



MTA Law Working Papers 2025/3

A környezet és a környezetvédelem fogalmának egyes értelmezési nehézségei

Kiss Georgina

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

*Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely
HUN-REN Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence*

A környezet és a környezetvédelem fogalmának egyes értelmezési nehézségei

I. Bevezetés

A környezetjogi szabályozás hatékonyságának vizsgálatához elengedhetetlen két alapvető fogalom, a *környezet* és a *környezetvédelem* fogalmának megismerése és tudatos használata. Napjainkban az energiahordozókhoz való korlátozott hozzáférhetőség és az energiafüggőség problémái ráirányították a figyelmet a környezetvédelem és fenntartható gazdaság kérdéseinek megválaszolására, ugyanakkor ezzel együtt megjelent az alapfogalmak helytelen használata is. Mindkét kifejezésnek több megközelítése és értelmezése létezik. Jelen írás célja a rendelkezésre álló környezetjogi szabályozáson keresztül feltárni a lehetséges értelmezéseket.

II. A környezet fogalma

1. Hazai megközelítés

Már önmagában a környezet szó használata is többféle jelentést hordoz magában. Ezek értelmezése attól függ, hogy milyen kontextusban használják. Lehet szó fizikai, kémiai, szociális vagy épített környezetről, ha azonban a környezet szó mellett a környezetvédelem kifejezés is szerepel általában a természetre gondolunk és a környezeti elemekkel kapcsolatos károkról, azok megelőzésére. Általános értelemben véve a környezet azon tárgyak, jelenségek összességét jelenti, amelyek valakit vagy valamit körülvesznek, valakinek vagy valaminek a közvetlen közelében vannak.¹ A Környezet- és Természetvédelmi Lexikon² négy módon határozza meg a környezet fogalmát, eszerint jelentheti:

1. az élő szervezeteket körülvevő fizikai, kémiai és biológiai körülmények összességét,
2. a valakit körülvevő személyek összességét,
3. a biológiai, ökológiai környezetet (az élőlény vagy társulás életfeltételeit megszabó külső tényezőket, amik az élőlényre, társulásra hatnak)
4. az a tér, terület, amelyben az ember és kisebb közösségeinek élete zajlik.

Fenti enciklopédiák által adott meghatározásokban közös elem, hogy a környezet fogalmát rendszerben értelmezik, és a dolgok egymáshoz való kapcsolódását, egymásra való hatását veszik alapul.

A környezet fogalmának jogi megközelítésben történő értelmezéséhez kiindulhatunk az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdéséből, amely szerint „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 természeti erőforrások védelmének biztosítása révén közelíti meg a jövő nemzedékek számára történő megóvása érdekében.”

¹ Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézet: *A magyar nyelv értelmező szótára* (Budapest: Akadémiai Kiadó, 1966).

² LÁNG István (szerk.): *Környezet- és természetvédelmi lexikon II.* (Budapest: Akadémiai Kiadó, 2002).

Ezzel a jogalkotó – bár nem ad egzakt fogalmat a környezet meghatározására az Alaptörvényben – alkotmányos védelemben részesítette a természeti erőforrásokat a jövő nemzedéke részére történő megóvás érdekében, így e rendelkezésből arra lehet következtetni, hogy a környezet fogalmát a természeti erőforrásokkal azonosítja, amelyeknek nem adja meg egzakt felsorolását.

A Kvt.³ 4. § 2. pontjában rögzített fogalom meghatározás szerint a *környezet* nem más, mint a környezeti elemek, azok rendszerei, folyamatai és szerkezete. E fogalom megértéséhez máris tisztázni szükséges, hogy mit jelentenek a környezeti elemek. A Kvt. 4. § 1. pontja szerint környezeti elemnek tekintjük a földet, a levegőt, a vizet, az élővilágot, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezetet, továbbá ezek összetevőit. A Kvt.-ben is visszaköszön a rendszerben gondolkodás, azonban itt az egyes környezeti elemek rendszere jelenik meg, szemben az Alaptörvényben kiemelt termőfölddel, erdővel, vízkészletekkel és biológiai sokféleséggel. E halmazok között kétségtelenül találunk átfedéseket, például: föld/termőföld, víz/vízkészlet, élővilág/biológiai sokféleség, mesterséges környezet/kulturális örökség esetén.

A környezet fogalmának jogi megközelítése annak érdekében szükséges, hogy a környezetet érő károkat jogi értelemben meg lehessen határozni, azokat meg lehessen előzni, illetve a már bekövetkezett károk hatásait eredményesen el lehessen hárítani.

2. Nemzetközi megközelítés

Az Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) szerint „a környezet az élő szervezet életét, fejlődését, és megmaradását befolyásoló külső feltételek összessége”⁴, amelyben ismét a rendszerjelleg hangsúlyos.

Ezzel szemben a WHO már inkább egészségügyi megközelítésbe helyezi azzal, hogy az élő szervezetet befolyásoló feltételeket és körülményeket vizsgálja környezetegészségügyi szempontból.

