják azok a megállapodások, amelyek egy-egy térségnek – tipikusan valamelyik tó vízgyűjtő területének vagy folyammedencének – a fenntartható fejlődése érdekében azt kívánják garantálni, hogy az ember gazdasági tevékenysége a környezet megővéséhez szükséges mértéket ne lépje túl. Ezen egyezménytípus egyik legfontosabb példája az Ohrid-i tó és vízgyűjtő területe védelméről és fenntartható fejlődéséről megkötött macedón-albán szerződés, melyet 2004. június 17-én, Szkopjében írtak alá.<sup>43</sup> Itt említhetjük továbbá a Mekong folyó medencéjének

---

<sup>39</sup> Agreement on the Conservation of Gorillas and Their Habitats (the Gorilla Agreement)

<sup>40</sup> Lásd a megállapodás 8. cikkében szereplő akcióterv 1. pont (6) bekezdésének h) pontját.

<sup>41</sup> Protocol Concerning the Protection of the Marine Environment from Land-Based Activities in the Red Sea and Gulf of Aden, Jeddah

<sup>42</sup> A jegyzőkönyv az 1982-es Jeddah-i egyezményt egészíti ki. Regional Convention for the Conservation of the Red Sea and Gulf of Aden Environment (The Jeddah Convention).

<sup>43</sup> Agreement between the Council of Ministers of the Republic of Albania and the Government of the Republic of Macedonia for the Protection and Sustainable Development of Lake Ohrid and its Watershed

fenntartható fejlődéséért végzett együttműködésről 1995. április 5-én, Chiang Rai-ban elfogadott megállapodást, valamint a Kaszpi-tenger tengeri környezetének védelméről megkötött 2003. november 4-i teheráni egyezményt.<sup>44</sup> Ezen szerződések közös jellemzője, hogy a szerződés részeként a felek tanácsot, vagy a felek konferenciáját, vagy más hasonló intézményt állítanak fel, amelynek célja, hogy a felek által tervezett egyes intézkedésekről megállapítsa, hogy azok megvalósíthatók-e a fenntartható fejlődés szempontrendszerének. Ez ugyanis az adott beruházás megvalósításának feltételét képezi. A fenntartható fejlődés jogi fogalmának ezeknél a szerződéseknél tehát tényleges és erős jogi korlátozó erőt tulajdoníthatunk. Nem nehéz belátni, hogy mindhárom szerződés esetében a gazdasági vállalkozást tervező állam érvel majd a felek konferenciáján vagy az egyéb közös szerződéses intézményben a beruházás gazdasági ésszerűsége mellett. A többi fél a beruházás volumenének korlátozására vagy akár teljes megakadályozására fog törekedni, hiszen a közös természeti erőforrás használata a másik állam részéről a többi állam szemében saját természeti erőforrásuk értékét csökkenti. Így ezen államok azonnal a környezet és a természetvédelem szószólóivá válnak, míg természetesen a saját beruházásuk esetében ellentétes szempontrendszerrel érvelnének.

Azt mondhatjuk tehát, hogy a közös természeti erőforrásokon való osztozás esetében a fenntartható fejlődés koncepciója a nemzetközi jog területén lényeges jogi tartalommal szolgálhat, talán még annál is jelentősebb eszközrendszerrel, mint amelyet a nemzetközi jogtudomány elméleti művelői a fenntartható fejlődés koncepciója kapcsán kiműveltek. Az államok a másik állam gazdasági beruházásában a saját tulajdonukban lévő területek értékcsökkenésének veszélyeit láthatják, és ezért készek lehetnek a környezeti érdekek elkötelezett támogatóivá válni.

d.) A fenntartható fejlődés a gazdasági megállapodás környezeti korlátozását szolgálja

A szerződő felek gyakran arra törekednek, hogy a hosszú távú gazdasági tevékenységük feltételeit biztosítsák. Ebben az esetben a természeti erőforrások megőrzése azt a célt szolgálja, hogy a természeti erőforrásokra épülő gazdasági tevékenység lehetőség szerint még hosszú emberöltőkön keresztül művelhető legyen, az ember ne merítse ki teljesen a természet erőforrásait. Az ebbe a kategóriába tartozó megállapodások közül a legjellemzőbbek az egyes halfajták vagy egyes tengerrészek halászatával kapcsolatos megállapodások. Ide sorolhatjuk az 1993. november 25-én megkötött, az Indiai-óceáni Tonhalbizottság felállításáról szóló megállapodást,<sup>45</sup> a halászati területekről szóló, Blantyre-ben, 2001. augusztus 14-én aláírt jegyzőkönyvet,<sup>46</sup> a 2002. február 4-én, Belize-ben kötött, a karib-tengeri regionális halászati mechanizmusról szóló megállapodást,<sup>47</sup> illetve a 2006. július 7-én megkötött SIOFA megállapodást,<sup>48</sup> melyet más néven az Indiai-óceán déli részére vonatkozó halászati megállapodásnak is nevezünk.

A szerződéses megállapodások politikai célja tipikusan az, hogy a mértéktartóbb halászati tevékenységet végző államok megkísérlik rávenni a gátlástalanabb, korlátlanabb halászati politikát folytató, ugyanazon térség hasznosításában érdekelt államokat arra, hogy a

---

<sup>44</sup> Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea (Tehran Convention)

<sup>45</sup> Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission (IOTC)

<sup>46</sup> Southern African Development Community (SADC) Protocol on Fisheries

<sup>47</sup> Agreement Establishing the Caribbean Regional Fisheries Mechanism (CRFM)

<sup>48</sup> South Indian Ocean Fisheries Agreement (SIOFA)

halászat volumenét a jövő nemzedékek érdekében korlátozzák. A fenntartható fejlődés tehát itt is jogi érvrendszert biztosít a mértéktartóbb hasznosítást támogató államok részére. Azt mondhatjuk tehát, hogy ezekben a szerződésekből a fenntartható fejlődés a gazdasági fejlődés építményén nyit egy ablakot a környezetvédelem irányába. A halászati egyezményekben azonban a felek konferenciáját, vagy egyéb, az egyezményhez kötődő szerveket megillető hatáskör tipikusan kevésbé szigorú, és csak lassan alakul ki az egyetértés az adott térségre vonatkozó halászati tevékenység vonatkozásában, míg sajnálatosan más térségek tekintetében egyáltalán nem sikerül az államok között szerződéses megegyezést létrehozni.

#### 4. Összegzés

A fenntartható fejlődés fogalma az elmúlt évtizedekben jelentős átalakuláson ment keresztül. Első értelmezésében inkább a népek fejlődéshez való jogát értették alatta, melyet azonban a jövő nemzedékek érdekei joggal korlátozhattak. Így a környezet és a természet megóvása nem annyira önértékként, hanem a jövő nemzedékek érdekeinek védelmében került elismerésre. A fenntartható fejlődés fogalma a jogtudományban idővel egyre inkább kiterjesztő értelmet nyert, és az egyszerű jogi definícióból egy olyan széles, átfogó koncepció alakult ki, amely a nemzetközi környezetvédelmi jog alapkoncepciójává tette a fenntartható fejlődést. Bár időnként azt láthatjuk, hogy a fogalom csak egyfajta divatszóként szerepel a nemzetközi megállapodásokban, egyre több esetben a fenntartható fejlődés az államok együttműködésének erkölcsi bázisát, létalapját adja.

A jelen dolgozatban arra is választ kerestünk, hogy a nemzetközi közjogban a fenntartható fejlődés fogalma vajon kellően megalapozott-e ahhoz, hogy tényleges korlátokat állítson az államok környezetkárosító tevékenységével szemben. Ezzel összefüggésben le kell szögeznünk, hogy a fenntartható fejlődés koncepcióját magában foglaló nemzetközi szerződések egy fontos csoportjában jelentős nemzetközi jogi erővel bír a fenntartható fejlődés fogalma. Ezeknek a szerződéseknek a sajátossága, hogy általában valamely közös, több tagállam által területileg birtokolt természeti erőforrás megosztott használata kapcsán vetődik fel az egyes államok gazdasági tevékenysége és a természeti környezet megóvása iránti elkötelezettség között feszülő ellentmondás feloldására való igény. A határokkal osztott természeti erőforrások fenntartható használata területén a fenntartható fejlődés koncepciója jelentős mértékben alkalmas a környezetpusztító gazdasági tevékenységet tervező államok magatartásának korlátozására. A közös természeti erőforrás más állam által történő kiaknázását az erőforrásban osztozó többi állam ugyanis saját természeti tőkéjének csökkenéseként foghatja fel, ezért egyfajta sajátos szuverenitás-értelmezésben az állam tulajdonát, javait csökkentő intézkedésként értékelheti, amellyel szemben éppen a fenntartható fejlődés koncepciója alapján léphet fel. Igaz ez a nyílt tengerrel kapcsolatos esetekben is, amely mint *res communis omnium usus* valamennyi állam által használható. Az osztott természeti erőforrásokhoz hasonlóan ezekben az esetekben is a gazdasági hasznosítás a megállapodások fő célja, és nem a környezet védelme. A nemzetközi egyezmények révén az államok a legkapzsisabb, leggátlástalanabb módon viselkedő államok magatartását próbálják kordában tartani, egyúttal biztosítani kívánják az adott térség ökoszisztémájának fennmaradását annak érdekében, hogy a

gazdasági tevékenységet, elsősorban a halászatot még emberöltőkön keresztül folytatni lehessen.

Végső összegzésül elmondhatjuk, hogy a fenntartható fejlődés koncepciója valóban jelentős jogi eszköz a nemzetközi szerződéses gyakorlatban, amely hozzájárulhat világunk törékeny ökoszisztémájának fenntartásához.

## Környezetvédelmi kérdések az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában

Szemesi Sándor\*

### 1. A környezet védelmének elméleti alapjai az Emberi Jogok Európai Egyezményében

Jóllehet a nemzetközi közösség 1972 (a stockholmi környezetvédelmi konferencia) óta tett lépéseket a nemzetközi környezetvédelmi jog területén a jogalkotás kiteljesítése érdekében, mégis a legtöbb nemzetközi bírói fórum (az emberi jogi fórumok esetében ez legalábbis kétségtelven igaz) napjainkban is kifejezett felhatalmazás hiányában foglalkozik környezetvédelmi tárgyú ügyekkel.<sup>1</sup> Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló római egyezmény (a továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye vagy Egyezmény) és kiegészítő jegyzőkönyvei még csak utalás szintjén sem tartalmazzák a környezethez való jog felhívhatóságának lehetőségét. Ezt az álláspontot nem csupán a vonatkozó egyezmények szövegének nyelvtani értelmezése támaszt(hat)ja alá, hanem például az a tény is, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1614. számú ajánlásában maga is hangsúlyozta annak szükségességét, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez egy olyan kiegészítő jegyzőkönyvet kellene elfogadni, mely az aarhusi egyezmény rendelkezéseivel összhangban elismeri a magánszemélyek eljárás jogait környezetvédelmi ügyekben.<sup>2</sup> Ez a megközelítés egyben azt is mutatja, hogy az Európa Tanács (jelen esetben a Parlamenti Közgyűlés és a Miniszteri Bizottság) nem is igazán az egészséges környezethez való jog valamely közvetlen módon történő megfogalmazásában látta az Emberi Jogok Európai Egyezménye fejlesztésének lehetőségét, hanem sokkal inkább közvetett módon, a környezethez való jog más, klasszikus „első generációs” és ekként objektív módon kikényszeríthető jogok útján. Kétségtelenül, ez a megközelítés a kikényszeríthetőségen túl már csak azért is tűnik elfogadhatónak, mert maga az Egyezmény preambuluma is elsődlegesen az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglalt alapvető emberi jogok kikényszeríthetőségét tűzte ki célul.<sup>3</sup> Az Egyezmény rendelkezéseinek illetően módon történő tág értelmezése ugyanakkor nem áll ellentétben az Emberi Jogok Európai Bírósága által hosszú idő óta alkalmazott azon koncepcióval, miszerint az Egyezmény szövegét egyfajta élő jogként („*living instrument*”) kell kezelni, lehetőséget adva annak folyamatos fejlesztésére.<sup>4</sup>

---

\* dr. jur. Szemesi Sándor, PhD, egyetemi docens, Debreceni Egyetem ÁJK

<sup>1</sup> KECSKÉS Gábor: *A környezetvédelem és a kapcsolódó környezeti kérdések megjelenése a nemzetközi bírói fórumok gyakorlatában*. Kül-Világ, 2011/1-2, 102. p.

<sup>2</sup> Recommendation 1614 („Environment and human rights”) of 27 June 2003, lásd az ajánlás 10. pontját.

<sup>3</sup> Lásd az Egyezmény preambulumát. Bővebben lásd: SAN JOSÉ, Daniel Garcia: *Environmental protection and the European Convention on Human Rights*. 2005, Council of Europe Publishing, 5. p.

<sup>4</sup> A Bíróság visszatérő jelleggel, legutóbb 2012. március 15-én használta a kifejezést. Lásd: ECHR, *Austin and Others kontra Egyesült Királyság*, a Nagykamara 2012. március 15-i ítélete (ügyszámok:

Az elméleti alapok bemutatásánál ugyancsak nem kerülhető meg a mérlegelési jogkör („margin of appreciation”) doktrína említése.<sup>5</sup> A mérlegelési jogkör doktrínájának alapja a szubszidiaritás elve, melynek lényege, hogy bármely kérdésben a részes állami fórumokat illeti meg az elsőbbség, és a strasbourgi bíróság csak ezekhez képest mintegy mögöttesen jár el, amennyiben a nemzeti fórumok eljárása nem lenne kellően hatékony vagy eredményes.<sup>6</sup> Az elv alapja, hogy a nemzeti hatóságok elviekben sokkal inkább képesek a helyi szükségleteket és lehetőségeket felmérni, mintsem egy nemzetközi fórum.<sup>7</sup> Éppen ezért a Bíróság nem egyfajta „negyedfokú fórumként” pozicionálja magát: a nemzeti bíróságok eljárását csak egészen kivételesen, nyilvánvaló jogsértések esetén vizsgálja, és akkor sem az eljárás eredményére, hanem annak menetére helyezi a hangsúlyt.<sup>8</sup> A szubszidiaritás elve az Egyezmény 1., 13. és 35. cikkeiből vezethető le. Az első cikk értelmében a szerződő felek biztosítják az Egyezményben foglalt alapvető jogokat és szabadságokat a joghatóságuk alatt álló valamennyi személy számára. A 13. cikk értelmében, ha valakinek az Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai bíróság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje. A 35. cikk értelmében pedig az ügyet csak akkor lehet a Bíróság elé terjeszteni, ha előzőleg már az összes hazai jogorvoslati lehetőség kimerítették.

Az Egyezmény 1. cikke ugyanakkor további értelmezést is igényel, épp a környezetvédelem (pontosabban, a környezetszennyezés) államterületen túlnyúló hatásai miatt. Általában ez a joghatóság egybeesik az Egyezményben részes államok saját területével, ugyanakkor, miként azt a Bíróság is rögzítette, ez nem tekinthető megdönthetetlen vélelemnek, hiszen elképzelhető olyan helyzet, amikor az állam nem képes a területének egészen joghatóságát gyakorolni.<sup>9</sup> Másfelől viszont, elképzelhető olyan helyzet is, amikor valamely, az Egyezményben részes állam magatartása az állam saját területén túli területre (más állam területére vagy éppen *res communis omnium usus* jogállásának minősíthető területre), illetőleg a saját területén kívül tartózkodó magánszemélyre is kihat oly módon, hogy ez joghatóság-gyakorlásként legyen értelmezhető az Egyezmény 1. cikke értelmében.<sup>10</sup> A teljesség kedvéért említést érdemel, hogy bár nem tekinthető az állam területén túli joghatóság-gyakorlásnak, a Bíróság

---

39692/09, 40713/09 és 41008/09), lásd az ítélet 53. pontját, mely pont 1978-tól 2011-ig számos további példát is említ egyben a koncepció alkalmazására.

<sup>5</sup> A magyar jogi terminológiában használatos még a diszkrecionális jogkör (BÁN Tamás: A diszkrimináció tilalma az Európai Emberi Jogi Egyezményben, *Acta Humana*, 1991/5, 50. p.), a mérlegelési hatalom (MASENKÓ MAVI Viktor: A mérlegelési hatalom problematikája az emberi jogok védelme terén. *Acta Humana*, 2008/1-2, 3-13. p.) és a mérlegelési szabadság (POLGÁRI Eszter: *Az összehasonlító jog az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában, különös tekintettel az európai konszenzusra*, PhD értekezés, 2012.) kifejezés is.

<sup>6</sup> SHELTON, Dinah: Subsidiarity and Human Rights Law. *Human Rights Law Journal*, 2006/1-4, 8. p.

<sup>7</sup> HILL, Lord Lester of Herne – PANNICK, David (szerk.): *Human Rights Law and Practice*. London, 1999, Butterworths, 73. p.

<sup>8</sup> VILLIGER, Mark E.: The Principle of Subsidiarity in the European Convention on Human Rights. In: KOHEN, Marcelo G. (szerk.): *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law*. Leiden, 2007, Martinus Nijhoff Publishers, 627. p.

<sup>9</sup> ECHR, *Ilaşcu and Others kontra Moldova és Oroszország*, a Nagykamara 2004. július 8-i ítélete (ügyszám: 48787/99), lásd az ítélet 313. és 333. pontjait.

<sup>10</sup> ECHR, *Al-Skeini and Others kontra Egyesült Királyság*, a Nagykamara 2011. július 7-i ítélete (ügyszám: 55721/07), lásd az ítélet 131-142. pontjait.



számos, elsősorban a kiadatással kapcsolatos ügyben rögzítette, hogy az Egyezményben részes államok felelőssé tehetőek olyan általuk hozott intézkedésekért is, melyek következtében az államterületen kívül kerül sor az Egyezmény megsértésére, amennyiben ez a jogsértés előrelátható volt (így különösen, ha olyan személy kiadatására kerül sor, akit valószínűséggel kínzásnak vetnének alá vagy éppen halálra ítélnék a kiadást kérő államban).<sup>11</sup> Tudomásom szerint az Emberi Jogok Európai Bírósága mind ez ideig nem foglalkozott olyan környezetvédelmi tárgyú ügygel, mely *extraterritoriális* (gyakorlatilag: határon átnyúló környezetszennyezési) kérdéseket vetett volna fel, ugyanakkor nem látom okát annak, hogy egy ilyen jellegű eset felmerülésekor a Bíróságnak el kellene térnie a joghatóság gyakorlása során más ügyek vonatkozásában már kifejlesztett elvektől. A Bíróság a legközelebb az *L.C.B. kontra Egyesült Királyság*<sup>12</sup> és a *McGinley and Egan kontra Egyesült Királyság*<sup>13</sup> ügyekben állt ahhoz, hogy alkalmazza ezt az elvet, még hozzá egyes nukleáris kísérletek hatásaival összefüggésben. Az ügyek központi kérdése az volt, hogy felelőssé tehető-e az Egyesült Királyság a kérelmezők álláspontja szerint az 1950-es években a Karácsony-szigetek közelében végrehajtott nukleáris kísérleti robbantásokkal összefüggő egészségkárosodásokért. A Bíróság mindkét kérelmet egyéb, jelen tanulmány tárgya szempontjából vizsgálatot nem igénylő okból elfogadhatatlannak nyilvánította.

## 2. A környezetvédelmi ügyek megjelenése az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában

Ahogy arra korábban már utaltam, a kezdeti években az Emberi Jogok Európai Bírósága (és akkor még létező Bizottsága) következetesen tárgyi okból (*ratione materiae*) elfogadhatatlannak nyilvánította azokat a kérelmeket, amelyek a környezetvédelmi szempontokat próbálták valamilyen formában felhívni. Így például erre a sorsra jutott az a két kérelmező is, akik azt kifogásolták, hogy egy természetvédelmi területen (lakóhelyük közelében) a szomszédos mocsarat katonai célokra használják, ami megítélésük szerint az élethez való jog (2. cikk), kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma (3. cikk) és a szabadsághoz és biztonsághoz való jog (5. cikk) sérelmének kérdésését is felvetheti. A konkrét ügyben az Emberi Jogok Európai Bizottsága rendkívül rövid indokolásában egyszerűen arra hivatkozott, hogy a természet megőrzésének kötelezettsége nem szerepel az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt jogok között.<sup>14</sup> Azonban már alig néhány évvel később elkezdett megváltozni ez a fajta megközelítés: 1980-ban például már elfogadhatónak nyilvánította a Bizottság azt a panaszt, melyben a kérelmező arra hivatkozott, hogy a lakóhelye közelében létesülő repülőtér (London Gatwick) és autópálya a magán- és családi élethez való jogának (8. cikk) és tulajdonjogának (1. kiegészítő

<sup>11</sup> Legutóbb lásd: ECHR, *Umirov kontra Oroszország*, 2012. szeptember 18-i ítélet (ügyszám: 17455/11), 92. pont. A Bíróság elsőként ezt a megállapítást az azóta is számtalanszor hivatkozott Soering ügyben tette meg. ECHR, *Soering kontra Egyesült Királyság*, 1989. július 7-i ítélet (ügyszám: 14038/88).

