

Az ökológiai és az ökonómiai folyamatok együtthatása a környezetvédelem szemüvegén keresztül

A Vajdasági Magyar Tudományos Társaság szervezésében a Magyar Tudomány Napja a Délvidéken – 2017 tudományos tanácskozás címe a „Migráció, környezetvédelem – társadalom és természet” amely nagyon összetett és összetartozó témaköröket fogalmaz meg és fed le. A (külső) migráció egyik vélt és valós oka a természeti tényezők és körülmények kedvezőtlen változása, mint pl. az elsivatagosodás, felmelegedés, a tengerszint-emelkedés, amely az életkörülményeket megnehezítik, illetőleg ellehetetlenítik. Természetesen a migrációnak vannak egyéb politikai és gazdasági motiváló tényezői, amelyektől nem lehet eltekinteni. A gazdasági és megélhetési okok jellemzően a (belső) migráció esetén dominánsak és vezetnek egyes területek elnéptelenedéséhez.

Ezen túlmenően a környezetvédelemben (ökológia) is folyamatosan számolni kell a gazdasági (ökonómiai) kérdésekkel. A környezeti érdek sok esetben eltérő intézkedéseket indukál, mint amelyet a gazdasági érdek. A környezeti érdek és a gazdasági érdek ütközése és folyamatos vibrálása folyamatosan érzékelhető és nehezen küszöbölhető ki. Ez az érdekütközés mind az elmélet, mind a gyakorlat, mind a jogalkotás területén megfigyelhető. A bírósági ítéletekben a környezetszennyezés-, veszélyeztetés esetén azért nem kerül sor a tevékenységtől eltiltás, korlátozás, vagy felfüggesztés meghozatalára, mert – az ítéletek indoklásában is az jelenik meg, hogy – a beruházás volumene, foglalkoztatási, szociális okok miatt ez nem indokolt és inkább a kártérítés megfizetésére kötelezésre kerül sor, amelyet a környezetszennyezés „árának” is titulálhatunk. A jogi szabályozásban is megtalálható ez a kettősség pl. a földvédelem kapcsán. A földet, mint környezeti elemet helyezi középpontba a környezetvédelmi törvényünk (1995. évi LIII. törvény), míg a földvédelmi törvény (2007. évi CXXIX. törvény) – amely a termőföld tör-

* Dr. Csák Csilla, tanszékvezető egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, a Kar tudományos és nemzetközi dékán-helyettese, Miskolc

vényből vált ki – szabályozási irányát tekintve megmaradt az agrárgazdasági, élelmiszergazdasági szempontok prioritizálásánál.

A gazdasági érdekek által orientált problémákra a környezetszabályozás módszertanát tekintve, gazdasági szabályozók szerepének erősítésével adhatunk választ. Jelen tanulmány keretei között az ökonómiai kitekintést követően az ökológiai kérdések pénzügyi, gazdasági eszköztárából a fedezeti kérdések kerülnek előtérbe.

1. Externális hatások

Sok esetben a környezetvédelmi szabályozás szükségességét Garrett Hardin meséje alapján interpretálják, amelynek címe „A közlegelők tragédiája”. A tragédia úgy bontakozik ki, hogy van egy nagy legelő, amely mindenki számára nyitva áll. Sok ember abból él, hogy marhákat tenyészt, amiket kiterel a nagy közös legelőre legelni. Minden gulyás annyi marhát tart, amennyit csak tud. Egy ideig a betegségek az éhség és a törzsi háborúk ésszerű szinten tartották a marhák számát, mennyiségét. Végül a földterület csak egy bizonyos mennyiségű marhát tud eltartani. A gulyás dilemmázik azon, hogy ha még egy marhával többet legeltet, akkor annak eladásából több haszna származik, ezért érdekében áll növelni a gulya méretét. Ennek negatív hatása több gulyásnál lép fel a túllegeltetés miatt. A negatív hatás megoszlik az összes gulyás között, káruk egyéenként minimális. Ezért a gulyások elkezdik bővíteni a marhák létszámát, amely a legelő pusztulásához és az egyének tragédiájához vezet. A pusztulás az a végállomás amerre az emberek tartanak, ahol mindegyikük a saját céljait követi egy olyan társadalomban, amely a legelők szabadságában hisz. A közlegelők szabadsága mindenkinek a romlásához vezet.¹

A környezeti tényezők számos eleme tehát közjavaknak tekinthető és ezek jó részét szabad javaknak tekintették és tekintik. Ugyanakkor sok elem esetében azok szükössége illetőleg az externális hatások miatt ez a kategória megkérdőjelezhetővé válik. A külső gazdasági hatások miatt sok esetben a közjavakat ért negatív hatások, „közrosszak” kerültek/kerülnek előtérben, amely már jelentős költségtényezőként jelenik meg magán és társadalmi szinten egyaránt. A költség alapú megközelítés az értékelt természeti tőke által nyújtott szolgáltatások fenntartását bizto-

¹ Nancy K. KUBASEK - Gary S. SILVERMAN: *Environmental Law*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, 2008, pp. 129-130.

sító intézkedések költségeit határozza meg. Ezen költségek közé tartoznak a helyreállítási, a helyettesítési, áthelyezési² és megelőzési költségek (technológiai fejlődés alternatívái). A helyreállítási költségek természetesen nem egyenlők a környezeti kár értékével, bár abban az esetben, amikor a helyreállítás az elsődleges cél, szoros kapcsolat állhat fenn a helyreállítási költség és kár között.³