Az Európai Gazdasági Közösség (EGK) létrejöttének időszakában leginkább az foglalkoztatta a tagállamokat, hogy versenyképességi problémáikat kezeljék, ezért az EGK-t létrehozó Római Szerződést nem tartalmazott környezetvédelmi rendelkezéseket. Először az 1960-as évek első felében jelent meg az igény arra, hogy nem csak az egyes szakterületeken valósítsanak meg elszigetelt környezetvédelmi lépéseket, hanem összefüggő összehangolt cselekvés, azaz környezetpolitika jöjjön létre. Ekkor még csak környezeti akcióprogramok keretében jelentek meg az intézkedések, amelyek jogi kötőerővel nem bíró politikai dokumentumok voltak, és közös célokat, valamint a fejlődés alapvető irányvonalait határozzák meg.

Az Első Környezeti Akcióprogramot 1973 novemberében fogadta el a Tanács, amely az alábbi elveket tartalmazta:

1. A legjobb környezetpolitika a szennyezés vagy károsodás létrejöttének megelőzése a keletkezés forrásánál és nem az állandó próbálkozások a hatások elleni küzdelemben. Ennek elérése érdekében a technikai fejlődést úgy kell irányítani, hogy vegye figyelembe a környezet védelmét és az életminőség javítását a közösség számára a lehető legalacsonyabb költségen.
2. A környezeti hatásokat az összes műszaki tervezésű és döntéshozatali folyamatban a lehető legkorábban számításba kell venni.
3. A természet vagy a természeti erőforrások bármilyen olyan hasznosítását kerülni kell, amely jelentős kárt okozhat az ökológiai egyensúlyban.
4. A tudományos és technológiai ismeretek szintjét úgy kell javítani, hogy az megfelelő

³ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény.

⁴ Glossary of Environmental Statistics, Studies in Methods, Series F, No 67. United Nations, New York, 1997.

hatással legyen a környezet védelmére és a természet megőrzésére, valamint a szennyezések és károsodások elleni küzdelemre.

5. A környezeti károsodások megelőzésének és felszámolásának költségei a szennyezőt terhelik (a „szennyező fizet” elve).

6. Az ENSZ Stockholmi Környezetvédelmi Konferenciáján elfogadott deklarációval összhangban gondoskodni kell arról, hogy az egyik országban folytatott tevékenységek semmiféle környezeti kárt ne okozzanak egy másik ország fennhatósága alá eső területen.

7. Az Európai Közösség és tagországi környezetpolitikájuk kialakításakor és megvalósításakor kötelesek figyelembe venni a fejlődő országok érdekeit.

8. A globális környezetpolitikában való részvételt világosan meghatározott hosszú távú koncepcióban kell rögzíteni.

9. A környezetvédelem mindenkinek az ügye, ezért a közvéleményt és a környezeti tudatosságot megfelelő prioritásként kell kezelni. Az oktatás és képzés minden szintjén folyamatosan biztosítani kell a környezetvédelmi ismeretek integrálását.

10. A szennyezés különféle kategóriáinak hatékony kezelésére az intézkedések megfelelő területi szintjét (helyi, regionális, nemzeti, közösségi, nemzetközi, globális) kell hozzárendelni.

11. Egy közös hosszú távú stratégia alapján a környezetvédelem különböző területein megkezdett programokat össze kell egyeztetni, a nemzeti politikákat harmonizálni kell az EK-n belül.

Azóta további hét akcióprogram jött létre, ezek tartama folyamatosan egymásra épül. 2022. március 29-én a Tanács Elfogadta a Nyolcadik Környezeti Akcióprogramot, amely jelenleg is hatályos. Ebben hat kiemelt célkitűzés szerepel:

- „az üvegházhatásúgáz-kibocsátások csökkentése;
- az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás;
- egy regeneratív növekedési modell megvalósítása;
- szennyezőanyag-mentesség;
- a biológiai sokféleség védelme és helyreállítása;
- a termeléssel és a fogyasztással kapcsolatos fő környezeti és éghajlati hatások csökkentése.”⁵

A kiemelt célkitűzések elérése érdekében, az Európai Unió anyag- és fogyasztási lábnyomának csökkentése, a környezeti szempontból kedvező hatású ösztönzők megerősítése, a környezeti szempontból káros támogatásoknak, különösen a fosszilis tüzelőanyagok támogatásának a kivezetése szükséges.

A közösségi környezetpolitika első, kötelező érvényű alapszabályait a Maastrichti Szerződés 174–176. cikke (korábbi 130r–130t. cikk) tartalmazta.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUMSZ) XX. címe a környezet címet viseli, azonban nem találunk benne olyan fogalmat, amely a környezet jelentésének meghatározására irányulna. A 191. cikk (1) bekezdés megállapítja, hogy

„(1) Az Unió környezetpolitikája hozzájárul a következő célkitűzések eléréséhez:

- a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása;
- az emberi egészség védelme;
- a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű hasznosítása;

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/03/29/council-adopts-8th-environmental-action-programme/>.