<sup>12</sup> ECHR, *L.C.B. kontra Egyesült Királyság*, 1998. június 9-i ítélet (ügyszám: 23413/94).

<sup>13</sup> ECHR, *McGinley and Egan kontra Egyesült Királyság*, 1998. június 9-i ítélet (ügyszámok: 21825/93. és 23414/94.).

<sup>14</sup> ECHR, *X and Y. kontra Német Szövetségi Köztársaság*, 1976. május 13-i elfogadhatósági határozat (ügyszám: 7407/76).

jegyzőkönyv 1. cikk) sérelmével járhat. A konkrét esetben azonban nem került sor érdemi vizsgálatra, hiszen az elfogadhatóságot követően a bepanaszolt kormány baráti megállapodást kötött a kérelmezővel, és ekként az ügy marasztalás nélkül lezárult.<sup>15</sup> Azt mondhatjuk tehát, hogy a Bizottság is belátta azt, hogy a kedvezőtlen környezeti hatások igenis zavarhatják az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt egyes jogok élvezetét, azaz lehetővé vált a környezet védelmének felhívása az Egyezményben foglalt egyes jogokon keresztül.

Ezzel szoros összefüggésben, egyre gyakrabban merült fel olyan ügyek vizsgálatának lehetősége is, melyben a kérdés az volt, hogy az Egyezményben foglalt egyes jogok korlátozhatósága a 8-11. cikkek (2) bekezdése és az első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikk alapján lehetséges-e a megfelelő környezeti feltételek biztosítása, mint közérdek felhívásával.<sup>16</sup> Az ilyen jellegű ügyek elfogadhatóságának megteremtésével a Bizottság lényegében a környezet védelmének indirekt útját is megnyitotta, azaz lehetővé vált a környezet védelmére, mint közérdekre hivatkozással egyes állami intézkedések jogszerűvé minősítése még abban az esetben is, ha a kérdéses intézkedés a kérelmezők valamely, az Egyezményben foglalt alapvető jogát (tipikusan a magán- és családi élethez való jogát vagy a tulajdonjogát) sértették volna. Megjegyzést érdemel ugyanakkor, hogy Daniel Garcia San José ez utóbbi megközelítést nem a környezethez való jog kollektív érvényesíthetőségeként, hanem az egyes részes államok mérlegelési jogköre (*margin of appreciation*) gyakorlása lehetőségeként értelmezi, mondván, a részes államok lehetőséget kaptak arra, hogy a környezetvédelmi ügyek egyes csoportjait döntésük szerint bevonják a közügyek azon csoportjába, melyek indokolhatják egyes alapvető emberi jogok korlátozását.<sup>17</sup> Megítélésem szerint ez a megközelítés tulajdonképpen ugyanannak az éremnek a másik oldala: kétségtelen tény, hogy (főleg a környezet nemzetközi védelmének kezdeti éveiben) a tagállamok rendkívül nagy mérlegelési jogkörrel rendelkeztek a vonatkozásban, hogy pontosan mely intézkedéseket sorolnak be a közérdek fogalma alá, ugyanakkor az sem vitatható el, hogy fokozatosan megteremtődött ebben a vonatkozásban is az európai konszenzus, és ekként a környezet védelmére, mint valamely közérdekű célra történő hivatkozás hamar általánosan elfogadottá vált az Európa Tanács tagállamai között.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága első környezetvédelmi tárgyú érdemi ítéletének megszületésére egészen 1990-ig kellett várnunk.<sup>18</sup> A kérelmezők, Richard John Powell és Michael Anthony Rayner a londoni Heathrow repülőtér közelében laktak, azonban eltérően érintette őket a repülőtér forgalma: amíg Powell lakása egy alacsony zajszint-terhelésnek kitett övezetben volt, addig Rayner farmja egy rendkívül magas, éjszakai repüléssel is érintett zajszint-terhelésű övezetben helyezkedett el. Az ügyben a strasbourgi bíróság megállapította, hogy a brit hatóságoknak egyaránt figyelembe kell vennie két versengő érdeket: a kérelmező magánszemélyek érdekét és a közösség, mint egész érdekeit – és ezek figyelembe vétele során az érintett állam rendelkezik mérlegelési

---

<sup>15</sup> ECHR, *Arrondelle kontra Egyesült Királyság*, 1980. július 15-i elfogadhatósági határozat (ügyszám: 7889/77).

<sup>16</sup> ECHR, *Hakansson and Sturesson kontra Svédország*, 1987. július 15-i elfogadhatósági határozat (ügyszám: 11855/85).

<sup>17</sup> SAN JOSÉ 2005, 9. p.

<sup>18</sup> ECHR, *Powell and Rayner kontra Egyesült Királyság*, 1990. február 21-i ítélet (ügyszám: 9310/81).

jogkörrel annak eldöntésére, hogy az Egyezmény rendelkezéseivel összhangban melyik érdeket részesíti előnyben.<sup>19</sup> Tekintettel arra, hogy a brit kormány számos, a zajszint-terhelést korlátozó rendelkezést fogadott el (ideértve az éjszakai repülés korlátozását, a zajszint mérését, vagy éppen a zajterhelés által leginkább sújtott, a repülőtérhez legközelebbi ingatlanok megvásárlásának felajánlását)<sup>20</sup>, ezen intézkedések együttesen úgy ítélandók meg, hogy a bepanaszolt brit kormány a mérlegelési jogkörében eljárva nem sértette meg az Egyezmény 8. (magán- és családi élethez való jogot rögzítő) cikkét. Az ítélet érdekessége, hogy a Bíróság azt is rögzítette, hogy egy állam gazdasági fejlődése szempontjából rendkívül fontos közérdeknek tekinthető egy nagy nemzetközi repülőtér működése, még akár sűrűn lakott városi terület közelében is.<sup>21</sup>

Rögtön párba is állítható az esettel a *López Ostra ügyben*<sup>22</sup> született strasbourgi bírósági határozat, hiszen a két ügy egymás mellé vetítése jól érzékelteti a mérlegelési jogkör doktrína gyakorlati alkalmazásának egyes kérdéseit. Az ügyben irányadó tényállás szerint Lorca városában számos börgyár működött, melyek hulladékát egy (a kérelmező házától 20 méterre működő) erőmű semlegesítette. Az erőmű meghibásodása miatt rendkívül kellemetlen dögszag lepte el Lorca városát, és különféle gázok kerültek továbbá a levegőbe, mely a környéken élők számára egészségügyi problémákat is okozott. Számos panasz és a helyi környezetvédelmi és egészségügyi hatóság jelentése alapján a városi tanács egyes tevékenységek vonatkozásában részben visszavonta az erőmű működési engedélyét, azonban az erőmű bezárását nem rendelte el. A kérelmező álláspontja szerint nem csupán a magán- és családi élethez való joga (8. cikk) sérült, de a történtek az Egyezmény 3. cikkében foglalt megalázó bánásmód megvalósulásának lehetőségét is felvetették. A Bíróság az ügyben megállapította a 8. cikk sérelmét, azonban egyhangúan arra az álláspontra helyezkedett, hogy bár a kérelmező és családja helyzete rendkívül nehéz volt éveken át, nem történt az Egyezmény 3. cikke értelmében vett megalázó bánásmód a konkrét esetben (tudomásom szerint egyetlen esetben sem állapította meg a Bíróság mind ez ideig, hogy a környezetszennyezés bármely formája a kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma sérelmét valósította volna meg). A két ügyet összehasonlítva jól látható, hogy mindkét esetben a magán- és családi élethez való jog sérelméről (a zajszennyezés, illetőleg az elviselhetetlen bűz miatt) beszélhetünk általában, és mindkét esetben található olyan közérdek, amely indokolhatta a kérelmező jogának csorbítását (az állam, illetőleg Lorca városának gazdasági fejlődése), azonban azáltal, hogy a *Powell és Rayner ügyben* a brit hatóságok mindent megtettek a káros hatások csökkentése érdekében, a Bíróság szerint a mérlegelési jogkörüket érdemben gyakorolva jogszerűen jártak el, míg a *López Ostra ügyben* a spanyol hatóságok szemlátomást nem foglalkoztak érdemben a felmerülő panaszokkal, elmulasztva a két versengő érdek közötti érdemi mérlegelést, és megsértve ezáltal a mérlegelési jogkör doktrína alkalmazásából fakadó kötelezettségüket.

---

<sup>19</sup> Lásd az ítélet 41. pontját.

<sup>20</sup> Lásd az ítélet 43. pontját.

<sup>21</sup> Lásd az ítélet 42. pontját.

<sup>22</sup> ECHR, *López Ostra kontra Spanyolország*, 1994. december 9-i ítélet (ügyszám: 16798/90).

### 3. Az élethez való jog (2. cikk) és a környezetvédelem összefüggései

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 2. cikkében foglalt élethez való jog értelmében (a Bíróság esetjoga szerint) az államok pozitív intézkedések megtételére is kötelesek a joghatóságuk alatt élő személyek életének megóvása érdekében. Az e vonatkozásban talán legtöbbször idézett környezetvédelmi tárgyú ügyben, az *Öneryildiz esei*<sup>23</sup> irányadó tényállása szerint metángáz-robbanás történt egy törökországi hulladéklerakóban, melynek közvetlen közelében többen is (igaz, engedély nélkül) éltek. A robbanás következtében 93 fő (közte a kérelmező kilenc közeli hozzátartozója) meghalt. A kérelmező állítása szerint a török városi hatóságok annak ellenére sem tettek semmit a robbanás megakadályozása érdekében, hogy egy szakértői jelentés két évvel korábban már előzetesen felhívta a városvezetés figyelmét a baleset bekövetkezésének veszélyére. Mindezekre tekintettel a Bíróság megállapította, hogy a hatóságok tudtak arról (vagy legalábbis tudniuk kellett volna róla), hogy a környéken élők életét veszély fenyegeti, és ekként kötelesek lettek volna a fennálló veszélyhelyzet megszüntetésére az Egyezmény 2. cikkéből levezethető pozitív intézkedési kötelezettség értelmében.<sup>24</sup>

Ez a fajta pozitív intézkedési kötelezettség természeti katasztrófák esetén is terheli az államot, a *Budayeva és mások ügye*<sup>25</sup> következtései szerint. Az ügyben irányadó tényállás szerint 2000. július 18-án a heves esőzéseket követően sárlavina öntött el egy orosz várost, a kérelmezők pedig azt kifogásolták, hogy a hatóságok előzetesen nem figyelmeztették őket a veszélyre, és nem is állt a rendelkezésükre semmilyen segítség a menekülésre. A következő napon, miután a kérelmezők visszatértek a házaikba, egy újabb, még hatalmasabb sárlavina érkezett, mely további halálos áldozatokat is követelt (többek között a kérelmezők háza is összedőlt, és a kérelmező férje is ekkor vesztette életét). A Bíróság egyértelmű okozati összefüggést állapított meg a hatóságok mulasztása és a számos halálos áldozat bekövetkezése között, melynek eredményeként a kérelmező alappal hivatkozott az élethez való jog (2. cikk) sérelmére. Látható tehát, hogy az élethez való joggal összefüggő pozitív intézkedések megtételének kötelezettsége nem csupán az ember által okozott tevékenységekkel, hanem a természeti katasztrófákkal összefüggésben is létezik, ahol is az állami szervek részéről elvárt egy megfelelő figyelmeztető és védelmi mechanizmus létesítésének kötelezettsége.<sup>26</sup> Megítélésem szerint ugyanakkor abban is különbség tehető a két eset között, hogy a nem ember által okozott (természeti) katasztrófák megelőzése és elhárítása érdekében megeendő intézkedések vonatkozásában bizonyosan szélesebb mérlegelési jogkörrel rendelkeznek az államok, mint az emberi tevékenység vagy mulasztás által közvetlenül előidézett katasztrófa helyzet felszámolása tekintetében.

Érdekes azonban megemlíteni, hogy bár a Bíróság szerint is egyértelműen van pozitív intézkedési kötelezettsége az állami szerveknek az élethez való jog biztosítása érdekében, ez a pozitív intézkedési kötelezettség nem értelmezhető úgy, hogy az állami szervek az

<sup>23</sup> ECHR, *Öneryildiz kontra Törökország*, a Nagykamara 2004. november 30-i ítélete (ügyszám: 48939/99).

<sup>24</sup> Lásd például az ítélet 71. és 73. pontjait.

<sup>25</sup> ECHR, *Budayeva and Others kontra Oroszország*, 2008. március 20-i ítélet (ügyszámok: 5339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 és 15343/02).

<sup>26</sup> Lásd az ítélet 135. pontját.

Egyezmény 10. cikke (véleménynyilvánítás szabadsága) értelmében kötelesek lennének a környezetet érintő információk összegyűjtésére és terjesztésére. A *Guerra és mások ügyben*<sup>27</sup> a kérelmezők azt kifogásolták, hogy a hatóságok elmulasztották a környéken élőket tájékoztatni egy, a közelben működő gyár veszélyeiről, ideértve egy baleset bekövetkezését és az azt követően lefolytatott eljárást is, amivel megsértették az Egyezmény 10. cikkében foglalt információhoz való jogukat, azonban a Bíróság szerint egy ilyen jellegű kötelezettség előírása rendkívüli nehézségekbe ütközne, hiszen nehezen határozható meg, hogy pontosan kinek, mely információkat, és kikkel kellene egyáltalán közölnie.<sup>28</sup>

#### **4. A magán- és családi élethez való jog és a tulajdonjog, valamint a környezetvédelem kapcsolata**

Az Emberi Jogok Európai Bírósága számos ügyben állapította meg, hogy különféle környezetterhelő magatartások sérthetik a kérelmezők magán- és családi élethez való jogát. A Bíróság szerint ugyanis a magánélet és magánlakás nem csupán a fizikai értelemben vett lakás sért(het)etlenségét, de a lakókörnyezet lehetőségekhez képest zavartalan élvezetét is jelenti. Ebből következő módon a 8. cikkben foglalt magán- és családi élethez való jog nem csupán a lakásba történő fizikai belépéssel, hanem zajszennyezés, különféle gázok és szagok kibocsátása révén és más hasonló módon is elképzelhető. Ahogy a Bíróság is rögzítette, az Egyezményben nem található meg a tiszta és csendes környezethez való jog, azonban amennyiben a zajszennyezés vagy egyéb ártalmas tevékenység közvetlenül és súlyosan érinti a kérelmező magánszemélyt, az ügy az Egyezmény 8. cikke hatálya alá tartozhat.<sup>29</sup> A tehát Bíróságnak egyaránt vizsgálnia kell a közvetlen okozati összefüggést az adott tevékenység és az egyént érő negatív hatás között, valamint azt, hogy ez a negatív hatás elér-e egy bizonyos szintet, mely már jogsértést valósít meg. Ez utóbbi szint függ az ügy körülményeitől, úgymint a negatív hatás intenzitásától és időbeli kiterjedésétől, és a fizikai vagy mentális hatásaitól egyaránt.<sup>30</sup> Miként arra már korábban kitértem (a *Powell és Rayner ügy*, valamint a *López Ostra ügy* összevetésekor), ezen túlmenően a Bíróságnak azt is tekintetbe kell vennie, hogy a bepanaszolt állam hatóságai milyen magatartást tanúsítottak mérlegelési jogkörükben eljárva.

A kapcsolódó meglehetősen terjedelmes esetjogból (annak közvetlen magyar vonatkozása miatt) a *Deés ügyet*<sup>31</sup> mutatom be kicsit részletesebben. A kérelmező azt kifogásolta, hogy a lakóhelyén megnövekedő kamionforgalom miatt jelentős hátrányok érték: házának falai megrepedeztek, ráadásul a nagy forgalom okozta zajtól, szennyezéstől és szagtól a lakása

---

<sup>27</sup> ECHR, *Guerra and Others kontra Olaszország*, a Nagykamara 1998. február 19-i ítélete (ügyszám: 14967/89).

<sup>28</sup> Lásd az ítélet 53. pontját.

<sup>29</sup> ECHR, *Leon and Agnieszka Kania kontra Lengyelország*, 2009. július 21-i ítélet (ügyszám: 12605/03), 98. pont.

<sup>30</sup> ECHR, *Fadeyeva kontra Oroszország*, 2005. június 9-i ítélet (ügyszám: 55723/00), 69. pont.

<sup>31</sup> ECHR, *Deés kontra Magyarország*, 2010. november 9-i ítélet (ügyszám: 2345/06).

is majdnem lakhatatlanná vált.<sup>32</sup> A strasbourgi bíróság egyértelműen úgy ítélte meg, hogy a forgalom csökkentése érdekében a magyar hatóságok által foganatosított intézkedések nem voltak elég hatékonyak (1999-ben terjesztett elő a kérelmező kártérítési igényt, és a zajszennyezés még 2003-ban is határérték feletti volt), és megállapította az Egyezmény 8. cikke sérelmét.<sup>33</sup>

Jóllehet a tulajdonhoz való jog eredetileg nem is szerepelt az Emberi Jogok Európai Egyezményében (csak az első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke tartalmazza), megítélésem szerint a tulajdonhoz való jog környezetvédelmi szempontok alapján történő korlátozása eredendően hasonlít a magán- és családi élethez való jog lehetséges korlátozásaihoz, ekként indokoltan tartom ezek együttes tárgyalását. Az Egyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve kifejezetten lehetővé teszi a tulajdon korlátozását (vagy akár a tulajdontól való megfosztást), amennyiben ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik. Jelen tanulmány szempontjából ezúttal a „közérdek” vizsgálata érdemel említést. Miként arra már korábban utaltam, a közérdek kategóriájába a strasbourgi bíróság gyakorlata ma már egyértelműen belesorolja a környezetvédelmi szempontok érvényesítését. Így például a *Hamer ügyben*<sup>34</sup> irányadó tényállás szerint a kérelmező szülei építési engedély nélkül építettek nyaralót egy erdős területen még 1967-ben. Sok évvel később, 1994-ben a hatóságok elrendelték az eredeti állapot helyreállítását, és végül (miután ennek a kérelmező önként nem tett eleget) le is rombolták a házat. A Bíróság az ügyben elsőként rögzítette, hogy bár a környezetvédelem kifejezetten nem szerepel az Egyezményben, azonban ez egy olyan értéknek tekinthető, amelyet a társadalomnak és a hatóságoknak is egyaránt figyelembe kell venniük. Gazdasági megfontolások (ideértve a tulajdonjogi kérdéseket is) nem előzhetik meg a környezetvédelmi szempontokat, ekként a konkrét ügyben, bár kétségtelenül korlátozásra került a kérelmező tulajdonhoz való joga, azonban ezt a közérdekre történő hivatkozás egyértelműen igazolta, ráadásul a környezetvédelmi ügyekben az állami hatóságok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a szükséges intézkedések meghozatala során.<sup>35</sup>

## 5. A környezetvédelmi szempontok eljárásjogi megközelítésben

Jóllehet (miként arra korábban a *Guerra és mások ügyben* már utaltam) a környezetvédelmi szempontok a Bíróság szerint nem értelmezhetőek oly mértékben kiterjesztően, hogy az állami szervek kötelesek lennének meghatározott információk közlésére, eltér azonban ettől a környezetvédelmi ügyekben történő döntéshozatal során

---

<sup>32</sup> A teljesség kedvéért említést érdemel, hogy a kérelmező arra is hivatkozott, hogy a hazai hatóságok előtt 6 évig húzódó eljárása az Egyezmény 6. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét is eredményezte, azonban az ügy ezen aspektusa jelen tanulmány szempontjából nem releváns.

<sup>33</sup> Az ügy részletes elemzését lásd: KECSKÉS Gábor: *Deés v. Magyarország ügy az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt*. Jogi iránytű, 2011/1, 1-2. p. és FODOR László: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a zajterhelés csökkentésére tett intézkedésekről és a bírósági eljárás időtartamáról*. Jogesetek Magyarázata, 2011/3, 86-92. p.

<sup>34</sup> ECHR, *Hamer kontra Belgium*, 2007. november 27-i ítélet (ügyszám: 21861/03).

