

A tervszerűség alapelvi jelentősége a környezetvédelemben

BÁNDI GYULA¹

Rövid távú, a gazdasági szempontokat inkább figyelembe vevő vagy hosszú távú, kormányzati ciklusokon átívelő szabályozás. Az Alkotmánybíróság és a fenntartható fejlődés érvényesítése ez utóbbi mellett teszi le a voksot. Ez a szemlélet adja meg a megelőzés és elővigyázatosság elvének gyakorlati alapját. Ezzel lehet megfelelően integrálni a fenntartható fejlődés különböző elemeit a döntéshozatali folyamatokba, és érvényesíteni a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét. A tervek és programok kötik alkotóikat, elfogadásuk jobbra kötelező és megvalósulásuk mutatja, érvényesülnek-e a valóságban. Mindennek okán számonkérhetőek, amire az Európai Unió Bírósága, a hazai Kúria határozatai, sőt az újabban nemzetközi téren megjelenő klímamepek a példák. Mindennek következtében a környezetjog elvei körében betöltött kiemelt szerepük mellett létük, funkciójuk, fontosságuk immár alkotmányos igény, a környezethez, fenntarthatósághoz kapcsolható alapjogok megvalósulásának gyakorlati feltételévé vált, tehát alkotmányos jelentőségre tett szert.

Kulcsszavak: fenntartható fejlődés, jövő nemzedékek védelme, tervszerűség, megelőzés, elővigyázatosság, alapjogok, alkotmányos garanciák, intézményvédelem, integráció

The Importance of the Principle of Design in Environmental Protection

Short-term regulation that takes more account of economic considerations or long-term regulation, overarching subsequent political cycles. The Constitutional Court votes for the latter, when taking sustainable development into consideration. This vision might provide the pragmatic basis of the principles of prevention and precaution. This might integrate the different elements of sustainable development into the decision-making procedures, implement the safeguarding of the interests of future generations. Plans and programs oblige their designers, adopting them is generally compulsory, and their execution proves whether they are implemented in practice. Due to these qualities they are enforceable, as exemplified by the decisions of the CJEU, the Hungarian Curia or the upcoming current climate litigation worldwide. Therefore, along with the dedicated role

1 DSc., tszv. egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar

within the principle of environmental law, their existence, function, importance is a constitutional requirement, a practical precondition of the implementation of fundamental rights, attached to environmental protection or sustainability, accordingly they have a constitutional character.

Keywords: sustainable development, protection of future generations, planning, prevention, precaution, fundamental rights, constitutional guarantees, institutional protection, integration

I.

A környezetvédelemmel kapcsolatos tevékenységekben ugyan akár jelentős szerepe lehet a spontaneitásnak is – gondolhatunk nem egy környezetvédelmi mozgalom sikeres fellépésére, hiszen ezek indították el magát a környezetvédelmi aktivitást is, vagy hozzájárultak annak előbbre viteléhez –, de tartós eredményt csak távlatos gondolkodással, a lépések megtervezésével és mindennek tényleges érvényesítésével lehet elérni. A tervezés elsősorban megköveteli a hosszú távú környezeti stratégia, környezetpolitika kidolgozását, amelyet középtávú, illetve később rövid távú tervekben kell részletezni. A tervezés által átfogott területek kiterjedése is változatos. Amikor a környezetpolitika vagy környezetjog elveit tárgyalják, a jogirodalom a tervszerűséget jobbra nem szerepelteti igazán elvi kérdésként, pláne nem alapjogvédelmi feltételként, sokkal inkább intézményi, eljárási követelményként. Az IUCN (Természetvédelmi Világszövetség) keretein belül 2017-ben kimunkáltak *Global Pact for the Environment*² címmel egy olyan közös jogi szöveget, amely a ma szükségesnek tartott legfontosabb általános szabályokat összegzi, amelyek jó részét alapelveként értelmezhetjük, ahol a tervezés alapvető minőségben ugyan nem szerepel, viszont a fenntartható fejlődés és integráció összekapcsolása során a megvalósítás terepének éppen a terveket tekintint. Mégis a tervezés gyakorlati fontossága – különösen, amit az EU-szabályokon alapuló tervezési követelmények terjedésében manapság láthatunk – kétségkívül megköveteli, hogy ezt valamiképpen elvi szintre, elvi jelentőségre emeljük. A hatályos környezetvédelmi törvény valójában ezt is felismerve, 2009. január 1-jétől külön címet iktatott be, amely a környezetvédelem tervezési rendszeréről szól.