- *a regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdésére, és különösen az éghajlatváltozás elleni küzdelemre irányuló intézkedések ösztönzése nemzetközi szinten.*”

Eszerint a közösségi jogban nem csak a hazai jog által védett környezeti elemek védelmére koncentrálódik a környezetvédelem, hanem ide kell érteni az emberi egészség védelmének kérdéseit is, legalábbis elvi szinten mindenképpen. A jogszabályokban rögzített alapelvek jelentősége minden jogágban megkérdőjelezhetetlen, hiszen azok a jogrendszer alapjai, és a jogi normák értelmezésének keretei, de különösen fontos az elvek figyelembevétele akkor, hogy ha maga a környezetjogi szabályozás még a fejlődés állapotában van. A fenti esetekben olyan elveket láthattunk európai uniós példákat, amelyek „mint jogi értékek kívül állnak egyes törvények vagy rendeletek szövegén, amelyeket tehát anélkül fogadunk el vagy egy jogágra, vagy az egész jogrendszerre nézve irányadónak, hogy azok explicit jogszabályi kifejtést kapnának”⁶. Ezek nem lehetnek részei a környezetvédelmi jognak és a jogszabályi nyelvi szövegeknek, így nem is sorolhatók be a dogmatikai értelmezés körébe, ezért az ezekre való hivatkozás, a jogértelmezési problémák ezek alapján való eldöntése (mint az általános jogelvek fényében történő jogértelmezés) tehát önálló interpretációs módszernek minősül.

Megjegyzendő, hogy a környezet és az egészségügy szoros kapcsolatát az Európai Unió Bíróságának (EUB) esetjoga is tükrözi. Abban, hogy az EUB esetjogát mára nagymértékben határozza meg a közösségi környezetvédelmi joganyag értelmezése, és a környezetvédelmi ügyek az EUB teljes ügyszámához képest azoknak több mint egyötödét teszi ki, nagy szerepe volt annak, hogy a környezet védelme, mint közösségi érték az egészségügyi kérdések EUB általi értelmezése révén került a figyelem középpontjába, még annak közösségi szabályozása előtt.

A Sandoz-ügyben⁷ meghozott ítéletben sem elsősorban a környezetvédelmi, hanem inkább egészségvédelmi szempontok merültek fel, egy a vitaminok túlzott mértékű fogyasztása miatti közegészségügyi eljárásban. Az eljárás során az EUB arra volt tekintettel, hogy a tudományos kutatások még nem elég fejlettek ahhoz, hogy pontosan meg lehessen határozni mit jelent az a kritikus mennyiség, amely káros hatással bír az egészségre. Ezen ítélet szerint *az emberi egészség védelme elsőbbséget élvez a tudomány bizonytalanságával szemben*. Ezen elvi tétel később az elővigyázatosság elveként megjelent a környezetvédelemben, eszerint, amennyiben az adott tevékenység környezeti hatásai nem ismertek, vagy azok bizonytalanok, úgy abból kell kiindulni, hogy a veszély a lehető legmagasabb. Az elővigyázatosság elvének a környezeti ügyekre való kiterjesztése a környezetvédelemnek, mint magasabb rendű közérdek védelme érdekében kiemelten fontos.

Európa szerte ismert volt az ún. „kergemarha kór-eset”⁸, amelyben a Bizottság megtiltotta a brit marhahús behozatalát a közösségi országokba az emberekre is veszélyes fertőzések megelőzése érdekében. Az Egyesült Királyság sérelmezte az intézkedést, azonban az EUB ítéletében arra mutatott rá, hogy a Bizottság nem lépte túl hatáskörét, a határozat meghozatalának időpontjában ugyanis olyan nagymértékű volt a bizonytalanság az emberi egészségre nézve is kockázatos tényezőket illetően, hogy ilyen esetekben a Bizottság kiterjesztően gyakorolhatja mérlegelési jogkörét a szükséges védelmi intézkedések meghozatala érdekében, ameddig a tényleges kockázat valóságtartalma és súlyossága ténylegesen világossá nem válik. Hasonlóan vélekedett az EUB a C-157/96. számú ítéletében is, amely szerint az elővigyázatosság elvéből az

⁶ Tóth J. Zoltán: „A dogmatikai, a logikai és a jogirodalmi értelmezés a magyar felsőbbbírósági gyakorlatban” (MTA Law Working Papers 2015/17.) 6.o.

⁷ C-174/82. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Societe Sandoz BV ellen indult büntetőeljárásban, 1983. július 14. (ECR 1983 02445).

⁸ C-180/96. sz. ügy, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága kontra Bizottság, 1998. május 5. (ECR 1998 I-02265).

következik, hogy amennyiben az emberi egészséget fenyegető veszély léte vagy annak kiterjedése bizonytalan, úgy a szükséges védelmi intézkedéseket attól függetlenül is meg kell hozni, hogy a tényleges kockázat léte illetve súlyossága egészében megnyilvánul-e.

A Monsanto-ügyben⁹ - bár még szintén közegészségügyi kérdésben járt el az EUB – mégis elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy a megelőző védelmi intézkedések akkor fogadhatóak el, ha olyan *kockázatelemzésen* alapulnak, amely teljeskörű volt, és az eset valamennyi egyedi jellemzőjét magába foglalta, mivel csak ennek következtében válhat világossá, hogy a kérdéses intézkedések szükségesek-e az elérni kívánt környezetvédelmi cél biztosítására. A kockázatelemzés célja, hogy megbecsülje a kérdéses termék vagy eljárás várható hatásait, így a kockázatelemzés az elővigyázatosság alkalmazásának döntő tényezője.