<sup>35</sup> Lásd az ítélet 78-79. pontját.

az érintettek részvételi jogának (és a részvételi jog gyakorlásához elengedhetetlen információk) biztosításának kötelezettsége. A repülőtéri zajszennyezéssel (a londoni Heathrow repülőtéren) kapcsolatos *Hatton és mások ügyben*<sup>36</sup> a Bíróság kifejezetten vizsgálta például, hogy az 1993-ban elfogadott új repülési szabályok vonatkozásában mennyiben kerültek biztosításra a részvételi jogok a környéken élők számára, és végül ezeket megfelelőnek ítélve nem is állapította meg a magán- és családi élethez való jog sérelmét. Jóllehet az Egyezmény 8. cikke nem tartalmaz kifejezett (sőt, konkrétan semmilyen) eljárási jellegű előírást, mégis, amennyiben a hatóságok nem biztosítják előzetesen az érintettek számára annak lehetőségét, hogy egy üzem működésének potenciális szennyező tevékenységét és kockázatait megismerjék, az megvalósíthatja a magán- és családi élethez való jog sérelmét is.<sup>37</sup> Ugyanakkor még ez a megközelítés sem vezethet el odáig, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága *actio popularis*-jellegű beadványokat vizsgáljon.<sup>38</sup> Amennyiben azonban a kérelmezők számára a nemzeti eljárás során nem biztosítják a hatékony részvétel (és az esetleges hatósági határozatok bírósági felülvizsgálata) lehetőségét, úgy az végső soron az Egyezmény 6. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogon belül a bírósághoz fordulás jogának sérelmét is eredményezheti.<sup>39</sup>

Nem polgári vagy közigazgatási peres, hanem pont ellenkezőleg, büntetőeljárás megközelítésben merült fel a környezetvédelem kérdése a Bíróság Nagykamarája előtt 2010-ben a *Mangouras ügyben*,<sup>40</sup> mely ügy egyben arra is példa lehet, hogyan is értendő a tanulmányban korábban már bemutatott élő jog („*living instrument*”) koncepció a gyakorlatban. A kérelmező egy hajó kapitánya volt, mely hajó mintegy 70 ezer tonna olajat engedett az Atlanti-óceánba, rendkívül súlyos környezetszennyezést okozva ezzel. A hajó kapitánya ellen büntetőeljárás indult, és előzetes letartóztatásba is helyezték, ahol összesen 83 napot töltött, amíg a hajó tulajdonosa kifizette érte a rendkívül magas, 3 millió euró összegű óvadékot. Az Emberi Jogok Európai Bírósága úgy ítélte meg, hogy a környezetet szennyező (bűn)cselekményekkel összefüggésben a büntetőjogi eszközök alkalmazása egy új tendenciának tekinthető napjainkban, és figyelemmel az ügy kivételes jellegére, csakúgy, mint az okozott rendkívül súlyos szennyezésre, nem tekinthető irreális összegűnek az óvadék mértéke, ekként az Egyezmény 5. cikk (3) bekezdésén alapuló szabadsághoz és biztonsághoz való jog sérelme sem merülhetett fel. Nagy valószínűséggel kijelenthető, hogy néhány évvel korábban egy hasonló ügyben a strasbourgi bíróság megállapította volna az Egyezmény megsértését, mely változás is egyértelműen mutatja a környezetvédelmi szempontok nemzetközi (emberi) jogi felértékelődését.

---

<sup>36</sup> ECHR, *Hatton and Others kontra Egyesült Királyság*, a Nagykamara 2003. július 8-i ítélete (ügyszám: 36022/97).

<sup>37</sup> ECHR, *Tatar kontra Románia*, 2009. január 27-i ítélet (ügyszám: 67021/01.) 112. pont.

<sup>38</sup> ECHR, *Ilhan kontra Törökország*, 2000. június 27-i ítélet (ügyszám: 22277/93.) 52-53. pontok.

<sup>39</sup> ECHR, *L'Erabliere A.S.B.L. kontra Belgium*, 2009. február 24-i ítélet (ügyszám: 49230/07).

<sup>40</sup> ECHR, *Mangouras kontra Spanyolország*, a Nagykamara 2010. szeptember 28-i ítélete (ügyszám: 12050/04).

## 6. Összegzés

Az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogának egyik fontos jellemzője az Egyezmény élő jogként („*living instrument*”) történő kezelése. Tekintettel arra, hogy a (nemzetközi) környezetvédelmi kérdések csak több, mint két évtizeddel az Egyezmény 1950-ben történt elfogadását követően jelentek meg a nemzetközi szinten, így a strasbourgi bíróság környezetvédelmi jogi relevanciával bíró esetjogának fejlesztésére kizárólag ezen koncepció keretében nyílik mind a mai napig lehetőség. A Bíróság (és a korábban létező Emberi Jogok Európai Bizottsága) tevékenységét jellemző „fontolva haladás” jól tetten érhető a környezetvédelmi ügyek kapcsán: amíg hosszú időn keresztül érdemi vizsgálat nélkül, tárgyi okból (*ratione materiae*) elfogadhatatlannak nyilvánították az ilyen kérelmeket, addig mára már három különböző aspektusból is foglalkozik az ügyekkel a Bíróság – miközben a működésének alapidokumentuma e tekintetben változatlanul tekinthető.<sup>41</sup>

Egyfelől, a Bíróság „aktív módon”, elsősorban az élethez való jog vonatkozásában vizsgálja a környezettel kapcsolatos ügyeket – ideértve az ember által okozott katasztrófahelyzeteket éppúgy, mint a természeti csapások következményeit. Másfelől, „passzív módon”, az Egyezményben foglalt egyes jogok (elsősorban a magán- és családi élethez való jog és a tulajdonjog) lehetséges korlátozási indokaként, éppen az állami szervek magatartása jogszerűségének oldaláról nézve is felmerülhet egyes intézkedések strasbourgi bírósági vizsgálata. Harmadsorban, egyre nagyobb szerepet kapnak a Bíróság esetjogában a környezetvédelmi eljárásjogi kérdések is, ideértve a tisztességes eljáráshoz való jog (6. cikk) és a hatékony jogorvoslathoz való jog (13. cikk) kérdéseit egyaránt, sőt legújabbban a környezetszennyezéssel kapcsolatos büntetőjogi felelősségre vonás egyes eljárás aspektusai is a strasbourgi bíróság látómezejébe kerültek, azonban megítélésem szerint ezek önálló kategóriába sorolása (egyelőre, a vonatkozó ügyek csekély száma miatt) nem indokolt.

Érdekes ugyanakkor megemlíteni, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága (10. cikk) tekintetében a Bíróság nem rendelkezik igazán értékelhető esetjoggal – jóllehet az eljárásjogi kérdések vonatkozásában az információs jogok biztosítását feltétlenül hangsúlyosnak érezhetjük. Megítélésem szerint nem zárható ki éppen ezért, hogy ebben a vonatkozásban az elkövetkező években változás állhat be a Bíróság ítélezési gyakorlatában.

---

<sup>41</sup> Az Emberi Jogok Európai Bírósága eljárásrendjének változása, illetőleg az egyes újabb kiegészítő jegyzőkönyvek elfogadása a Bíróság környezetvédelmi ítélezési gyakorlatát nem érinti.



## Vizeink védelme a kétoldalú nemzetközi megállapodások tükrében\*

Szilágyi János Ede\*

A hidrológiai ciklus a Föld egészére kiterjedően fejti ki hatását, miközben az emberiség jelenlegi fejlettségi szintjén nem képes a hidrológiai ciklus egészére kiterjedő, következetes és fenntartható jogi szabályozást kialakítani. E helyett a vízjogi szabályozás számos kérdésében lényegében csak egymás mellett létező vízjogi szabályozásokról beszélhetünk. Pedig minderre nagy szükség lenne a vizeink mennyiségi és minőségi védelme szempontjából egyaránt. A helyzet gyenge pontjára jól rávilágíthat az az adat, amely szerint világszerte 263 olyan folyómedence van, amelyen két vagy több nemzet osztozik, és nagyjából ezeken a területeken él az emberiség 40%-a;<sup>1</sup> érdekességképpen jegyezzük meg, hogy ezek közül 13 olyan medence van, amelyen öt és nyolc közötti számban osztoznak államok, 5 olyan medence (Kongó, Niger, Nílus, Rajna, Zambézi) van, amelyen kilenc és tizenegy közötti a száma az országoknak, a legnagyobb számú országgal (szám szerint tizenkilencel) pedig a Duna vízgyűjtője rendelkezik.<sup>2</sup> Ehhez a vízgyűjtő területhez tartozik Magyarország is, amelynek ekképpen vízgazdálkodása nagyban függ más országok vízpolitikájától. A magyar helyzet kapcsán a magyar vízgyűjtő-gazdálkodási terv a következő sommás megállapítást teszi: „A határvízi kapcsolatok Magyarország szempontjából létfontosságúak, hiszen felszín alatti vízkészletünk jó része és vízfolyásaink vízkészleteinek több mint 90%-a a határon túlról érkezik. Az ország medence jellegét jól mutatja, hogy 24 folyón érkezik víz hazánkba, és 3 folyón keresztül távozik. A felszín alatti vizek esetében a beszivárgási területek nagy része határon kívül esik, az országba való be- és kiáramlás hasonló arányú, mint a felszíni vizek esetében. A 185 db felszín alatti víztestből 95 db határokkal osztott.”<sup>3</sup> Ezen adatok fényében is jól látszik, hogy amennyiben Magyarország egy integratív, fenntartható vízpolitika keretében kíván gazdálkodni a rendelkezésére álló vízkészletekkel, akkor ez esetben szoros együttműködésre kell törekednie a vizeire hatást gyakorló államokkal. Mindezen kapcsolat fejlesztésében pedig alapvető szerepe van a nemzetközi jogi környezetnek.

A vízgazdálkodás ill. vízvédelem mennyiségi és minőségi oldala kapcsán egyaránt rögzíthetjük, hogy a tisztán vízügyi nemzetközi megállapodások és egyéb nemzetközi jogforrásokon (pl. szokásjog) túl, nagy szerepe van a *nemzetközi jog általános*

---

\* Jelen tanulmány a TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 jelű projekt részeként az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. This research was carried out as part of the TAMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 project with support by the European Union, co-financed by the European Social Fund.

\* dr. jur. Szilágyi János Ede, PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem ÁJK

<sup>1</sup> WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME (WWAP): *Water for People. Water for Life*. The United Nations World Water Development Report. [ – ], 2003, UNESCO – Berghahn Books, 10. p.

<sup>2</sup> Forrás (2012.06.28.): [www.un.org/waterforlifedecade/transboundary\\_waters.shtml](http://www.un.org/waterforlifedecade/transboundary_waters.shtml)

<sup>3</sup> Részleteiben lásd *Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv – a Duna-vízgyűjtő magyarországi része* (VGT), 2010. április, 47. p.

szabályainak és a nemzetközi környezetjog szabályainak is.<sup>4</sup> Terjedelmi korlátokra tekintettel, jelen tanulmányban azonban csak a tisztán vízjogi szerződéseket elemezzük, azok közül is pusztán azon kétoldalú egyezményeket mutatjuk be részletesebben, amelyek a magyar vízgazdálkodás, vízvédelem szempontjából jelentőséggel bírnak. Mindezen kétoldalú megállapodások ismertetése előtt azonban röviden kitérünk azokra a magyar relevanciával bíró többoldalú megállapodásokra is, amelyek jelen munka kéziratának lezárásakor hatályban vannak (e kategóriában lényegében csak regionális többoldalú megállapodásokat taglalhatunk).<sup>5</sup>

## 1. Vizeink védelme a többoldalú nemzetközi megállapodásokban

A többoldalú nemzetközi megállapodások közül azon regionális többoldalú megállapodások emelendők ki, amelyeknek Magyarország is részese. Nevezetesen a *határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó 1992-es Helsinki Egyezmény*<sup>6</sup> (továbbiakban: Helsinki Egyezmény), illetve az 1998. október 22-én hatályba lépett *Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről szóló 1994-es Szófia Egyezmény*<sup>7</sup> (továbbiakban: Szófia Egyezmény). Amiért jelen tanulmány keretei között még sem térünk ki rájuk részleteiben,<sup>8</sup> az az, hogy garanciarendszerében egyik sem hordoz magában olyan biztosítékot, amelyben az esetleges viták békés rendezése eredményesen megoldható. Azaz a két egyezmény keretei között folyó vitarendezés erőteljesen az érintett felek hajlandóságától függ. Ennek

---

<sup>4</sup> Lásd például az országhatáron áterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló Espoo-i Egyezményt (kihirdetésével kapcsolatban lásd: 148/1999. (X.13.) Korm. rendelet; módosításainak kihirdetéséről lásd: 136/2008. (V.16.) Korm. rendelet)

<sup>5</sup> Jelen munka rendszerétől jelentősen eltérő módon rendszerezi a nemzetközi vízjogot: BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence: *Freshwater and International Law. The interplay between Universal, Regional and Basin Perspectives*. Párizs, 2009, UNESCO; BURCHI, Stefano – POPP, Christie – VAPNEK, Jessica: *International water law*. In: AYLWARD, Bruce – BARTRAM, Jamie – POPP, Christie – VAPNEK, Jessica (ed.): *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*. FAO Legislative Study 101, Róma, 2009, FAO, 91-125. p.; DELLAPENNA, Joseph W.: *The customary international law of transboundary fresh water*. *Int. J. Global Environmental Issues*, 2001/3-4, 264-305. p; a magyar szakirodalomból lásd továbbá: FARAGÓ Tibor – KOCSIS-KUPPER Zsuzsanna: *Országhatárokon áterjedő baleseti jellegű vízszennyezések: nemzetközi jogi eszközök elvei és rendelkezései*. *WWF Füzetek* 16, [Budapest], 2001, Világ Természeti Alap (WWF) Magyarországi Képvisellete – Miniszterelnöki Iroda, Tisza-Szamos Kormánybiztosi Iroda; FARAGÓ Tibor – NAGY Boldizsár (szerk.): *Nemzetközi környezetvédelmi és természetvédelmi egyezmények jóváhagyása és végrehajtása Magyarországon*. [Budapest], 2005, Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium – ELTE Állam- és Jogiudományi Kar.

<sup>6</sup> Magyarországon kihirdette a 130/2000. (VII.11.) Korm. rendelet a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről.

<sup>7</sup> Magyarországon kihirdette a 74/2000. (V.31.) Korm. rendelet a Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről szóló, 1994. június 29-én, Szófiában létrehozott Egyezmény kihirdetéséről.

<sup>8</sup> Az egyezmények részletesebb magyar nyelvű ismertetése kapcsán lásd például SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*. Miskolc, Miskolci Egyetem (m.a.) c. monográfiájának vonatkozó részét.

megfelelően mindkét regionális egyezmény tág teret enged a felek közötti kétoldalú megállapodásoknak.<sup>9</sup>

## 2. Vizeink védelme a kétoldalú nemzetközi megállapodásokban

A Magyarország és szomszédos országok között fennálló kétoldalú megállapodások<sup>10</sup> összehasonlítása és együttes értékelése felvet néhány nehézséget. Így, például: (a) Egymástól teljesen különböző társadalmi-gazdasági környezetben kötődtek: a Jugoszláviával illetve a Romániával megkötött jelenleg hatályos szerződések között körülbelül fél évszázad van. (b) A nemzetközi jogi környezet is eltérő volt. Emiatt a Helsinkii Egyezmény, illetve Szófiaii Egyezmény nem mindegyik esetében szolgálhatott

<sup>9</sup> Az egyezményekhez kapcsolódóan lásd még BRUHÁCS János: A 2003. évi kijevei jegyzőkönyv: redivivus vagy innováció. *Jogtudományi Közöny*, 2005/3, 83-93. p.; BRUHÁCS János: A határon túli környezeti károk orvoslásának problémája: nemzetközi magánjogi egyezmények. *Jura*, 2005/1, 48-60. p.; HORVÁTH Zsuzsanna: A Duna vízgyűjtő területe fenntartható fejlődésének és környezetvédelmének nemzetközi jogi és európai jogi vonatkozásai. In: DRINÓCZI Tímea – TAKÁCS Tamara (szerk.): *Határon átnyúló és uniós jogi témák: Magyarország-Horvátország*. Pécs; Osijek, 2011, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 195-230. p.; KECSKÉS Gábor: *A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban*. PhD Értekezés, Győr, 2012, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 90-91. p., 190-191. p.; KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, 2006, Osiris Kiadó, 591-605. p.; RAISZ Anikó: A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXX/2, 2012, Miskolc University Press, 374-382. p.; RAISZ: Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében – Kincs, ami nincs? In: RAISZ (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*. Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, m.a.; SZÜCS Péter: Hidrogeológia a Kárpát-medencében – hogyan tovább? *Magyar Tudomány*, 2012/5, 554-565. p.

<sup>10</sup> A hét szomszédos állam esetén fennálló nemzetközi megállapodások rendszere a következőképpen alakul: *Szerbia*: Egyezmény a Magyar Népköztársaság és a Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság Kormánya között a vízgazdálkodási kérdések tárgyában (1955.08.08.). *Ausztria*: 1959. évi 32. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és az Osztrák Köztársaság között a határvidék vízgazdálkodási kérdéseinek szabályozásáról; valamint: 1985/17. Osztrák-magyar szerződés a környezetvédelem területén való együttműködésről. *Szlovákia*: 55/1978. (XII.10.) MT rendelet a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság Kormánya között a határvizek vízgazdálkodási kérdéseinek szabályozásáról; valamint: 1999/17. Nemzetközi Szerződés a Szlovák – Magyar Kormányok között, a környezetvédelem és természetvédelem terén való együttműködésről. *Horvátország*: 127/1996. (VII.25.) Korm. rendelet – egyezmény a Horvát – Magyar Kormányok közötti, a vízgazdálkodási együttműködés kérdéseiről. *Szlovénia*: 41/2001. (III.14.) Korm. rendelet – egyezmény a Szlovén – Magyar Kormányok között, a vízgazdálkodási kérdésekről. *Ukrájna*: 117/1999. (VIII.6.) Korm. rendelet az Ukrán – Magyar kormányok között, a határvizekkel kapcsolatos vízgazdálkodási kérdésekről szóló Egyezményről; valamint: 1993/11. Nemzetközi Szerződés az Ukrán – Magyar kormányok közötti környezetvédelmi és területfejlesztési együttműködésről. *Románia*: 196/2004. (VI.21.) Korm. rendelet a Román – Magyar Kormányok között a határvizek védelme és fenntartható hasznosításáról kötött Egyezményről; valamint: 2001/9. Nemzetközi Szerződés a Román – Magyar Kormányok között, a környezet védelme terén való együttműködésről. A második világháború előtt fennálló megállapodás-rendszer kapcsán lásd HORVÁTH Norbert: *Politikai vizeken. Határvízi diplomáciai esetek*. In: GLIED Viktor (szerk.): *Vízkonfliktusok. Küzdelem egy pohár vízért*. Pécs, 2009, Publikon Kiadó, 240. p.

példaként, és ennek megfelelően négy kétoldalú megállapodás hivatkozik *expressis verbis* háttérként a Helsinki Egyezményre, és három a Szófiai Egyezményre; érthető módon ennek megfelelően tartalmazznak modernnek tekinthető jogintézményeket az érintett kétoldalú megállapodások. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a kétoldalú megállapodás megkötését követően, utóbb a két ország között nem kerülhet alkalmazásra a Helsinki Egyezmény, illetve a Szófiai Egyezmény, amennyiben a kétoldalú megállapodás létrejöttét követően aláírták a Helsinki illetve a Szófiai Egyezményt (Magyarország és szomszédjai mindkét szerződést aláírták ill. ratifikálták). (c) A hét ország között vannak európai uniós tagállamok, és vannak olyanok is akik (még) nem tagjai az Európai Uniónak.<sup>11</sup> Az Európai Unió tagállamai között természetesen máshogy alakul az esetleges viták rendezésének eljárása, mint egy uniós állam és egy nem uniós állam között. (d) Mindezek mellett az uniós tagállamok között kötetett kétoldalú megállapodások között is jelentős eltérés van az alapján, hogy tartalmazznak-e előírásokat, megállapodásokat az uniós jog viszonylatában, vagy sem. Az uniós tagállamokkal kötött kétoldalú megállapodások közül egyébiránt csak Romániával van olyan megállapodásunk, amelyben – hivatkozva a Víz-keretirányelvre<sup>12</sup> és más uniós irányelvekre – európai uniós vízjogi kérdéseket rendeznek a felek.

Mindezek kapcsán végezetül fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a magyar fél magyar jogszabályban rögzített módon is garantálja a kétoldalú együttműködések céljának teljesülését. A 221/2004. (VII.21.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdése értelmében: „*biztosítani kell, hogy a határszélvényekben a vizek állapota hátrányosan ne változzon; továbbá, hogy a kölcsönös intézkedések eredményeként a vizek jó állapotára jellemző adottságok alakuljanak ki*”.

I. Mindezek alapján a hét vízügyi megállapodás összevetése kapcsán a következő – adott esetben kiterjesztő értelmezésen alapuló – főbb megállapításokat tesszük:

(a) A megállapodások közvetett tárgya alapján egyrészt megállapítható, hogy az egyezmények elsődlegesen a *határvizekre* terjednek ki. Az egyes egyezmények megközelítőleg hasonló módon határozzák meg a határvizek nevét, fogalmát (vizek, amelyek az államok határát kijelölik, keresztezik vagy azon találhatók; a Tisza pl. – megítélésünk szerint – ezen fogalom alapján nem minősül határvíznek Magyarország és Románia viszonylatában!). A többi kategóriához képest érdekes mód az osztrák féllal kötött megállapodás az egyezmény hatálya alá veszi a határtól számított 6 km-es sávban lévő vizeket is.

