



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME T ELLÁTÓ BIZTOSHELYETTES

Ügyszám: AJB- 6402/2017

Biztoshelyettesi jogalkotási kezdeményezés a környezeti felelősség hatékonyabb érvényesítése érdekében

Bevezetés

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI törvény 3.§ (1) g) pontjában biztosított jogkörömmel élve a jövő nemzedékekért felelős biztoshelyettesként jogalkotási illetve jogszabály-módosítási kezdeményezés-csomaggal kívánok élni a jogalkotó felé. Kezdeményezésemben a környezeti felelősség hatékony érvényesítéséhez szükséges, jelenleg hiányzó vagy kiegészítésre szoruló jogszabályi garanciákra kívánok rámutatni és hangsúlyozni a lehetséges megoldási irányokat, néhány példával, de a részletek nélkül. A biztoshelyettesi kezdeményezés minden esetben a jövőbeli szabályozási koncepcióra, illetve ennek alapján a részletes szabályozás irányaira és tartalmának legfőbb elemeire tesz javaslatot, hiszen természetesen a jogalkotó kizárólagos feladata és mérlegelési jogköre a lehetséges megoldások közötti választás, így a részletszabályok megalkotása is.

A környezeti felelősség érvényesítésének anomáliái tapasztalataink szerint természetesen sok esetben nem pusztán jogszabályi hiányosságokra, hanem jogalkalmazási gyakorlatra is visszavezethetők¹, amelyekre a jelen jogalkotási koncepcionális javaslatunkban is szükségesnek tartjuk felhívni a figyelmet, annál is inkább, mert általában éppen a nem megfelelő jogi alap jelenti a nem megfelelő jogalkalmazói gyakorlat alapvető forrását. Jelenleg is létezik számos olyan jogintézmény, amely a környezethasználó felelősségvállalását, e felelősség alapján a környezeti veszélyhelyzetek kialakulásának, valamint a károk megjelenésének megelőzését, vagy éppen a hatékonyabb hatósági fellépést segítheti, tehát minden alapunk adott arra, hogy a szabályozást még hatékonyabbá tegyük. Egyes jogintézmények következetes alkalmazására azonban egységes hatósági gyakorlat nem alakult ki. Éppen ezért a szabályozási koncepció kidolgozásának első lépéseként megkerülhetetlen annak jövőbeli vizsgálata, hogy a jelenleg is rendelkezésre álló jogintézményekkel a környezethasználók és a hatóságok miért nem élnek, mik azok az akadályozó tényezők, amelyek alkalmazásukat korlátozza, hatásukat semlegesíti, valamint milyen meglévő és jövőben bevezetendő eszközökkel segítheti a szakminisztérium az egységes joggyakorlat kialakítását. Ez a vizsgálat tovább színesítheti a most vázolt képet.

¹ A vizsgálatok során feltárt anomáliákról részletesen szól az alapvető jogok biztosja és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentése az AJB-2030/2014. számú és az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-813/2012. számú ügyben

<https://www.ajbh.hu/documents/10180/111959/201200813.pdf>

https://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/B%C3%A9k%C3%A9s+megyei+jelent%C3%A9s+a+F%C3%A9nyes+tanya+k%C3%A9rmentes%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91+2030_2014

Az egyértelmű és pontos szabályozási környezet a környezeti felelősség érvényesítésének számos gyakorlati problémáját képes megoldani, azonban önmagában mindez a jogalkalmazás anomáliáit nem minden esetben oldhatja fel. Ugyanakkor a jogalkalmazási problémák feltárása és megoldása nélkül fennáll annak a veszélye, hogy olyan új jogszabályok születnek, amelyek a korábbiakhoz hasonlóan nem lesznek alkalmasak arra, hogy környezetünk megóvása érdekében a környezethasználó felelősségét kellő súllyal érvényesíteni lehessen. A hatékony környezeti felelősségi rendszer feltételezi az egyértelmű és kiszámítható anyagi jogi szabályokat, az előírásokat, betartatásokat és kikényszerítésüket biztosító eljárási szabályokat és a mindezekhez szükséges megfelelő személyi állománnyal, tárgyi és pénzügyi eszközökkel rendelkező intézményrendszert – ideértve az igazgatási és hatósági szervezetek mellett a környezethasználó önkéntes jogkövetését segítő gazdasági és egyéb szereplőket is (pl. biztosítók, szakértői hálózat, stb.).

A javasolt szabályozási koncepció ennek megfelelően olyan több lábon álló rendszer, amely a környezeti felelősség érvényesítését a környezethasználat számos pontján új jogintézményekkel kívánja megerősíteni. Már a bevezetőben alá kell húznunk, hogy a csomag egyes elemei között nincs olyan szoros összefüggés, ami kizárná, hogy a javaslatok egyes részei önmagukban is ne lennének a környezeti felelősségre nézve pozitív hatással, tehát a csomag nem szükségképpen kell jelentse annak egységben történő elfogadását.

Alapvető kiindulási pontunk emellett, hogy természetesen a környezetért való felelősség a szennyező fizet elvén alapul, így a felelősség elsődlegesen a környezethasználót terheli. Ez azonban nem zárja ki azt sem, hogy az állam oldalán érvényesülő kötelezettségeket és lehetőségeket ne lehetne erősíteni. A jogi szabályozás egyértelmű célja, hogy a környezethasználó e felelőssége a környezethasználat kezdetétől a környezethasználattal járó veszélyek és károk megszűntetéséig és felszámolásáig egyértelmű és kikényszeríthető legyen. E körbe tartoznak egyebek között a különböző biztosítékok, alapok, és a hatékony hatósági fellépést megteremtő eljárási garanciák.

Az áttekintés szándékával és nem a teljesség igényével az alábbi táblázat ismerteti a környezethasználat különböző szakaszaiban rendelkezésre álló, illetve jelenleg javasolt jogszabályi garanciális intézményeket, eszközöket a felelősség érvényesítésére, amely rendszert követi jelen javaslat is. Így elsőként tárgyalja a környezetvédelmi biztosítékok körét, majd a környezethasználó megszűnése esetére a felszámolási eljárásban érvényesíthető jogszabályi garanciákat, a környezetvédelmi pénzügyi alapok kérdését, valamint a hatósági tevékenységre utaló egyes megjegyzéseket. Hangsúlyozandó, hogy e régi-új garanciák eltérő mértékű környezeti kockázatot hordozó tevékenységekre, különböző környezeti károokra különböző szereplők bevonásával, illetve a környezethasználat különböző szakaszaiban képesek érvényre juttatni a megelőzés, illetve a szennyező fizet elvét.

A környezethasználat folyamatának sémája	
A környezethasználat folyamatának szakaszai:	Alkalmazható hatósági lépések, eszközök:
<ul style="list-style-type: none"> Tevékenység megkezdése előtt, az előkészítés, tervezés fázisa 	<ul style="list-style-type: none"> környezeti hatásvizsgálat, engedély, bejelentés, ellenőrzés és preventív eszközök: biztosíték, felelősség-

	biztosítás kikötése stb.
<ul style="list-style-type: none"> A környezethasználat folytatása, „üzemelés szakasza” 	<ul style="list-style-type: none"> Ellenőrzés, engedély felülvizsgálata, változásjelentés, biztosíték és kockázati-járulékfizetés kikötése elkülönített alapba Szükséghez mérten: felmérés, kötelezés, (hatósági) kárelhárítás, kárfelszámolás, helyreállítás
<ul style="list-style-type: none"> Lezáruló/lezárult környezethasználat 	<ul style="list-style-type: none"> Kötelezés, biztosíték, felmérés, (hatósági) kárelhárítás, kárfelszámolás, helyreállítás
<ul style="list-style-type: none"> Történeti szennyezés/kár 	<ul style="list-style-type: none"> Állami szerepvállalás, alapok

1. Környezetvédelmi célú biztosítékadás és biztosítás kérdése

A szennyező fizet elvének érvényesítésében a gazdasági szabályozásnak, vagyis a közvetett piacbefolyásoló eszközöknek is nagy szerepe lehet. Ilyen a károsodás felszámolásához pénzügyi forrásokat biztosító kötelező, illetve önkéntes környezetvédelmi biztosíték és biztosítás megoldásainak köre. A környezetvédelmi biztosítékkal és biztosítással kapcsolatos szabályozási elvárás uniós alapja az ELD irányelv², amely szerint a környezeti károk megelőzése és helyreállítása érdekében a tagállamoknak intézkedéseket kell tenniük, hogy a gazdasági szereplőket ösztönözzék megfelelő biztosítás vagy más pénzügyi biztosíték igénybe vételére.