III. A környezetvédelem fogalma

Hasonlóan összetett kérdés a környezetvédelem fogalmának megközelítése. Bár általános értelemben véve e szó hallatán azonnal a környezet megőrzésére irányuló aktív tevékenységekre gondolunk,

A Környezet- és Természetvédelmi Lexikon¹⁰ szerint: „*A környezetvédelem olyan céltudatos, szervezett, intézményesített emberi (társadalmi) tevékenység, amelynek célja az ember ipari, mezőgazdasági, bányászati tevékenységéből fakadó káros következmények kiküszöbölése és megelőzése az élővilág és az ember károsodás nélküli fennmaradásának érdekében. E tevékenység tudományos alapjait elsősorban műszaki tudományok, alkalmazott természettudományok és ökonómia képezik. Hatékonyságát és működőképességét a használók felelősségén alapuló törvényi szabályozás és intézményrendszer biztosítja.*”

A Kvt. 4. § 32. pontja szerint pedig a „*környezetvédelem: olyan tevékenységek és intézkedések összessége, amelyeknek célja a környezet veszélyeztetésének, károsításának, szennyezésének megelőzése, a kialakult károk mérséklése vagy megszüntetése, a károsító tevékenységet megelőző állapot helyreállítása.*”

Bár a Kvt. a Környezet- és Természetvédelmi Lexikonhoz képest egyszerűbb fogalmat tartalmaz, annak megértéséhez ismét újabb fogalmak ismertetésére van szükség.

A környezetveszélyeztetés a Kvt. 4. § 10. pontja szerint „*a környezetkárosodás bekövetkezésének közvetlen veszélye.*” Környezetkárosodás alatt a Kvt. 4. § 13. pontja szerint a környezetben, illetve valamely környezeti elemben közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változást, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető, jelentős romlását értük.

A környezetkárosítás a Kvt. 4. § 12. pontja szerint „*az a tevékenység vagy mulasztás, amelynek hatására környezetkárosodás következik be.*”

Végezetül pedig a környezetszennyezés a Kvt. 4. § 7. pontja szerint „*a környezet valamely elemének a kibocsátási határértéket meghaladó terhelése.*”

A Környezet- és Természetvédelmi Lexikonban megadott környezetvédelem fogalom meghatározásának nem része a környezetveszélyeztetés, a környezetkárosítás vagy a környezetszennyezés, ezekre egyszerűen csak mint káros következményekre utal, amelyek esetében a kiküszöbölést és a megelőzést határozza meg prioritásként. Közös elem azonban a lexikon és a Kvt. által meghatározott környezetvédelem fogalomban, hogy mindkettő az ember és az élővilág károsodás nélküli fennmaradását célozza, még ha a Kvt. szerinti fogalom szó

⁹ C-236/01. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás a Monsanto Agricoltuara Italia SpA és Társaik kontra Presidema del Consiglio dei Ministri és Társaik ügyében, 2003. szeptember 9. (ECR 2003 I-08105).

¹⁰ LÁNG István (szerk.): *Környezet- és természetvédelmi lexikon II.* (Budapest: Akadémiai Kiadó, 2002).

szerint ezt nem is tartalmazza, a törvény preambulumból azonban erre lehet következtetni, mivel a jogalkotó a törvényalkotás céljának többek között az emberi tevékenység és természet közötti harmónia megteremtését valamint a jövő generációk létének biztosítását tekinti.

A környezetvédelem célja tehát a már bekövetkezett károk kiküszöbölése, amelynek mára egyik elismert eszköze a megelőzésre való koncentráció, és előtérbe helyezése.

A környezetjogban ehhez kapcsolódóan több alapelvet is találunk.

A megelőzés elve a Kvt. 6. § (3) bekezdése szerint azt jelenti, hogy a *„megelőzés érdekében a környezethasználat során a leghatékonyabb megoldást, továbbá a külön jogszabályban meghatározott tevékenységek esetén az elérhető legjobb technikát kell alkalmazni”*.

Az elővigyázatosság elvének Kvt. 6. § (2) bekezdésében rögzített fogalma szerint *„a környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, továbbá a hulladékképződés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni.”*

E két alapelv összevetéséből az következik, hogy a megelőzés elvéhez képest az elővigyázatosság elve egy lépéssel előrébb áll, ha ugyanis környezetkárosodás veszélye áll az adott tevékenységgel összefüggésben, úgy el kell kerülni azt a helyzetet, ami már a megelőzés alkalmazását követelné meg. Az elővigyázatosság elve azt jelenti, hogy egy vizsgált emberi magatartásról feltételezzük a későbbi környezeti ártalmakat bekövetkezését, ami pedig ahhoz vezet, hogy az ártatlanság vélelme helyett a bűnösség vélelmét alkalmazzuk a környezeti jogban¹¹.

Az elővigyázatosság elve értelmében, ha valaminek a veszélyével kapcsolatban tudományos bizonytalanság áll fenn, úgy az ismeretek hiánya nem adhat alapot a veszélyek elkerülésére irányuló passzivitára. A megelőzés elve viszont a már ismert és várhatóan bekövetkező hatások elleni fellépés kötelezettségét teremti meg.

Végezetül a megelőzés elveihez tartozik még a forrásnál való fellépés elve is, amely annyiban hasonlít a megelőzés elvéhez, hogy mindkettő a veszélyhelyzet, illetve a károk, szennyezések elkerülését célozza, de a forrásnál való fellépés annyiban meghaladja a megelőzés elvét, hogy ez már a megelőző védelmi intézkedések elsődleges helyét is megjelöli, azaz rangsort állít az egyes megelőző intézkedések között. A környezeti ártalmak forrásánál történő fellépés azt jelenti, hogy kár esetén a szennyezés forrását kell felkutatni, és a szennyezés forrását kell megakadályozni, nem pedig a későbbi elhárítás elsődlegességét kell kimondani. A forrásnál való fellépés ugyanis annak felismerését jelenti, hogy a környezeti károsodást nem lehet úgynevezett *end-of-pipe* (csővégi) módszerrel megelőzni.¹²

A környezetvédelemhez szorosan kapcsolódó, és értelmezéséhez is hozzájáruló másik fogalom a természetvédelem, melynek részletes vizsgálata nem képezi a dolgozat tárgyát, azonban fontos megemlíteni annak tartalmát is, mely a környezetvédelem meghatározásához is viszonyítási pontként szolgálhat.