(b) Az egyezmények hatálya lényegében kiterjed a *felszíni és a felszín alatti vizekre* is. Megítélésünk szerint egy egyezmény, az osztrák-magyar megállapodás esetén mindazonáltal a felszín alatti vizekre kiterjedő hatály csak közvetett módon levezethető, azaz ez komoly bizonytalanságra adhat okot. A többi országgal kötött megállapodásban azonban hol pontosabban, hol kevésbé pontosan, de szerepel a felszín alatti vizekre hivatkozás. Korához (1955) képest egyébiránt a Jugoszláviával kötött egyezményben

---

<sup>11</sup> Az uniós vízjog elemzéséről lásd SZILÁGYI János Ede: A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus XXX/2, 2012, 577-599. p.

<sup>12</sup> 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról

kifejezetten előremutatónak tartjuk, hogy a `vízrendszer` koncepciójában egy átfogó, felszín alatti vizekre kiterjedő (lényegében a hidrológiai cikluson alapuló) fogalmat használ.

(c) A *határon áterjedő hatások* pontos koncepciójának szabályozása csak kevés egyezményben található meg pontosan. Megítélésünk szerint lényegében csak a román megállapodásban; bár kétségtelen, hogy más egyezményben is van rá utalás (pl. ukrán), körülírás. A határon áterjedő hatások káros hatásainak kiküszöbölése végett az egyes egyezmények hol előzetes konzultációt, hol előzetes hozzájárulást írnak elő.

(d) Az egyezmények magukba foglalják a *vízgazdálkodás, vízvédelem mennyiségi és minőségi* oldalait is. Ugyanakkor a konkrétumok tekintetében jelentős az eltérés az egyes szerződések között. A mennyiségi kérdések rendezése során van olyan megállapodás, amely konkrét arányt határoz meg a vízkészletek hasznosítása vonatkozásában a felek között; így az ukrán (mindkét országnak joga van felhasználni „a határvizek egyeztetett vízkészletének legfeljebb a felét”; 3. cikk),<sup>13</sup> a csehszlovák (mindkét országot megilleti „a határvizeken lefolyó természetes vízmennyiségnek műszaki beavatkozással nem növelt fele”; 3. cikk), az osztrák (differenciáltan határozza meg; bizonyos határvizek esetében az országok a „mesterséges beavatkozással nem növelt természetes vízhozam felerészével – a szerzett jogok sérelme nélkül” rendelkezhetnek szabadon; de vannak vizek, ahol a vízfolyások mentén feljebb fekvő állam a másik állam területére átfolyó természetes ún. kisvízhozamot egyharmadánál többel nem csökkentheti; 3. cikk). Mindezekkel szemben van olyan egyezmény, amely a fenti megállapodásokhoz képest általánosabban, rugalmasabban fogalmaz. A magyar-román megállapodás szerint – részben átvéve a Szófiai Egyezmény előírásait – pl. „a határvizek vízkészletének méltányos és fenntartható felhasználását biztosító intézkedéseket a Szerződő Felek szakértői a határvizek vízmérlegei és az idevonatkozó vízgyűjtő-gazdálkodási tervek alapján határozzák meg” (7. cikk).

(e) Az egyezmények többsége tartalmaz kötelezettséget a *határvizek tisztaságának megőrzése, és a határokon áterjedő káros hatások megelőzése* vonatkozásában. Lényegében az összes megállapodásból kiolvasható a rendkívüli szennyezés, határvizekkel összefüggő veszély esetén fennálló *tájékoztatási kötelezettség*.<sup>14</sup>

(f) A *rendkívüli szennyezések esetén fennálló felelősség* kérdésével kevés egyezmény foglalkozik közvetlenül. A magyar-ukrán szerződés alapján „a szennyezés elhárításával összefüggő költségeket a szennyezést okozó viseli” (4. cikk). Ennél jóval szélesebb körű felelősségi kérdést rendez a magyar-román egyezmény, amely értelmében: „A Szerződő Felek érvényesítik a `szennyező fizet` elvet, és ennek alkalmazásához bevezetik az EU szinten kidolgozott módszertant. A Szerződő Felek külön Szabályzatban rögzítik a

---

<sup>13</sup> Az ukrán vízügyi helyzet kapcsán lásd: ENSZ GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS TANÁCS: *Progress report on national policy on national policy dialogues in countries Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*. ECE/MP.WAT/2009/6, 2009. augusztus 19.

<sup>14</sup> Utóbbi elvet már a Korfu-szoros ügy megalapozta a nemzetközi környezetjog érvrendszerében, lásd Nemzetközi Bíróság, *Korfu-szoros ügy*, Egyesült Királyság vs. Albánia, 1948. március 25. (prel.), 1949. április 9. (merits). Lásd még RAISZ: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/1, 94., 99. p.; valamint RAISZ: *Környezetvédelem a nemzetközi jogban*. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 17. p.

*határvizeken a rendkívüli szennyezés határon áterjedő károkozása esetén figyelembe veendő részletes elveket és alkalmazandó eljárásokat” (8. cikk).*

(g) Mindezekben túl természetesen *egyedi előírásokat* is nagy számban találunk az egyes egyezményekben. Így például: A csehszlovák (azaz a jelenlegi szlovák) egyezmény kifejezetten részletesen szabályozza a hajóút biztosítását, az osztrák egyezmény kiterjeszt Sopron és Kőszeg város vízellátásának biztosítására, vagy éppen a Kis-Lajta vízének öntözés céljából történő felhasználására. A jugoszláv (azaz a jelenlegi szerb) megállapodás hatálya alá energetikai kérdések is bevonhatók. Az ukrán megállapodásnak pedig kiemelt területe a Tiszához kötődő vízgazdálkodás.

(h) Az egyezményben foglaltak végrehajtása, a végrehajtás ellenőrzése, a folyamatos konzultáció biztosítása érdekében a kétoldalú megállapodások *közös vízügyi bizottságokat* hoznak létre. Az egyetlen kivétel, ahol a megállapodás nem bizottságot, hanem kormány-meghatalmazottakat említ, az a magyar-ukrán megállapodás.

(i) Megítélésünk szerint minden hasonló megállapodás egyik sarok pillére a *viták rendezésének módja*, illetve kimenetele, a *megállapodások végrehajtásának garanciái*. Érthető módon bármilyen részletes szabályokat is tartalmaz egyik vagy másik egyezmény a vízügyek kapcsán, ha ezen előírások érvényesítésének nincs kerete, és nincsenek garanciái. A felmerülő viták rendezését az egyezmények első körben tipikusan a közös vízügyi bizottságok keretében, illetve kormányzati szinten kívánják megoldani. Amennyiben ez nem vezet eredményre három kétoldalú egyezmény (ukrán, szlovén, horvát) a Helsinkii Egyezmény vitarendezési keretében (tipikusan hivatkozva az egyezmény 22. cikkének második bekezdésére, és IV. mellékletére) szabályozott döntőbíróóság elé utalja a kérdést. A magyar-román megállapodás mindezeketől eltérően az első körös rendezés eredménytelensége esetén a Szófiaii Egyezmény vitarendezési mechanizmusát írja elő. Tekintettel azonban a Helsinkii Egyezmény és a Szófiaii Egyezmény kapcsán írtakra, mindez nem jelent semmiféle garanciát a viták nemzetközi bírói fórum előtt történő rendezésére. Érdekes kérdést vet fel továbbá az egyes EU-s tagállamok között kialakuló vita rendezésének esetleges módja is, ugyanis esetükben felvetődhet a *lojalitás elvének* alkalmazása is.<sup>15</sup>

II. A kétoldalú megállapodások egyikét, nevezetesen a csehszlovák megállapodást érintő ügy a máig lezáratlan Bős-Nagymarosi Vízlépcsőrendszer ügye. Az ügyben érintett két ország Magyarország illetve Csehszlovákia (aki helyett jogutódlással 1993 óta Szlovákia az érdekelt ország) 1977-ben szerződésben<sup>16</sup> állapodott meg egymással egy vízlépcsőrendszer kiépítéséről és annak közös működtetéséről. Az 1977-es szerződésben a környezet védelmi szempontokat nem vették megfelelő módon figyelembe. Nem mellékesen ezen időszakban lépett hatályba Magyarország és Csehszlovákia között vízgazdálkodás tárgyában, a korábban hivatkozott (és a többi hat szomszédos országgal kötött vízügyi megállapodással együttesen elemzett) kétoldalú megállapodás<sup>17</sup> is. Miután környezetvédelmi aggályok és az ennek kapcsán kibontakozó civil ellenállás miatt 1989-

---

<sup>15</sup> RAISZ: Magyarország felszín alatti vizei...

<sup>16</sup> Lásd az 1978. évi 17. törvényerejű rendeletet a Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság között a Gabčíkovo-Nagymarosi Vízlépcsőrendszer megvalósításáról és üzemeltetéséről Budapesten, 1977. évi szeptember hó 16. napján aláírt szerződés kihirdetéséről.

<sup>17</sup> Lásd az 55/1978. (XII.10.) MT rendelettel kihirdetett nemzetközi szerződést.

ben Magyarország leállította az építkezéseket Nagymarosnál, Csehszlovákia (Szlovákia) a vízlépcsőrendszer egyoldalú befejezése és a dunai víz túlnyomó többségének saját területére történő elterelése mellett döntött; mindezen nem változtatott az sem, hogy időközben Magyarország felmondta az 1977-es szerződést.<sup>18</sup> A kialakult helyzet hatására súlyosan károsodott és károsodik a Szigetköz élővilága. A két ország közötti vita végül a hágai Nemzetközi Bíróság elé került. A vitában – durván leegyszerűsítve<sup>19</sup> – a felek a *pacta sunt servanda* (Szlovákia; a `szerződéseket be kell tartani`) és a *clausula rebus sic stantibus* (Magyarország; a `körülkényekben bekövetkezett lényeges változás`) elvek mentén kísérelték meg kifejezni érveiket. A magyar fél a környezet védelmére hivatkozva mellett, álláspontját megkísérelte alátámasztani a kétoldalú, magyar-csehszlovák vízgazdálkodási megállapodásban foglaltakkal (nevezetesen, hogy mindkét országot megilleti „*a határvizeken lefolyó természetes vízmennyiségnek műszaki beavatkozással nem növelt fele*”; 3. cikk) is. Utóbbi érvelést, s ezáltal a vízgazdálkodási megállapodás alkalmazhatóságát azonban a Nemzetközi Bíróság figyelmen kívül hagyta. A Nemzetközi Bíróság 1997-es ítéletében<sup>20</sup> végül megállapította, hogy Magyarország érvénytelenül mondta fel az 1977-es nemzetközi szerződést és jogtalanul állította le a munkát, hiszen nem állt fenn ökológiai szükséghelyzet. Ugyanakkor nem kötelezte Magyarországot arra, hogy megépítse a nagymarosi részt. Mindemellett az ítélet sok kérdést a felek későbbi együttműködési körébe utalt, többek között azt is, hogy konkrétan mekkora vízmennyiség jusson a Duna eredeti medrébe. Az ítéletet követően megkezdődtek a tárgyalások a két ország között, a nyitott kérdések végeleges rendezése azonban sorra elmaradt; (az ügy kapcsán érdekes kísérletnek tekinthetjük, azt az országgyűlési képviselői indítványt,<sup>21</sup> amellyel a képviselő az Alkotmánybíróságon keresztül kívánta kötelezni az Országgyűlést és a Kormányt a bős-nagymarosi ügy eredményes lezárására). Az ügyben 2011-ben a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa (JNO) is állást foglalt a tárgyalások folytatása, ezek

---

<sup>18</sup> Mindezek kapcsán a magyar parlament elfogadta a 26/1991. (IV.23.) OGY határozatot a Bős-Nagymarosi Vízlépcsőrendszerrel kapcsolatos kormányzati feladatokról; továbbá a 12/1992. (IV.4.) OGY határozatot a Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság között a Bős-Nagymarosi Vízlépcsőrendszer megvalósításáról és üzemeltetéséről kötött 1977. évi szerződésről.

<sup>19</sup> Az ügy részletesebb elemzéséről óriási külföldi és hazai jogirodalom áll rendelkezésre. Lásd például: HERCZEGH Géza: Bős-Nagymaros. *Valóság*, 2004/2, 1-20. p.; NAGY Boldizsár: Bős-breviárium. *Beszélő*, 2010/10; SZABÓ Marcel: The Implementation of the Judgment of the ICJ in the Gabčíkovo-Nagymaros dispute. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2009/1, 15-25. p.; RAISZ: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében. Op. cit. 99-100. p.; SZÉNÁSI György: Magyarország első pere a hágai Nemzetközi Bíróság előtt. *Állam és jogtudomány*, 1999/1-2, 161-178. p.; etc.

<sup>20</sup> Nemzetközi Bíróság, *Bős-Nagymaros ügy*, Magyarország vs. Szlovákia, 1997. szeptember 25.

<sup>21</sup> A 988/E/2000 AB határozatban végül az AB elutasította az arra irányuló indítványt „[a] *míserint az Országgyűlés és a Kormány alkotmányserőtt mulasztást valósított meg azáltal, hogy az Alkotmányból és nemzetközi szerződésekből fakadó kötelezettségei ellenére jogalkotásával nem szüntette meg a Duna 1992. októberében Dunacsúnynál történt elrekesztése óta a Szigetközben kialakult és tartósan fennálló, az élővilágot és a biológiai sokféleséget veszélyeztető tarthatatlan helyzetet; ... [b] míserint a Kormány alkotmányellenes jogalkotói mulasztást valósított meg azáltal, hogy nem hajotta végre a Hágai Nemzetközi Bíróságnak a Bős-Nagymarosi Vízlépcsőrendszer építése kapcsán kialakult jogvitában hozott ítéletét; ... [c] hogy kötelezze az Országgyűlést vagy a Kormányt a Vízlépcsőrendszer körüli jogvitát illetően újabb nemzetközi bírósági eljárás megindítására*”. Ide vonatkozóan lásd még FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Budapest, 2006, Gondolat Kiadó – Debreceni Egyetem ÁJK, 121-122. p.

eredménytelensége esetén újabb nemzetközi bírósági eljárás indítása tárgyában. Mindeközben a JNO az ökológiai érdekek eredményes védelme céljából a magyar döntéshozót a bős-i áramtermelésből való részesedés feladására, és a hazai dunai szakaszon történő vízierőmű építés elutasításának fenntartására bízta.<sup>22</sup> Mindazonáltal magunk részéről nem osztjuk a JNO azon optimista álláspontját, amely szerint „A környezeti érdekek megítélésében bekövetkezett változások alapján arra számíthatunk, hogy a Nemzetközi Bíróság újabb ítélete jelenleginél kedvezőbb irányba terelne a megegyezési törekvéseket...”<sup>23</sup> A Nemzetközi Bíróság jelenlegi összetétele kapcsán ugyanis bizonyos szerzőknél megfogalmazódott annak lehetősége, hogy a bős-nagymarosi ítélet esetleges folytatása jelenleg nem feltétlenül kecsegtet egyértelmű pozitívummal a jövő generációk vonatkozásában.<sup>24</sup> Az ügy végső kimenetelét jelenlegi ismereteink alapján nehéz megjósolni, mindenesetre jelen munka kéziratának lezárása előtt néhány hónappal a magyar és a szlovák kormány a bős-nagymarosi tárgyalások folytatása mellett döntött.<sup>25</sup>

III. A bős-nagymarosi ügy<sup>26</sup> is felhívja rá a figyelmet, hogy a kétoldalú vízügyi megállapodások rendszere mindenképpen továbbfejlesztésre szorul. Ezt több magyar stratégiai dokumentum, tanulmány is megállapítja. Így sürgeti a továbbfejlesztést a III. Nemzeti Környezetvédelmi Program: „A vízügyi együttműködés fejlesztése és korszerűsítése, a meglévő határvízi egyezmények hatékony eszközként történő alkalmazása, elsősorban alvízi helyzetükből eredő érdekeink nagyobb védelmére; ezen belül a Szlovákiával készült új egyezmény aláírása és végrehajtásának megkezdése... A szomszédos országokkal folytatott együttműködés nemzetközi jogi alapjainak korszerűsítése, többek között új határvízi egyezmény kidolgozása Szerbiával, illetve a környezetvédelmi egyezmény megújítása Ukrajnával.”<sup>27</sup> Az MTA köztestületi stratégiai

---

<sup>22</sup> A JNO: 30-81/2011. sz. állásfoglalás: „Magyarországnak tehát jó oka van rá, hogy az igényét képező vízmennyiséget teljes egészében az eredeti Duna-mederbe juttassa, és lemondjon a bős-i áramtermelésben való részesedéséről. Ez felelne meg a Nemzetközi Bíróság 1997-es ítéletében szereplő 'éberség és megelőzés' elvének. Nyilvánvaló az is, hogy az ökológiai érdekek megítélésében 1977 óta világszerte hatalmas változás következett be. E változások figyelembevételét a Nemzetközi Bíróság ítélete is előírta: ma az ivóvíz-bázisok, valamint az élővilág védelme sem tekinthető kevésbé fontosnak, mint az energiatermelés... Ezért a vízmegosztási arányok módosításával kapcsolatos igényeink – a rendszer közös működtetéséről születő megállapodás részeként – kedvező fogadtatásra számíthatnak bármely nemzetközi bírói fórum előtt. A JNO javasolja, hogy Magyarország teljes felhatalmazással bíró tárgyaló megjelölésével egyidejűleg ilyen tartalmú javaslatot juttasson el mielőbb a szlovák félhez. Amennyiben ez elutasításban részesülne, a/ forduljon az Európai Bizottsághoz, és kérje annak közvetítő közreműködését; b/ térjen vissza a hágai Nemzetközi Bírósághoz, amelynek elnöke már utalt erre a lehetőségre az ítélet végrehajtásáról szóló tárgyalások eredményéről tudakozódva. A kormánynak fentiekre tekintettel is fenn kell tartania azt a – hatályos országgyűlési határozatokon alapuló – egyértelmű álláspontot, hogy nem áll szándékában a hazai Dunaszakaszon duzzasztógáták, illetve vízierőművek építése. Az ezzel kapcsolatos állásfoglalás lebetgetése ugyanis aláásná Magyarország helyzetét a bős-nagymarosi jogvitában.”

<sup>23</sup> A JNO: 30-81/2011. sz. állásfoglalás.

<sup>24</sup> RAISZ: Magyarország felszín alatti vizei...

<sup>25</sup> Lásd A magyar kormány is bele akar szólni a bős-i erőmű üzemeltetésébe. Forrás (2012.04.23.): [www.hirado.hu/Hirek/2012/04/23/09/A\\_magyar\\_kormany\\_is\\_bele\\_akar\\_szolni\\_a.asp](http://www.hirado.hu/Hirek/2012/04/23/09/A_magyar_kormany_is_bele_akar_szolni_a.asp)

<sup>26</sup> Nemzetközi Bíróság, Bős-Nagymaros ügy, Magyarország vs. Szlovákia, 1997. szeptember 25.