Magyarország a Kvt. 101. § (5) -(6) bekezdésével³, illetve a Tvt. 73. §-ának beiktatásával már több, mint 20 éve élt – papíron - ezzel a megoldással (amit a hulladéktörvény is követett), a kötelező biztosítékadás jogszabályi alapjainak megteremtésén keresztül, azonban a vonatkozó részletszabályokat meghatározó kormányrendelet(ek) a mai napig nem született(születtek) meg. A KvVM 2007-ben kidolgozott egy részletes előterjesztést a kapcsolódó kormányrendeletéről, amely számos pontján hasznos megoldási javaslatokat kínált a biztosíték gyakorlati megvalósításának kérdésére.

Jelenleg jogszabályi kötelezettség biztosítékadásra egyes ágazati szabályban szűk körben létezik⁴, ezek azonban csak speciális esetekre vonatkoznak (például a hulladéklerakók tekintetében, amelynek értelmében a lerakó üzemeltetője az előzetes rekultivációs tervben becsült költségekkel azonos mértékű biztosíték képzésére köteles, illetve a gyártói oldalon az elektromos és elektronikus termékeket illetően, a gyűjtési, kezelési költségek ellátásának biztosítására). Az ennél jóval szélesebb körű, általános biztosítékadási kötelezettség hiányával kapcsolatos

² Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK irányelve a környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről (ELD irányelv).

³ A Kvt 101.§ (5) szerint „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”.

⁴ 2012. évi CLXXXV. törvény; az elem- és akkumulátorhulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről szóló 445/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet 13.§. Szintén biztosítékadási kötelezettség terheli a gyártót az elektromos és elektronikus berendezésekkel kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről szóló 197/2014. (VIII. 1.) Korm. rendelet alapján.

aggályokra az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, illetve annak elődje, a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa is több alkalommal rámutatott.⁵

Annak tudatában, hogy minden biztosítéki formának sajátos előnye és hátránya is van egyidejűleg, több lábon álló biztosítéki/biztosítási rendszert tartanánk célravezetőnek. A részletszabályok megalkotásakor, különösen a kötelezetti kör, illetve pénzügyi fedezet mértékének meghatározásakor figyelembe kellene venni a gazdasági szempontokat, így mindenekelőtt a vállalkozások teherbíró képességét, valamint a piaci/pénzügyi/közgazdasági hatékonyság szempontjait is.

A biztosíték, illetve biztosítás a történeti szennyezésekkel kapcsolatos költségek pénzügyi fedezetére természetesen nem alkalmas (ott a kárfelszámolási/kármentesítési alap lenne használható), ellenben hosszú távú megoldást kínál. Ahol azonban a felelősség – különösen a jövőre nézve - telepíthető (akár a tevékenységet végzőre, illetve annak jogutódjára, akár az ingatlan tulajdonjogának megszerzésével együtt a kármentesítési kötelezettséget is átvállaló új tulajdonosra), ott e pénzügyi eszközök elősegíthetnék a szennyező fizet elvének tényleges érvényre juttatását mind

- (a) a váratlanul bekövetkező, előre nem látható események (balesetek) kapcsán bekövetkező szennyezések esetén, mind
- (b) az előre látható és valamelyest behatárolható, adott esetben a tevékenység befejezésének mintegy szükségese velejáróként előálló szennyezések, illetve
- (c) az ingatlantulajdon átvételével együtt átvállalt szennyezések esetén is.

A biztosítéki/biztosítási rendszer kialakításának szükségességét húzza alá az a tény, hogy a kármentesítésre váró ingatlanok gyakran úgy cserélnek tulajdonost, hogy a kármentesítés elmarad, hiszen a tulajdonos szempontjából az ingatlan használatát, használhatóságát nem feltétlenül zárja ki a kármentesítés elmaradása. Az ingatlan felszíne építmény, vagy ingó dolgok elhelyezésére akkor is alkalmas lehet, ha a felszín alatti vizek vagy akár a talaj szennyezettsége, az élőhelyek károsodása miatt a terület kármentesítésre vár. A biztosítéki/biztosítási rendszernek ezért lényegi eleme, hogy ne csak a környezethasználathoz kapcsolódjon, hanem az ingatlanhoz is, így előzve meg a jelen okozta károk történeti kárrá válását. A biztosítékok konkrét összecszerűségére vonatkozóan jelen anyagunkban nem teszünk javaslatot, de a szabályozás egyéb koncepcionális részleteit (kötelezetti kör, termékek) illetően az alábbiakat összegezzük dióhéjban.

1.1. A kötelezetti kör

A biztosítékadásra kötelezettek körének megállapításánál a következő szempontokat javasoljuk figyelembe venni:

a) **Jelentős környezeti kockázatú tevékenységnek** minősüljenek *ex lege* az egységes környezethasználati engedélyhez kötött tevékenységek a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 2. számú melléklete alapján.

Ezen esetekben már a tevékenység engedélyezésekor, a kiadott engedély egyik feltételeként lenne meghatározandó a biztosíték létezése. Továbbá, a működés megkezdésének

⁵ A vonatkozó jelentések: AJB-447/2016, AJB-4753/2013, JNO-544-2010, JNO-425/2011.

időpontjában rendelkezésre álló környezetvédelmi biztosíték folyamatos fenntartása a tevékenység folytatása során a kötelezett engedélyben rögzített kötelezettségeként jelenne meg, melynek elmaradásához automatikus szankcióként járna a tevékenység felfüggesztése, majd az engedély visszavonása. Ez természetesen nem zárja ki, hogy a későbbiekben más tárgykörök, tevékenységek is besorolhatók legyenek a kötelezeti körbe.

A biztosíték mértékét több tényező befolyásolhatja, így például a tevékenység veszélyességi szorzója, valamint egy olyan területi szorzó, amely figyelembe veszi a tevékenység helyszínének természetvédelmi besorolását. A veszélyességi besorolás tekintetében megfontolandó, hogy külön szorzóként figyelembe veendő szempontként jelenjen meg a foglalkoztatottak létszáma, illetve a hatásterületen élő lakosság száma is, de legalább ennyire kell szempontként kezelni a tartósan pozitív jogalkalmazói, jogkövetői magatartást, aminek példája lehet az önkéntes kárelhárítási alapok léte, a hatósággal való rendszeres kapcsolattartás, a változások folyamatos jelentése, stb., hasonlóan a biztosítások díjmeghatározásához. (Érdemes lenne a biztosítók e körben esetleg szerzett tapasztalatát figyelembe venni és megfontolni, miként lehetne a pozitív és negatív környezethasználói magatartásra tekintettel ösztönző elemeket beépíteni a jogszabályban vagy a hatóság által meghatározott biztosítékadási rendszerbe.)

b) A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 21. § (2) bekezdése szerinti **kármentesítésre kötelezett** esetében a beavatkozást elrendelő határozat tartalmi elemeként jelenjen meg a biztosítékadási kötelezettség. A biztosíték mértéke a beavatkozási tervben becsült költségek adott százalékaként lenne megjelölve, amit a tényfeltárás kiegészítése, illetve kármentesítés folyamata során megismerteknek megfelelően alkalmanként módosítani kell.

c) Hulladéklerakók esetén a jogszabályban meghatározott hulladéklerakók üzemeltetője köteles az előzetes rekultivációs tervben becsült költségeket lefedő biztosíték készítésére. Ennek a rendelkezésre állása időben megosztható, jelentős részét az engedélyezéskor, a fennmaradó részt pedig az üzemeltetési időben, a tervezett bezárásig évente egyenlő részletben kell az üzemeltetőnek megképeznie.