Természetesen a tervezés nem újdonság, már jó ideje része a környezetvédelemmel, majd a fenntartható fejlődéssel összefüggő terület szabályozásának. Az erdőtüretnyel kapcsolatos AB határozat³ erre a történeti távlatra szépen rámutat:

2 Lásd: <https://globalpactenvironment.org/uploads/EN.pdf>

3 14/2020. (VII. 6.) AB határozat.

„[28] Az 1879. évi XXXI. törvénycikk (az első átfogó erdőtörvény) számos olyan erdőterületen vezette be a tarvágás teljes tilalmát, amelyek elsődleges célja a védelmi rendeltetés volt. A törvény nem csupán az állami, de számos magántulajdonú erdőterület esetében is előírta a gazdasági rendszeres üzemterv készítését, amelyet jóváhagyásra a földművelésügyi miniszternek kellett beterjeszteni. Az 1935. évi IV. törvény (miközben bővítette az erdőgazdasági üzemterv készítésére és miniszteri jóváhagyására vonatkozó kötelezettséget) előírta, hogy az erdőtulajdonos az erdőben nem gyakorolhat, nem rendelhet el és nem tűrhet el olyan műveletet, amely az erdő védelmi rendeltetésével ellentétes, követelménnyé tette továbbá az okszerű erdőgazdálkodást, figyelemmel az erdő állapotára és rendeltetésére annak érdekében, hogy az erdő fennmaradása biztosított legyen. Az 1961. évi VII. törvény pedig az általános üzemtervezési kötelezettség mellett kiterjesztette az erdők védelmi és őrzési kötelezettségét.”

A tervezés nélkülözhetetlen mivolta, sőt alapjogvédelmi jelentősége a fenti példa mellett az Alkotmánybíróság elmúlt években született környezeti tárgyú határozataiban rendre és egyre gyakrabban megjelenik. Ez az állítás igazolást nyer abban a markáns gondolatban, amelyik vissza-visszatér az AB hasonló tartalmú határozataiban, mert annak jelentős üzenetértéke van az állami magatartás irányában. Először a természetvédelem, pontosabban a Natura 2000 területekkel kapcsolatos követelményekkel összefüggésben jelenik meg a világos üzenet:

„[19] Ennek az ökoszisztémának egy sajátos, számos területen a többi alrendszerétől elkülönült szeletét képezi a Pannon biogeográfiai régió, melynek megóvásáért, tekintettel arra is, hogy annak 80 százaléka Magyarország területére esik, Magyarország különleges felelősséggel tartozik. A biológiai sokféleség megóvása ugyanakkor hosszú távú, kormányzati ciklusokon is átívelő gondolkodásmódot és szabályozást igényel.”

Majd ennek további megerősítését is olvashatjuk ugyanott:

„[34] Ezen alapvető szintű elvárásoknak a jogalkotó csak akkor tud eleget tenni, ha döntéseinek meghozatala során távlatosan, kormányzati ciklusokon átívelően mérlegel. Ahogy az Alkotmánybíróság is rögzítette a Biológiai Sokféleség Egyezményvel kapcsolatosan a 988/E/2000. AB határozatában: »[a]z Egyezményből – és más, e tárgyú nemzetközi kötelezettségeinkből – fakadó jogalkotási feladatok az érintett életviszonyok sajátosságai miatt hosszabb távú és folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet igényelnek.« (ABH 2003, 1281, 1289).”⁴

4 28/2017. (X. 25.) AB határozat.

Egy másik, időben szinte párhuzamos határozatban⁵ pedig az AB még jobban kifejti ezt a gondolatot:

„[28] A visszalépés tilalma egyaránt vonatkozik a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését. [...] Ahhoz, hogy a visszalépés tilalma maradéktalanul érvényesülhessen, éppen ezért elengedhetetlen egy olyan jogalkotói és jogalkalmazói szemléletmód, mely a rövid távú, gyakran gazdasági szempontú megközelítéssel szemben az érintett életviszonyok sajátosságaiból következő hosszabb távú, gyakran kormányzati ciklusokon is átívelő, folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet érvényesíti. [...] az megfelel az alapvető jogok korlátozásával szemben támasztott szükségességi-arányossági tesztnek [...]”