<sup>27</sup> Nemzeti Környezetvédelmi Program 2009-2014. 96/2009. (XII.9.) Ogy. határozat melléklete, 36. p.



programja szintén a továbbfejlesztésre hív fel: „A VKI megjelenésével és a Duna Védelmi Nemzetközi Bizottság (ICPDR) által koordinált Duna-szintű vízgyűjtő-gazdálkodási tervvel kapcsolatban több kedvező változás tapasztalható a kétoldalú kapcsolatokban: rendszeres, a korábnál tartalmasabb egyeztetés, közös projektek indítása a problémák tisztázására, a hazainál kedvezőbb megoldást nyújtó határon túlról történő vízvásárlás. A vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben szereplő, a hazai víztestek jó állapota érdekében külföldön végrehajtandó intézkedésekre azonban nincs garancia, a számonkérésnek nincs gyakorlatilag működő jogi kerete (a nemzetközi gyakorlat ebben a kérdésben túl általános és kevésbé hatékony: lásd például a szigetközi Duna-szakasz, a Rába-habzás, a tiszai nehézfém-szennyezések, a drávai erőmű csúcsra járatása, a Körösök kisvízi hozamának a kérdését).”<sup>28</sup>

IV. A VGT több olyan kérdéskört is nevesít, amely megoldása csak a nemzetközi együttműködés keretében oldható meg:<sup>29</sup> (a) A Duna-vízgyűjtő egészen kiemelt feladat a tápanyagterhelés (nitrát, foszfor) csökkentése. A probléma kezelése a Duna vízgyűjtő-gazdálkodási terv szintjén valósítható meg. (b) A Duna medermélyülése a görgetett hordalék hiánya miatt (mindennek az oka a vízlépcsőkhöz és a kavicskitermeléshez kötődik). A probléma kezelése a Duna vízgyűjtő-gazdálkodási terv szintjén valósítható meg. (c) A Duna szigetközi szakaszára vonatkozó megfelelő rehabilitáció. A megoldás elsődlegesen Magyarország és Szlovákia hatáskörébe tartozik. (d) A Lajta vízhasználatának, ill. vízkészleteinek megoszlása. A gyakran jelentkező vízkészlet problémák megoldása Magyarország és Ausztria hatáskörébe tartozik (a jelentős vízhasználatok Ausztria vízgyűjtőjén találhatók). (e) A Rába vízszennyezésének végleges megszüntetése, amely elsődlegesen osztrák intézkedést igényel. Magyarország és Ausztria közös célja a két ország területén található Rába szakaszok ökológiai rehabilitációja. (f) Az Ipoly folyón nagy számban lévő tározók vízvisszatartása jelentős: a környező talajvízszintet megemeli, az alsó szakaszon vízhiányt okoz, etc. A megoldás elsődlegesen Magyarország és Szlovákia hatáskörébe tartozik. (g) A Tisza, a Túr, a Szamos illetve a Sebes-Körös vízminőségét nagyrészt Romániából érkező nehézfém-szennyezés rontja (mindezt időnként további, bányabalesetektől származó szennyezés súlyosbít). A Tiszán gyakori továbbá az Ukrajna felől érkező kommunális hulladék. E folyók jó állapotának elérése nagyban függ a román államtól, illetve a Tiszáé Ukrajnától (utóbbi ország nem uniós tag). (h) A román területen létesített víztározók és vízhasználatok következtében Magyarországra nem érkezik elegendő víz (ráadásul annak is gyakorta problémás a minősége). A problémakör rendezésére több közös projekt is indult Romániával. (i) Magyarország egyik fontos felszín alatti ivóvízbázisa a Maros-hordalékkúp (amelynek kétharmada Romániában található). A mennyiségi és minőségi problémák sújtotta ivóvízbázis vízkészlet megosztási, ivóvíz-ellátási nehézségeit közösen kell megoldania Magyarországnak és Romániának. (j) A Dráva vízjárását nagyban befolyásolják a horvát erőművek, és ehhez az ingadozáshoz a folyó élővilága nem tud alkalmazkodni. Hasonló

---

<sup>28</sup> SOMLYÓDY László (szerk.): *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok*. Köztisztviselői Stratégiai Programok, Budapest, 2011, Magyar Tudományos Akadémia, 113-114. p.

<sup>29</sup> Részleteiben lásd VGT, 365-374. p.

problémát jelent a mellékágak és a holtágak elszakadása a Drávától. A megoldás elsődlegesen Magyarország és Horvátország hatáskörébe tartozik.<sup>30</sup>

### 3. Összegzés: vizeink védelmének továbbfejlesztése a kétoldalú nemzetközi megállapodásokban

Vizeink többféle nemzetközi felelősségi alakzatot is magában foglaló, hatékony védelmének biztosítása érdekében több lehetőség is felvetődik. Így:<sup>31</sup> (a) az uniós tagállamok egymás közötti viszonylatában felvetődik a *Víz-keretirányelv* (és a kapcsolódó uniós joganyag) rendszerének hatékonyabbá tétele (pl. pontosabb és ezáltal végrehajthatóbb követelmények megfogalmazása, vízmennyiségi kérdések karakteresebb szabályozása); (b) az *Európai Unió Duna régió stratégiájának*<sup>32</sup> továbbfejlesztése egy hatékonyabb vízvédelmi intézményrendszer működtetése irányába; (c) a Szófiai Egyezmény rendszerének továbbfejlesztése egy végrehajtási garanciákat biztosító ún. *Duna Unió* irányába (adott esetben különbíróóság létrehozásával); (d) a *civil szervezetek határon átnyúló együttműködésének* ösztönzése a vízvédelem érdekében kifejtendő hatékonyabb társadalmi nyomás biztosítása érdekében; (e) a jelen tanulmány tárgyát képező *kétoldalú megállapodások* rendszerének továbbfejlesztése.

Magunk részéről a kétoldalú megállapodások továbbfejlesztése tárgyában szükséges tárgyalások kiindulási minimumának a – több tekintetben is a Szófiai Egyezmény fogalmi és tartalmi rendszerén kiépült – magyar-román szerződést tekintenénk. Ez egyrészt pontosabb, a jelenlegi nemzetközi és európai uniós jogi környezetnek megfelelőbb fogalmi rendszerrel rendelkezik. A magyar-román megállapodásnak konkrét európai uniós vonatkozásai vannak. Így a megállapodás céljaként nevesítik az aláíró felek a vizek jó állapotának elérését, vagyis a *Víz-keretirányelvben* foglalt legfontosabb célkitűzés teljesítését. Számos EU irányelv foglalkozik a határvizek illetve a határon áterjedő hatások kérdéskörével,<sup>33</sup> amely esetekben az irányelv megoldásként az érintett tagállamok

<sup>30</sup> PERGER László (szerk.): *Tájékoztató Magyarország Vízügyi-gazdálkodási Tervéről*. Budapest, 2010, Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság, 44-45. p.

<sup>31</sup> Az egyes lehetőségek részletesebb ismertetése kapcsán lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*. Miskolc, Miskolci Egyetem (m.a.) c. monográfiájának vonatkozó részét.

<sup>32</sup> EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája*. Brüsszel, 2010. december 8., COM(2010) 715 végleges. Lásd továbbá az Európai Unió Tanácsának 2011. április 13-i következtetéseit a Duna régióra vonatkozó európai uniós stratégiáról; EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA: *Sajtóközlemény a Tanács 3083. üléséről – általános ügyek*. Luxemburg, 2011. április 13., 8743/1/11 REV 1. sz. Elemzéséhez lásd PÁNOVICS Attila: *Az EU Duna-regió stratégiájának környezetvédelmi aspektusai*. *Európai Tükör*, 2011/1, 74-81. p.

<sup>33</sup> Lásd például a *Víz-keretirányelv* 3. cikkének (3)-(6) bekezdéseit (a nemzetközi vízgyűjtő területek kialakításáról, közös koordinációjáról) és 12. cikkét (a tagállami szinten megoldhatatlan problémák rendezésének módjáról); a felszín alatti vizekre vonatkozó 2006/118/EK irányelv 3. cikk (3) bekezdését (a közös felszín alatti víztestekkel rendelkező tagállamoknak tevékenységének összehangolásáról, a küszöbértékek megállapításáról és a vonatkozó veszélyes anyagok meghatározásáról) és (4) bekezdését (az EU-n kívüli érintett országgal való együttműködésről a küszöbérték meghatározása kapcsán); a fürdővizekre vonatkozó 2006/7/EK irányelv 10. cikkét (a határon átnyúló hatás esetén az információcseréről, a hatások ellenőrzéséről); a települési

közötti együttműködést jelöli. A magyar-román megállapodás számos ilyen esettel foglalkozik, az esetkörök rendezésénél többször hivatkozva is az európai uniós irányelvekre.<sup>34</sup> A továbbfejlesztések során mindenképpen fontosnak tartjuk a mennyiségi kérdések pontosabb rendezését, és a végrehajtási garanciák körének bővítését (adott esetben egyfajta biztosítékszisztéma kiépítésével). A biztosítékszisztéma természetesen tárgyát képezi több multilaterális nemzetközi egyezmény(tervezetnek) és az uniós jognak is, ám az azokon keresztül megvalósuló hatékonyabb védelmi rendszer kiépülése még várat magára; ennek megfelelően lehet, hogy az egyes országokkal köthető kétoldalú megállapodásokon keresztül hamarabb érhetünk el konkrét eredményeket. A biztosítékszisztéma határon átnyúló hatásokra történő (ki)fejlesztése nagy kihívás, ugyanakkor e nélkül magunk részéről az elkövetkező időszakban egyre gyakoribb és egyre kiélezettebb konfliktusokkal számolunk. Nem mellékesen pedig, speciálisan a magyar-román megállapodás esetén külön részletszabályok szintjén is bevennénk a Tiszával kapcsolatos kérdéseket (persze feltételezhető, hogy egy ilyen kiterjesztés elsődlegesen nem a magyar fél ellenállásán bukna meg...).

---

szennyvízzel kapcsolatos 91/271/EGK irányelv 9. cikkét (a határon átnyúló hatással bíró szennyvíz-kibocsátás kapcsán szükséges intézkedésekről); a mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezésről szóló 91/676/EGK irányelv 3. cikk (3) bekezdését (a határon átnyúló szennyezés kapcsán szükséges intézkedésekről).

<sup>34</sup> Lásd különösen a magyar-román megállapodás következő rendelkezéseit: „Az itt meg nem határozott, de a jelen Egyezmény szövegében alkalmazott fogalmakra a Helsinki Egyezmény, a Szófiai Egyezmény és a VKI fogalom meghatározásai érvényesek” [2. cikk (2)]. „A célok elérése érdekében a Szerződő Felek megtesznek minden jogi, igazgatási és műszaki intézkedést annak érdekében, hogy javítsák, de legalább megőrizték a határvizek jelenlegi állapotát úgy, hogy elérjék a VKI által meghatározott „jó állapotot”.” [3. cikk (1)]. „A Szerződő Felek elfogadták, hogy a jelen Egyezmény tárgyát képező együttműködésük keretében különösen a határvizek méltányos és fenntartható használata, az elővigyázatosság, a kölcsönösség, a jóhiszeműség és „a szennyező fizet” elvetet alkalmazzák, úgy ahogyan ezeket hosszú távon tervezi megvalósítani a VKI.” [4. cikk]. „A jelen Egyezmény előírásainak teljesítése a Szerződő Felek közötti együttműködés részleteit meghatározó Szabályzatok szerint történik. A Szabályzatokat a meglévő együttműködési tapasztalatokra alapozva, a Szófiai Egyezmény és a VKI végrehajtási útmutatóinak figyelembevételével kell kidolgozni és folyamatosan, a Szerződő Felek lehetőségeinek megfelelően kell fejleszteni.” [6. cikk (2)]. „A Szerződő Felek a vonatkozó Szabályzatban foglaltaknak megfelelően, a VKI előírásai szerint közösen elfogadott módszertan alapján rendszeresen vizsgálják a határvizek vízminőségét, meghatározzák a vizsgálatok eredményeinek értékelési és minősítési rendszerét, továbbá közösen elfogadott vízminőségi kritériumok alapján időszakonként közösen értékelik a vizek minőségének állapotát és annak alakulását.” [7. cikk (2)]. „A Szerződő Felek intézkedéseket tesznek a pontszerű és a diffúz szennyező forrásokból származó veszélyes anyagok vízbe való bevezetésének, illetve bejutásának megelőzésére, ellenőrzésére és csökkentésére. A veszélyes anyagok tájékoztató listáját a Magyar–Román Vízügyi Bizottság határozza meg az EU irányelveiben foglaltakkal összhangban” [7. cikk (4)]. „A Szerződő Felek közös megegyezéssel elfogadják a bevezetések vízminőségi határértékeit, amelyeket a vízjogi engedély kiadásánál érvényesítenek. A határértékek megállapításánál a Felek figyelembe veszik az EU vonatkozó Irányelveit.” [7. cikk (6)]. „A Szerződő Felek megállapítják a határvizek aktuális állapotát, azonosítják a hosszú távú ivóvízellátás szempontjából kölcsönös érdekű készleteket, valamint tájékoztatják egymást, a különleges védelmet igénylő térségekről. Amennyiben szükséges, a Szerződő Felek kiegészítő védelmi intézkedéseket fogadnak el e készletek védelmére.” [7. cikk (8)]. A Magyar–Román Vízügyi Bizottság egyik feladata, hogy „figyelemmel kíséri a Szófiai Egyezmény és a VKI keretében a jelen Egyezmény hatálya alá tartozó területekre vonatkozóan tett javaslatok és ajánlások teljesítését.” [11. cikk (17)]. Etc.

# A GMO-k jogi szabályozásáról egyes környezetjogi alapelvek, különösen a fenntarthatóság jegyében

Tahyné Kovács Ágnes\*

## 1. Fenntarthatóság

A fenntarthatóságról, illetve a fenntartható fejlődésről sokszor és sokan írtak már, számos nemzetközi egyezmény, dokumentum megfogalmazza, mégis pontos körülírása, globálisan és egységesen elfogadott fogalmi meghatározása, amely minden tényezőjét teljes mértékben lefedne, nem lehetséges. Sokszor megfogalmazódott – különösen az egyes egyezmények végrehajtásának ellenőrzése során –, hogy az elvek szerepe fontos és hasznos, de kérdés, hogy az egyes államok vagy a nemzetközi közösség gazdasági-politikai tevékenységük során azokból mennyit tudnak ténylegesen megvalósítani? Hiszen minden elv jobbra annyit ér, amennyi gyakorlati haszonnal az emberiség és a jövő generáció érdekeit és létét szolgálja, vagy legalábbis hozzájárul a szükséges irányok kijelöléséhez. Nem könnyű jogalkotói feladat az általános környezetjogi alapelvek átültetése a gyakorlatba. Ennek első és kihagyhatatlan lépése, hogy a kérdéses elvek a jogszabályi keretekben meg kell jelenjenek, majd az ezeket a kereteket kitöltő részletszabályokban is, végül a jogalkalmazásban és a bírói gyakorlatban is. Ez jelenti az elvek lefordítását a gyakorlat számára nélkülözhetetlen iránymutatásokra, arra a társadalmi-gazdasági-szociális közegre, amelyre a jogi szabályozás vonatkozik, és amely közegben a társadalmi együttélés érdekében – és a környezet védelme érdekében – érvényesülniük kell. Fontosnak tartjuk azonban megjegyezni, ahogy a szakirodalom is fogalmaz<sup>1</sup> –, hogy az elvek nem szükségképpen jelennek meg jogszabályokban. Elővigyázatosság vagy fenntarthatóság létezik jogszabályok nélkül is.

## 2. Fogalmak

### 2.1. Fenntartható fejlődés

A fenntartható fejlődés értelmezésére a Burndtland jelentésben elfogadott értelmezést alkalmazzuk. „A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generáció

---

\* dr. jur. Tahyné Kovács Ágnes, egyetemi tanársegéd, Pázmány Péter Katolikus Egyetem JÁK

<sup>1</sup> Ahogy Judge Weeramantry tartja, “[i]nternational law arises initially from the realm of aspirations. All of its principles are formulations of aspirations, gradually hardened into concrete law. ...” Bővebben: H.E. Judge Christopher G. Weeramantry, “Foreword”. In: CORDONIER SEGGER, Marie-Claire – KHALFAN, Ashfaq: *Sustainable Development Law – Principles, Practices and Prospects*. 2004, Oxford University Press, ix-x. p.

szükségeit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generáció esélyeit arra, hogy ők is kielégíthessék szükségleteiket.”

## 2.2. GMO fogalma

Tisztázandó továbbá vizsgálódásunk elején a GMO fogalma. A genetikailag módosított szervezetek (GMO-k) olyan élő szervezetek, amelyekben a genetikai örökítő anyagot (DNS) a géntechnológia molekuláris módszereivel a természetben elő nem forduló módon változtatták meg. A technológiát gyakran nevezik „modern biotechnológiának” vagy „géntechnológiának”, néha pedig „rekombináns DNS technológiának” vagy „génmódosításnak, génmanipulációnak”. Ezzel a technológiával lehetőség nyílik egy élő szervezet kiválasztott génjeinek, génszakaszainak átültetésére egy másik élő szervezetbe, akár nem-rokon fajok esetén is.<sup>2</sup>

## 3. A GMO-k felhasználásának területei

Felhasználásának számos gyakorlati területe van.

3.1. Mezőgazdasági felhasználás mára széles körben elterjedt. A mezőgazdaság egyik ágában, az állattenyésztésben a géntechnológia elsősorban a takarmányozás területén van jelen és ezen a ponton szorosan kapcsolódik a mezőgazdaság másik ágához a növénytermesztéshez, hiszen a takarmányok alapját képező növényekben vannak jelen a génmódosított összetevők. A géntechnológia a növénytermesztés területén a növénynemesítésben jelent meg először. Széles körű, elsősorban profitorientált felhasználását tekintve azonban ez konkrétan négy növényt érint: a génmódosított kukoricát, repcét, szóját és gyapotot. A génmódosított „arany rizs” termesztése nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket.

3.2. Kisebb mennyiségben – mint pl. tejipari kultúrák formájában – az élelmiszerfeldolgozásban is használatosak, de folyamatosan jelennek meg új termékek a piacon.<sup>3</sup> Tulajdonképpen a mezőgazdasági felhasználás is végső soron az élelmiszerfeldolgozásban valamilyen formában megjelenik. Vagy az állatok takarmányán keresztül, vagy a növények direkt feldolgozása révén. Végső felhasználóként, az embert éri a géntechnológia hatásai.

3.3. Gyógyászati felhasználás során a GM baktériumok egyik legfontosabb szerepe a gyógyászati hasznú emberi fehérjék tömegtermelése. Az emberi genom módosításának a

---

<sup>2</sup> Egy másik megfogalmazásban: „A géntechnológiai módosítás vagy génebesztet fedti a legjobban a GMO fogalmát. A GMO olyan élő szervezetet jelent, amelynek genetikai állományát úgy változtattuk meg, ahogy az a természetben valószínűleg nem jöhet létre vagy csak nagyon hosszú evolúciós időszak alatt.” BALÁZS Ervin: *Genetikailag módosított szervezetek – tények, remények, fikciók?* Mindentudás Egyeteme III. szemeszter, 7. előadás – 2006. április 3.

<sup>3</sup> <http://www.biokontroll.hu>

nyilvános szakirodalomban is leírt módszerei a szomatikus (testi) sejtek genetikai módosítására irányulnak. E változások tehát nem öröklődnek.

3.4. A katonai felhasználás a biofegyverek területén érvényesül. (A biológiai fegyver céljára termelt emberi kórokozók hatékonyabbá tehetők genetikai manipuláció által. Így például, a Szovjetunió illegális biofegyver programjában antibiotikumok elleni rezisztencia-géneket ültetett a tömegtermelésre szánt pestis és tularémia baktériumokba, valamint létrehozott „kiméra jellegű”, hibrid kórokozókat is.)<sup>4</sup>

3.5. Egy újabb megközelítés a géntechnológia ipari felhasználása. Az úgynevezett élőgép,<sup>5</sup> egy szennyvíztisztító módszer, amely az adott területen 2-3000 élő szervezet, köztük növények, metabolikus folyamatait kihasználva fokozza a hagyományos szennyvíztisztító berendezés hatékonyságát azáltal, hogy ezek a szervezetek kiválasztják és semlegesítik a mérgező anyagokat. A technológia felhasználási lehetősége meglévő ipari, kommunális, illetve fertőtlenítési eljárások kiváltásában van.

#### 4. A génmódosítási célokról

Célját tekintve a génmódosításban a következő stratégiák léteznek.

4.1. Technológiát javító stratégiák: mint a herbicidrezisztens GM-növényfajták (gyomirtás megoldása minden kultúrnövénynél); a hímsteril GM-növényfajták (hibridizáció felhasználása minden kultúrnövénynél); az abiotikus (szárazság, hő, só, hideg stb. tűrő); a rezisztens GM-növényfajták (termeszethetőségi határbővítése az adott fajnak).

4.2. Másodsor a környezetbarát stratégiák figyelhetők meg: a rovarrezisztens GM-növényfajták (vegyszerhasználat és költségek csökkenése); a bioremediáció GM-növényfajtákkal (talajok nehézfém-, vegyszer stb. - mentesítése); a baktérium- és gombarezisztens GM-növényfajták (vegyszerhasználat és költségek csökkentése). Harmadsor a humanitárius stratégiák: vitamint (A, E) termelő, ehető GM-növényfajták (hiányos táplálkozás leküzdése); allergén fehérjék termelésében gátolt GM-növényfajták (életminőség javítása); fehérje- és aminosav-tartalomban javított élelmiszer- és takarmány GM-növényfajták, (hiányos táplálkozás leküzdése, takarmányérték javítása).

4.3. A fogyasztókat szolgáló stratégiák a szervezet színében (virág, gyümölcs stb.) módosított GM-növényfajták (piacképesség javítása); ízében (pl. cukortartalom) módosított GM-növényfajták (piacképesség javítása); magnélküli (gyümölcs) GM-növényfajták (piacképesség javítása); nem puhuló gyümölcsöket termelő GM-növényfajták (szállíthatóság, tárolhatóság javítása); lassan érő gyümölcsöket termő GM-növényfajták (tárolhatóság javítása).

4.4. Emberiség egészségét szolgáló stratégiák: egészségesebb élelmiszereket biztosító GM-növényfajták (omega-3-zsír, fitoszterol; flavonoidok, lycopin, fruktán, trehalóz,

---

<sup>4</sup> Bővebben: KENNETH, Alibek – HANDELMAN S.: *Biohazard: The Chilling True Story of the Largest Covert Biological Weapons Program in the World – Told from Inside by the Man Who Ran it.* 1999, Delta (2000)

<sup>5</sup> További információk: <http://www.organicawater.com/>

vas stb. -tartalom növelése, az életminőség javítása); vitaminokat termelő (C, A stb.) transzgenikus növényfajták (hiányos táplálkozás megszüntetése, életminőség javítása).