Azáltal, hogy a gazdasági következtetéseket, az átfogó tudományt és közvéleményt szükséges összeegyeztetni a környezetvédelmi döntések során, a hagyományos jogi mechanizmusok megfelelősége kétségbe vonható a döntések nehézsége miatt. A döntéshozatal során a felügyeleti hatóság hatalmas mennyiségű technikai információ alapján dolgozik olyan forrásokból, mint az ipar, tudomány, környezetvédelmi csoportok, és fogyasztóvédelmi csoportok. A végső döntés elkerülhetetlenül kényes kompromisszum lesz számos érdekelt csoport nézőpontjai között. A bíróság korlátozottsága ebben az esetben azt jelenti, hogy nem remélhető, hogy ugyanezen információ elérhető legyen a számára. Habár a bíróság rendelkezik hozzáféréssel a jogforrásokhoz, a valóságban a hozzáférése gyakran korlátozva van egy olyan beszámoló figyelembevételére, melyet olyanok készítettek, akik fölött nincs ellenőrzési joga. Ráadásul meghatározott ideje van, melyen belül meg kell birkóznia a technikai tényekkel. A bíróság szerepe a jogi vizsgálat során (az elsődleges mechanizmus a környezetvédelmi döntések hatóság általi jogi vizsgálata) arra korlátozódik, hogy a hatóságok megfelelően látják-e el teendőiket. A bíróság nem helyettesítheti érdemben a saját nézeteivel a hatóság nézeteit. A környezetvédelmi jogalkotás átfogó természetének fényében, távolról sem biztos, hogy a bíróságok alkalmasak bármilyen szélesebb körű feladat vállalására. A jelenlegi javaslatok bizonyos mértékben azonban egy speciális környezetvédelmi bíróság felállításra irányulnak a külföldi szakirodalomban is, amelyek csökkentik a jelenlegi korlátozások hatását, ezáltal biztosítva, hogy az igazságszolgáltatás a környezetvédelem területén is méltányosabb és hatékonyabb fellépést tudjon prezentálni.⁴

² Mecsekben a Zengőre tervezett lokátor-állomás miatt a Bánáti bazsarózsák áttelepítésének felmerült lehetősége.

³ Lásd bővebben: SZLÁVIK János: *Fenntartható környezet- és erőforrás-gazdálkodás*. KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2005. Környezetvédelmi Kiskönyvtár 14. pp. 72-76.

⁴ Justine THORNTON-Silas BECKWITH: *Environmental Law*. Thomson Sweet and Maxwell 2004. pp. 21-41.

Externalitásról (külső gazdasági hatás) beszélünk, ha a kérdéses gazdasági aktivitás olyan résztvevőt (harmadik személyt) is érint, aki nem vesz részt a piaci tranzakcióban. A vízszennyező vegyi gyár, amely negatív módon befolyásolja az alvizi halászatot (termelési jellemű negatív externália), vagy a szomszéd virágoskertje, amely szép kilátást biztosít (fogyasztáshoz kapcsolódó pozitív externália). Így egy Janus-arcú fogalommal állunk szemben, amely nemcsak a közgazdaságtan belső világa, hanem általában a társadalom (környezetvédelem, jog, politika) szempontjából is kitüntetett jelentőséggel bír.⁵ Ha egy gazdasági-piaci tevékenység esetében nincs externália, akkor ez a kibocsátás társadalmi szempontból is optimális.

Az externáliák sajátossága, hogy a tevékenység valamely harmadik személynek vagy személyeknek a jóléti függvényét módosítja. A pozitív externália növeli a jólétét (a gyümölcstermesztőnek nő a termés), a negatív externália pedig csökkenti a jólétét (például az erőmű közelében lakók gyakrabban betegek és ezért csökken a jövedelmük). A jólét növekedéséért (pozitív externália esetén) vagy csökkenéséért (negatív externália esetén) a harmadik felet nem kötelezik a haszon ellenértékének a megfizetésére vagy a kárért nem kompenzálják.⁶

Az externáliák is osztályozhatók mint például technológiai⁷ vagy pénzügyi⁸, közjavakhoz⁹ vagy magánjavakhoz¹⁰ köthetők, de be-

⁵ TÓTH I. János: Az externália új dimenziói, Magyar Tudomány, 2008/05 pp. 593.

⁶ KERÉKES Sándor: *A környezetgazdaságtan alapjai*. Budapest 1998. <http://mek.oszk.hu/01400/01452/html/index.htm> Letöltés: 2012. szeptember 1. pp. 73-75.

⁷ A technológiai externáliáknak van igazán környezetvédelmi szerepük. A már említett lignittel fűtött erőmű esetén a kéndioxid emisszió a technológia következménye, vagyis technológiai externália. Az állattartó telep esetében képződő hígtrágya okozta környezeti problémák szintén technológiai externáliák.

⁸ A város határában épült bevásárlóközpont, amely odavonzza a vásárlókat és ennek következtében a belvárosi kisüzletek forgalma és jövedelmezősége csökken. Ugyanez az eset vizsgálható negatív technológiai externáliaként abban a vonatkozásban, hogy a bevásárlóközpont városon kívülre települése - ami az értékesítési technológia része - miatt megnövekszik a bevásárláshoz kapcsolódó autóforgalom és a káros közlekedési emissziók.

⁹ A nem kimerülő externáliákra tipikus példa a szennyezett levegő, amelyből attól, hogy valaki más is belélegzi a rossz levegőt, nem lesz kevesebb, vagyis mindenkinek „jut” az ilyen közrészből.

¹⁰ Tipikus esetnek tekinthetjük a szemetet, amit ha leraktak valakinek a földjére, ugyanazt a szemetet egyidejűleg nem rakhatják le másnak a telkére. A szemet tehát közgazdasági értelemben „magán” externália. Ezt eldöntvén közgazdasági értelemben

szélhetünk megfordítható és egyirányú externáliákról, attól függően, hogy a költségviselés közös vagy „egyes”. A környezetgazdaságtan a negatív externáliákkal foglalkozik, a „közrosszakra”, vagyis a negatív externáliákra fókuszál. Közgazdasági értelemben ahhoz, hogy externáliáról beszélhessünk, nem elegendő a kedvezőtlen hatás fizikai léte, tudnunk is kell róla, hogy létezik, káros hatása van.