Ugyanezen határozatban a visszalépés tilalmának további, részletesebben kifejtett értelmezése pedig szükségképpen visz el a jogalkotástól a jogalkalmazás irányába, rámutatva arra, hogy megfelelő elvárások nélkül éppen a lényeg vesz el:

„[29] [...] Amíg azonban a jogalkotónak megvan az a lehetősége, hogy új jogi szabályozás elfogadásával folyamatosan előmozdítsa a környezet és természet védelmét, addig a jogalkalmazónak a fennálló jogszabályi környezet keretein belül kell érvényesítenie a visszalépés tilalmát, részben a hatályos jogi szabályozás betartásával és betartatásával, részben a többféle döntést lehetővé tevő szabályozás esetén a környezeti és természeti szempontok megfelelő (egyebek között a szükségességi-arányossági tesztre is tekintettel levő) figyelembevételével.”

Egyre jobban kirajzolódik az a kép, amelynek központi kérdése az Alaptörvény környezet-/természetvédelemre vonatkozó követelményeivel – ezek elsődlegesen a P) cikk, valamint a XX. és XXI. cikk – kapcsolatos jogértelmezés, felfűzve egy határozati láncra, amelynek kezdete még 1994-re vezet vissza,⁶ és jut el a fentebb hivatkozott Natura 2000 védettséggel kapcsolatos határozatig.⁷ Ez utóbbi határozat ennek az útnak állomásait, illetve következtetéseit röviden összegzi is:

- a visszalépés tilalma (egyre jobban kiterjedő értelmezésben: anyagi jogi, eljárási, sőt szervezeti vonatkozásokban),
- az intézményvédelmi kötelezettség,
- a megelőzés fontossága,
- a tulajdonszabadság korlátozásának szükségessége, illetve a tulajdonjog és más jogok közötti arányok biztosítása,

5 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat.

6 A 28/1994. (V. 20.) AB határozattal.

7 14/2020. (VII. 6.) AB határozat.

- az épített környezet és a területrendezés integrálása,
- az arányosság kiemelése.

Mindezekhez járul már ezen utóbbi határozatban, illetve ezt követően az elmúlt évekből származó más határozatokban új elemként az elővigyázatosság, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelme.

Egy harmadik ügyben (az úgynevezett „kútfúrás” eset⁸) további – az általános alapjogvédelmi vonatkozások mellett már a közvetlenül érvényesítendő jogi vonzato-
kat is felölelő – értelmezési elemek jelennek meg:

„[40] [...] Az egyes stratégiák a közjogi szervezetszabályozó eszközök körébe tartoznak, ennek megfelelően a kibocsátót kötik, ugyanakkor azonban a közép- és hosszú távú tervezés és kiszámítható jogalkotás olyan szakmai kiindulópontjai is egyben, melyek figyelembevételre az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is tekintettel különösen fontos az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített, a nemzet közös örökségének körébe tartozó elemek esetében. Ennek megfelelően ezen szakmai tartalmú stratégiák figyelmen kívül hagyása valamely jogszabály-változás alaptörvény-ellenességének vizsgálata során külön is értékelendő a nemzet közös örökségét érintő, és az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek számára is megőrzendő szabályozási tárgyak esetében.”

Az alapjogvédelmi kapcsolat a hivatkozott határozatok alapján is jól körvonalazható, különösen, ha mindehhez még a jövő nemzedékek jogainak védelme értelmezését is hozzátesszük.⁹ Négy egyszerű, alkotmányos, alapjogi vonatkozású szempontot kiválasztva kívánom illusztrálni, miként is állhat össze ez az elvi kép:

1. *intézményvédelem.* A legrégebben alkalmazott alkotmányossági szempont, az intézményi rend kialakítása és működtetése, a szabályozástól a közigazgatásig, az állami aktivitás leképezése. Az államnak kell körvonalazni azokat a szabályokat, szempontokat, elvárásokat, amelyek a kötelezettek – az Alaptörvény P) cikke szerinti „állam és mindenki” sorából a „mindenki” – magatartását meghatározzák. Az Alkotmánybíróság újabb határozatai szerint: „[30] [...] Miközben a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált, absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény

8 13/2018. (IX. 4.) AB határozat.