4.5. Ipari termelést szolgáló stratégiák: alfa-amilázt termelő GM-növényfajták (üdítőital gyártás, szeszipar stb.); nagy olajsavas (HO) GM-növényfajták (biodízel-gyártás, növényolajipar stb.); nagy keményítő és cukortartalmú GM-növényfajták (bioalkoholgyártás, szeszipar stb.); ehető vakcinát termelő GM-növényfajták (gyógyszeripar); gyógyászati fehérjéket (interferon, enkefalin, szérum albumin stb.) termelő GM-növényfajták (gyógyszeripar).

## 5. Előnyök és hátrányok egyaránt kísérik a génmódosítást

Az előnyök között említik a GMO-k alkalmazását támogatók, hogy így a gyomirtás totális gyomirtó-szerekkel könnyen megoldható; a GMO-k stressz tűrő képessége jó; javítható a termés táplálkozási értéke; a gyomirtás a más gyomirtókkal szemben rezisztens gyomokkal szemben is hatékony; vetésforgó nélkül, monokultúrában is termesztethők; a vetőmag és a hozzávaló gyomirtó egy csomagban kapható; moly- vagy bogár-kártétel esetén, vegyszerezés nélkül többlettermés nyerhető; a különböző genetikai fejlesztések ma már egyazon fajtában egyesítve is kaphatók; megtakaríthatók a permetezési és vegyszer-költségek.

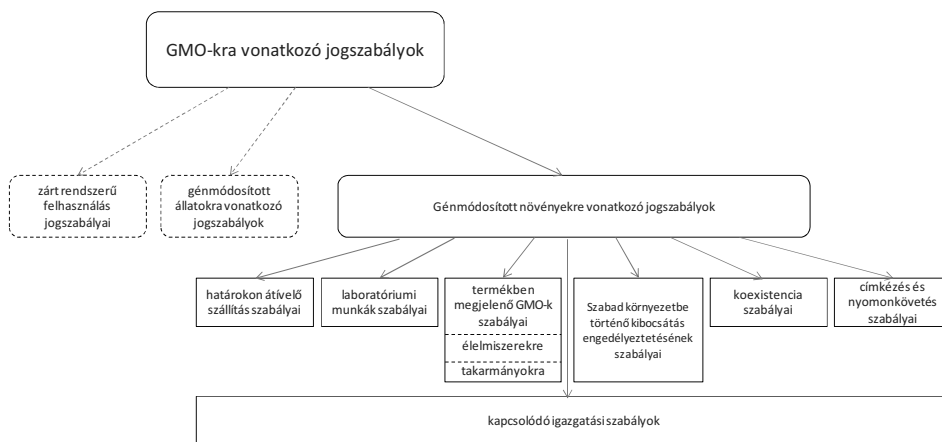
A technológia hátrányai között találjuk, hogy kialakulnak a totális gyomirtókkal szemben rezisztens gyomnövény-változatok; (kialakulnak a kukorica Bt toxinjaival szemben rezisztens moly- és bogár-változatok); a szél által terjesztett pollen (virágpor) a szomszédos, hagyományos állományokban is termékenyít, ez a hagyományos fajták termelőinek és különösen a biotermesztőknek gazdasági kárt okoz (az ő termékeiket is GM-tartalmúnak kell megjelölni, piaci veszteségüket a GM termelőnek kell megtérítenie); hiányoznak a tapasztalatok a totális herbicidek talajra és élővizekre gyakorolt hatásairól; a Bt toxint a növény minden sejtje termeli, mennyisége kb. 1500-2000-szerese a hasonló permetezőszer engedélyezett dózisának, ez élelmiszerbiztonsági aggályokat vet fel; a talajba szántott növényi részekben lévő toxin lassabban bomlik el, mint a hasonló permetezőszer toxinja; nincsenek tudományos tapasztalatok a Bt kukorica tartós természetességének hatásairól, főként nem a Kárpát-medencéből, noha az egy elkülönült biogeográfiai régió, de egyes tanulmányok szerint védett lepkék állományait veszélyezteti. A GM vetőmag ugyanakkor drága; a hagyományos gyomirtás a kukoricában Magyarországon(!) kellően eredményes; a kukoricamoly hazánk területének nagy részén nem okoz kárt, ezért nem védekeznek ellene, és így megtakarítható költség sincsen; a kukoricabogár lárvák kártétele ellen a vetésforgó megbízható védelmet nyújt. AGM hibridek termelőjének évente új vetőmagot kell vásárolnia, előző évi terméséből nem vethet; a GM hibridek termelése jelentős adminisztratív terhekkel és járulékos beruházásokkal jár (tanfolyam végzése, külön terménytároló stb.); ugyanakkor a legújabb hibridek már több bakteriális gént együttesen tartalmaznak, ezek együttes hatása azonban nem kellően ismert. Megemlítendő továbbá, hogy a GM fajták termesztésének esetleges engedélyezése a hazai növénynemesítők és a hazai vetőmagtermesztés bukását eredményezhetné, ami hazánk gazdasági kiszolgáltatottságához vezethetne. Jelenleg

inkább a GMO-mentes termékekre van piaci igény, a hazai agrárexport vásárlói értékeli Magyarországot „GMO-mentes” státuszát.

## 6. A GMO-k alkalmazására vonatkozó jogszabályok rendszere

Külön kell választanunk azokat a jogszabályokat, amelyek a zárt rendszerű felhasználásra vonatkoznak. Külön csoport az állati szervezeteket érintő génmódosítás jogszabályi rendszere. Az általunk, a fenntarthatóság szempontjából kutatott jogszabályi terület a génmódosított növényekre vonatkozó jogszabályi halmaz. Ez a falat is további, viszonylagos önállósággal rendelkező jogszabályi területekre bontható: a határokon át történő szállítmányozás-, a laboratóriumi munkák szabályai (amelyek a szabad környezetbe bocsátást szolgálják, tehát ami nem a zárt rendszerű felhasználás területe), a termékek jogszabályai; a szándékos szabad környezetbe bocsátás szabályai; a koexistencia szabályai; és a címkézésre vonatkozó előírások. Igazgatási szabályok minden alcsoporthoz kapcsolódnak.

A jogszabályi rendszert az alábbi ábrával szemléltetjük.



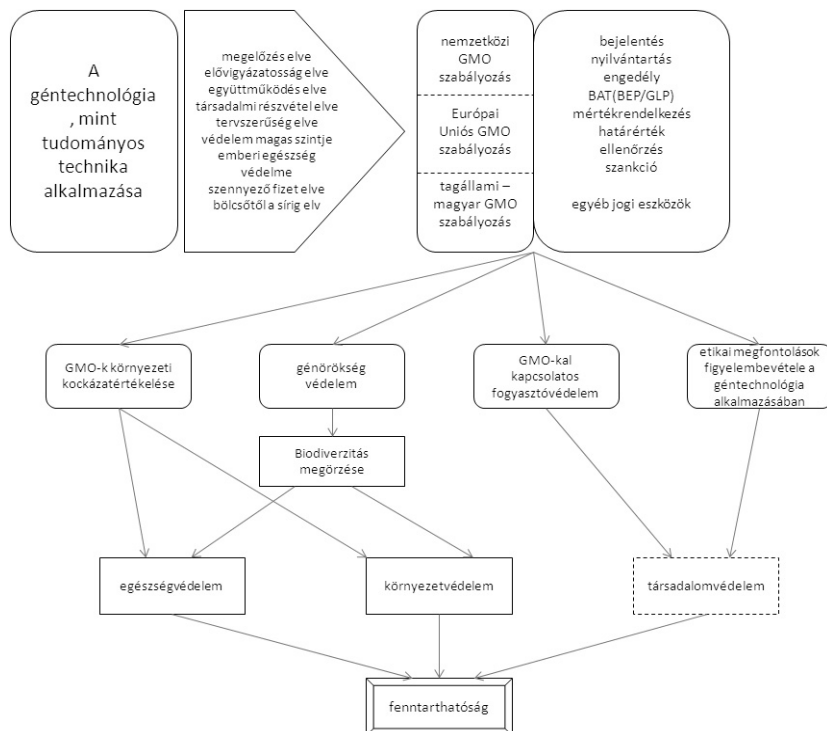
6-1. ábra a GMO-k jogszabályi rendszeréről

## 7. A génmódosítás és a fenntartható fejlődés megvalósulása közötti viszonyrendszerrel a jogi eszközök segítségével

A jogszabályi rendszer egyes, nemzetközi-, európai uniós- és tagállami (magyar) elemeit a környezetjog elveit segítségül hívva vizsgálhatjuk meg. Olyan, a fenntarthatóság szolgálatában álló alapelvekről van szó, mint a megelőzés és elővigyázatosság., az együttműködés-, a társadalmi részvétel-, a tervszerűség elve. Szerepet kap továbbá a védelem magas szintje, az emberi egészség védelme, a szennyező fizet- és a bölcsőtől a



síríg elv. Ha az egyes elvek megjelenését a GMO-s jogszabályi rendszerben vizsgáljuk, láthatóvá válik három nagy „védelmi” terület. Az első az egészségvédelem, a második a környezetvédelmi szempontok érvényesítése és harmadszor, mintegy erre a célra alkotott önálló védelmi vonal, a társadalom védelme. A hármas védelmi rendszer együttesen segíti a fenntartható fejlődést. Bármely elem kihullása a rendszer megbillenését eredményezi.



7-1. ábra Fenntarthatóság és génmódosítás kapcsolata a jogi eszközök útján

## 8. A környezeti kockázat értékelésről

### 8.1. A kockázatelemzés elvei

A kockázatelemzés célja, hogy megbecsülje a kérdéses termék vagy eljárás kapcsán az emberi egészségre irányuló lehetséges káros hatások valószínűségének mértékét és ezen hatások súlyosságát. A tudományos kockázat elemzést el kell végezni azt megelőzően, hogy megelőző intézkedéseket tennének. Ennek során az alábbi általános alapelveket kell követni.

Elsőként, a GMO olyan megállapított jellegzetességét és felhasználását, amely lehetséges kedvezőtlen hatás kifejtésének lehetőségét rejti magában, össze kell hasonlítani – annak felhasználásával megegyező helyzetekben – azokkal a hatásokkal, amelyeket az a nem módosított szervezet fejthet ki, amelyből az származik.

Másodszor, a környezeti kockázatértékelést tudományos megalapozottsággal és átlátható módon kell végezni az elérhető tudományos és technikai ismeretekre alapozva.

Harmadszor, a környezeti kockázatértékelést esetről esetre kell elvégezni, ami azt jelenti, hogy a megkövetelt információk az érintett GMO-k típusaitól, azok tervezett felhasználásától és a lehetséges fogadó környezettől függően változhatnak, figyelembe véve – többek között – a környezetben már meglévő GMO-kat.

Negyedszer, ha új információ válik ismertté a GMO-ról és annak az emberi egészségre, vagy a környezetre gyakorolt hatásairól, szükségessé válhat a környezeti kockázatértékelés ismételt elvégzésére.

Ötödös, meg kell állapítani, hogy a kockázat megváltozott-e.

Hatodszor, meg kell állapítani, hogy a kockázatkezelés szükséges-e ennek megfelelően módosítani.

A következő lépcsőfokok szerint történik a környezeti kockázat elemzés:

Kockázatelemzés		
kockázatbecslés	kockázatkezelés	kockázatkommunikáció

8-1. ábra Kockázatelemzés összetevői

## 8.2. A szabályozás felülvizsgálható

Szükségesnek tartjuk megjegyezni, hogy míg egy hagyományos toxikológiai vizsgálatban a várható hatás vizsgálatát a normál terhelés 50-100-szoros szintjén mérik, addig egy GM-élelmiszer esetében ez a beviteli szint a tápanyagegyensúly felborulását eredményezné. Alacsony dózisterhelés mellett viszont a kockázat mértéke nem mérhető biztonsággal. Ezért új elveken nyugvó törvényi szabályozás, valamint fejlesztési és vizsgálati módszertani útmutatók kidolgozása vált szükségessé.

## 8.3. A lényegi egyenértékűségről

A kockázatok szűrése kapcsán létrejött a lényegi egyenértékűség fogalma. A *lényegi egyenértékűség*<sup>6</sup> keretszabályozás lehetővé tette a GMO ipar előrenyomulását anélkül, hogy e téren szigorú, átlátható tudományos vizsgálatokat végeztek volna. A génmódosított

---

<sup>6</sup> A géntechnológiával érintett és a hagyományos, gyakorlatban neki megfelelő élelmiszer azonosként való kezelése.

termékeket nem jelölték, így a fogyasztók tudta és beleegyezése nélkül bekerülhettek az USA élelmiszerpiacára és azok egészségre gyakorolt hatásai sem nyomon követhetők.

A FAO valamint a WHO közös szakértői bizottsága már 1990-ben Genfben tartott ülésén kijelentette, hogy valamely GM szervezet összehasonlítása egy már létező és megfelelő biztonsági előtörténettel rendelkező GM szervezettel, „szerves része az élelmiszerek biztonságossági értékelésének” (safety assessment) (FAO/WHO, 1990). Az OECD 1993-ban továbbfejlesztette ezt az elméletet, miszerint a biztonságossági értékelésnek a lényegi egyenértékűsége (substantial equivalence) kell alapulnia. Ezt tartották akkoriban a leggyakorlatiasabb megközelítésnek a modern biotechnológiai úton előállított élelmiszerek és élelmiszer összetevők biztonságosságának megítélése során. Szintén alkalmas lehet ez az elv a módosítandó szervezet genomjának más módszerekkel, például kémiai úton vagy besugárással indukált mutáció révén való megváltoztatásának vizsgálata esetén. A Biotechnológiáról és Élelmiszer-biztonságról szóló Egyesített FAO/WHO Szakértői Konzultáció (1996) szerint a lényegi egyenértékűség megállapításának fontos eleme a genetikailag módosított és a megfelelően biztonságos „előéletű” (history of safe use) nem GM élelmiszer kritikus összetevőinek, a főbb tápanyaghordozóknak, az antinutritív és a toxikus anyagoknak az összehasonlító vizsgálata. Az OECD tagországok képviselői 1997-ben úgy döntöttek (OECD, 1997), hogy a genetikailag módosított növények lényegi egyenértékűségének összevetése csak eseti, egyedi alapon (case-by-case) – ahogy az az uniós jogba később be is került – dönthető el a gabonafélék és más növények közötti összetételi különbségek miatt.<sup>7</sup> Az OECD 1999-ben az új élelmiszerek és takarmányok biztonságosságával foglalkozó bizottságot<sup>8</sup> alakított. Ezen kívül az OECD Élelmiszer-biztonsági Ad Hoc Bizottsága valamint a biotechnológiai szabályozással foglalkozó munkacsoport<sup>9</sup> is tárgyal hasonló kérdéseket.”<sup>10</sup>

Ami a fogalomból mára maradt, hogy a GM terményeket forgalmazó országokban, az OECD országok mindegyikében, így az EU tagállamokat is – kötelező a termékek forgalmazás előtti engedélyeztetése, notifikációs vagy regisztrációs eljárás keretében, ahogy a nyilvántartás, bejelentés és engedélyezés szabályainál ismertettük. Vonatkozik ez a termesztésre valamint az élelmiszer- és takarmány-előállítás céljára való felhasználásra is. A jóváhagyás minden esetben biztonságossági becslésen alapul, amely figyelembe veszi az adott növényt, a módosított tulajdonság és a környezet adottságait is.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Ezért növényenként kell elvégezni az ún. biztonságossági értékelést, azaz meghatározni a legfőbb tápanyagok, a metabolitok, az esetleges toxikus összetevők és az antinutritív anyagok jelenlétét illetve mennyiségét

<sup>8</sup> Task Force for the Safety of Novel Foods and Feeds

<sup>9</sup> Regulatory Oversight in Biotechnology

<sup>10</sup> Genetikailag módosított növények az élelmiszerláncban. In: BÁNÁTI Diána – GELENCSEK Éva (szerk.): *Élelmiszer-biztonsági kötetek*. 2007/IV, Budapest, 2007, 27. p.

<sup>11</sup> A lényegi azonosság vizsgálata a gyakorlatban úgy történik, hogy a biotechnológiai vállalat alkalmazottai összegyűjtik a módosításra kerülő növény összetételére vonatkozó adatokat, és analizálják a GM- és a szülővonal főbb kémiai összetevőit (fehérje, szénhidrát, zsír, hamu stb.). Ha úgy találják, hogy a GM-növényen mért adatok belesznek a fajta összetételére vonatkozó adattartományba, akkor a GM-növényt lényegileg azonosnak tekintik a hagyományossal. Jogos azonban a kérdés, hogy mi az, amit összehasonlítanak, hogyan történik a meghatározás, hol végzik a vizsgálatokat, és kik állapítják meg, hogy a GM-és a hagyományos növény lényegileg azonos-

A lényegi egyenértékűséggel kapcsolatban tehát megállapíthatjuk, hogy kialakulásában és elterjedésében a WHO-nak, a FAO-nak és az OECD-nek volt jelentős szerepe, ugyanakkor az 1990-es évek óta folyó tudományos kutatások eredményei nyomás az Európai Unió szabályozásában úgy jelenik meg, mint „önmagában biztonsági értékelésnek nem számító” intézmény.

Kutatások<sup>12</sup> bizonyították, hogy a kergemarhakórral fertőzött szarvasmarha a kémiai összetétele alapján lényegileg azonos az egészséges állattal, hiszen köztük csak a prion fehérje konformációjában és nem a mennyiségében van a különbség. Kérdés, hogy mi lenne akkor, ha csak az egész állat kémiai összetétele alapján kellene döntenünk arról, hogy melyik állat húsát fogyasszuk? Sokan úgy tartják, hogy a GM-növények sohasem lehetnek azonosak a szülői vonallal, mert olyan új géneket tartalmaznak, amelyek hiányoznak a szülőkből. Ezek az új gének teszik lehetővé a növény szabadalmaztatását. Így a lényegi azonosság elve fából vaskarika.

## 9. A koexistencia szabályozásáról

### 9.1. Európai Uniós szabályozás

A koexistencia a génmódosítással élő-, a bio- és a hagyományos gazdálkodás egymás mellett élését jelenti anélkül, hogy a különböző gazdálkodási formák egymást hátrányosan befolyásolnák.

2009 júniusában 13 tagállam közös nyilatkozatban szólította fel az Európai Bizottságot javaslatok kidolgozására azzal a céllal, hogy a GMO-k termesztéséről szóló döntést a tagállamokra hagyják. A GMO-knak a hagyományos és biogazdálkodással termesztett növények közötti nem szándékos előfordulásának elkerülésére szolgáló, nemzeti együtt-termesztési intézkedések kidolgozására, már régóta megérett a tagállamok igénye. 2010. július 13-án a Bizottság 2010/C 200/01 számon fogadott el ajánlást a tagállamok részére.

---

vagy sem? A fenti gondolatsoron alapuló összehasonlítással két probléma van. Az egyik az, hogy a növények összetétele nagymértékben függ a talaj minőségétől, a csapadéktól, a napsütéses órák számától és a vegyszerezéstől stb. Ezért a lényegi azonosság vizsgálatokor csak az azonos körülmények között termesztett, tehát azonos időben, azonos összetételű talajba vetett, azonos időjárási körülmények között és azonos agrotechnikával termesztett és vegyszerezett, egyszerre betakarított szülői és GM-növény összetételét lenne szabad összehasonlítani. Mivel ezek azonos körülmények között nőttek, az összetételükben mutatkozó esetleges különbség valószínűen a genetikai módosítás következménye. A GM-növények ilyen szigorúan tudományos módszerrel történő vizsgálata sajnos inkább a kivétel, mint a szabály. Erre egy szemléletes példa a két kutató, Pusztai Árpád és Bardócz Zsuzsa közösen végzett vizsgálata a skóciai GM-burgonyán. Ezt a nagy sajtóvisszhangot is kiváltó kutatást kritizálta számos nyugat-európai szerző. A másik probléma a lényegi azonossággal az, hogy az ilyen össze-hasonlító vizsgálatok nem tudják kimutatni, hogy a növényben keletkezik-e a genetikai módosítás következtében új mérgeanyag, vagy megnő-e valamelyik, a szülőben csak kis mennyiségben előforduló, esetleg ki sem mutatható mennyiségű mérgező anyag szintézisének hatékonysága. Ehhez biológiai tesztelési módszerekre van szükség.

<sup>12</sup> Pusztai Árpád – Bardócz Zsuzsanna

Ahogy az Ajánlás indokolása mondja: „A gazdaságok szerkezetei és a mezőgazdasági rendszerek, illetve az Európai Unióban a mezőgazdasági termelők működését meghatározó gazdasági feltételek és természeti adottságok rendkívül sokfélék. A géntechnológiával módosított növények más termékekben való, nem szándékos előfordulásának elkerülésére vonatkozó intézkedések kidolgozása során figyelembe kell venni az EU-ban meglévő mezőgazdasági rendszereket, valamint gazdasági feltételeket és természeti adottságokat.” A 2001/18/EK irányelv 26a. cikke előírja, hogy „a tagállamok megfelelő intézkedéseket tehetnek, hogy elkerüljék a géntechnológiával módosított szervezetek (GMO-k) nem szándékos előfordulását az egyéb termékekben.”