Jelen koncepciónkban nem érintjük részleteiben azt a kérdést, hogy mennyire pontosan tervezhető a létesítmény hosszú távú üzemeltetése, mi történik, ha felszámolási eljárás, illetve csődeljárás alá kerül az üzemeltető, illetve, hogy a pénzügyi biztosítékok alkalmazása különösen a hulladéklerakók esetében azért kiemelten problematikus, mert a jelenlegi szabályozás alapján a „kivézetetésük” következtében nagyon sok hulladék-közszolgáltató van csőd közeli állapotban. Tekintettel arra, hogy a hulladékgazdálkodásból származó bevételek és költségek elosztásának módja az elmúlt évek során jelentős mértékben megváltozott, emellett a hulladékkezelési létesítmények tulajdonosi szerkezete gyakran összetett, ezért a biztosítékadásra kötelezett személyének meghatározásakor e sajátos viszonyokat figyelembe kell venni. A kötelezett személyének meghatározásakor ugyanis nem lehet figyelmen kívül hagyni azt, hogy milyen lehetőségek és korlátok között végzi tevékenységét, alakítja a magatartását meghatározó szabályokat.

1.2. A környezetvédelmi célú biztosítékok fajtái

A környezetvédelmi célú biztosítékok lehetséges formái között az alábbi megoldások merülnek fel elsősorban:

- a) hitelintézet vagy biztosító által vállalt garancia, illetve ezzel egyenértékű banki kötelezettségvállalás, elkülönített bankszámla,
- b) biztosítási szerződés alapján kiállított – készfizető kezességvállalást tartalmazó – kötelezvény,
- c) hitelintézetnél biztosíték céljából elhelyezett, elkülönítetten kezelt és zárolt pénzüsszeg,
- d) fedezet biztosítása zálogjoggal, ingatlan fedezetkénti megjelölésével elidegenítési és terhelési tilalom, vagy korlátozás mellett,
- e) biztosítási szerződés,
- f) környezethasználók befizetése kárelhárítási, kármentesítési alapba,
- g) környezetvédelmi céltartalék.

A környezetvédelmi céltartalék abban az esetben volna biztosítékként elfogadható, amennyiben azt a társaság akkreditált könyvvizsgálója rendszeresen auditálja. Érdekes itt jelezni, hogy a számviteli törvény⁶ a környezetvédelmi kötelezettségekre kötelezően előírja a céltartalék képzését, míg a környezetvédelemmel kapcsolatos költségekre vonatkozóan a céltartalék képzését csak lehetőségként említi, a kettő közötti elhatárolást illetően joggal merül fel némi bizonytalanság.

Az egyes biztosítékfajtákat a kötelezett saját maga, vagy jogszabályban, illetve hatósági határozatban meghatározottak szerint külön - külön vagy akár együttesen is alkalmazhatja, hiszen mindegyik más típusú gazdasági előnyökkel, illetve hátrányokkal rendelkezik, ezért akár adott kötelezettség lefedésére, egymást kiegészítve is alkalmasak. A bankgarancia és a készfizető kezességvállalás akkor is az előre megállapított összeghatárig hívható le, ha a követelés azt meghaladná, valamint annak mértékét a kötelezett biztosítékként szolgáló vagyona korlátozni fogja. Az elkülönítetten kezelt és zárolt pénzüsszeg, mint biztosítéki forma pedig olyan mértékben befolyásolhatja egy gazdasági szereplő likviditását, hogy számottevő összeg zárolása gazdaságilag nem reális, tehát e téren is korlátozottak a lehetőségek.

A biztosítási szerződési konstrukciókat a megnövelt kockázatközösség, kockázatporlasztás, illetve viszontbiztosítás teheti vonzóvá, valamint az a tény, hogy a biztosítékadásra kötelezettek az elővigyázatosság és megelőzés érdekében megtett beruházásai, fejlesztései a biztosítási díjat befolyásoló tényezőként jelennek meg. Ennek megfelelően a biztosítók kockázatelemzése során a díjszámításban mindazok a tényezők, amik a környezetvédelmi kockázat csökkentése irányában hatnak, díjsökkentési tényezőként jelennek meg, így piaci alapokon fognak ösztönzőleg hatni a környezetvédelmi szempontból biztonságosabb működés irányába. A kockázatporlasztás révén a biztosítás előnyös leginkább a hazai kkv szektorra nézve, mivel a többi biztosítékfajta magasabb költségei a nagyobb likviditással rendelkező multinacionális vállalatok számára arányaiban kisebb megterhelést jelentene.

⁶ Szvt. 41. § (1) Az adózás előtti eredmény terhére céltartalékot kell képezni - a szükséges mértékben - azokra a múltbeli, illetve a folyamatban lévő ügyletekből, szerződésekből származó, harmadik felekkel szembeni fizetési kötelezettségekre [ideértve különösen ... a környezetvédelmi kötelezettséget], amelyek a mérlegfordulónapon valószínű vagy bizonyos, hogy fennállnak, de összegük vagy esedékességük időpontja még bizonytalan, és azokra a vállalkozó a szükséges fedezetet más módon nem biztosította.

(2) Az adózás előtti eredmény terhére - a valós eredmény megállapítása érdekében a szükséges mértékben - céltartalék képezhető az olyan várható, jelentős és időszakonként ismétlődő jövőbeni költségekre (különösen a ... a környezetvédelemmel kapcsolatos költségekre), amelyekről a mérlegfordulónapon feltételezhető vagy bizonyos, hogy a jövőben felmerülnek, de összegük vagy felmerülésük időpontja még bizonytalan és nem sorolhatók a passzív időbeli elhatárolások közé.

A biztosítási szektor jelzései szerint a biztosítékadás jogszabályi kötelezettségé válása esetén a termékoldal rendelkezésre tudna állni.

A biztosítékok körébe tartozóan felmerülhet az igény egy olyan alap létrehozására és működtetésére, amely a környezethasználók számára teszi lehetővé a gyorsbeavatkozáshoz szükséges költségek fedezését. Az ilyen jellegű alap nem idegen a gazdasági élettől, megjelenik a pénzügyi szektorban, a turizmusban, de a mezőgazdaságban is. Ez az alap annyiban más, mint a később tárgyalandó állami pénzalap, hogy az itt elhelyezett összeghez az állami szereplők nem férhetnének hozzá, az kifejezetten a környezethasználók kötelezettség teljesítését mozdítaná elő.

2. Jogi garanciák a környezethasználó megszűnése esetén

Tekintettel arra, hogy a környezeti károk többsége gazdasági tevékenység következtében, annak folyamatában keletkezik, külön is foglalkozni kell a környezethasználó megszűnésének esetével. A környezeti felelősség érvényesítésének, érvényesíthetőségének egyik kritikus időszaka a környezethasználó jogutód nélküli megszűnése, különösen, ha arra fizetéképtelenség miatt – nem végelszámolás, hanem felszámolási eljárás keretei között – kerül sor. A felszámolási eljárás a jogszabályi hatály miatt – néhány kivételtől eltekintve – csak a gazdálkodó szervezetekre vonatkozatható, így a felszámolás megoldásai a környezethasználók egy bizonyos körére nem értelmezhetőek, így a gazdasági tevékenységet végző egyéni vállalkozókra sem.⁷ A felelősségi szabályok átláthatósága és kiszámíthatósága, valamint a környezeti felelősség érvényesítése érdekében szükség lenne arra, hogy az elszámolási és elszámoltatási rendszer a környezethasználat hatásához, valamint a vele járó kockázathoz igazodjon, függetlenül a környezethasználó személyétől, jellegétől.