A környezetvédelemmel összefüggő externáliák általában a közjavakhoz kötődnek. Környezetpolitikai szempontból az igazi problémát nem az externália fajtája jelenti, hanem az externália nagysága a szennyező és a szennyezést elviselő áldozat szempontjából.¹¹ A gazdasági élet szereplőinek döntéseit sok esetben az üzleti haszon vezérli, az egyes döntéseknél a feláldozott haszon és a megnyert haszon között vívódnak („használdozat költség”). A piac torzító hatása azonban ebben az esetben is érzékelhető. Sokszor a gazdasági döntések során nyert hasznot lényegesen meghaladják a társadalomnak okozott költségek, környezeti károk, tehát a költség sokkal nagyobb, mint a haszon. A közjavak felérésre kerülnek.¹²

A környezetvédelemmel foglalkozó közgazdászok jelentős része a negatív externáliák internalizálására¹³ törekszik, azaz a piaci kereteken kívül keltett makroökonómiai hatásokat (zömében környezeti károkat) vállalati költséggé kívánják átalakítani, eleget téve ezzel a „fizessen a szennyező” (Polluter Pays Principle) erkölcsileg is elfogadható, sőt népszerű elvének. A külső gazdasági hatások belsővé tétele a környezet-szennyezést a vállalatok számára költségessé teszi, amiért is a vállalatok

már "csak" az a kérdés, hogy kinek a telkén van a "legjobb helyen" a szemét, vagyis olyan környezetpolitikát kell választanunk, amely biztosítja a szemétnek a telkek közötti elosztását úgy, hogy a társadalmat a legkisebb jólét-csökkenés érje.

¹¹ KERÉKES Sándor: *A környezetgazdaságtan alapjai*. Budapest 1998. <http://mek.oszk.hu/01400/01452/html/index.htm> Letöltés: 2012. szeptember 1. pp. 73-75.

¹² Lásd bővebben: DÓCSNÉ Balogh Zsuzsanna: *A költség-haszon, a költség-hatékony és értékelemzés alkalmazása a kármentesítés során*. KvVM, Budapest, 2002., Lásd bővebben: MARJAINÉ Dr. SZERÉNYI Zsuzsanna (szerk.): *A természetvédelemben alkalmazható közgazdasági értékelési módszerek*, Komáromi Nyomda és Kiadó Kft., Komárom 2005. A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium Természetvédelmi Hivatalának tanulmánykötete.

¹³ A gazdasági szabályozók egyik szerepe, hogy a hatékony termelés irányába történjen elmozdulás azáltal, hogy a környezetvédelmi externáliákat internalizálják. Az ELD irányelv azonban korlátozza a környezetvédelmi externáliák internalizálását azzal, hogy szűk definícióját adja meg mind a kárnak. A környezetvédelmi externáliák internalizálása az irányelvnek nem legfontosabb céljaként jelenik meg.

törekcszenek a környezetcszennyezést minimalizálni. Az internalizálás egy igen bonyolult közgazdasági feladat, ami sok buktatóval jár, hiszen öszszetett követelménynek kell megfelelni, ha azt akarjuk, hogy a gazdasági szabályozás a várt eredménnyel járjon.¹⁴

2. A környezetvédelem pénzügyi fedezeti rendszere

A környezetvédelemben alkalmazott biztosíték-fedezeti rendszer célja egyrészt a környezetveszélyeztetésből eredő megelőző intézkedések, másrészt a környezetkárosodásból eredő helyreállításai, kármentesítési intézkedések illetőleg a jogi felelősség érvényesítéshez kapcsolódó szankciórendszer pénzügyi kockázatainak csökkentése így különösen

- nemteljesítés esélyének minimalizálása
- állami helytállási kötelezettség lehetőségének csökkentése
- hatékonyabb, gyorsabb reparáció megvalósítása
- preventív hatás elérése és erősítése.

A hipotetikus feltevés szerint a környezetjog pénzügyi biztosítéki rendszere nem teljes körű és nem működik kellő hatékonysággal. Ez visszavevethető a jogi szabályozás hiányosságaira, amely mind az uniós, mind a tagállami szabályozásokban és ezen belül a hazai szabályozásban is nyomon követhető.

Az állam felelőssége ebben a kontextusban kétirányú egyrészt a felelősséggel tartozik a jogi szabályozás és intézményrendszer kialakításáért és megfelelő működtetéséért, másrészt egyes konkrét esetekben helyállási kötelezettség terheli a kárelhárítási/mentesítési feladatok elvégzése és ehhez kapcsolódóan a költségviselés tekintetében. Ez utóbbi

¹⁴ KERÉKES Sándor: *A környezetgazdaságtan alapjai*. Budapest 1998. <http://mek.oszk.hu/01400/01452/html/index.htm> Letöltés: 2012. szeptember 1. Az externáliák internalizálására vonatkozó elmélet Arthur C. Pigou-tól (1877-1959), a Cambridge University tanárától származik. Híres műve, a Jóléti gazdaságtan (Economics of Welfare) 1920-ban jelent meg, amelyben levezeti a szennyezés megadóztatásának szükségességét. Alapvetően az extern hatások teljes mértékben nem internalizálhatók, csak közelíteni lehet az optimális megoldások felé. Az extern hatások gyakran jelentős időbeli késéssel jelentkeznek a tevékenység után. Új ipari-technikai tevékenységek esetében kezdetben lehetnek olyan extern hatások, amelyek ott és akkor még nem ismertek, azaz előre nem láthatók. Más esetekben az azonban az externáliák előre láthatóak a technika alkalmazói fő vonásaiban tudatában vannak a várható negatív következményeknek, de rövid távú parciális érdekeiket követve ezt figyelmen kívül hagyják. A várható károk elkerülését többnyire csak a társadalom vagy az állam tudja kikényszeríteni.