Összességében megállapíthatjuk, hogy a Bizottság 2010/C 200/01 számú ajánlásának legfőbb erénye, hogy a tagállamok hosszú várakozása után végre született ebben a tárgyban uniós szabályozás, illetve annak egy előfutára. Ugyanakkor sajnálatos módon, ez a dokumentum csupán egy ajánlás, nem kötelező erejű jogszabály. Sajnos abban sincs egyetértés a tagállamok között, hogy egyrészt milyen szinten kerüljön szabályozásra a koexistencia? Tehát közösségi szinten, egységesen, vagy tagállami hatáskörben legyen, és minden tagállam alkossa meg a saját rendszerét. A tagállami szabályozásra szavazó elgondolásnak gyengéje, hogy a potenciális génszennyezés nem áll meg a tagállami államhatároknál, tehát a kérdés mégis valamilyen fokon az egész Európai Unió mezőgazdaságát érinti. Ennek az álláspontnak a képviselői azonban arra hivatkoznak legtöbbször, hogy a tagállamok mezőgazdasági (földrajzi, gazdasági, munkaerő... stb.) viszonyai egymástól merőben eltérnek, tehát a szabályozásnak is ehhez kell igazodnia.

Sajnálatosan az sem tisztázott, hogy milyen jogszabályi formában kerüljön szabályozásra a koexistencia? Legyen központi közvetlenül hatályosuló, kötelező rendelet vagy legyen irányelv? Hiszen, amint láthattuk, a génmódosítással kapcsolatos Európai Uniósi bizonytalanságok ellenére számos rendelkezés született rendelet és irányelv formájában. Vagy hagyjuk meg a tagállamok hatáskörében ezt az érzékeny kérdést?

A harmadik kérdés a koexistencia szabályozásával kapcsolatosan a gm-free (magukat génmódosítástól mentesnek deklaráló) területek (tájegységek), amelyek a teljes tilalom jegyében a teljes (GMO-s, Európai Uniósi) szabályozás alól kivonni kívánják magukat.

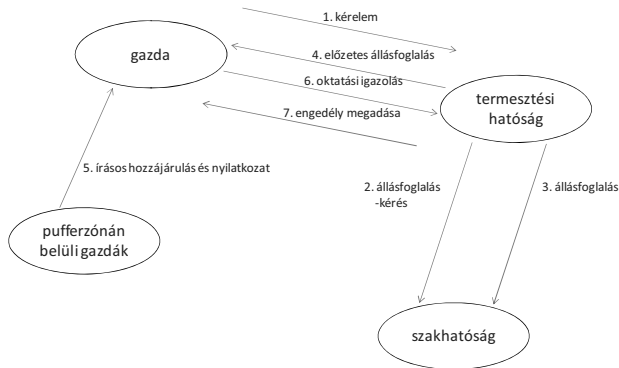
Minden esetre az Ajánlás a tagállamoknak lehetőséget kínál intézkedések meghozatalára, azonban ez a szabályozás rendkívül képlékeny még, további pontosítást igényelne.

2012-ben elmondhatjuk, hogy továbbra sem jutottak kompromisszumra az európai uniós tagországok arról a javaslatról, amely engedélyezné, hogy az egyes tagállamok szabadon dönthessenek arról, hogy teljes területükön vagy egyes övezeteikben engedélyezik, korlátozzák, vagy megtiltják a géntechnológiával módosított növények termesztését. A tagországok környezetvédelmi minisztereinek brüsszeli találkozásjáról tartott sajtótájékoztatón az elnöklő dán Ida Auken úgy nyilatkozott, hogy a többség véleménye szerint szükség van arra a jogra, hogy nemzeti hatáskörben lehessen határozni erről a kérdéstről. Hét tagállam (más források szerint Németország, Franciaország, Nagy-Britannia, Belgium, Írország, Szlovákia, Bulgária) azonban nem tudta elfogadni a tárgyalat szövegét. Az unió tagjai hosszú ideje két táborra oszlanak a géntekezelt termékek engedélyezésének ügyében.

## 9.2. Magyar szabályozás

A magyar koexistencia szabályozás az egyik legszigorúbb Európában. Olyan feltételrendszert szab, amely a legnagyobb mértékben az elővigyázatosság elvét követi, a potenciális káros hatások kizárására törekedve. Ebben szerephez jutnak az egyes szakhatóságok, valamint a génmódosított növény termesztését tervező gazda területének szomszédjai is. A hatásterületet ebben az engedélyezési rendszerben a legszélesebben értelmezték.

A kétlépcsős engedélyezési rendszert az alábbi ábrával foglaljuk össze:



**9-1. ábra Kétlépcsős engedélyezési rendszer a koexistencia megvalósítására a magyar szabályozásban**

## 10. Zárszó

A fenntartható fejlődés szolgálatában álló, a géntechnológiai tevékenységekre vonatkozó szabályozás vizsgálata során láthatjuk, hogy a fenntartható fejlődésnek része a biológiai sokféleség megőrzése, a biodiverzitás csökkenésének lassítása (megállítása).

Érdeke, kötelezettsége és felelőssége a jelen generációknak, a jövő nemzedékeknek pedig joga és érdeke, hogy a fenntarthatóságot minden lehetséges eszközzel előremozdítsa a génmódosítás alkalmazása terén is.

Erre számos jogi eszköz (a kockázatértékelési eljárások, a fajtavédelem, a fogyasztóvédelem, koexistenciális szabályozás, nyilvántartások, engedélyezési eljárások, együttműködési fórumok, stb.) áll rendelkezésre, amelyeket az elővigyázatosság elvét és a védelem magas szintjét követve kell alkalmazni.

# Concept for a European Industrial Disaster Risk Sharing Facility

## A lesson learned from the Hungarian red sludge disaster

Judit Varga – Gábor Vásárhelyi\*

### 1. Introduction

When the red sludge spill hit the Ajka area on 4 October 2010, it was clear at the first sight that it would be Hungary's most severe ecological disaster and would certainly count among Europe's largest industrial disasters of the last decade. The western dyke of cassette X of the sludge reservoir on the site of a private company, the Hungarian Aluminium Zrt., breached and the mixture of approximately one million cubic meters of red sludge and alkaline water inundated through the Torna Creek, the lower parts of the settlements Kolontár, Devecser and Somlóváráshely. Ten people died and 286 were hospitalized, while the disaster affected 358 residential properties and contaminated over a thousand hectares of arable land.<sup>1</sup> In addition to the immeasurable human tragedies, it cost HUF 38 billion (approx. EUR 136 million) to taxpayers in disaster relief and rehabilitation expenditures.<sup>2</sup>

The sizes of this tragic accident drew immediate political attention in the European Union, re-heating long-standing debates on the deficient implementation and control of the existing environmental legislation. Furthermore, it exposed the fact that the effective EU rules fail to properly address the financial consequences of large-scale industrial disasters. Though the Hungarian case also revealed a number of contradictory issues regarding the transposition and interpretation of the relevant directives by the Member States, the present essay will be confined to the financial implications of such events. Namely, it will argue, that the EU has no financial instrument to respond immediately and in an effective way to large-scale industrial accidents neither under the so-called Environmental Liability Directive (ELD),<sup>3</sup> nor in the framework of the Solidarity Fund or other EU funding schemes.

---

\* The authors are advisers in the European Parliament's Environment, Public Health and Food Safety Committee

<sup>1</sup> BAKONDY, György: *Red Sludge – Hungary 2010*, Publication of the Ministry of the Interior National Directorate General for Disaster Management, Hungary 2011, 2. p.

<sup>2</sup> [http://index.hu/belfold/2012/03/09/38\\_milliard\\_forintba\\_kerult\\_eddig\\_a\\_vorosiszap/](http://index.hu/belfold/2012/03/09/38_milliard_forintba_kerult_eddig_a_vorosiszap/)

<sup>3</sup> Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage

## 2. What is wrong with the Solidarity Fund?

*'It is very difficult to explain to citizens in Member States why we can help in Pakistan immediately, but we cannot help the people living in the Ajka area'* – said Kristalina Georgieva, EU Commissioner for international cooperation, humanitarian aid and crisis response in the plenary debate of the European Parliament on the sludge catastrophe in Hungary.<sup>4</sup> The Bulgarian Commissioner, who expressed deep sympathy to Hungary and visited the dramatic premises those days, hit the nail on the head when pointed out the controversial nature of the European solidarity. Although, Hungary had not yet applied for any EU financial help then, it would have seemed obvious for any average citizen that the EU would (should) have some tool for these situations. But it is likely not to have any. Examining Council Regulation<sup>5</sup> laying out the rules on the functioning of the Solidarity Fund, one can easily realize that it intervenes mainly in cases of major natural – not industrial – disasters with serious repercussions on living conditions, the natural environment or the economy in one or more regions of a Member State. In addition, the concept of 'major' natural disaster has to result in damage on the state's territory either at over EUR 3,4 billion or at more than 0.6% of its gross national income. Whereas HUF 38 billion would hardly meet these requirements, it was still a significant burden on Hungary's national budget. As a last stand, the Fund may also be mobilised for 'regional' disasters in exceptional circumstances and irrespective of the above limit values, where a region experiences a disaster which affects the majority of its population, with serious and lasting repercussions on living conditions and economic stability. However, as the Commissioner had anticipated in her plenary speech, the mobilisation of the Solidarity Fund was very unlikely to be possible in the case of Hungary. As a cold comfort, Hungary was invited to redirect the structural funds that could have been mobilized to address the consequences of the disaster, but it was all but the idea of receiving immediate financial help in the days of the disaster.

## 3. 'Who's going to pay for the damages?'

The above awkward question was asked from Janez Potocnik, EU Commissioner for Environment in a CNN interview<sup>6</sup> a couple of days after the Hungarian accident. The Slovenian Commissioner referred to the polluter-pays principle in his answer, when he said that *'We have to establish European law in that respect; it is called liability directive. Again, we would need to study in detail, but at the first sight it looks that the company would be directly liable for the damage.'* Indeed, Article 1 of the above-mentioned directive sets its purpose, which is to establish a framework of environmental liability

---

<sup>4</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bCRE%2b20101019%2bITEM-016%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN>

<sup>5</sup> Council Regulation (EC) No 2012/2002 of 11 November 2002 establishing the European Union Solidarity Fund

<sup>6</sup> <http://www.popscreen.com/v/5VLbW/How-to-clean-up-Hungarys-toxic-sludge>



based on the polluter-pays principle, to prevent and remedy environmental damage. According to Article 2, environmental damage shall mean any damage to protected species and natural habitats, to water and land, while Preamble Point 14 explicitly excludes its application to cases of personal injury, to damage to private property or to any economic loss. Nevertheless, industrial accidents - like the one in Hungary – give rise to a whole range of damages (damages caused to human health, as well as to private and public property) and trigger series of diverse interventions (disaster relief, long-term rehabilitation, humanitarian aid, etc.) which are not addressed under the ELD. Therefore, the polluter may not pay for all kinds of damages.

#### **4. Will the polluter be able to pay for the damages?**

The ELD framework — albeit it clearly lays down the duty of national competent authorities to initiate recovery proceedings against industrial actors responsible for damages caused to, or imminent threat of damages to the natural environment — has not proven to be sufficient in the cases of large-scale industrial disasters. Indeed, recent cases like the AZF chemical plant explosion (2001, Toulouse)<sup>7</sup> or the catastrophe of the Prestige oil tanker near the Spanish coasts (2002)<sup>8</sup> indicate that external costs due to remediation of large-scale pollutions in the natural environment can easily reach one billion EUR, and in consequence exceed the financing capacity of national budgets even more so in times of exit strategies from crises being characterized by widespread budget austerity.

At present, the ELD does not require mandatory financial securities. Under Article 14, Member States are only invited to take measures to encourage the development of financial security instruments and markets [...] with the aim of enabling operators to use financial guarantees to cover their responsibilities.

As it is clearly evidenced by the Final Report on Financial Security in the Environmental Liability Directive,<sup>9</sup> environmental liability insurance products still represent a niche market in Europe characterized by a relatively small number of insurers and an insufficient offer of competitive products. Therefore, most industrial actors faced with recovery claims of this magnitude do not dispose of sufficiently robust insurance policies that would be able to cover the costs. Taking further into consideration the fact that some professional organizations — like the Association of British Insurers — even recommend to their members to exclude liability for pollution or environmental contamination from the scope of the general third party liability insurance products they offer,<sup>10</sup> the financial consequences of major industrial hazards can become for a large part uncovered and thus prove highly destructive both for the industrial actor in question and for the Member State on the territory of which the hazard occurred.

To sum it up, the EU is likely to have no financial means at its disposal to deal with large-scale industrial disasters to this date, while the governments and the affected companies

---

<sup>7</sup> [http://fr.wikipedia.org/wiki/Explosion\\_de\\_l'usine\\_AZF\\_de\\_Toulouse](http://fr.wikipedia.org/wiki/Explosion_de_l'usine_AZF_de_Toulouse)

<sup>8</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Prestige\\_oil\\_spill](http://en.wikipedia.org/wiki/Prestige_oil_spill)

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf)

<sup>10</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Prestige\\_oil\\_spill](http://en.wikipedia.org/wiki/Prestige_oil_spill), 39. p.

remain unable to handle all the financial challenges arising out of such catastrophes. In order to break up the bottleneck, a European legislative initiative has hence become highly necessary.

## **5. Concept for a European Industrial Disaster Risk Sharing Facility**

### **5.1. Gaining Momentum**

János Áder, then Member of the European Parliament (now President of the Republic of Hungary) was deeply concerned about the serious consequences of the Hungarian red sludge catastrophe, as well as about the EU's lacking capability to address its financial implications in a rapid and effective way. Since the Hungarian tragedy and its lessons learned had been on the European Parliament's agenda<sup>11</sup> with urging calls for a mandatory financial security, he gained momentum and commissioned his office to outline a concept to strengthen the financial liability of operators in accordance with the overriding polluter-pays principle. After a long political lobby activity, the concept has been taken on board by three Commissioners (Kristalina Georgieva, Michel Barnier, Janez Potocnik) and was also negotiated in the Environment Council of December 2012.

In addition, the Commission, drawing lessons from the recent catastrophic events in the Gulf of Mexico (Deepwater Horizon spill) and in Hungary which resulted in severe and costly damages, had already been committed to re-examine the option of mandatory financial security even before the review of the ELD planned for 2014.<sup>12</sup>

As a result, the Commission undertook to carry out a study in order to explore the feasibility of the concept until October 2012. The findings of this study will be decisive in further steps towards mandatory financial security.

### **5.2. The Nature of the Facility**

The European Industrial Disaster Risk Sharing Facility (Facility) would operate as a new European cost cap coverage insurance product designed to complement the private insurance products with a certain activation trigger (e.g. industrial disasters with a magnitude beyond 100 million EUR). The Facility would be financed by a mandatory insurance premium payable by the targeted industries and companies in the frame of European legislation. The premium would be indexed to the annual net corporate income. The insurance coverage thus offered would be part financing of the financial liability in

---

<sup>11</sup> These events were - among others - debate in the Plenary; question time with the Commission in the Environment Committee, several written questions, open letters to the Commissioner for the Environment, Exhibitions and Articles by MEPs, etc.

<sup>12</sup> <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>

the expenditure range beyond the activation trigger. (Excluding the cases where conscious disrespect of safety prevention measures is clearly established by court).

Cost Cap Coverage insurance policies are widely known and have proven to be highly efficient in the US market.<sup>13</sup> The functional objective of this type of product consists in making it possible for industrial actors to assume high-value remediation costs linked to industrial disasters without the constraint to shut down their main activity. Ensuring a possibility for economic survival of industrial companies involved in hazardous activities is a common interest of the national budgets (expecting long-term tax incomes), civil society (expecting long-term job opportunities) and industry (expecting long-term revenues and the safeguard of their market position whilst fulfilling the legal obligations related to their environmental liability).

The main problem with regards to the efficient operation of the ELD consists in the fact that there is currently no actor on the environmental insurance market which would be able to stand up for remediation costs in the range of several hundred million EUR. On the basis of financial rationale, we cannot expect any private company to offer environmental insurance products of such a high value. For this reason, the legal framework established by the ELD needs to be complemented by a new pillar established on European level, which would be free from the risk of bankruptcy that any private insurance company incurs under market conditions. The introduction of such a new pillar would give a new impetus to the environment insurance sector, offer adequate guarantees of survival to industrial actors, and allow for a higher efficiency with regards to the achievement of the main objectives included in ELD.

From the perspective of industrial actors, the obligation to contract ELD insurance coverage (selected at discretion from the offer available on the market) for the case of industrial disasters is nothing new in itself; this legal obligation already exists in the national legislation of certain Member States. The key problem that arises is rooted in the fact that insurance products offered on the market are at the same time expensive and insufficient in remediation cost coverage, since private insurance companies logically include a limit of amount to their intervention in the insurance contracts. In consequence, there is currently a complete lack of guarantee that industrial actors can be able survive the financial consequences of industrial disasters of major size. This also has dangerous and far-reaching consequences for the national budgets of Member States: indeed, the rapid financial collapse of the industrial company involved in a disaster also endangers the recovery of all the remediation expenditures disbursed by the state. Should the industrial company be forced to shut down its business, then the taxpayers will eventually have to stand up for all costs, and that is the worst scenario possible. Hence the need to offer a possibility of survival to industrial companies – by the means of European legislation introducing a new European insurance pillar – which have to face the financial consequences of large-scale disasters.

On the basis of business rationale, a remediation cost contribution not exceeding 33% of the yearly net sales revenue is probably the maximum that a market actor can still afford while maintaining its presence on the market.

---

<sup>13</sup> <http://www.epa.gov/superfund/policy/cercla.htm>

It is important to emphasize the fact that the European insurance coverage should be conditional on a respectful attitude of the industrial company with regards to the basic safety requirements imposed by national law. Should a conscious disregard of safety and prevention regulation be established by court, then the activation of the European insurance coverage should be clearly ruled out.

### **5.3. Functioning of the Facility**

#### **5.3.1. Activation**

In the frame of European legislation, a harmonized threshold value, i.e. an intervention threshold should be established above which the Facility has to intervene. As of now, there is no option for European solidarity to express itself in institutional form in the case of a major industrial disaster. On the other hand, the experience of the last 20 years shows that industrial disasters of major magnitude do occur regularly – particularly in highly industrialized and large Member States, and frequently in connection with the oil and chemical industry – and it is not at all a rare phenomenon that the damage value and / or the remediation costs exceed 100 million EUR (actual references include more than 20 cases for the last 20 years). Hence, a European intervention capacity made rapidly available above the intervention threshold of 100 million EUR is a necessary and realistic objective to achieve. In the light of further impact studies, the threshold value could of course be updated.

#### **5.3.2. Method for Calculating the Insurance Premium**

Since the insurance premium is supposed to operate in the same way all across Europe, the base of calculation of the insurance premium should be agreed on at European level, on the basis of an approach implying that no Member State and no industrial sector dealing with hazardous products would enjoy any exemption. The yearly insurance premium should be set as a defined proportion of yearly net sales figure (proposed value: 0,2%).

The uneven introduction of an environment insurance premium would automatically have market distorting effects, since industrial players incurring payment liability would become strongly motivated to relocate production into another Member State with lower environmental charges or no environmental charge at all. For this reason, the introduction of an efficient environment insurance premium can only be envisaged at European level, in the frame of a harmonized approach of the Member States.

### **5.3.3. Revenues of the Facility**

In order to fulfil its mission and be fully operational, the Facility should dispose of an average of annual revenues falling in the range of 4-5 billion EUR. The financing of these revenues could become realistic by means of a yearly environmental insurance premium equal to approximately 0,2% of net corporate income (and in similar manner, of net import prices).

### **5.3.4. Collection and Distribution Mechanisms**

The collection of the Insurance Premium falls into the sphere of competence of the Member States. Following the collection of the Insurance Premium on a yearly basis, the amounts collected shall be forwarded by the national budget authorities to the Facility.

Applications for disaster relief loans and grants shall be submitted by Member States to the Facility based on a preliminary cost analysis performed after the immediate occurrence of an eligible industrial disaster by the competent authorities of the Member State in question. Applications accompanied by remediation cost estimates below 100 million EUR shall not be receivable.

Accounting of disaster relief disbursements shall be performed on the basis of the actual remediation cost report submitted by the Member State in the calendar year following the industrial disaster. Should the actual amount of remediation costs fall below the Intervention Threshold of 100 million EUR, then the industrial disaster suffered by the Member State in question cannot qualify for disaster relief grants from the Facility. In this case, all disbursements qualify as disaster relief loans, and have to be reimbursed to the Facility in the course of the current calendar year. Should the total amount of remediation costs exceed the Intervention Threshold of 100 million EUR, then the industrial disaster suffered by the Member State in question qualifies for disaster relief grants from the Facility.