A szennyező fizet elvének érvényesítése szempontjából alapvető, hogy a gazdasági tevékenység költségei közé hogyan épülnek be a környezethasználattal együtt járó megelőzést szolgáló költségek. Ezt erősíthetik azok a szabályok, amelyek a gazdálkodó szervezetek vezetői, illetve az alapítók mögöttes felelősségének megállapítását teszik lehetővé, ha döntéseikkel hozzájárultak ahhoz, hogy a költségek beépítése, vagy azok fedezetének biztosítása elmarad. Ilyen jellegű hitelezővédelmi felelősségi szabály jelenik meg a vezetővel szemben a felszámolási eljárásban, ha nem kellően vette figyelembe a fizetéképtelenséggel fenyegető helyzetet.⁸ A környezetkárosodás megelőzése, a károsítás abbahagyása, illetve a kármentesítés elvégzése, mint hitelezővédelmi intézkedés akkor tudja betölteni funkcióját, ha a megelőzés nem szűkül le a környezethasználatra vonatkozó szabályok betartására, hanem kiterjed a gazdasági döntések egészére.⁹

A környezethasználat befejezéséhez kapcsolódó kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos kérdések mind a végelszámolásban, mind a felszámolási eljárásban megjelennek. A jogszabályok részletesen szabályozzák az érintettek – ideértve a hatóságokat is – eljárásban betöltött szerepét, jogait, kötelezettségeit, felelősségét. Kiemelt jelentősége van annak, hogy ezen eljárások során milyen környezeti teherrel kell számolni. A környezeti teher itt nem más, mint a jogszabályok és hatósági határozatok követelményeinek teljesítéséhez szükséges költségfedezet. Ez költségként csak akkor jelenhet meg, ha egyértelművé válik, hogy milyen intézkedésekre van szükség és

⁷ 1991. évi XLIX. tv. 2. §-a szerint a törvény hatálya a gazdálkodó szervezetekre és hitelezőikre terjed ki.

⁸ u.o. 33/A. §

⁹ Például veszélyes hulladék tárolása csak akkor vállalható, ha a gazdálkodó szervezet a tárolási idő teljes időtartamára gondoskodott a műszaki és pénzügyi feltételek meglétéről, ezáltal a tárolás biztonságáról.

azokhoz milyen költségek rendelkezhetők. A gyakorlati tapasztalat az, hogy a hatósági határozatok csak a kötelezettséget fogalmazzák meg, az már a környezethasználó feladata, hogy annak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket a költségekkel együtt meghatározza. Mivel gyakori az, hogy a hatósági kötelezés ellenére már a környezeti károk felmérése is elmarad, ezért a környezeti teher megjelenítése még nem elegendő arra, hogy a valós helyzetet tükrözze. Erre csak akkor lenne lehetőség, ha a hatóság aktívan léphetne, illetve lépne fel az intézkedések és a költségek meghatározásában.

A végelszámoláshoz képest a felszámolási eljárás kiemeltebb szerepet tölt be, mert annak célja, hogy fizetése képtelenség esetén rendezze a jogutód nélkül megszűnő gazdálkodó szervezet tevékenysége során felhalmozott adósságok megfizetését, megállapítsa a hitelezők közötti kielégítési sorrendet, és biztosítsa az adóssággal szembeni igények arányos kielégítését. Ebből következik, hogy a környezeti károk felszámolásával kapcsolatos problémák kezelésére a felszámolási eljárás akkor válik alkalmassá, ha a környezeti kár miatt érintettek – a környezeti kárelhárításban részt vevők, de akár munkájukért ellenértéket nem kapók, illetve maguk a károsultak, vagy a közvetlen veszélyeztetettek – egyben hitelezőkké is tudnak válni. Ennek azonban részben gátat szab a különböző eljárások időtartama, és az egyes határidők közötti összhang hiánya. Szükséges lenne az egyes eljárások összevetése, és a jogvesztő határidőkre vonatkozó szabályok felülvizsgálata annak érdekében, hogy a hitelezővé válás valós lehetőség legyen, ugyanakkor ne lehetetlenítse el a felszámolási eljárás céljának teljesülését sem.

Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy alkalmanként teljesen világos jogalkotási anomáliák gátolják a megfelelő jogérvényesítést, amelyek viszonylag egyszerű lépésekkel megoldásra juthatnának. Így a Kvt 105. § szerint: „A környezethasználó jogutód nélküli megszűnése esetén a felszámolás vagy végelszámolás során, illetve állami vállalat gazdasági társasággá alakulása, állami vagyon hasznosítása és értékesítése során, állapotfelmérés alapján a vagyonfelmérésben szerepeltetni kell a tevékenység következtében létrejött környezetkárosodások kárelhárítási és kártérítési költségeit.” A felszámolási eljárás és a végelszámolás környezet- és természetvédelmi követelményeiről szóló 106/1995. (IX. 8.) számú Kormányrendelet (FeR) azonban némileg felülírja a Kvt előírását, és nem minden esetre követeli meg az állapotértékelést. Állapotértékelésre csak akkor kerül sor, ha erre a környezetvédelmi hatóság okot lát (ez megfelel a Csődeljárásról és felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvénynek (Csjt)). A FeR a felszámolótól a Csjt alapján mindössze egy nyilatkozat megtételét követeli meg. Márpedig kétséget kizáró módon csak a teljes rálátást biztosító jogszabályi követelmények teremthetik meg a környezeti felelősség alapjait a felszámolási eljárásokban.

Arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a környezethasználat okozta egészség- és vagyonkárosodás nem jelenik meg önállóan a felszámolási eljárásban, annak ellenére, hogy attól nem választható el. Szükség lenne arra, hogy a környezethasználat által károsultak is nevesítve jelenhessenek meg a hitelezői igényeket érvényesítők között, hogy legalább azok is bekerülhessenek a kiemelt hitelezői körbe, akiknél a kár, illetve a közvetlen kárveszély már megjelent. Bár a jellemző az, hogy a kár a felszámolási eljárás befejeződése után, akár évek múlva észlelhető csak.

Az adósságok fedezetét szolgáló vagyon nagyságától és gyakran jellegétől is függ, hogy vajon a hitelezők igényei kielégíthetők-e. A vagyontárgyak egy részének megítélése a technológia fejlődésével folyamatosan változik, ezért lehetséges, hogy egyes minőségi jellemzőket korábban

teherként vettek figyelembe és a vagyontárgy értékét csökkentőnek tartották, míg a technológiai változás ezt a megítélést megváltoztatta (pl.: veszélyes hulladékok kezelési technológiájának fejlődése, amely miatt egyes összetevők különválasztása miatt a hulladék egy része újrahasznosíthatóvá vált, tehát értéket képvisel). A végelszámolónak és a felszámolónak kiemelt szerepe van abban, hogy a technológiai fejlődésre tekintettel hogyan állítja össze a vagyommérleget, illetve megkeresi-e azt a gazdasági szereplőt, aki adott vagyonelemben felismeri az értéket. A hatályos szabályozás szerint a vagyonról a gazdálkodó szervezet vezetőjének tájékoztatása a meghatározó. A hitelezői érdekek védelmét is szolgálná, ha a technológiai fejlődés vagyona gyakorolt hatásának következményeként egyértelmű kötelezettségként is megjelenne a végelszámolás, illetve a felszámolási eljárás folyamatában.