esetben az állami helytállás szükségessége akkor merül fel, amikor a károkozó illetőleg eredeti kötelezett megszűnt, felszámolási eljárás alá került, nem található, ismeretlen (gazdátlan károkról beszélünk) valamint akkor is ha a kötelezett nem rendelkezik megfelelő anyagi fedezettel. Ebben az esetben az állami költségvetést terhelik a kiadások, amely az egyéni felelősségről a közös társadalmi felelősség irányába tereli a problémák megoldását. Természetesen a jogi szabályozás lehetőséget teremt az állam részére a megtérítési igény alkalmazására, de ez a gyakorlatban csekély megvalósulási rátát mutat. A költségvetés terhelő állami finanszírozás lehetősége csökkenthető a megfelelően kialakított környezetjogi biztosítéki rendszer esetén.

A környezetjog hatékonyan működő komplex felelősségi rendszerének elengedhetetlen feltétele és a jogérvényesítés garanciája a pénzügyi rendezéshez szükséges vagyoni fedezet biztosítása. A szennyező fizet elve alapján – amely elsőként gazdasági elvként, környezetpolitikai elvként majd környezetjogi elvként jelent meg - a környezethasználónak viselnie kell az előre meghatározott vagy előre nem prognosztizálható költségeket, díjakat, a helyreállítás, rekultiváció költségeit illetőleg adott esetben a környezetszennyezéssel összefüggésben felmerülő összes költséget, kártérítést stb.

2.1. A szabályozási háttér

Az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdése értelmében „*Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.*” A szennyező fizet elve (akár explicit, akár implicit jelleggel) és a kapcsolódó jogi szabályozás megjelenik a környezetvédelmi törvényünkben (1995. évi LIII. törvény) és a szakterületi szabályozásban egyaránt. Vannak olyan költségelemek, amelyek előre megállapíthatóak, prognosztizálhatóak és vannak olyanok, amelyek volumene előre nem határozható meg. Ez utóbbi különösen a környezetszennyezések illetőleg környezetkárosodások hatásainak reparációját jelentő esetek.

A környezetpolitikai által megfogalmazott célok, elvek és az ehhez kapcsolódó eszközrendszer alapján megállapítható, hogy stratégiai kérdés a környezeti állapot fenntartása, megóvása és javítása. A környezeti állapot megóvásának feltétele a természeti erőforrásokkal való észszerű gazdálkodás, a szennyezés megelőzése, a szennyezett környezet helyreállítása. Ezen túl a környezet igénybevételeivel és terhelésével ösz-

szefüggésben keletkezett magánjogi alapú igények kielégítése is. Ez pedig a hatékony, gondoskodó és felelős környezetvédelmi szabályozás alapján valósítható meg.

A környezeti károk megelőzésére és felszámolására - a környezeti felelősségről szóló irányelv¹⁵ szerint - a tagállamoknak intézkedéseket kell tenniük annak érdekében, hogy ösztönözzék a gazdasági szereplőket megfelelő biztosítás vagy más pénzügyi biztosíték igénybevételére. Ezen kívül ösztönözniük kell továbbá a pénzügyi biztosítékok és azok piacának fejlődését azzal a céllal, hogy hatékony fedezetet teremtsenek az irányelv értelmében fennálló pénzügyi kötelezettségekre. Az irányelv azonban általános jelleggel a kötelező biztosítéki rendszer bevezetéséről nem rendelkezik.

A Környezetvédelmi törvényünk értelmében a környezethasználó külön kormányrendeletben meghatározott tevékenységéhez környezetvédelmi biztosíték adására köteles, továbbá a tevékenységével okozható előre nem látható környezetkárosodások felszámolása finanszírozásának biztosítása érdekében - külön jogszabályban meghatározott feltételek esetén - környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető. A környezethasználó a külön kormányrendeletben meghatározottak szerint környezetvédelmi céltartalékot képezhet a jövőben valószínűleg vagy bizonyosan felmerülő környezetvédelmi kötelezettségeire. A tevékenységeket, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a környezetvédelmi biztosítás szabályait a Kormány rendeletben állapítja meg. A törvényi szabályozásban rögzített kormányrendelet megalkotására azonban mind a mai napig nem került sor. A környezetvédelmi törvény általános szabályozásán túl azonban meg kell állapítanunk, hogy vannak olyan szakterületi előírások, amelyek a biztosítékok meghatározott körének kötelező alkalmazását rendeli el. Ilyen például a hulladékgazdálkodást, a bányászati tevékenység végzését szabályozó joganyag. Ezekben az esetekben a tevékenység megkezdéséhez és folytatásához szükséges engedélyezési eljárásban írják elő a biztosítékok igazolásának a kötelezettségét illetően a hatósági ellenőrzési tevékenység körében vizsgálják meglétét és mértékét. Példaként említhető a hulladékgazdálkodás körében a hulladékkezelő létesítmények rekultivációs és utógondozási munkálatai-

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK IRÁNYELVE (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről

nak biztosítására előírt céltartalék-képzési kötelezettség vagy az előre nem látható környezeti károk felszámolása érdekében előírt környezetvédelmi biztosítás kötési kötelezettség. De ide sorolható a gyártókat terhelő biztosítékadási kötelezettség is.