### **5.3.5. Recovery of costs**

Recovery of costs vis-a-vis industrial actors in default and deemed responsible for the occurrence of industrial disasters remains the exclusive competence of the Member States. The funds recovered shall be used for remediation and compensation purposes.

If the responsibility of industrial company with regards to the industrial disaster is established by the court, then the recovery of remediation costs is performed by the competent authorities on the basis of the environmental liability directive, taking however also into account the contribution of the Facility. The main underlying principle in this regard is that the financial liability of industrial corporations is limited to 33% of yearly net sales revenues for the range of liabilities exceeding 100 million EUR.

The remediation costs recovered from the industrial company in the range below the financial liability limit referred to above are returned by the Member State to the Facility (reimbursement of "disaster relief loans").

The remediation costs in the range beyond the financial liability limit referred to above are fully financed by the Facility on the basis of the European insurance policy contracted.

### **5.3.6. Expenditures of the Facility**

The final use of allocations from the Facility should be supervised by the Member States. Disbursements from the overall disaster relief loan package specifically dedicated to a Member State should be made possible for the following types of expenditure: (i) remediation of environmental damages (damages to water, land, protected species or natural habitats as specified by the ELD); (ii) remediation of damages caused to human health (injuries, hazards and threats due to industrial emission); (iii) remediation of damages caused to private and public property (losses not covered by recoveries based on the liability of the industrial actor or of his insurer); (iv) prevention of future hazards of the same type affecting human life and nature within and in the immediate neighbourhood of the disaster area.

## **6. The Benefits of the Concept**

As of present, there is a critical insufficiency of financial resources with regards to the urgent remediation needs that regularly arise in Europe after an industrial disaster of severe magnitude. The intended measure, as designed at European scale, aims to relieve the national budgets of Member States having suffered major industrial disasters. It has to be emphasized that the Facility does not intervene in the case of small-scale industrial hazard and contamination events – the financial and environmental consequences of the latter category will continue to be offset by national governments.

However, as the budgets of Member States are already under strong pressure and heavy constraints, and the own resources of industrial corporations often prove to be insufficient to cover the total amount of remediation costs claimed, it seems appropriate to make use of European solidarity – in a better wording, to extend European solidarity to the case of large-scale industrial disasters.

The creation of the Facility would not only express solidarity between the nations constituting Europe, but also solidarity within the industrial sector, since part of the damages caused by a specific industrial player (if exceeding the financial resources of this latter) would be remediated to by the contribution of all industrial players involved in hazardous activities.

Undoubtedly, the new environmental charge introduced (insurance premium) would be a small price to pay by all industry for the relatively high level of financial security thus

created. In addition, as Commissioner Georgieva pointed out in the European Parliament, it is 'an economic incentive for a better behaviour for businesses'.

The establishment of the Facility would thus create a win-win situation both for Member States (relieved by the means of solidarity from excessive expenditures) and for the industry itself (relieved in extreme cases from insurmountable charges). Moreover, the Facility would also operate as a fund disbursing financial support for safety and environmental protection measure from the residual amount of the Facility at disposal at the end of each calendar year, following the disbursement of relief loans and grants.

## Energiaadózás Magyarországon

Varga Zoltán\*

Magyarországon, három jogcímen szed az állam olyan adót, amelyet a köznyelv energiaadónak nevez. Ebben a cikkben ezt a három területet szeretném röviden bemutatni. Elsőként a szó szoros értelmében vett energiaadót, majd az úgynevezett Robin Hood adót, végül az ún. válságadókat.

Az *energiaadót*<sup>1</sup> a 2003/96/EK Tanácsi Irányelv vezette be a tagállamokra kötelezően kivetendő adóként, amelynek alkalmazása meghatározott keretek között a tagállamok joga és kötelessége. Az energiaadó alapvető célja az externális környezeti károk energiaárakba történő beépítése és a gazdasági szereplők hatékonyságra ösztönzése. Az Európai Unió számos országában az energiatudatos magatartás ösztönzéseként jelentős adókedvezményeket vehetnek igénybe a gazdasági szereplők.

A magyar jogrendszerbe az Irányelvet az *energiaadóról szóló 2003. évi LXXXVIII. törvény* ültette át, melynek hatálya kezdetben a földgázra és a villamos energiára, majd 2009. január 1-jét követően a szénre is kiterjed. Jelenleg az energiaadó mértéke az uniós minimumot közelíti meg.

Az energiaadó 2004. január 1-jén került bevezetésre. Tulajdonképpen az európai irányelv alapján Magyarországnak jogharmonizációs kötelezettsége keletkezett, amelynek az új adónem bevezetésével eleget tett.

Az energiaadó a központi költségvetést megillető egyfázisú közvetett adó, amelyet a törvényben meghatározott energiahordozók forgalmazása kapcsán a nem lakossági felhasználóknak kell megfizetnie.<sup>2</sup> Az energiaadó bevezetésével inkább a fiskális, mint a környezetvédelmi jellege érvényesült, hiszen nem készült hatástanulmány a környezeti károk költségeinek felmérésére, illetve nem az uniós irányelvben meghatározott minimum mértéket alkalmazták, hanem a költségvetés bevételi szükségleteihez szabták az adó mértékét.<sup>3</sup> A törvény indoklása mégis a szabályozás céljai között a környezetvédelmi célokat hangsúlyozta.

A *szabályozás célja*:<sup>4</sup> (a) az externális környezeti károk beépítése az energiaárakba, (b) a gazdasági szereplők energiatakarékosságra ösztönzése, az energiaköltségek csökkentése, (c) korszerűbb technológiák alkalmazása és ezáltal a hosszú távú versenyképesség

---

\* dr. jur. Varga Zoltán, adjunktus, Miskolci Egyetem ÁJK

<sup>1</sup> Az energiaadózás kapcsán lásd bővebben: NAGY Zoltán: *Környezetvédelmi adók a környezetvédelmi szabályozás rendszerében*. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog II. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 143-151. p.

<sup>2</sup> GALÁNTAINÉ Máté Zsuzsanna: *Adó(rendszer)tan*. 2004, Aula Kiadó Kft., 259. p. V.ö. KÁROLYI Géza – NAGY Zoltán – PRUGBERGER Tamás – TÖRÖ Emese: *Gazdasági közjog*. Debrecen, 2006, Kossuth Egyetemi Kiadó, 184. p.

<sup>3</sup> SIMON ISTVÁN (szerk.): *Pénzügyi Jog II*. Budapest, 2007, Osiris Kiadó, 285. p.

<sup>4</sup> GALÁNTAINÉ 2004, 259. p.



javítása, (d) államháztartási bevételek biztosítása környezetvédelmi és más kiadásokra, (e) nemzetközi környezetvédelmi elvárásoknak való megfelelés.

Az adónak az adórendszerben betöltött szerepét jól mutatják meg az adó jellemzői.

*Az energiaadó jellemzői:*<sup>5</sup> (a) egyfázisú adó, azaz a hatósági ár felett felszámított adóhoz kapcsolódó fizetési kötelezettséget a termék forgalmazásának azon pontjához kapcsolja, ahol beazonosítható a termék felhasználója; (b) fogyasztási adó, az energiaterméket ténylegesen felhasználót terheli, a végső fogyasztó viseli az adóterhet, mivel a termékhez kötődő adók az árat költségtényezőként növelik; (c) közvetett adó, azaz az adóalany és az adóterhet viselő végső fogyasztó személye elválik egymástól.

Az energiaadó tárgyát képező *energia fogalmába* a földgáz, a villamos energia és a szén egyaránt beletartozik. A 2004. január 1-jén hatálybalépő törvény nem tartalmazta a szén adókötelezettségét, mivel Magyarország átmeneti mentességet kapott 2009-ig.<sup>6</sup>

Nem tartozik az adó hatálya alá az az ásványolajtermék, amelynek a környezetvédelmi energiatermékként való adóztatása a jövedéki termékek között valósul meg.<sup>7</sup>

*Az energiaadó adókötelezettségét* sajátosan szabályozza a törvény. Az ökoadóztatás célkitűzéséhez igazodva az energiaadó azt a személyt kell, hogy terhelje, aki az energiaterméket elfogyasztja, ténylegesen felhasználja, azonban a felhasználók széles köre nem tehető adóalannyá, így ahhoz a ponthoz kell kötni az adóztatást, ahol először beazonosítható a termék felhasználója.<sup>8</sup>

Az adótörvény többféle gazdasági eseményt határoz meg, amely az adókötelezettséget megkelelteteti.

*Adóalanyok és adókötelezettségük:*

*Energiakereskedő:* a felhasználónak energiát értékesít (kivéve lakossági fogyasztó), illetve saját célra használ fel energiát

*Felhasználó:* belföldön közvetlenül termelőtől, vagy szervezett piacról energiát vásárol, közvetlenül az Európai Unió más tagállamából, vagy Európai Unión kívüli országból energiát vásárol, energiaadóval nem terhelt energiát vásárol, szén vásárlásakor valótlán nyilatkozatot tesz (valamennyi esetben kivétel a lakossági fogyasztó általi vásárlás).

*Előállító:* saját felhasználásra történő energiatermelés (kivéve például villamos energia megújuló energiaforrásból való előállítás)

*Hálózati engedélyes:* saját célra használ fel energiát

Mivel az energiaadó egyfázisú adó, végső soron nem a lakossági felhasználót terheli, a lakossági fogyasztók esetén a törvény direkt *adómentességet* biztosít.

---

<sup>5</sup> BORKA Norbert: Az energiaadóval kapcsolatos szabályozás. *Adóvilág*, 2004/6, 12. p.

<sup>6</sup> 2008. évi LXVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól

<sup>7</sup> A jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól (Jöt.) 34-67. §

<sup>8</sup> BORKA 2004, 13. p.

Az energiaadó a termék mennyiségi egységére kivetett adó, amelynek az alapja mennyiségi egység (megavattóra, giga joule, ezer kilogramm), a mértéke pedig tételesen került meghatározásra.<sup>9</sup>

Az adóztatási feladatokat a vámhatóság látja el. Az energiaadó esetében főszabályként az önadózás érvényesül, speciális esetben beszélhetünk kivetéses adózásról. Az önadózás keretében az adóalany az adót maga köteles megállapítani, bevallani és megfizetni, jogosult a megállapított adójából levonni, illetve jogosult visszaigényelni. Az adóhatóság a határozattal állapítja meg, veti ki az adót, ha a felhasználó közvetlenül az Európai Unión kívüli országból vásárol energiát.

A törvény lehetőséget teremt az adóalanyoknak arra, hogy taxatív meghatározott felhasználások esetén az önadózás keretében megállapított fizetendő adóból az *adólevonás* illetve az *adóvisszaigénylés jogával* éljen.<sup>10</sup> Erre akkor teremt lehetőséget a törvény, ha valamelyik esetben az energia felhasználását nem kívánja adóztatás alá vonni a költségvetés.

Az adóvisszaigénylési (adólevonási) jogosultság érvényesítéséhez a jogszabályban meghatározott vámhatósági határozattal, számviteli bizonylattal, elszámolásokkal kell rendelkeznie az adóalanyoknak.<sup>11</sup>

Az energiaadó bevezetésével Magyarország nagy lépést tett a környezetvédelmi adóreform megvalósítására és egyben az európai uniós kötelezettségeit is teljesítette.

Az Európai Bizottság 2012 áprilisában javaslatot tett az energiatermékekre kivetendő adó rendszerének átalakítására. Eszerint a jelenlegi, energiatermékenként külön meghatározott adóminimumot egy kétkomponensű rendszer váltaná fel. Ennek egyik eleme tonnánként legalább 20 eurós adó megfizetésére kötelezné a kibocsátókat, függetlenül attól, hogy éppen milyen energiatermék használata miatt kerül a szén-dioxid a légkörbe. A második komponens lenne az úgynevezett energiahatékonysági összetevő. Az adó mértéke fokozatosan növekedne 2013-tól kezdve: a megkötés szerint az üzemanyagok esetében 2018-ig el kell érnie a 9,6 euró/GJ-t, míg fűtőanyagoknál ez az érték 0,15/GJ lenne. Az Európai Unió tehát az adószint minimumát szabná meg, ettől a tagállamok szabadon eltérhetnek felfelé.

A Bizottság javaslatát az Európai Parlament – a gázolaj árának emelkedésétől tartva – nem támogatta. A Parlament erről szóló jelentésében úgy fogalmaz, hogy a Parlament alapvetően támogatja a Bizottság célkitűzését, amely szerint az energiaadó rendszerének átalakításával ösztönözni kell a klímaváltozás elleni harcot, és az alacsonyabb széndioxid-kibocsátást, az EP viszont úgy látja, a bizottsági tervezet nem veszi eléggé figyelembe az ipari szempontokat, és súlyos terhet róna az állampolgárookra. A jelentés, nem köti a tagállamokat a parlamenti vélemény elfogadására. Érdekességként kell kiemelni, hogy egyes vélekedések szerint az energiaadók előnyösebbek a gazdaságnak, mint a jövedelemadók. Az energiára és a széndioxid-kibocsátásra kivetett adók sokkal

---

<sup>9</sup> 2003. évi LXXXVIII. törvény (2) bek. Az adó mértéke: a) villamos energiára megavattóránként 295 forint, b) a földgázra gigajoule-onként 88,50 forint, c) a szénre ezer kg-onként 2390 forint.

<sup>10</sup> KÁROLYI – NAGY – PRUGBERGER – TÖRÖ 2006, 186. p.

<sup>11</sup> Jót. 6. § határozza meg az adó-visszaigénylés esetkörét. Ilyen eset többek között a távhő-előállítás, földgáz vegyipari anyagként való felhasználása vagy a hálózati veszteség pótlása.

előnyösebbek a gazdaság számára, mint a munkabéren lévő adóterhek – egy most megjelent tanulmány alapján erre hívta fel az uniós pénzügyminiszterek figyelmét több neves politikus.

Az államok súlyos költségvetési hiányát a gazdaságra legkevésbé hátrányos módon kell csökkenteni, mutatott rá közös levelében Hans Eichel volt német pénzügyminiszter, Jannisz Palaiokrasszasz volt görög pénzügyminiszter és volt uniós környezetvédelmi biztos, Josef Reigler volt osztrák alkancellár, Martin Bursík volt cseh miniszterelnök-helyettes és környezetvédelmi miniszter és Franz Fischler volt uniós mezőgazdasági biztos. Ebből a szempontból a legelőnyösebb az energia- és széndioxidadók alkalmazása. A politikusok levelükben a Vivid Economics neves brit kutatóintézet által készített tanulmányra hivatkoznak, amely kilenc uniós ország adórendszerét vizsgálva arra következtetésre jutott, hogy ezeknek az adóknak a hatása sokkal kedvezőbb az ország gazdasági teljesítményére (a GDP növekedésére), a foglalkoztatottságra és a fogyasztásra, mint például a személyi jövedelemadó. Az energiaadó további előnye, hogy elősegíti a környezetszennyezés csökkentését. A tanulmány foglalkozik az energiaadónak a szegényebb rétegekre gyakorolt hatásával is. Bár a tudósok arra a következtetésre jutottak, hogy az energiaadó a többi adófajtánál általában kevésbé terheli az alacsony jövedelmű polgárokat, de ajánlják, hogy az energiaadót bevezető államok gondoskodjanak a szegények kompenzációjáról.<sup>12</sup>

#### *„Robin Hood” adó*

A hivatalosan a távhőszolgáltatás versenyképesebbé tételéről szóló 2008. évi LXVII. törvényt még 2008 novemberében fogadta el az Országgyűlés, és az akkor arról szövegezt, hogy 2009 és 2010-ben az energiatermelők és szolgáltatók a pozitív eredményük 8 százalékát befizetik a költségvetésbe annak érdekében, hogy abból a távhőszektor hátrányát csökkentsék a többi energiátípussal (például a gázzal) szemben.

Az adó 2008-as bevezetését követően – annak is köszönhetően, hogy ezzel szinte egy időben került módosításra a villamos energiáról szóló törvény akként, hogy lehetővé vált külföldi székhelyű gazdasági társaságok számára, hogy korlátozott villamos energia kereskedelemre szóló engedélyt szerezzenek – számos villamosenergia-kereskedő cég áttette üzleti tevékenységét a cégsoporthoz tartozó nem magyarországi székhelyű gazdasági társaságba, a magyar céget megszüntetése, vagy annak működésének jelentős korlátozása mellett.

A köznyelvben Robin Hood-nak hívott közterhet eredetileg két évre vezették be, de a 2010-es kormányváltás után az Országgyűlés a kivezetés időpontját 2012. december 31-re módosította.

A jogszabályt az Országgyűlés 2012. június 5-én ismét módosította, a fő változások a következők: (a) az adó mértéke a korábbi 8 százalékról 11%-ra növekszik; (b) az adófizetésre kötelezettek körét kiterjesztették a víz- és csatornaszolgáltatókra, valamint a települési hulladékkezelőkre is; (c) az adóbevétel a jövő évtől a központi költségvetést illeti meg, nem a távhőtörvényben meghatározott célok - így az energiatakarékosság - megvalósítását szolgáló előirányzatokat.

---

<sup>12</sup> Forrás (2012.08.30.):

[http://os.mti.hu/hirek/75364/az\\_energiaadok\\_elonyosebbek\\_a\\_gazdasagnak\\_mint\\_a\\_jovedelemadok](http://os.mti.hu/hirek/75364/az_energiaadok_elonyosebbek_a_gazdasagnak_mint_a_jovedelemadok)

### *Különadók: Válságadók*

*Az egyes ágazatokat terhelő különadóról szóló 2010. évi XCIV. törvényt 2010. október 18-án fogadta el az Országgyűlés.*

A törvény szerint a *bolti kiskereskedelmi tevékenységet végző cégeknek* az adóalap 500 millió forintot meghaladó része után kell fizetniük. Az adóalap 500 millió forintot meghaladó, de 30 milliárd forintot meg nem haladó része után 0,1 százalék, az adóalap 30 milliárd forintot meghaladó, de 100 milliárd forintot meg nem haladó része után 0,4 százalék, az adóalap 100 milliárd forintot meghaladó része után 2,5 százalék az adó mértéke.

A *távközlési tevékenységet végző társaságoknak* – a számvevőszéki és költségvetési bizottság módosító javaslatának elfogadásával – az adóalap 100 millió forintot meghaladó, de 500 millió forintot meg nem haladó része után 2,5 százalék, az adóalap 500 millió forintot meghaladó, de 5 milliárd forintot meg nem haladó része után 4,5 százalék, az adóalap 5 milliárd forintot meghaladó része után 6,5 százalék adót kell fizetniük. 100 millió forint alatt a távközlési cégeknek nem kell különadót fizetniük.

*Az energiaellátó cégek* esetén az adóalap 1,05 százaléka az adó mértéke.

Tekintettel arra, hogy a köznyelvben „válságadó”-ként is ismert közterhekről rendelkező törvény 2013. január 1-jével hatályát veszti, és meghosszabbítása nem lehetséges, a Kormány viszont jelezte, hogy az ezen adókból származó bevételekre a jövőben is szüksége van a költségvetésnek, várható, hogy a válságadót az energiaellátó cégek vonatkozásában is másik, állandó adó fogja felváltani. A miniszterelnök ezzel kapcsolatban május végén azt nyilatkozta, hogy javasolja, hogy a válságadókat vezessék ki, de az érintett bankok, nagy cégek mégis maradjanak a közteherhivatal rendszerében, mégpedig úgy, hogy „most már ne válság- és átmeneti adókat, hanem állandó adókat vessünk ki, és így biztosítsuk az ország működését és a méltányos közteherhivaltat”.

Úgy tűnik tehát, hogy az energiaellátó cégek esetében a válságadó kivezetésére vonatkozó válaszként került megemelésre a Robin Hood adó.

Közben érdekesség, hogy már az Európai Bíróságon van a magyarországi válságadókkal kapcsolatos első ügy.

A Székesfehérvári Törvényszék azzal a kérdéssel fordult az Európai Bírósághoz, az EU legfőbb bírói testületéhez, hogy a bolti kiskereskedelmi tevékenységre kivetett különadó összhangban van-e az uniós joggal.<sup>13</sup>

Egy sport- és divatkereskedelmi vállalkozás a Székesfehérvári Törvényszék előtt vitatja a bolti kiskereskedelmi tevékenységre kivetett különadónak az uniós joggal való összhangját. Állítása szerint az adó ellentétes az uniós joggal, mivel az hátrányosabban érinti a külföldi tulajdonban álló kereskedelmi vállalkozásokat, mint a hasonló magyar cégeket. A vállalkozás érvelése szerint a hátrányos megkülönböztetés abban is megvalósul, hogy az adó jobban sújtja a saját üzleti modellben tevékenykedő vállalkozásokat, mint a franchise formában működő cégeket, és ezáltal a magyar tulajdonban álló franchise-cégek indokolatlan versenyelőnyre tesznek szert.

---

<sup>13</sup> Arról, hogy mikor tárgyalják a „C-385/12 Hervis” jelzésű ügyet, egyelőre nem adott tájékoztatást az EU bírósága.