A felszámolási eljárás megindítása együtt járhat azzal, hogy a környezeti károk elhárítására fedezetül szolgáló eljárásokat (pl. zálogtárgyból kielégítés), megszünteti. A fizetéseképtelenséggel együtt ebből az következik, hogy az eljárástól a környezeti károk felszámolásának pénzügyi finanszírozása már csak korlátozott mértékben várható el, ugyanakkor ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy a környezeti kárral terhelt vagyontárgy kármentesítésére sem lehet számítani, amennyiben a vagyontárgy máshoz kerül és az a kármentesítés elvégzésére kötelezettséget vállal. A környezeti teher rendezéséről a hatóság határozatot hozhat, és a környezeti teher átvállalását az ingatlan-nyilvántartásban fel kellene tüntetni, azonban ez a tény a bejegyezhető tények között nem szerepel. Megjegyzendő az is, hogy önmagában a kötelezettség átvállalása nem elegendő, hiszen az nem ér semmit akkor, ha a valóságban a vevő a kötelezettség teljesítésére alkalmatlan. A hatályos szabályok nem térnek ki arra, hogy a vagyontárgy átruházásakor milyen, a környezeti teher megszüntetésére garanciát adó szempontokat kell figyelembe venni, ezért e szempontok számbavétele és megjelenítése, valamint biztosítékadási/biztosítási kötelezettség megjelenése hozzájárulhatna ahhoz, hogy a környezeti teherrel terhelt vagyontárgyak olyanokhoz kerüljenek, akik a kötelezettségek teljesítésére alkalmasak és hajlandóak.

A környezethasználat negatív hatásainak semlegesítése, a kárt és kárveszélyt megelőző intézkedések megtétele a végelszámolás és a felszámolási eljárás ideje alatt is kiemelendő feladat. A szükséges intézkedések megtétele nélkül a kárveszélyből kár lehet, míg a károk minőségi változáson mehetnek át, nagyságuk növekedhet, akár újabb környezeti elemeket érintve. A felszámolási eljárásban nincsen megfelelő eszköz arra, hogy ezeket a folyamatokat bárki is megállítsa, ha az intézkedések megtételéhez szükséges pénzügyi források elapadtak. A szennyező fizet elvének érvényesítése feltételezi, hogy a szennyező rendelkezik megfelelő pénzügyi háttérrel. A felszámolási eljárásra azonban éppen azért kerül sor, mert ez a háttér hiányzik, így a szennyező fizet elvének érvényt szerezni nem lehet. Hiába írja elő a jogszabály a felszámoló számára az intézkedések megtételének kötelezettségét¹⁰, ha arra forrása nincsen. A korábbi részben jelzett pénzügyi alapok léte részben e probléma megoldását is segíthetnék, különösen azokban az esetekben, amikor nincsen olyan hitelező, aki a terhelt ingatlant hitelezői igényének kielégítésére elfogadná. Az állami szerepvállalás újragondolása e téren elkerülhetetlen.

A környezeti teher már a felszámolási eljárás előtt keletkezik és a felszámolási eljárás alatt is nőhet. Az, hogy egy gazdálkodó szervezet milyen rendezetlen környezeti teherrel bír a felszámolási eljárás megindításakor, részben a hatóságon is múlik, hiszen a hatóság is indíthat felszámolási eljárást, vélelmezve a fizetéseképtelenséget, ha a környezethasználó a kötelezéseknek

¹⁰ Csjt. 48. § (3)

arra hivatkozva nem tesz eleget, hogy nincsen rá pénzügyi kerete. A környezeti teher, a környezeti károk növekedését és kárveszélyek megjelenését előzheti meg a hatóság, ha időben lép fel, esélyt adva arra, hogy a környezethasználó vagyonából a szükséges intézkedések költségeit a felszámoló fedezni tudja. A hatóságoknak a hatályos szabályok szerint is számos lehetősége van arra, hogy fellépjenek, azonban az aktív beavatkozásra vonatkozó szabályok hiányoznak, pótlásuk hitelezővédelmi szempontból is indokolható.

3. A gyors és hatékony állami beavatkozás anyagi előfeltételeinek biztosítása

A környezethasználat folyamatának sémáját leíró táblázatban elsősorban a tevékenység, a környezethasználat megkezdése előtt a megelőzés és az elővigyázatosság elvének szem előtt tartásával alkalmazható eszközökre tettünk javaslatot. A környezethasználat folytatása, az „üzemelés” szakasza során is felmerül a szennyező fizet elvének, a környezethasználó felelősségének érvényesítése. Mindez elsődlegesen a preventív eszközök, az előírt biztosítékok igénybevételével valósulhat meg. Az alkalmazott eszköztár azonban a környezeti kár vagy veszélyhelyzet elhárításához kell igazodjon, így minden olyan esetben, ahol a biztosítékok rendszere a cél elérésére bármely oknál fogva – a környezethasználó önkéntes teljesítésének hiányában, az előírt biztosíték kimerülése folytán stb. – nem elegendő, az államnak alkotmányos kötelezettsége intézményes úton fellépni és a további környezetkárosodást, környezeti veszélyt hatékonyan megelőzni. Párhuzamosan a szennyező fizet elvének – akár utólagos – érvényesítésével, vagyis erre alkalmas normatív és intézményi megoldások alkotásával és alkalmazásával.

Kritikus fontosságú a célhoz kötött, hatékony és gyors állami beavatkozást lehetővé tevő anyagi előfeltételek szabályozási háttere. Ha a felelősség érvényesítésére igénybe vehető eszközöket háromlépcsős hierarchikus rendben alkalmazzuk – elsőként tehát az engedélyezés során előírt biztosíték érvényesítésére kerül sor, másodsorban elkülönített forrásból finanszírozott azonnali, visszkereseti igénnyel társuló állami beavatkozásra és csak végső esetben, harmadsorban az állami felelősségvállalásra –, akkor itt a második „fokozatról” van tehát szó.

Az állami beavatkozás pénzügyi források hiányában nem lehetséges. A hiány megoldása elsődlegesen az elkülönített pénzügyi alap létrehozása lehet, amely a pénzügyi finanszírozás nehézségének gátját feloldja.¹¹ E körben kizárólag azon esetekre gondolhatunk, amikor a gazdálkodó önkéntes teljesítése hiányában, vagy alkalmatlansága miatt a hatóság saját beavatkozási lehetőségét kell megalapozni, az elfogadhatónál nagyobb veszélyhelyzet elkerülése érdekében.¹²

A két fenti irány szorosan összefügg, a környezeti kár terjedésének megelőzésére elkülönített forrás éppen arra a célra lenne felhasználható, hogy olyan mértékű szennyezés ne következzen be, ami később már környezeti kármentesítési körbe tartozna, vagyis a nagyobb

¹¹ Az örökölt, állami felelősségi körbe tartozó kármentesítések finanszírozására történetileg több, sajnos messze nem hatékony megoldás született - 1990-től a Központi Környezetvédelmi Alap (KKA), 2000-től a Környezetvédelmi Alap Célelőirányzat (KAC), majd a Környezetvédelmi és Vízügyi Célelőirányzat (KŐVICE), ezt követően az OKKP –, amelyek azonban a szóban forgó, elsődlegesen a már folyamatban lévő vagy még tervezett kockázatos környezethasználatok során előálló szennyezések, veszélyhelyzetek esetenkénti kezelésére nem fókuszáltak.

¹² Megjegyzendő továbbá, hogy az érintett szektor gazdasági szereplői önkéntes csatlakozással és befizetéssel maguk is létrehozhatnak egyfajta kockázati közösségen alapuló elkülönített pénzügyi alapot, amely ezekben az esetekben a környezethasználók számára elérhető pénzügyi támogatást nyújt. Ez azonban nem az állami beavatkozást segíti, hanem a környezethasználók önkéntes helytállását, erre az esetekre a leírtak nem vonatkoztathatóak.

környezeti kárt, annak sokkal költségesebb mentesítését kerülhetjük el a gyors beavatkozással. Ezzel párhuzamosan a már rendelkezésre álló, a visszkereseti igény érvényesítésére szolgáló eszközök¹³ joggyakorlatba való átültetését segítő szabályozási elemek beépítése is szükséges, így az eljáró hatóságok számára az adatbázisokhoz való térítésmentes hozzáférés és az ugyancsak térítésmentes eljárás-kezdeményezés lehetőségének megteremtése.