A környezetjogi szabályozás alapján érzékelhető, hogy különböző pénzügyi biztosítékok jelennek meg: biztosítékok, céltartalék képzése, környezetvédelmi biztosítás kötése. Ha ezeket megvizsgáljuk számos következtetés levonható. Amikor a jogszabályok biztosíték adásáról beszél, ezalatt gyűjtőfogalmat kell értenünk, amely magába foglalja a polgári jog területén illetőleg a pénzpiacon elérhető és alkalmazott fedezeti formákat (kezesség különböző formái, letét, óvadék, bankgarancia stb.). Példaként említhető a bányászatról szóló törvényben rögzített rendelkezés, mely szerint a szénhidrogén kutatás, feltárás, kitermelés engedélyezéséhez *pénzügyi biztosítékként visszavonhatatlan vagy a bányafelügyelet jóváhagyásához kötött visszavonható garanciaszerződés fogadható el. A bányavállalkozó bányászati tevékenységből eredő kötelezettségei teljesítésének pénzügyi fedezetére a miniszter a koncessziós szerződésben, a bányafelügyelet az engedélyben a bányavállalkozó ajánlata figyelembevételével biztosítási szerződés megkötését vagy biztosíték adását írja elő. E pénzügyi fedezetnek ki kell terjednie a bányakárok megtérítésére, valamint a tájrendezési kötelezettség teljesítésére - ideértve a hulladékkezelő létesítmények környezeti kárait és rehabilitációs munkálatait - is.*

A megfelelő biztosíték hiánya esetén a tevékenység megkezdését vagy folytatását megtiltó határozat meghozatalára kerül sor.

Az átfogóan szabályozó környezetvédelmi biztosítékokról szóló – és a környezetvédelmi törvény által beígért – kormányrendelet azonban nincs. Erre 1995-től nem került sor, csak kísérletek – 1996-ban, 2007-ben kormányhatározat tervezet formájában.

Az egyre szigorodó környezetvédelmi felelősség következtében a jogkövető környezetszennyezők is igénylik a kockázat áthárítását vagy megosztását.

A biztosítás gyakorlati szférájában a kockázati kör bizonytalansága illetőleg a károk individualizálása a legkritikusabb terület. A kockázati kör bizonytalansága a környezeti károk fogalmi bizonytalanságára vezethető vissza. Ez a biztosítók tartózkodásában, a helytállás szűkítésében is jelentkezik.

Azt a bizonytalanságot azonban, amelyet a jogpolitika irányítója, vagy akár a bíró megengedhet magának a „környezet” körének rugalmas

kezelésében, nem engedheti meg a biztosító, akinél egyrészt a károk kalkulációja nem egyszerűen az egyik, hanem döntő szempont, és akit másrészt a kártelepítés társadalmi következményei nem közvetlenül, hanem csak gazdasági áttételeken keresztül befolyásolnak. A probléma nem csupán a „környezeti kockázat” cseppfolyós volta, hanem az is, hogy az ilyen rizikó az egészen másra tervezett biztosításokban is váratlanul felbukkanhat. A környezetvédelmi kockázati kör fogalmi körülhatárolása tehát elkerülhetetlen, bár milyen értelmezési nehézséggel jár is. Ez a gyakorlatban kétféleképpen történik. Vagy egyes meghatározott szennyezés-fajták kockázatát vállalja a biztosító, vagy pedig általában a „környezetszennyezéssel” okozott károk megtérítését és ekkor a kivételeket specifikálja.

A környezetvédelmi felelősség kiterjedése egyre-másra hozza felszínre az újabb „környezetvédelmi károkat”. Az egy fő kockázatára épülő speciális biztosítások már nem nyújtanak menedéket. Közkeletű példa az olajszállító autók közlekedési balesete. Országonként változó, hogy a kifolyt olaj okozta károkat a kötelező gépjármű felelősségbiztosítás milyen mértékben (esetleg külön díj ellenében) fedezi. Ugyanez vonatkozik a fuvarbiztosítás kockázatának „túlterhelésére” a kiömlő rakomány okozta károkkal (pl. tankhajók). Eldöntendő kérdés, hogy a repülőgépek okozta zajjal kapcsolatos károokra milyen feltételek mellett és milyen körben terjed ki a légi fuvarozási biztosítás. Ha pedig a fő kockázat maga a „környezetszennyezéssel okozott kár”, az ilyen biztosítás létfeltétele a környezeti károkozás általános érvényű elhatárolása az egyszerű károkozástól. Itt sem csupán a környezetvédelmi felelősség körének fogalmi pontosításáról van szó, hanem speciális károk kizárásáról a kockázatból; s eközben negatív oldalról vetődnek fel ugyanazok a problémák, mint az egyes környezeti kárfajtákra kialakított kötvényekben. A környezetvédelmi országonként igen különböző helyzetben van. A skála a biztosítás törvényi tilalmától a kötelező biztosításig terjed. Sőt, megjelentek a károsultvédelem szempontjából a biztosítás funkcióját ellátó alapok is, amelyek végképp közjogi területre kormányozzák a kárviselést.

Mindezek azonban csak árnyalják a képet: gyakorlatilag a felelősségbiztosítás játssza a főszerepet, de ezen belül azt is meg kell állapítani, hogy az atomkárokkal kapcsolatos felelősségbiztosítás mindenhol sajátos feltételekkel történik.

