



Fodor László¹

Új könyv az Európai Bíróság környezetvédelmi ügyeinek tapasztalatairól

1. A téma aktualitása

2008 őszén *Bándi Gyula* professzor szerkesztésében, és több fiatal kollégája – *Csapó Orsolya*, *Kovács-Végh Luca*, *Stágel Bence* és *Szilágyi Szilvia* – közreműködésével új kötet jelent meg *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélezési gyakorlata* címen.² A 285 oldal terjedelmű könyv a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Környezetjogi és Gazdasági Szakjogok Tanszéke – mint az Európai Környezetjog Jean Monnet Tanszéke – többéves kutatómunkájának eredményeit foglalja össze.

A téma rendkívül aktuális, különös tekintettel arra, hogy a Magyar Köztársaságnak már van folyamatban lévő környezetvédelmi ügye az Elsőfokú Bíróság előtt (pl. a T-221/2007 sz. semmisségi ügy), illetve nemzeti bíróságaink is számos alkalommal (mint pl. a vekerdi akkumulátor-feldolgozó engedélyének közigazgatási felülvizsgálata során) kényszerültek már arra, hogy környezetvédelmi irányelveket alkalmazzanak, illetve az EK Bíróság esetjogát hivatkozzák. Előbb-utóbb előzetes döntéshozatali kérelmek is várhatók, de valószínű az is, hogy a közösségi jognak nem megfelelő helyzetek egész sora a Bizottság, majd az EK Bíróság elé tárul a közeljövőben. Maga a könyv is nagyobb részt az EK Szerződés 226. cikkelye szerinti szerződésszegési, illetve a 234. cikkely szerinti előzetes döntéshozatali eljárásokból merít, így a korábbi ügyek, eljárások bennefoglalt tapasztalatai nyilván a gyakorlatban is hasznosak lesznek számunkra.

A könyv megjelenése nem csak időszerű, de hiánypótló is egyben. Ez annak ellenére így van, hogy egy-egy környezetvédelmi konfliktus, irányelv illetve szabályozó eszköz bemutatása kapcsán a hazai szakmai közvélemény több környezetvédelmi jogeset feldolgozásával is találkozhatott már. Ezen túlmenően pedig az aktuális bírói határozatok rendszeres bemutatására irányuló kísérlet, illetve egy átfogó, de teljességre vagy a jelentősebb ügyek kiemelésére nem törekvő válogatás eredményei is elérhetők az érdeklődők számára.³ Ez utóbbiakhoz képest a most ismertetett munka – mivel rendszerbe foglalja és értelmezi is a jogeseteket – mind a további kutatásokat, mind a gyakorlat-orientált oktatást összehasonlíthatatlanul jobban szolgálja.

2. A sajtós szerkezetéről és megközelítéséről

¹ egyetemi docens, tanszékvezető, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszék

² Bándi Gyula (szerk.), *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélezési gyakorlata*, 2008, Bp., Szent István Társulat. A projektről és résztvevőiről, illetve a könyv elérhetőségéről a következő url-címenek kapunk tájékoztatást: <http://www.jak.ppke.hu/monnet/tanszek.html>; www.stephanus.hu.

³ Ilyen, pl. az Európai bírósági jogesetek (folyóirat, 2003-tól); *Válogatott ítéletek az Európai Bíróság esetjogából* 3., 2004, KJK-Kerszöv, Bp. (E kötet mintegy 50 esetet tartalmaz.) Sajnos ezek azonban érdemi feldolgozásra nem vállalkoztak, s így elolvasásuk és értelmezésük gyakran nehéz, ugyanakkor kevésbé gyümölcsöző feladat.

A jogesetek bemutatása elvben többféleképpen is elképzelhető, attól függően, hogy az elemzés tárgya micsoda, azaz hogy az a jogesetekből indul ki, s von le következtetéseket, vagy éppen fordítva, egy elméleti konstrukciónak rendeli alá a jogeseteket. Utóbbi esetben – mint az a szóban forgó kötetben is történt – elegendő az ítéletek részleges bemutatása. A szerkesztés pedig magán az elméleti megközelítésen alapul, amely itt önmagában véve is figyelemre méltó. A kötet ugyanis szerkesztési elveit illetően új úton jár, hiszen nem követi a közösségi környezetvédelmi szabályozás rendszerezését elvégző korábbi elméleti munkák logikáját.⁴ Ha kifejezetten az esetjoggal foglalkozó tanulmányokat és könyveket vesszük elő, akkor is hasonló megállapításra jutunk az összehasonlítás során. Pl. *Ludwig Krämer* angol nyelvű alapmunkája 50 jogesetet foglal magában, a közösségi környezetvédelmi szabályozás egy-egy alrendszerként értelmezett szerződési jog, horizontális majd szektorális szabályozás körében, valamint külön megemlékezik az eljárási kérdésekről.⁵ Németországban neves szerzők évente publikálnak „jelentéseket” az elmúlt esztendőök ügyeiről. Szerkesztési elvük ezeknek is az, hogy a környezetjog részterületeit követik.⁶