Annak érdekében, hogy a hatóság számára a kármegelőzés azonnal hozzáférhető forrását biztosítani lehessen, szükség van valamennyi lehetséges bevételi forrás figyelembevételére (pl. termékdíj, kockázati járulék stb.) és esetleges célirányos elkülönítésére, valamint az államháztartásra vonatkozó hatályos keretek közé illeszthetően valamennyi szereplő számára elfogadható és méltányos konstrukcióra. Érdeemes emlékeztetni arra, hogy a termékdíj fizetési kötelezettség és a biztosítékadási kötelezettség között a hatályos jogszabályokban már ma is szoros a kapcsolat, ami arra utal, hogy az állam a termékdíjra úgy tekint, mint egy, a károk megelőzését szolgáló forrásra. Ez is azt erősíti, hogy a termékdíj elkülönítése egy önálló pénzügyi alapba (amint erre már volt példa régebben), a hatályos szabályozás természetes folyamánya lenne. Az alábbiakban leírt peremfeltételek közt számos lehetőség és változat javasolható, a tényleges kialakítás az előnyök és hátrányok mérlegelésével politikai akarat és központi döntés kérdése. A döntés függvényében a Magyarország 2018. évi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény szűk körű módosításával elkülöníthető az erre szolgáló pénzügyi alap és meghatározható az afeletti rendelkezés rendszere is.¹⁴

Az elsődleges és alapvető kritérium, hogy a szóban forgó pénzügyi alapot kizárólag a fenyegető vagy már bekövetkezett jelentős környezeti károk felszámolására, a közvetlen veszélyhelyzetek megszüntetésére lehessen felhasználni, ismételten kiemelve annak visszatérítési igényét. Értelemszerűen ez a célja az egész rendszer létrehozásának, újfent hangsúlyozandó azonban, hogy csak a történeti károk vagy a környezethasználat folyamatából bekövetkező szennyezések azon eseteiről van szó, amikor a kármentesítésre vagy a veszélyhelyzet megszüntetésére kötelezett környezethasználó együttműködése hiányában vagy alkalmatlansága miatt a hatóság maga lépne fel és beavatkozása anyagi előfeltétele a biztosítékok érvényesítésével nem biztosított és nem biztosítható.¹⁵

A pénzügyi alap forrásait – a történeti konstrukciókhoz hasonlóan – elsődlegesen a környezetvédelmi termékdíjak, illetve emellett az állam költségvetési forrásai jelenthetik. A környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló korábban hatályos törvény részletesen szólt a termékdíjból befolyó összegek felhasználhatóságáról¹⁶, míg a jelenleg hatályos 2011. évi LXXXV. törvény ezt csak igen szűk

¹³ Kvt. 102/B.§ és 102/A.§ (5) bek. b) pontja értelmében a hatóság bármely szakban saját maga is megteheti mindazon intézkedéseket, amire a szennyezőt köteleznék vagy amit a környezethasználó a kötelezés ellenére sem tett meg. Sőt, a megelőlegezett költségek fedezésére az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető, de akár ingó vagyonra is jelzálogot kezeltethet.

¹⁴ Az Áht. 14.§ (1) bek. alapján az elkülönített pénzügyi alapok – a 2017. évi költségvetésben számos ilyen alap található, így egyebek mellett Nemzeti Foglalkoztatási Alap, Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap, Országvédelmi Alap, Központi Nukleáris Pénzügyi Alap, Gyermekvédelmi Lakás Alap stb. – és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai alaponként külön fejezetben szerepelnek a központi költségvetésben.

¹⁵ Külön témakör ezen belül az alap forrásainak az állami felelősségi körbe tartozó kármentesítések, az OKKP keretei közt zajló környezeti károk felszámolására – ahol a végrehajtás elakadása számos alkotmányos problémát is felvet – fordíthatósága.

¹⁶ A hatályon kívül helyezett 1995. évi LVI. törvény közlönyállapota szerinti 6.§-a részletesen rendezte a termékdíjból befolyó összeg felhasználásának kereteit.

körben¹⁷, a hulladékgazdálkodási feladatok ellátásával kapcsolatosan tartalmazza. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a termékdíj kivetésének célja mit sem változott, hiszen a 2011-ben elfogadott törvény preambuluma egy-két szó kivételével szó szerint megegyezik az 1995-ös törvény 1. §-nak szövegével. Az előbbi, költségvetési módosítás folyamánként ennek a szűk körben meghatározott felhasználhatóságnak a bővítésével már biztosítható a jelenleginél bővebb anyagi fedezet az azonnali hatósági fellépésre.

Megfontolandó meghatározott környezethasználatok esetére az alap bevételeit bővítő kockázati járulék-fajták bevezetése, amelyet az adott tevékenység folytatásának ideje alatt teljesítenének azon környezethasználók, amelyek vagy amelyek által folytatott tevékenységek körét jogszabály határozza meg, hasonlóan pl. az ELD irányelv hatályához – mentesítve pl. a kötelezeti körből a folyamatosan jogkövető környezethasználókat, amelyek eleve élnek ilyen lehetőségekkel. A hatályos ágazati szabályozásban analógiaként a hulladéklerakási járulék kínálkozik, melynek felhasználhatóságáról külön végrehajtási rendelet részletesen rendelkezik.¹⁸

Ugyancsak előremutató javaslat lehet, hogy az elkülönített pénzügyi forrás befolyó összegeinek függvényében, meghatározott százalékos arányban az állam a központi költségvetésből további támogatást, hozzájárulást nyújtson, ezzel a gyakorlatban is megjelenítve a környezeti felelősségnek az államot és mindenkit terhelő vetületét (Alaptörvény P) cikk), melynek szabályozási alapját ugyancsak a költségvetési törvény jelenti.¹⁹

Az alap bevételi forrásainak biztosítására nélkülözhetetlen a megfelelő információ és adatszolgáltatás és ezek naprakész nyilvántartási rendszere. A naprakész adatok elérhetőségének szükségén túl szükséges az egységes adatbázisok létrehozása is, vagyis olyan nyilvántartási rendszer kialakítása, ahol a különböző szakágazati adatok egységesen jelennek meg, ezzel az egységes hatósági és egyéb eljárásokban érvényesíthetővé és képviselhetővé téve a különböző érdekeket és szempontokat. Ugyancsak ez az elemi feltétele annak is, hogy az alap kiadásai legalább eshetőségi alapon tervezhetőek legyenek, az alapján ugyanis, hogy hol, milyen környezeti kockázattal járó tevékenység, milyen biztosítékrendszerrel és egyéb feltétellel folyik.

A környezeti károk és közvetlen veszélyhelyzetek felszámolása érdekében szükséges hatósági fellépés forrását jelentő pénzügyi alaphoz az államháztartási szabályok közé illesztése a tervezhetőség szempontjából sem könnyű feladat. A bevételi oldal értelemszerűen kevésbé bizonytalan, a kiadások azonban jellemzően váratlanok és nagyságrendileg is csak nehezen tervezhetőek. Már folyamatban lévő kármentesítések költsége akár a monitoring szakban felmerülő újabb körülmény hatására is lényegesen, nagyságrendileg változhat. Mindez ugyancsak felveti a naprakész információkat tartalmazó és térítésmentes elérhető adatbázis szükségességét és a pénzügyi alap felhasználhatóságára vonatkozó és az afeletti rendelkezések fentebb említett módon történő kialakítását.

Kritikus kérdés, hogy az egyedi ügyben eljáró hatóságok hogyan és milyen feltételekkel férhetnek hozzá a pénzügyi alaphoz. Ha a gyors fellépés érdekében a közvetlen hozzáférhetőséget tartjuk szem előtt, azt látjuk, hogy a jelen helyzetben kárfelszámolások esetében vagy az

¹⁷ 37.§ (2) bekezdés, 5%, legfeljebb 3Mrd Forint.

¹⁸ A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény hulladéklerakási járulékról szóló 29. címe és végrehajtási rendelete, a hulladéklerakási járulék megfizetéséről és felhasználásának céljairól 318/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet.