A *„természetvédelem: olyan céltudatos, szervezett intézményesített emberi (társadalmi) tevékenység, amelynek célja a természet élő és élettelen értékeinek feltárása, tudományos alapokon nyugvó szakszerű fenntartása, kezelése, megőrzése.”*¹³

Ezek szerint tehát természetvédelem is aktív, intézményesített tevékenység, ám ennek célja kifejezetten a természet élő és élettelen értékeinek védelmének biztosítása, amely tehát a

¹¹ BÁNDI Gyula: *Környezetjog* (Budapest: Szent István Társulat 2022) 43. o.

¹² CSAPÓ Orsolya: „A környezeti jogi felelősség határai”, in FRIVALDSZKY János (szerk.): Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei doktori értekezések (Budapest 2018) 17. o.

¹³ LÁNG István (szerk.): *Környezet- és természetvédelmi lexikon II.* (Budapest: Akadémiai Kiadó, 2002).

környezetnél már szűkebb kategória. Ebből az következik, hogy a környezetvédelem és a természetvédelem egymást kiegészítő rendszerek, egymáshoz képest speciálisan viszonyulnak.

IV. A környezetvédelem követelménye

A környezet valamennyi eleme és szereplője kölcsönhatásban áll egymással, és egymásra hatást gyakorolnak. Az emberi élet megjelenése óta az emberi tevékenység hatásai kiemelkednek e hatások közül, mivel az ember „*sajátos kettősségben él a Földön: mint társadalmi lény minden más élőlénynél nagyobb mértékben használja fel, alakítja át a természeti környezetben található anyagokat, ennek során pusztítja az élőhelyeket, az élővilágot, a keletkezett melléktermékek révén pedig közvetlenül és közvetett módon veszélyezteti önmagát, mint biológiai lényt.*”¹⁴

A környezetet károsító hatások ellen fellépő jogi normákat környezetvédelmi szabályoknak nevezzük, és bár korábban is voltak ilyen jellegű szabályok, jelen dolgozatban csak a XX. század második felében elfogadott szabályozásra térek ki, mivel ekkor vett nagyobb lendületet a környezetvédelmi jogalkotás.

A szabályozás erősítésének egyik indikátora volt, hogy az emberi tevékenység által okozott súlyos környezetszennyezések egyre nyilvánvalóbbá és kézzelfoghatóbbá váltak. Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) 1972 júniusában tartott egyhetes konferenciát „Ember és bioszféra” címmel, amely az első lépésnek tekinthető az addig szektorális környezetvédelmi szabályozás komplexebb megközelítésének irányába, mivel először ismerték el, hogy a környezetszennyezés határon átvelő folyamat, amely ellen fel kell lépni. A konferencia eredményeként elfogadták a Stockholmi Nyilatkozatot, amely jogi kötőerővel nem bíró politikai deklarációnak minősült, mégis megindult az alapelvek átültetése a részes államok nemzeti jogába, és ezzel megkezdődött a nemzeti környezetjog kialakulása.

Az ekkor uralkodó felfogás még csak a meglévő problémák kezelésére fókuszált, például a már keletkezett hulladékok kezelésére hívta fel a figyelmet, nem vette figyelembe azonban a hulladékképződés csökkentésének lehetőségeit. Az 1990-es években megjelent a fenntartható fejlődés fogalma. Az ENSZ 1992-ben Rio de Janeiroban tartott második környezetvédelmi konferenciájának előkészítése során készítették el az ún. Brundtland-bizottság¹⁵ jelentését, azóta a fenntartható fejlődés fogalma összekapcsolódott a környezetjoggal. Amikor a Tanács 2001-ben elfogadta az „Egy fenntartható Európa felé” című, EU Fenntartható fejlődési stratégiáját, arra mutattak rá, hogy a fenntartható fejlődésnek két kérdéskört kell átfognia:

- „A fejlődésnek van gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi dimenziója; a fejlődés csak akkor lesz fenntartható, ha a különböző elemek közötti egyensúly biztosított, hozzájárulva az életminőség egészéhez;
- a jelenlegi generációnak, kötelezettsége hogy a jövő generáció számára megfelelő készleteket hagyjon a környezeti és gazdasági forrásokból annak érdekében hogy ők is legalább e források olyan szintjét élvezhessék, mint tesszük azt manapság.”

A Riói Konferencián elfogadott megállapítások további fontos megállapítása, hogy a környezeti ügyeket legjobban az összes érintett állampolgár részvételével, a megfelelő szinten lehet kezelni, és minden egyénnek biztosítani kell a megfelelő hozzáférést a környezetre vonatkozó információkhoz, és lehetővé kell tenni a döntéshozatali folyamatban való részvételt is. A társadalmi részvételre nyújt szabályozást a dániai Aarhusban 1998-ban elfogadott egyezmény, melyet hazánkban a 2001. évi LXXXI. törvénnyel hirdettek ki. Az Aarhusi Egyezmény nem

¹⁴ KERÉNYI Attila: *Általános környezetvédelem* (Szeged: Mozaik Stúdió Szeged, 1995), 20. o.