Mindezekkel szemben Bándi a szabályozás tematikus rendszerének az elemei közül az alapelveket emeli ki egyedül, de ezt sem azért teszi, mert azok az EK Szerződés részei lévén megérdemlik a külön kezelést, hanem mert az alapelveket a másodlagos jogban is (kimondva – kimondatlanul) megjelenő jogintézmények rendjében tartja számon. A rendező elv ugyanis a szabályozás módszertani alapjaira – az egyes intézmények, illetve szabályozóeszközök megkülönböztetésére – valamint a vizsgált nagyszámú jogeset tipizálható gyakorlati problémáinak – köztük eljárási kérdéseknek is – a kiemelésére támaszkodik.⁷ A módszertan, illetve az intézmények, eszközök felől történő megközelítés a szabályozás egészének egy rendkívül praktikus rendszerezését teszi lehetővé, amely tudományosan megalapozottnak, s egyben felhasználóbarátnak (ti. a gyakorlatban ténylegesen felmerülő kérdésekre orientáltnak) tekinthető.

A másodlagos jog intézményeiről lévén szó, a jogesetek első sorban a környezeti irányelvek tagállami alkalmazását érintik. Emellett egyes, az elsődleges jogra épülő jogeseteket (mint a híres dán palack ügyet), akárcsak a szerződési jog rendelkezéseit (pl. az Egységes Európai Okmányok a környezetpolitikát legitimáló szabályait) megemlíti a kötet. A bírói fórum elé nem került, illetve el nem bírált problémák nehezen áttekinthető halmaza ugyanakkor nem tartozott a vizsgálat tárgyához. A tartalom, illetve a szerkezet szempontjából is szerencsés, találó volt ezért a címválasztás, amely a bírói fórum döntésével lezárt környezetvédelmi ügyek tapasztalataira utal. Ezt még akkor is elfogadhatjuk (és a kötetet teljes értékűnek tekinthetjük), ha tudjuk, hogy a bíróság határozatai mellett esetenként már önmagában a bizottsági fellépés, vagy később a főtanácsnoki és ahhoz csatlakozó tagállami vélemények is elérik a közösségi jog szempontjából kívánatos eredményt a tagállami jogalkotás illetve -érvényesítés terén.⁸

3. Rövid tartalmi értékelés

⁴ vö. pl. Epiney, Astrid, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, 2005, 2. kiadás, C. Heymanns, Köln; Bándi Gyula (szerk.) *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*, 2004, átdolgozott kiadás, KJK-Kerszöv, Bp.

⁵ Krämer, Ludwig, *Casebook on EU Environmental Law*, 2004, Oxford etc., Hart Publishing

⁶ A legutóbbiak közül ld. Epiney, Astrid, *Zur Rechtssprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2007*, *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2008/2, 84–93.

⁷ Ennek a rendszernek az alapjait megtaláljuk a szerkesztő korábbi kutatási eredményei között. Az EU-szabályozási intézmények összesített áttekintését ld. Bándi Gyula, *Környezetjog*, 2006, 5. átdolgozott kiadás, Osiris, Bp., 316. (314–327.) – az itt közölt táblázat könyvünk 29. oldalán is visszaköszön. A 23–31. oldalakon pedig mind külföldi szakirodalmi adatokkal, mind konkrét irányelvekkel alátámasztja rendszerét a szerkesztő.

⁸ Ebből a szempontból igen tanulságos a kevésbé híres (s a fentieknek megfelelően a könyvben sem említett), második dán palack ügy, amely miatt Dánia 2002-ben, 20 év után, feloldotta az üdítőitalok fémdobozos csomagolására vonatkozó tilalmat. Valójában két eljárásról volt szó, ti. a C-246/99 sz. szerződésességési és a C-233/99 sz. előzetes döntéshozatali eljárásról, amelyeket végül 2002 őszén (a dán kormány hozzáállása, majd arra tekintettel a dán bíróság, a Bizottság és a hozzá csatlakozó Egyesült Királyság részéről a kérelem, illetve a kereset visszavonása miatt) ítélet nélkül, az ügyek jegyzékéből való törléssel zárt le az EK Bíróság elnöke.