¹⁹ Magyarország 2018. évi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény.

intézményrendszeri felépítés – önálló, saját gazdálkodású intézményrendszerhez képest a környezetvédelmi hatóság a kormányhivatalokba integráltan működik – vagy a forrás elérhetőségének döntés-mechanizmusa – hosszas előzetes döntéshozatali folyamat – miatt változtatás nélkül egyik sem lesz megfelelő. A megelőzés és elővigyázatosság elveit szem előtt tartva ugyanis, olyan hozzáférési megoldás szükséges, amely időben és hatékonyságában lényegesen jobb annál, mint amire egyébként most is mód van, azaz hogy a központi döntéshozatal a forrás egyedi elkülönítéséről és biztosításáról ad hoc döntést hoz. A gyors reagálás ebben a helyzetben jelentős költségsökkentő tényező.

Végezetül nem szabad megfeledkezni arról, hogy minden ilyen jellegű alap felveti annak a kérdését, miként kerülhető el az a vád, hogy az európai jog szempontjából meg nem engedett állami támogatásnak minősüljön a jó szándékú lépés.²⁰ Ezt elkerülendő, a kérdéses jogi helyzetet időben tisztázni kell, szükség esetén a Bizottság szakértőivel is egyeztetve.

4. A hatósági rendszer kérdései

A megelőzés elve, a szennyező fizet elve és a környezeti felelősség maradéktalan érvényesüléséhez nélkülözhetetlen egy olyan hatékony intézményrendszer, valamint e hatóságok kezében egy olyan eszközrendszer, mely képes a környezeti szempontok érvényesítésére. E kötelezettség fakad az Alaptörvényből és ennek teljesítését vállalta a Kormány, amikor meghirdette a közigazgatási reform Magyar Programját, és a közigazgatás céljaként a Jó Állam elérését tűzte ki. A környezeti felelősség rendszerének megújítása során is emlékeztetni kell arra, hogy „[a]z állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.” A Magyar Program a közjó fogalma alapján az állammal szemben hármas kötelezettség teljesítését fogalmazta meg:

1. az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt;
2. az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében;
3. az állam egyetlen önérdeke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremt a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tisztéletben tartását és számon kérhetőségét.”²¹

A környezeti felelősségi szabályozás megújítása szükségessé teszi az állami szerepvállalás és az állami igazgatási és hatósági feladat- és hatáskörök felülvizsgálatát és annak értékelését, hogy miként biztosítható e hármas kötelezettség együttes teljesülése a jelenlegi rendszerben, milyen feltételek szükségesek egy sokszínű megelőzési- és szankciórendszer működéséhez. A legfőbb érdek a szennyezések elkerülése, a megelőzés, így ha a környezetigazgatás közigazgatási hatósági szerepéről gondolkodunk, akkor azt kell szem előtt tartanunk, hogy miként épüljön fel a közigazgatás beavatkozási rendszere ahhoz, hogy a károk keletkezését megelőzze. Ha pedig már megtörtént a károkozás, akkor a károkat elhárítsa és végül a speciális és generális prevenciót is szolgálva milyen szankciót alkalmazzon a szennyezővel szemben. A szervezet kialakítása mikéntjének megtervezése során fontos látni, hogy bár a kormány nagy szabadságot élvez abban, hogy a végrehajtó hatalom szervezetrendszerét megalkossa, e szervezetalakítási szabadsága nem

²⁰ Az EUMSZ 107. cikk szerint a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. A 107. cikk (2) bekezdése szerint azonban a közös piaccal összeegyeztethető a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás. A javaslatot e rendelkezések kontextusában is vizsgálni kell. Releváns lehet továbbá a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról szóló Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) A javaslatot e rendelkezések kontextusában is vizsgálni kell.

²¹ Magyar Program MP 12, 6.

korlátlan. Az állam a környezetvédelem területén az intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan felel az intézményrendszer hibáiért is. Figyelemmel a Magyar Programban és a Közigazgatás – Közszolgáltatás - Fejlesztési Operatív Programban foglaltakra is az alábbi jogalkotási irányokat vázolom.

A környezeti felelősség érvényesítése szempontjából kiemelt jelentőségű, hogy a területet érintő környezetvédelemért felelős szakminiszter szakmai irányítási feladatait megfelelően tudja gyakorolni. A szakmai irányítás hatékonyságához hozzátartozik az állami feladatokat ellátó szervezetek számára kötelező szakmai utasítás kiadásának lehetősége függetlenül a feladatellátásával felruházott szervezet, vagy szervezeti egység intézményi hovatartozásától. Ahogy a hatóságok feladatellátása és hatáskör gyakorlása sem jogosultság, hanem kötelezettség, úgy a szakminisztérium szakmai irányítói feladatellátása is kötelezettség, amelynek teljesítéséhez elengedhetetlen a megfelelő anyagi források biztosítása. A környezetvédelem olyan komplex szakmai terület, ahol a szakmai tudás, valamint adott terület környezet állapota és az arra hatást gyakorló tevékenységek ismerete kiemelt jelentőségű. Ezért a szakminisztérium irányítási feladatai közé tartozónak kell tekinteni a szakmai feladatok ellátásához szükséges személyi, tárgyi és pénzügyi források meghatározását, a feladatot ellátókkal szembeni szakmai követelmények – ideértve a képzettség és szakmai gyakorlati idő és helye – megállapítását, a szakmai továbbképzések tartalmának, módjának és gyakoriságának előírását. Az integrált közigazgatási szervezetek hatályos szabályozása a szakmai irányításhoz szükséges eszközöket csak részben biztosítják, ezért azok erősítése indokolt.²²

E körben konkrét javaslatként fogalmazható meg, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 39/2016. (XII.30.) MvM utasításba kerüljön beépítésre, hogy a környezetvédelemért és természetvédelemért felelős főosztályok legyenek a környezetvédelmi- és természetvédelmi feladat- és hatáskörök címzettjei és környezetvédelmi vagy természetvédelmi szakkérdés felmerüléskor mindig kötelező legyen a környezethasználat helye szerint illetékes főosztályokat megkeresni, a véleményüktől, állásfoglalásuktól való eltérésre ne legyen lehetőség.

Megfelelő jogérvényesítési rend biztosítása a környezetvédelmi és természetvédelmi főosztályoknak arra az esetre, ha valamilyen oknál fogva nem volna lehetőségük környezetvédelemmel vagy természetvédelemmel kapcsolatos kérdések kapcsán véleményt formálni, vagy az adott véleménytől a véleményt kérő eltért, azt nem vette figyelembe.

Egyértelművé kell tenni, hogy ha bármely hatósági eljárásban környezetvédelemmel vagy természetvédelemmel kapcsolatos szakkérdés vizsgálata felmerül, akkor biztosítani kell az érintett társadalmi szervezetek, illetve önkormányzatok ügyféli jogállását. A terepi jelenlét és a gyakoribb helyszíni ellenőrzések feltételének megteremtéséhez elengedhetetlen a környezetvédelemért és természetvédelemért felelős főosztályok létszámának felülvizsgálata és megnövelése. Különösen arra tekintettel, hogy egyre több tevékenység esetén a megelőzést szolgáló engedélyezési rendszert a bejelentés váltja fel, sőt az sem minden esetben kötelező. Ahogy arra a korábbiakban felhívtam a figyelmet, a környezeti felelősség érvényesítése során a megelőzés kell, hogy prioritást élvezzen. Abban az esetben, amikor az állam egyre inkább számít arra, hogy az állampolgárok és gazdasági szereplők rendelkeznek a megfelelő szakmai ismeretekkel annak eldöntésében, hogy tevékenységük milyen hatást gyakorolhat környezetükre és az anyagi jogi, valamint szakmai

²² 2010. CXXVI. tv. és a 66/2015. (III. 30.) Korm.rend.

követelményeket betartják, a károk megelőzése érdekében elengedhetetlen, hogy az állam a terepi jelenlét megerősítésével, az ellenőrzések számának növelésével segítse a jogalkalmazást. A szakmai irányító minisztérium által meghatározott szempontok mentén kialakított létszámgazdálkodás, és a státuszok folyamatos feltöltése biztosíthatja a megfelelő feladatellátást.