¹⁵ A Brundtland-bizottság az ENSZ Közgyűlése által 1983-ban létrehozott Környezet és Fejlődés Világbizottság.

tartalmaz fogalommeghatározást a környezet és a környezetvédelem kifejezésekre, azonban a környezeti információ definíciójának körülírásából következtethetünk arra. A 2. cikk 3. pontja szerint:

„3. A „környezeti információ” jelent bármely írott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információt, melynek tárgya:

a) a környezet elemeinek, úgymint a levegőnek és az atmoszférának, a víznek, a talajnak, a földnek, a tájképnek, a természetes élőhelyeknek, a biológiai sokféleségnek és összetevőinek, beleértve a genetikailag módosított szervezeteket is, illetve ezen elemek közti kölcsönhatásnak az állapota;

b) tényezők, úgymint anyagok, energia, zaj és sugárzás, tevékenységek és intézkedések, beleértve a közigazgatási intézkedéseket, a környezetet érintő megállapodásokat, irányelveket, jogalkotást, terveket és programokat, amelyek befolyásolják vagy befolyásolhatják a fenti a) bekezdésben említett környezeti elemeket, valamint a környezeti döntéshozatalban felhasznált költség-haszon, továbbá egyéb gazdasági elemzések és becslések;

c) az emberi egészség és biztonság állapota, az emberi élet, a kulturális helyszínek és az épített környezet állapota, olyan mértékben, amilyen mértékben ezeket befolyásolja vagy befolyásolhatja a környezeti elemek állapota, vagy ezen környezeti elemeken keresztül a b) bekezdésben említett tényezők, tevékenységek vagy intézkedések.”

2015-ben az ENSZ elfogadta a Fenntartható Fejlődési Célokat, amely 17 célt fogalmaz meg, és azon belül további 169 alterületre osztható, azaz rendkívül komplex rendszer.

Ezen fenntartható fejlődési célok az alábbiak:

- A szegénység felszámolása,
- az éhezés megszüntetése,
- egészség és jóllét,
- minőségi oktatás,
- nemek közötti egyenlőség,
- tiszta víz és alapvető köztisztaság,
- megfizethető és tiszta energia,
- tisztességes munka és gazdasági növekedés,
- ipar, innováció és infrastruktúra,
- egyenlőtlenségek csökkentése fenntartható városok és közösségek,
- felelős fogyasztás és termelés,
- fellépés az éghajlatváltozás ellen,
- óceánok és tengerek védelme,
- szárazföldi ökoszisztémák védelme,
- béke igazság és erős intézmények,
- partnerség a célok eléréséért,

A célok nem egyenrangúak, és nem kizárólag a környezethez kapcsolódnak, de az kitűnik belőle, hogy az ökoszisztéma nélkül sem a társadalom, sem a gazdaság nem működik.¹⁶

A hazai környezetvédelmi jog a rendszerváltás előtt törvényi szinten nem volt szabályozva, és más jogágakba sem integrálódott, a ma már egyik alapvetőnek számító környezetvédelmi alapelv, a megelőzés elve nem jellemezte. Az Európai Unióhoz való csatlakozási szándék, majd a tagságból eredő kötelezettségek teljesítése gyorsította és élénkítette a jogfejlesztő

¹⁶ BÁNDI: i. m. 52. o.

folyamatokat,¹⁷ és megjelentek az egyes részterületekre (pl. hulladékgazdálkodás) vonatkozó speciális szabályok.

A kilencvenes évek közepén elfogadásra került a Kvt., amely egyfajta keretet biztosít a környezetvédelmi jognak azzal, hogy alapfogalmakat és környezetvédelmi alapelveket határoz meg, továbbá elhatárolja egymástól az egyes környezetvédelmi eljárásokat. Ezt követően fogadták el a vízvédelmi¹⁸ és a természetvédelmi törvényeket¹⁹ is, amelyek azóta is hatályban vannak.

A ma ismert környezetvédelmi jog jelentős részét az uniós szabályok implementálása határozta meg, megjelentek az engedélyezési eljárások és a felelősségi szabályok.

2016-ban az Európai Unió Bírósága (EUB) az ún. Túrkevei Tejtermelő Kft. ügyében²⁰ kifejezetten megerősítette, hogy a magyar környezetvédelmi jog normák szigorúbbak az uniós átlagnál. Az eset tényállása szerint a Túrkevei Tejtermelő Kft.-t mint ingatlan-tulajdonost annak ellenére kötelezte levegővédelmi bírság megfizetésére a környezetvédelmi hatóság, hogy az ingatlanán történt jogellenes hulladékkezelést (kábelégetés) nem vitatottan a Kft.-n kívül álló harmadik személy végezte. A Kvt. 102. § értelmében azonban az elkövető ismeretlensége nem jelent mentesülést a környezetjogi következmények alól, így objektív alapon az ingatlan tulajdonosa is bírságolható, konkrét ok-okozati összefüggés hiányában is. Az EUB szerint nem ellentétes az uniós joggal az a nemzeti szabályozás, amely szerint a jogellenes környezetszennyezés helye szerinti ingatlanokat használó gazdasági szereplőkkel együtt egy másik személyi körnek, azaz az ingatlan tulajdonosainak egyetemleges felelősségét is megállapítja az ilyen környezeti kár okozása miatt, anélkül hogy előírná a tulajdonosok magatartása és a megállapított kár között fennálló okozati összefüggés bizonyítását, feltéve hogy e szabályozás összeegyeztethető az uniós jog általános elveivel, valamint az EUSz. és EUMSZ. és a másodlagos uniós jogi aktusok összes releváns rendelkezésével.