A szerzők által elvégzett feldolgozás egyik alapvető módszere, hogy a kiválasztott jogeseteket – pontosabban az ítéletek megfelelő, a feldolgozás szempontjából lényeges részeit – az egyes szabályozóeszközökre vonatkozó fejtegetésekkel fűzik egybe. Ennek során – a kijelölt vizsgálati tárgyakon túllépve – arra is számos bizonyítékot mutatnak be, hogy a bíróság hogyan igyekszik kiterjeszteni a környezet jogi védelmének lehetőségeit, illetve milyen sajátosságai vannak a közösségi jogintézményeknek (pl. az irányelveknek) a környezetpolitika területén. A környezetvédelmi ügyekből levont könyvbeli – bírói és szerzői – következtetések ugyanakkor nem mindig hordoznak magukon környezetvédelmi specialitásokat,⁹ mégis feltétlenül itt van a helye ezeknek is.

Önmegtartóztatásként értékelhető a szerzők részéről, hogy a tényállások részleteit – legyenek azok bármilyen izgalmasak – csak kivételesen (ahol a jogász okfejtés, vagy egy-egy fogalom megértése feltétlenül megköveteli) ismertetik.

Ami az egyes alfejezetek bevezetőit, illetve a felidézett ügyek, bírósági okfejtések közötti sorokat, oldalakat illeti, azokban esetenként olyan gondolatok csengenek vissza, amelyek a szerkesztő által korábban publikált írásokból már ismertek. Méltán, s nem véletlen: ezeket a kötet előtanulmányainak tekinthetjük.¹⁰

Figyelemre méltó, hogy – a bevezetőben foglalt célkitűzéseken túlterjeszkedve – a könyv egyaránt szól a közösségi és a tagállami jog intézményeiről. Így, pl. az irányelv időbeli hatálya (és az implementációra előírt határidő), az irányelv tárgyi hatálya (és a tagállami intézkedés területi hatálya), a címzett (és a személyi hatály) kérdése, a hatóság (illetve a Bizottság) felé teljesítendő bejelentések, vagy a környezetszennyező (és a tagállam) felelőssége körében. Kiemelést érdemel a fogalmakról szóló rész, amely számos környezetvédelmi sajátosságról ad számot, főként a vízvédelem, a természetvédelem és a hulladékgazdálkodás területéről vett példák alapján. A szerzők ezekkel rámutatnak, hogy a bíróság a munkájához gyakran szakértői segítséget is igénybe kell, hogy vegyen. Nagyon izgalmasak azok a gondolatok, amelyek az EK környezetjogi alapelveit (mint a megelőzés vagy az elővigyázatosság) szélesebb összefüggésekbe ágyazzák, pl. összekapcsolják az emberi egészség védelmével, s bizonyítékot szolgáltatnak arra, hogy a szabályozás ezen legáltalánosabb elemei is operacionalizálhatók, vagyis esetenként ezek hoznak megoldást egy-egy jogvitában. A tervek, programok, stratégiák – azaz általános vagy keretjellegű követelmények c. részben a szabályozás egyes menedzsment-eszközeivel, azok szerepével ismerkedhetünk meg, főként a vízgazdálkodás-vízvédelem területéről vett példákon keresztül. Ez a szabályozási módszer nálunk még alig gyökerezett meg (az EK-szabályok alapján készített tervek jogi jellege is vitatott), s mivel maga az EK egyre gyakrabban él vele, magától értetődően a szerzők is nagy figyelmet szenteltek neki.

Kiemelték az igazgatási kérdések közül, és külön pontban tárgyalják a szerzők a nyilvánosság, illetve a környezeti információkhoz való szabad hozzáférés kérdéseit, helyesen ismerve fel a témakör jelentőségét és az ide tartozó szabályozó elemek önállósodását. A szervezet, illetve hatóság kijelölése, megfelelő hatáskörrel való felruházása mellett a Bíróság a megfelelő közigazgatási gyakorlatot is számon kérheti a tagállamoktól. Mint a szerzők rámutatnak, ennek az igazi jelentősége a szabályozás hatékonysága körében van, amely kérdés napjainkban igencsak aktuális.¹¹

Mint minden tudományos teljesítmény, e könyv is ad alapot vitára. Így – különösen a hatályról szóló részben – hiányérzete lehet az olvasónak, amennyiben a közösségi és a tagállami jogra

⁹ Esetenként már más ügyekben is rögzített értelmezési elvekkel vagy azzal szembesülünk, hogy a környezetvédelmi ügyekben levont következtetéseket általánosítja a gyakorlat és a szakirodalom. Pl. az implementációs időszak értelmezése körében, vö. Várnay Ernő, Papp Mónika, *Az Európai Unió joga*, 2005², Bp., KJK-KERSZÖV, 208.