A vagyoni biztosítékok körében vannak olyan fedezeti formák, amelyeknél előre prognosztizálható és meghatározott a fedezeti érték

számítás alapja és általában a kötelezett és a hatóság közötti jogviszony keretében kerül meghatározásra, amely a kiszámíthatóságon, előre tervezett költségvetés alapján alapul. Ezzel szemben különösen a felelősség-biztosítási forma alkalmazásakor egyrészt a kockázat előre nem látható, nehezen prognosztizálható, a reális biztosítási fedezet kalkulációjának nincs szilárd alapja, másrészt a szerződésen kívüli károkozás alapján a jogalap és az összecszerűség sok esetben kérdéses, az okozati összefüggés megállapíthatósága nem egyértelmű. Az összecszerűség tekintetében alapvető kérdés a fedezeti kör tartalmának a meghatározása. Ez lehet a helyreállítás költségviselésére illetőleg a kár pénzbeli reparációra vonatkozó teljesítési kötelezettség. A pénzbeli ellentételezés azonban a természetbeni reparáció esetén is fennállhat, hiszen általában ekkor is felmerül az értékcsökkenés rendezésének, az elmaradt vagyoni előny pótlásának kérdése. A jelenlegi fedezeti/biztosítási termékek korlátját képezi általában, hogy nem vehető igénybe bizonyos kárelhárítása/kárfelszámolási intézkedések (kompenzációs) esetén.¹⁶

2.2. Nemzetközi kompenzációs mechanizmusok

A pénzügyi biztosítékok preventív és reparatív jellege korlátozott. A biztosítékok általában nem nyújtanak 100%-os fedezetet, amely azt jelenti, hogy a különbözetet vagy a károkozónak, kötelezettnek vagy az állami költségvetésnek kell viselnie.

A jelentősebb balesetek, katasztrófák kategorizálhatók a kiváltók alapján természeti eredetű vagy ipari eredetű katasztrófaként. A hatások mindkét esetben óriási negatív következményekkel jár a környezetben, az ökológiai rendszerben, de az emberi életben, vagyoni javakban egyaránt. A két eset között azonban lényeges különbség van a jogkövetkezmények megállapítása és viselése, azaz a felelősség alkalmazása tekintetében. Az egyik esetben a vis maior esetével állunk szemben, míg a másik esetben emberi magatartásra (mulasztásra vagy tevőleges magatartásra) vezethető vissza a katasztrófát kiváltó ok. De gondolhatunk kisebb környezetkárosítással járó esetekre is. Végző soron a károsodás bekövetkezése esetén a kérdés az, hogy a kár helyreállítható-e, van-e olyan személy, aki a helyreállításra kötelezhető, és akinek a teljesítő

¹⁶ Lásd a témakörrel kapcsolatban bővebben: CSÁK Csilla: *A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája*, Miskolci Egyetem Miskolc 2012., BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Szent István Társulat Az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest 2011.

készsége és képessége a reparációhoz megfelelő. Nagyon leegyszerűsítve a kérdést a kisebb károk rendezése esetén a környezethasználó, nagyobb károk, katasztrófák esetén az állam helytállása prognosztizálható. Mindkét eset kombinálható a pénzügyi szereplők illetőleg a biztosító társaságok helytállási kötelezettséget teremtő kompenzációs rendszerével.

Katasztrófák okozta károk fedezetére különböző lehetőségek állnak rendelkezésre. Az uniós szinten a természeti katasztrófák okozta károk fedezeti alapjának a 2002 óta működő Szolidaritási Alap áll rendelkezésre. Azt azonban meg kell jegyezni, hogy a kártételeket csak meghatározott nagyság fölött, un. jelentős katasztrófák esetén orvosolja és nyújt segítséget a tagállamnak.

Ugyanakkor a tagállamoknak is ki kell alakítaniuk a természeti katasztrófák kezelésére vonatkozó kompenzációs rendszereiket. Az OECD felmérés alapján a természeti katasztrófák hatása egyre jelentősebb. A természeti katasztrófák okozta károk extrém volta miatt inszolvens állapot jöhet létre a kockázatot korábban bevállalt biztosítóknál, továbbá a nem biztosítható kockázatok köre felvetik a szükségességét adekvát kompenzációs rendszerek működtetésének. A biztosítási és tőkepiaci lehetőségeken túl tehát szükséges az állami helytállás. A kompenzációs mechanizmusok alkalmazása során - a nemzetközi tapasztalatokat figyelembe véve - az állami szerepvállalásnak különböző formáival találkozhatunk. Az egyes államok pénzügyi alapokat hoznak létre (pl. Ausztrália, Ausztria). Belgiumban 2005 óta új kétszintű kompenzációs rendszer működik. Egyrészt a biztosító viseli a kár meghatározott hányadát. Amint a biztosító a plafont elérte, benyújtja a kárt az ezen célra létesített nemzeti irodának, amely megtéríti a megállapított plafonérték és a kifizetendő teljes kárösszeg közötti különbséget. A kompenzációs rendszernek ez a második szintje bevezeti a kármegosztás lehetőségét a magán és az állami szektor között. A biztosított személy ebben a rendszerben csak a biztosítótársasággal áll szerződéses kapcsolatban, a biztosító pedig az állami rendszerrel. Japán viszontbiztosítási rendszert működtet a földrengés okozta károk megtérítésére, és a viszontbiztosító mögöttes felelőse az állam.

Megállítható, hogy a megfelelően kialakított és működtetett pénzügyi kompenzációs rendszerek már önmagukban kockázatmérséklő hatásúak azáltal, hogy a katasztrófa bekövetkeztekor gyors intézkedést tesznek lehetővé, a kárelhárítás hatékonyságát növelik.

Ipari katasztrófák esetében azonban nem állnak rendelkezésre uniós pénzügyi alap. Az emberi magatartásra visszavezethető katasztrófák esetén, mint pl. a vörös iszap katasztrófa nincs olyan alap, amelytől az állam kompenzációt kérhet. Kezdeményezések és javaslatok születtek már annak érdekében, hogy az ipari katasztrófák fedezeti alapja is felállítsra kerüljön.