Az ítélet jelentősége abban áll, hogy rámutat a környezetvédelmi szankciók elkerülhetetlenségére, amelyek jelentősebb visszatartó erőt képezhetnek a környezetszennyezések elkövetése esetén. A környezethasználattal járó tevékenységek zömében jelentős költséggel járnak, ez a körülmény pedig gyakran sarkallja jogsértések elkövetésére a környezethasználókat. A környezetvédelmi ügyekben általában jellemző, hogy az elkövető azért valósítja meg a jogsértést, és okoz ezzel környezetveszélyeztetést vagy környezeti kárt, mert jelentős pénzösszeget kíván megtakarítani, valamilyen kötelező költség alól kíván mentesülni, vagy épp fordítva, jelentős pénzösszegre kíván szert tenni. A környezetvédelmi jogsértések tehát gyakran a pénz által motiváltak, ezért az ellenük való fellépés egyik hatékony eszköze lehet a súlyos bírságszankció, amelynek elkerülhetlensége alkalmassá teszi azt, a jogsértéstől való távoltartásra.

A Túrkevei Tejtermelő Kft. ügyében meghozott EUB ítélet ezt az elvet erősítette meg azzal, hogy a bírságolható személyek körét azokra a személyekre is kiszélesítette, akikkel szemben az elkövetéssel való ok-okozati kapcsolat nem bizonyítható.

Mára viszont a különböző gazdasági válsághelyzetekre adott politikai válaszok a közigazgatási jogi normák felpuhításához vezettek. Ilyen eset volt például, amikor Magyarország Kormánya a veszélyhelyzet ideje alatt a tűzifaigények biztosításához szükséges eltérő szabályok alkalmazásáról szóló 287/2022. (VIII. 4.) Korm. rendelettel az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (Evt.) szabályainak eltérő alkalmazását rendelte el, amely intézkedése kihatott a jogellenes fakitermeléssel kapcsolatban

¹⁷ 96/2009. (XII.9.) OGY határozat a 2009 és 2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról.

¹⁸ A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény

¹⁹ A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény.

²⁰ A Bíróság C-129/16. sz. Túrkevei Tejtermelő Kft. kontra Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség ügyben 2017. július 13-án hozott ítélete (ECLI:EU:C:2017:547).

alkalmazandó közigazgatási jogi jogkövetkezmények és szankciók alkalmazására is. A jogalkotó ezzel feloldotta a fakitermelési tilalmi időszakokra előírt korlátokat, nem számolva azzal, hogy egyúttal helyrehozhatatlan természeti károkat eredményez, vízvédelmi, töltésvédelmi, élőhelyvédelt területen, mivel a rendeleti szabályozás értelmében a védett természeti területen történő fakitermelés után nem követelmény a fafajcserés szerkezetváltás, hanem az erdőfelújítás természetes úton is elvégezhető, ezzel *bármilyen kiterjedésű tarvágás elvégezhető*, felretelve a természetvédelmi törvényben foglalt garanciákat is.

Szintén a már kialakított szabályozás fellazításának irányába mutat az egyes engedélyezési eljárások bejelentési eljárássá történő egyszerűsítése. Ennek egyik legszembetűnőbb példája volt az épített környezet alakítására vonatkozó szabályozásból kiemelhető példa, az építési engedélyezési eljárások egyszerűsítése, és egyes, általában saját használatra történő, bizonyos mérethatár alatti lakóingatlan építése egyszerű hatósági bejelentési eljárásra²¹ egyszerűsödött, amelyben a hatóság nem ellenőrzi az építési követelményeket, hanem azt tudomásul veszi, ezáltal a kivitelezési tevékenységért való felelősségvállalást az építtetőre hárította.

V. Összegző gondolatok

Fentiekből látható, hogy mind a környezet, mind a környezetvédelem olyan fogalom, amely többféle megközelítéssel többféle tartalommal tölthető meg, és az egyes értelmezések között átfedések lehetségesek. Ezek az alapfogalmak további fogalmak és alapelvek, megismerését generálják, a környezetjog komplex rendszerének megismeréséhez és helyes értelmezéséhez elengedhetetlenül szükségesek.

A környezetre számos tényező gyakorol hatást, amelyekből az egyes környezetjogi ügyekben rendre más és más elemek kerülnek kiragadásra, és nagy kihívást jelent a jogalkotó és a jogalkalmazó számára egyaránt.

A jogalkotó által szabályozni kívánt prioritások idővel változnak, ezzel a környezetjog is változik. Napjainkban a nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházások környezeti hatásainak vizsgálati értékelése, és a környéken élő lakosok igényeinek figyelembevétele, ütközik egymással a legszembetűnőbb módon. A hatásterületen élő lakosok jellemzően nem csupán egy-egy környezeti elem, hanem a tágabb értelemben vett lakókörnyezetük mindenféle változástól való megóvása érdekében keresnek jogvédelmet a környezetjogban.