Az e-közigazgatásra való áttérés részként folyamatos az információs hálózatok fejlesztése. E fejlesztések célja a naprakész és egységes adatbázisok létrehozása, ahol a különböző szakágazati adatok és ismeretek integráltnak, egy adatbázisban jelennek meg. Ezzel lehetővé téve az egységes jogalkalmazást valamint a beavatkozás szükségességének észlelését. Ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy az egységes adatbázisok létrehozása nem járhat adatvesztéssel. A környezet állapotára vonatkozó adatok, ideértve az arra hatást gyakorló környezethasználatokat is, a nemzeti adatvagyon részét képezik, mert ezek nélkül nem lehet megalapozott terveket készíteni a károk felszámolására, a veszélyek megelőzésére. Mindezek súlyára az állami alapok kapcsán már korábban is utaltam. Itt is hangsúlyozandónak tartom, hogy a környezeti felelősség érvényesítése érdekében az adatok és nyilvántartások teljességét a környezet állapotára és az arra hatást gyakorló tevékenységek szempontjából kell értékelni, és nem engedhető meg, hogy a szervezeti átalakítások, eljárási rendek megváltozásának következtében az adatok teljessége sérüljön, vagy nyilvántartásuk háttérbe szoruljon.

A megelőzés és a szennyező fizet elvének érvényesüléséhez a hatóságtól elvárható, hogy aktívan vegyen részt a károk és kárveszélyek megelőzésében lehetővé téve számára a speciális és generális prevenciók eszközök, és szankciók akár együttes alkalmazását is. Nem vitatott, hogy a bírság gazdasági hatású szankció, a környezethasználó meglévő pénzügyi forrásának elvonásán keresztül a környezeti felelősségből fakadó kötelezettségek teljesítését, teljesítési képességét közvetlenül befolyásolja. A gyakorlat azt mutatja, hogy már nemcsak a történeti károkkal terhelt területek várnak kármentesítésre, hanem újabb környezethasználók is hagytak maguk után olyan szennyezéseket, amelyek felszámolása a kármentesítés körébe tartozik. Ezért célszerű lenne a szankciórendszer átalakítása a bírságokra is kiterjedően oly módon, hogy az a kármentesítési feladatok ellátására ösztönözzön, s a bírság ne váljon a gazdasági tevékenység figyelembe vett, előre tervezett költségei közé. Ugyanakkor lényeges, hogy a bírságot kiszabó határozat véglegessé válásától végrehajtható legyen. Így fontos, hogy a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény kihirdetett, 2018. január 1-jével hatályba lépő új 91/F. § ne lépjen hatályba.

5. Összegzés

A környezeti felelősség, a szennyező fizet elve hatékony érvényesítéséhez szükséges jogszabályi garanciák megteremtése, illetve megerősítése érdekében az alábbi intézkedéseket javaslom:

1. A környezet védelméről szóló törvény 101.§ (5) által elrendelt környezetvédelmi biztosítékadási, ill. környezetvédelmi biztosításkötési kötelezettség, valamint környezetvédelmi céltartalék képzés jogi kereteit meghatározó, 20 éve hiányzó kormányrendelet megalkotása.

A rendelet hatálya alá tartozó jelentős környezeti kockázattal járó tevékenységnek minősüljön minden egységes környezethasználati engedélyhez kötött tevékenység; az engedély feltétele legyen a biztosíték létezése. Ennek formái lehetnek pl. a bankgarancia, készfizető kezességvállalás, zárolt pénzösszeg, környezetvédelmi céltartalék, ingatlan fedezet vagy biztosítási szerződés. A biztosítéki rendszer ne csak a környezethasználatához kapcsolódjon, hanem az ingatlanhoz is, így előzve meg a jelen károk történeti kárrá válását.

2. A környezethasználók befizetéseiből egy olyan alap létrehozása és működtetése, amely kifejezetten a környezethasználók számára teszi lehetővé a gyors beavatkozáshoz szükséges költségek fedezését.

3. Azokra az esetekre, amikor a gazdálkodó önkéntes teljesítése hiányában vagy alkalmatlansága miatt, a közvetlen veszélyhelyzetek megszüntetése, ill. a jelentős környezeti károk felszámolása érdekében a hatóság gyors beavatkozására van szükség, a költségvetési törvény módosításával egy elkülönített kárelhárítási-kármentesítési pénzügyi alap létrehozása. Az alap elsődleges rendeltetése a környezeti kár terjedésének megelőzése, az olyan mértékű szennyezés elkerülése, amely sokkal költségesebb környezeti kármentesítést igényel.

Felhasználására csak az engedélyezés során előírt biztosíték érvényesítését követően, lehetőség szerint visszkereseti igényrel kerülhetne sor. Az alap lehetséges bevételi forrásai a környezetvédelmi termékdíj, egy bevezetendő kockázati járulék és az államnak az Alaptörvény P. cikkében meghatározott környezeti felelősségén alapuló költségvetési hozzájárulás. A gyors reakció érdekében elengedhetetlen az eljáró hatóságoknak a pénzügyi alaphoz való gyors hozzáférése.

4. A felszámolási eljárásokban a környezeti kár elszennvedői, illetve a közvetlen kárveszély által fenyegetettek nevesítve jelenjenek meg a hitelezői igényeket érvényesítőik között.

5. A 106/1995. (IX. 8.) számú Kormányrendelet (amely a környezeti állapotértékelés elrendelését a környezetvédelmi hatóság mérlegelésére bízta), összhangba hozása a Kvt. 105. §-val, amely szerint „állapotfelmérés alapján a vagyonfelmérésben szerepeltetni kell a tevékenység következtében létrejött környeztkárosodások kárelhárítási és kártérítési költségeit”.

6. A környezeti kárral terhelt ingatlanok átruházásakor a környezeti teher megszüntetését szolgáló garanciális feltételek kikötése.

7. Az ingatlan-nyilvántartásban bejegyezhető tények között a környezeti teher átvállalásának nevesítése.

8. Az azonnali környezeti kárelhárítás érdekében a hatóságok aktív beavatkozását megalapozó szabályok megteremtése.

9. A környezeti kárelhárítás során eljáró hatóságok számára a releváns adatbázisokhoz való térítésmentes hozzáférés biztosítása.

10. A kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló 39/2016. (XII.30.) MvM utasításba kerüljön beépítésre, hogy a környezetvédelemért és természetvédelemért felelős főosztályok legyenek a környezetvédelmi- és természetvédelmi feladat- és hatáskörök címzettjei. Környezetvédelmi vagy természetvédelmi szakkérdés felmerülésekor mindig legyen kötelező őket megkeresni, s az állásfoglalásuktól való eltérésre ne legyen lehetőség.

11. Minden hatósági eljárásban, ahol a környezetvédelemmel vagy természetvédelemmel kapcsolatos szakkérdés vizsgálata felmerül, az érintett társadalmi szervezetek, illetve önkormányzatok ügyféli jogállásának biztosítása.

12. A gyakoribb helyszíni ellenőrzések érdekében a környezetvédelemért és természetvédelemért felelős főosztályok létszámának megnövelése.

13. A környezeti adatok és nyilvántartások teljességének megóvása a szervezeti átalakítások, eljárási rendek megváltozása során.

14. A szankciórendszer átalakítása oly módon, hogy az a kármentesítési feladatok ellátására ösztönözzön, s a bírság ne váljon a gazdasági tevékenység előre tervezett költségévé.

Meggyőződésem, hogy a jogszabályi és intézményi garanciák e javaslatok felhasználásával történő erősítése által jobban érvényre juttatható a megelőzés, illetve a szennyező fizet elve, ami jelentősen javíthatja hazánk környezeti állapotát.

Budapest, 2017. december 7.

Dr. Bándi Gyula