2.3. Az állami pénzalapok szerepe

Nemcsak az uniós szabályozás tekintetében fontos az elkülönített állami pénzeszközök megléte, hanem tagállami szinten is. A környezetvédelmi állami intézkedések megalapozása szempontjából alapvető kérdés egyrészt annak felmérése, hogy a környezetszennyezés közvetlen és közvetett hatásai milyen kárt okoznak, másrészt annak meghatározása, hogy milyen nagyságrendű anyagi ráfordítás szükséges a szennyezés megelőzéséhez, a szennyezettségi szint szinten tartásához, illetőleg javításához. Kérdésként merül tehát fel, hogy milyen nagyságrendű, azaz anyagi ráfordítási igény, amelynek révén az állami költségvetést érintő a környezeti ártalmak következtében jelentkező káros hatásokat – különös figyelemmel a kvantifikálható káros tényezőkre – el lehet hárítani, helyre lehet állítani. Erre vonatkozóan univerzális zsinórmérték nem állítható fel, a globális költségigényt az egyes országokra jellemző sajátosságok határozzák meg:

- természeti adottságok (hidrológia, geológia stb.)
- gazdasági szerkezet és ehhez kapcsolódó technikai és technológiai színvonal
- határon átnyúló hatások, szennyezés
- településszerkezet
- a környezet egyes tárgyainak tényleges szennyezettségi állapota

A környezetstratégiai célkitűzéstől (a szennyezés megelőzése, a szennyezettségi szint szinten tartása) függ, hogy a döntési alternatívárisen belül hogyan alakul a tényleges ráfordítás. A környezetszennyezés óriási gazdasági károkat okoz, amelynek több olyan komponense van, amely pénzben nehezen, vagy egyáltalán nem fejezhető ki.

Ugyanakkor a szakirodalmi álláspontokat elfogadva alappal feltételezhető, hogy össztársadalmi szinten a környezeti károk elhárításának költségigénye alacsonyabb, mint a bekövetkezett károsodás reparációja, amely esetenként nem is lehetséges. Ez a megállapítás, összefüggés ugyanakkor nem biztos, hogy helytálló egy adott üzem vonatkozásában.

A környezeti hatások káros következményei sok esetben nem az előidéző üzemeknél jelentkeznek (hanem máshol), azaz a környezetszennyezés kifizetődőbb lehet, mint a környezetkímélő magatartás. Ugyanez a megállapítás tehető a szankciórendszer gyenge pontjaira hivatkozással, mint pl. csekélyebb összegű kártérítés fizetésével kiváltható a környezetszennyező magatartás, kártérítés = környezetszennyezés ellenértéke. Ennek a döntési alternatívának a kiküszöbölése érdekében szükséges az anyagi érdekeltségi rendszereknek, az intézkedéseknek illetőleg a szankcióknak a szabályozott együttes rendszere és a következetes bírói, jogalkalmazói gyakorlatnak a kialakítása.

3. Összegző gondolatok

Mind a közjogi, mind pedig a magánjogi szabályozásban megtalálható az a rendelkezés, amely a károsodás veszélye, környezetveszélyeztetés esetén a hatóságnak illetőleg a bíróságnak lehetőséget biztosít a tevékenységtől eltiltás, a kár enyhítésére vonatkozó intézkedések illetőleg biztosítékadási kötelezettség elrendelésére. A környezetvédelmi hatósági tevékenység során ugyanakkor valamely tevékenység megkezdésének feltétele a biztosítéki igazolás. Amennyiben a jogszabály előírja a fedezet igazolását, ennek hiányában a hatósági engedély nem adható meg.

A környezetjogi szabályozás nagymértékben korlátozza, bizonyos esetekben megakadályozza a gazdasági tevékenység megkezdését illetőleg folytatását. Előbbi a hatósági tevékenységhez, eljáráshoz utóbbi a hatósági illetőleg bírósági eljáráshoz köthető. A tevékenység felfüggesztése, korlátozása illetőleg megtiltása jogintézmények azonban a bírósági esetjogban szinte elenyésző számban találhatók meg. Nagyon kevés azon határozatok száma, amelyek a környezet veszélyeztetéséhez kapcsolódóan a tevékenység végzésének megtiltását rendelik el. Erre a megállapításra juthatunk más országok joggyakorlatának elemzése során is. Az ítéletek indoklásában – a tevékenység megtiltásának mellőzésére – a gazdasági érdekekre hivatkozással kerül sor (foglalkoztatottak száma/munkanélküliség, beruházási támogatások volumene stb.) Nagyon kirívó, a környezetszennyezés magas fokán kerül sor általában az ilyen kötelezésre.

A gazdasági és környezetvédelmi érdekütközés különböző szinteken vizsgálható.

- környezetpolitika- gazdaságpolitika

- társadalom egésze - egyes csoportjai
- gazdasági tevékenységet végzők között.

Az érdekiegyenlítés célja ebben az esetben nem az, hogy a konfrontációt teljes mértékben kiküszöbölje, hanem az, hogy a különböző érdekeket összhangba hozza, amely elérési szint sem tekinthető könnyen megvalósíthatónak, hiszen a társadalmi és gazdasági érdekstruktúra bonyolult.

Az alapvető problémát jelent, hogy a káros hatások általában nem annál a környezethasználónál jelentkeznek, aki azokat előidézte. Megállapítható az is, hogy a környezeti károkozás túlnyomó része a gazdaság szférájához köthető, tehát itt kell megtenni azokat az intézkedéseket, amelyek annak megelőzésére, csökkentésére, illetőleg felszámolására irányulnak. Ilyen intézkedéseket azonban a különböző környezethasználók általában csak akkor tesznek, ha erre az állam megfelelő befolyásolási eszközök útján kényszeríti őket. Ennek markáns oka alapvetően az előzőleg említett érdek-konfliktusokban keresendő.

Környezetjogi módszertani szempontból a megoldás az ösztönző és korlátozó intézkedések egységével és egyensúlyával érhető el. A módszertani alapok oldaláról vizsgálva a kérdést – nem vitatva a közigazgatási és önszabályozó jogintézmények jelentőségét és szerepét – alapvetően a gazdasági eszközök optimális szintű kialakításával valósítható meg. A biztosítéki rendszer egyes elemeit tekintve a komplex rendszer hintázik a közigazgatási – gazdasági - önszabályozó jelleg között.