Ha a bírósági jogalkalmazás formalista értelmezést alkalmaz, akkor a környezetvédelmi ügyek csak akkor lehetnek sikeresek, ha a tervezett tevékenység valamely, a törvényben nevesített környezeti elemre mérhető hatást fejt ki.

Bár a jogalkalmazó az Alaptörvény és a Kvt. által megfogalmazott rendelkezésekből indul ki, mindez nem jelenti azt, hogy a környezet és a környezetvédelem fogalmának értelmezésében elsődleges lenne a jogi megközelítés.

Az idő előrehaladtával, a társadalom fejlődik, növekszik, az ipari forradalom óta egyre növekvő fogyasztói igények és egyre nagyobb energiaszükséglet jelenik meg, amely a természeti erőforrások kimerüléséhez vezetnek. Amennyiben a gazdaságpolitika a környezeti értékek feláldozása irányába mutat egyéb válsághelyzetek kezelése érdekében, szembe kell nézni azzal a következménnyel, hogy az ember tágabb környezetét, lakóhelyét éri olyan káros hatások, amelyek elleni védelemre a hazai környezetjog nincs felkészülve.

A környezet védelme és az emberi egészség védelmével kapcsolatos ügyek jogfejlesztő módon kapcsolódtak össze egymással, mára pedig olyan általános közösségi jogelvvé váltak, amelyek

²¹ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 33/A. §.

értelmében a tagállamok saját hatáskörben védelmi intézkedéseket tehetnek anélkül, hogy ki kellene várni a tényleges kockázat létének és súlyosságának tényleges megnyilvánulását.

Az elővigyázatosság elvéből fakadóan környezetvédelmi ügyekben való bizonyítás helyett elegendő az egyes összefüggések valószínűsítése, ezáltal pedig az elővigyázatosság elve az által lép túl a megelőzés elvének keretein, hogy a bizonyíthatóság szintjét szállítja le, és megelégszik a tudományos bizonytalansággal, illetve annak perbeli valószínűsítésével. Mégis az egyes civil szervezetek által érvényesíteni kívánt jogvédelem azonban nem mutatkozik hatékonynak, amelynek okaként elsődlegesen a fogalmak félreértelmezését látom. Jogi értelemben véve nem elegendő a környezeti hatás fennállásának vélelmezése. Annak ugyanis feltétele, hogy mérhető legyen és káros.

A bírói jogalkalmazás a környezet védelmével kapcsolatos joganyag fejlesztéséhez az ítéletekben rögzített elvi tartalmak – különös figyelemmel a korlátozott precedens rendszer magyarországi bevezetésére is – által jelentős mértékben hozzájárulnak, és a környezetvédelmi a szemléletformálás jelentős eszközei lehetnek az ítéletek által kiváltott joghatások speciális és generális preventív hatásán keresztül. A helyes jogalkalmazással hozzájárulhat a környezet megóvásáért érzett felelősségtudat fejlesztéséhez is.

A környezetjog olyan terület, amelyben élesen megnyilvánul, hogy a jog nem csupán jogszabályok összessége, hanem erkölcsi tartalmat közvetítő közeg a társadalmi jó és értékek, jelen esetben a környezet épsége, mint közérdekű kincs megóvása érdekében.

A környezet megóvása az ártalmaktól, alapvető kötelezettség, ám ez ritkán valósul meg önkéntes teljesítéssel, másrészt nem csak elvi, hanem földrajzi és infrastrukturális adottságok kérdése is, ezért van szükség hatékony jogi eszközökre, a már eddig elért környezetvédelmi jogi vívmányok érvényesítésére.

A környezet védelmének igénye átível az egyes jogágakon, mivel azonban a már felállított intézményrendszer főként a közigazgatási jogi eszközökre (pl. engedélyezési eljárások, hatósági ellenőrzések) épül, ezen keresztül nyilvánul meg leginkább a megelőzés elveinek hatása.

Ma csak az Európai Unióban van elköteleződés a zöld gazdaság megvalósításához szükséges fizikai feltételek előteremtésére, és az aktív környezetvédelmi intézkedések foganatosítására, amely nem csak uniós és hazai környezetvédelmi jogot, valamint annak fejlesztését, hanem az egész életünket, és gyermekeink jövőjét is meghatározza.

A fenti esetekből kitűnik, hogy a mai környezetvédelem jogi alapköve a megelőzés elve, amely legáltalánosabb értelemben a várható káros környezeti hatások elleni fellépés igényét hordozza magában, ha pedig az elővigyázatosság elvével együttesen értelmezzük, akkor az a nem kívánt következmények elkerülhetőségének elvárását fejezi ki.

Valamennyi környezetvédelmi intézkedés, és a környezetjog jogalkalmazás általi fejlesztése is végső soron azt a célt hivatottak szolgálni, hogy környezetünket ne romboljuk le, hanem óvjuk meg, sőt gyarapítsuk a jelenlegi és a következő nemzedékek életfeltételeit.²²

²² ÁDÁM Antal: „Az értékek pluralitása és versengése”, in: Jog-értékek-erkölcs, Acta Humana Studiosorum, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány (Budapest 2006).

© Kiss Georgina

MTA Law Working Papers

**Kiadó: Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA Kiválósági
Kutatóhely**

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Lux Ágnes, Mezei Kitti

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515