¹⁰ Így, pl. Bándi Gyula, *A környezetjog elveiről*, Jogtudományi Közlöny 2005/11, 453–462.; uő, *Fogalmak és az EU-környezetjog = Formatori iuris publici: Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára* (szerk. Hajas B., Schanda B.), 2006, Bp., PPKÉ-JÁK–Szent István Társulat, 39–52.

¹¹ Id. Jávor Benedek, Németh Krisztina, *Reformok, megszorítások és a környezetvédelem hatósági rendszere*, *Politikatudományi Szemle* 2008/3, 44–55.

vonatkozó megállapítások külön-külön szerkezeti egységet (egymástól egyértelműbb elhatárolást) igényelnének. Az ún. igazgatási eszközök körében a Bizottság irányában teljesítendő bejelentésről (notifikáció), szívesen olvasnánk többet, hiszen a könyv csak egyetlen példa erejéig foglalkozik vele. Néhány intézmény elhelyezése pedig másképp is megoldható lett volna a kötetben. Így, pl. a tervek között tárgyalja a könyv a helyes mezőgazdasági gyakorlat kódexét, ami álláspontom szerint ma már inkább tartalmi követelmények halmazát jelenti, s a tartalmi követelményeknek van saját fejezete. A többi részhez való sajátos viszonya miatt az a fejezet egyébként a jelenlegi helyéhez képest előrébb (az alapelvek után), vagy esetleg hátrébb (az eljárási kérdések tárgyalása elé) is elhelyezhető lett volna. Végül, az ideiglenes intézkedésekről a szankciók közt szólnak szerzők, s nem az eljárási kérdéseknél. E szerkesztési megoldások alátámaszthatók, de vitathatók is egyben.

4. Néhány formai észrevétel

A könyv 10 érdemi fejezetre tagolódik, amelyek közül 8 esetében alfejezetek is vannak. Az érdemi közléseket tartalmazó, jól áttekinthető részek után egy táblázatos összefoglalást is találunk a kötetben szereplő nagyszámú (137) jogesetről. Irodalomjegyzék viszont nincs a könyvben, bár az első, elméleti fejezetben sűrűn hivatkozott szakirodalmi adatok miatt az célszerű lenne, csakúgy mint az, hogy ha a többi fejezethez is kapcsolódnának hivatkozások. (Hiszen számos említett jogeset értelmezését – noha más megközelítésben és gyakran eltérő módszerekkel, de – több, neves európai szakértő is elvégezte már).

A gondolatvezetés egyenes, bár helyenként (a könyv első felében) előfordulnak kisebb ismétlések. Ennek alapja többnyire az idézett ítéletszövegben és a hozzá kapcsolt szerzői értékelésben előforduló párhuzamosság, illetve van olyan jogeset (pl. a nitrát-irányelv belga végrehajtásával kapcsolatos ügy), amelyik több probléma kapcsán is szóba kerül.

Egy-egy gondolatmenetbe ágyazva gyakran olyan sokféle speciális példa, információ jelenik meg, hogy az szükségképpen indítja el az olvasó gondolatait a szerzők által ki nem dolgozott irányokba (különösen a tényállás részleteit illetően). A továbbgondoláshoz, utánajáráshoz a szerzők megadják a szükséges segítséget, hiszen a jogesetekre vonatkozó hivatkozási rendszerük (az ügyszámok, hivatalos lapszámok, bekezdések, cikkelyek megjelölése) igen pontos és részletes.

5. Ajánlás

Összefoglalva, a kötet nem pusztán az EK bírósági jogeseteket mutatja be, de nem is csak a normákban rögzített környezetjogról, és annak gyakorlati érvényesüléséről szól – példákkal bőségesen szemléltetve –, hanem az e kettő közötti mezőt ragadja meg, és tárja elénk. Így ismerhetjük meg a jogkövetés folyamatát és a bírói jogfejlesztő tevékenységet, amely mind a közösségi jogalkotásra, mind a tagállamok ahhoz kapcsolódó sokrétű kötelezettségére kezdettől fogva olyan nagy hatással volt. Hasonló szemlélettel megírt, és a közösségi jog életét ilyen mélységben feltáró munkákra az EK többi (különösen a környezetpolitikához szervesen kapcsolódó agrár-, fogyasztóvédelmi, stb.) szakpolitikája esetében is szükség volna. A Bándi Gyula és kutatócsoportja által készített könyvnek nem csak a környezetjogászok és az EK jogi-intézményi alapjaival foglalkozók, hanem a többi szakpolitikában érintett – elméleti és gyakorló – jogászok polcain is ott a helye.