A pénzügyi biztosítékadás teljesítése során a környezethasználónak anyagi terheket kell vállalnia. Ez egyes esetekben konkrét fizetési kötelezettséget (díj, jutalék stb.), más esetekben saját forrás lekötését, pénzeszköz kivonást jelent a környezethasználó részére. Ezek a költségek nyilvánvalóan megjelennek a termékek, szolgáltatások ellenértékében. Ennek érdekében az ésszerű költségszinten működő rendszert kell kialakítani. A pénzügyi biztosítékok rendszerének kialakítása tehát nemcsak a jog hatékonyságának cél – eszköz - eredmény viszonyában bír jelentőséggel, hanem gazdasági, közgazdasági értelemben is elemzés tárgyát képezi.¹⁷

¹⁷¹⁷ NAGY Zoltán: La place et le rôle de la fiscalité environnementale dans la politique de l'environnement, A környezeti adózás helye és szerepe a környezetpolitikába, *AG-RÁR- ÉS KÖRNYEZETJOG* 11:(1) pp. 78-90. 2016, NAGY Zoltán: Energy taxation and its problems of regulation, *CURRENTUL JURIDIC* XVIII:(1) pp. 128-148. 2015, NAGY Zoltán: A piaci alapú eszközök a környezetpolitika szabályozásában: Market based instruments in the regulation of teh environment policy, In: Dr Erika Váradi-

A fedezeti rendszerek alkalmazásának költségvonzata van, amelyek megjelennek a szolgáltatások, termékek árában (költségáthárítás). A költségviselési rendszernek a költségáthárítási metodikáját kiküszöbölni nagyon nehéz, lehetetlen. Álláspontom szerint azokat a keretszabályokat kell felállítani és érvényesíteni, amelyek a költségáthárítás sarokköveit rögzíti, mit például a szankciós (bírság, kártérítés stb.) jellegű üzemi kiadásokat ne lehessen áthárítani, illetőleg a környezetvédelmi üzemi költség (terhelési díjak, termékdíj, közszolgáltatási díjak stb.) az üzemi belső költségelosztási rendszerben annak a szolgáltatásnak/termék árában jelenjen meg, amelyhez kapcsolódóan felmerült. Azaz ne legyen lehetőség az üzemi belső átstrukturálásra. Tehát olyan fedezeti rendszer kialakítása szükséges, amely alkalmas a preventív és reparatív funkció betöltésére és költséghatékony megoldást jelent, azaz mind a köz, mind a magánérdekeket képes ötvözni.

A kötelező pénzügyi biztosítékok egységes rendszerével a szennyező fizet elve illetőleg a felelősség szabályainak érvényre juttatása kedvezőbb folyamatokat eredményeznek. A kötelezetti helytállás a pénzügyi feltételek (vagy egy részének) rendelkezésre állása esetén garantált, ezáltal a környezethasználat végpontjaként a helyreállítás lehetősége és kötelezettsége eredményesebben, a környezethasználó, kötelezett terhére megvalósítható. Ugyanakkor a környezeti felelősség uniós irányelvének (2004) Bizottsági jelentése (2010) során feltárt hiányosságok kiküszöbölése során a kötelező biztosítéki rendszer fejlesztése és megvalósításának felgyorsítása várható. Ennek a folyamatnak nagy lökést adott a 2010. évben bekövetkezett vörös-iszap katasztrófa. A Szolidaritási Alap és más uniós alapok nem alkalmasak a nagy ipari katasztrófák kárkövetkezményeinek finanszírozására. A Szolidaritási Alap és más uniós alapok nem alkalmasak a nagy ipari katasztrófák kárkövetkezményeinek finanszírozására. A Szolidaritási Alap a nagy természeti katasztrófák esetében nyújt segítséget, amelyek becsült kára meghaladják a 3,4 milliárd eurót vagy a GDP 0,6%-át. A vörös-iszap katasztrófa nem érte el ezt az összeghatárt, számítások szerint 38 milliárd forint (nagyjából 136 millió euró) kárösszeget jelentett, másrészt nem természeti katasztrófának, hanem ipari katasztrófának minősítették, amely emberi mulasztás következményeként következett be. Az elmúlt húsz évben, több mint 20 - főleg vegyipari, olajipari tevékenység körébe

Csema (szerk.) Aktuális kérdések és európai válaszok a jog és igazságszolgáltatás területén Romániában és Magyarországon: Current Questions and European Answers on the Field of law and justice in Romania and Hungary = Provocări și răspunsuri în domeniul dreptului și sistemului judiciar din România și Ungaria. Miskolc: Miskolci Egyetem, 2015. pp. 166-176.

tartozó – ipari baleset történt az unióban, amely meghaladta a 100 millió eurót. A nagy ipari létesítmények biztosítási alapjának létrehozására (Európai Ipari Katasztrófa-biztosítási Rendszer, European Industrial Disaster Risk Sharing Facility), születtek meg elképzelések és javaslatok, amelyek lényege az, hogy ezek a létesítmények az értékesítési bevételeik meghatározott %-a erejéig (0,2%) teljesítenének befizetést (harmonizált és kötelező biztosítási díj).¹⁸ Ez a megoldás erősítheti a szennyező fizet elvének érvényesülését, a kárhelyreállítás és kárfelelősség érvényesítésének pénzügyi háttérét, a kötelezettek teljesítőképességét. Rendszer működése piacélénkítő, piacvédő és gazdasági ösztönző szerepet is betöltene. Azonban nem szabad elfelejteni, hogy elsődleges szempont a megelőzés elve alapján a környezet igénybevétele során a legkisebb mértékű változás előidézése a környezetben illetőleg a környezetveszélyeztetés és károsítás elkerülése.

¹⁸ 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. pp. 207-215.