9 Erre nézve lásd például Bándi Gyula: Az állam elkötelezettsége a jövő nemzedékek iránt. In Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 1181–1201.

P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön.” A tervezés ennek szerves része, a konkrét, szakmai tartalommal bíró és nem csak magatartási szabályokat általában rögzítő módszer révén. Az intézményvédelem lassan három évtizede a környezethez való jog mint alapjog elsőrendű feltételeként értékelhető.

2. *megelőzés, elővigyázatosság.* A megelőzés a beláthatóság közelebbi, az elővigyázatosság annak távolabbi absztrakciós szintjén helyezkedik el. „[20] A megelőzés elve ezzel szemben a potenciális szennyezés forrásánál, de még a szennyezés bekövetkezését megelőzően történő fellépés kötelezettségét jelenti: annak biztosítását, hogy a környezetet esetlegesen károsító folyamatok ne következzenek be.”¹⁰ Ezzel szemben az elővigyázatosság esetében az immár kikristályosodott AB gyakorlat szerint „a jogalkotó alkotmányos kötelezettsége, hogy a tudomány álláspontja szerint nagy valószínűséggel vagy bizonyosan bekövetkező kockázatokat megfelelő súllyal figyelembe vegye a döntés meghozatala során”, illetve „az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be”.¹¹ És ugyanebben a határozatban emeli ki – a vízvédellemmel kapcsolatban – az AB, hogy a „[59] 8.3. [...] stratégiákat az elővigyázatosság és megelőzés elveiből következően az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti, a nemzet közös örökségébe tartozó elemek védelme szempontjából különös súllyal kell értékelni”. A példákat még sorolhatnánk, de talán ennyi is elegendő, hogy egyértelművé váljon a tervezés alapjogi jelentősége, a lehetőségek, kiváltképpen a kockázatok feltárásában, bekövetkezésük lehetőség szerinti elkerülésében betöltött szerepe. Az alkotmánybírói gyakorlat a megelőzés elvét már jóval korábban, az elővigyázatosság elvét pedig az elmúlt években emelte be az alapjogok védelmi rendszerének feltételei közé, az Alaptörvényben ki nem mondott, de bennefoglalt alkotmányos összetevőként.
3. *fenntartható fejlődés, integráció.* Nem kívánom a fenntartható fejlődés kérdéskörét elemezni, csupán egy utalást tennék annak a jog számára egyszerűen kezelhető manifesztálódási lehetőségére, mégpedig az integrációra. Még a kezdeti értelmezési kísérletek idején emelte ki a neves nemzetközi jogász, Sands:¹² „A fenntartható fejlődés koncepciójának központi eleme a környezeti szempontok gazdasági és társadalmi fejlődésbe történő integrálásának kötelezettsége [...] A fenntartható fejlődés ezen aspektusa talán a legjogiasabb: ennek formális alkalmazása megköveteli a megfelelő környezeti információ begyűjtését és terjesztését, a megfelelő környezeti hatásvizsgálatok lefolytatását [...]” Az integrációt így akár az elv egyik szinonimájaként

10 13/2018. (IX. 4.) AB határozat.

11 13/2018. (IX. 4.) AB határozat.

12 Philippe Sands: The “Greening” of International Law: Emerging Principles and Rules. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 1. (1994), 2. 302–303.

értelmezhetjük, hiszen az integráció azt a folyamatot jelenti, amely során a környezeti értékek védelmének szempontrendszer helyet kap a környezetvédelmi érdekű döntéshozatalban. Ennek megvalósulásához a legjobb, ha az integrációt ilyen eljárási folyamatként értelmezzük. Az integráció ugyan jogi követelményt jelenthet a környezeti vagy más szempontok érvényesítésére, de ez addig kötelezettség, amíg a beillesztés, beépítés, figyelembevétel, integrálódás folyamata tart. Márpedig mindehhez kiváló segítséget ad a tervezés. Erre utal az Alkotmánybíróság is az erdők kapcsán:¹³ „[23] [...] A kötelezettségek különösen az államot, az erdőtulajdonosokat és az erdővel rendelkezni jogosultakat érintik azáltal, hogy a tulajdonnal való rendelkezés, illetőleg az erdőgazdálkodás teljes és feltétlen szabadsága helyébe a felelős, fenntartható gazdálkodást megvalósító, a jövő nemzedékek érdekeit is figyelembe vevő erdőhasználat követelménye lép.” És ezért hivatkozik az AB ugyanebben a határozatában egyebek között a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács a természeti örökségünk védelméről és a természeti erőforrások fenntartható használatáról szóló Cselekvési terv javaslatára ([32] 1.5.). De ez csak egy példa a számos lehetséges példa közül. A lényeg az eltérő érdekek összehangolása, mégpedig távlatosan.

4. *jövő nemzedékek védelme.* A fenntartható fejlődés fent már érintett elvének elsődleges összetevője a jövő nemzedékek jogvédelme, amely a legegyszerűbb értelmezése szerint a jelen nemzedékek kötelezettségeinek meghatározásával, a jelen nemzedékek jogi keretek között tételezett önkorlátozásával közelíthető meg legjobban. Ez a fenti két ponthoz is szorosan kapcsolódva kétséget kizáró módon a hosszú távú gondolkodást, a távlatos nézetet, a kockázatok csökkentését és így a negatív következmények lehetőség szerinti elkerülését – de legalább mérséklését – jelenti, vagyis a megfontolt, a következményekkel számoló, azokra reagáló, tervezett cselekvéseket. Így a jövő nemzedékek védelmének immáron az Alaptörvényben is kimondottan – mégpedig azon belül nem is egy ponton megjelenő – alkotmányos kötelezettsége sem vonatkoztatható el a tervezés kiemelt szerepétől. Erre nézve egy jellemző gondolat az Alkotmánybíróság „kútforrásos” határozatából¹⁴ egy jellemző idézet: „[15] [...] A nemzet közös örökségébe tartozó vagyontárgyakkal való felelős gazdálkodás egyik Alaptörvényben nevesített célja, nevezetesen a jövő nemzedékek szükségleteinek meghatározása nem politikai kérdés, azt mindenkor tudományos igénnyel lehet és kell meghatározni, az elővigyázatosság és megelőzés elvének érvényesülésére is figyelemmel.” Nem lehet kétséges, hogy e követelményeknek csak körültekintő, távlatokat felölelő tervezéssel lehet megfelelni.

13 14/2020. (VII. 6.) AB határozat.

14 13/2018. (IX. 4.) AB határozat.

A tervezés egyben a *fokozatosság és kiszámíthatóság* gondolatait is magában foglalja. A környezet védelmét célzó intézkedéseket az esetek többségében előre tervezetten és előre jelzett ütemezésben kell megvalósítani. Erre különösen akkor van szükség, ha az elvárások megfelelően igényesek. Az ilyen értelmű fokozatosság teszi kiszámíthatóvá és tervezhetővé a környezethasználók intézkedéseit is, valamint segíti a közigazgatás működését.

II.

A tervezéssel kapcsolatos elvárások további megvilágítását legjobb némi általános bemutatással kezdeni. A tervezés folyamata – bármilyen tervről is legyen szó – több egyszerű lépésből áll, amelyek közül a legalapvetőbbek a következők:

- az adott környezeti állapotról és a kapcsolódó feltételekről (például költségigény) szerzett reális információ összegyűjtése és elemzése, a megalapozott tervezés előfeltételeként;
- a célok kitűzése, amelyek a környezet célállapotának felvázolásától egyes konkrét feladatok megvalósításáig terjedhetnek;
- a kitűzött célok eléréséhez elengedhetetlen eszközök, intézmények, jogi és igazgatási keretek, pénzügyi, költségvetési igények megfogalmazása;
- a visszacsatolás, ellenőrzés lehetőségének beépítése a tervezés folyamatába, az esetleg szükségessé váló korrekció igényével.

Mindez kitűnően szemléltethető az EU 2030-ig szóló – most elfogadott – nyolcadik környezeti akcióprogramjával,¹⁵ amelynek preambuluma hosszan értekezik az információs alapokról – kiváltképpen 3–5., illetve 14–16. pontjaiban –, majd 2. cikkében körvonalazza a célkitűzések alapvető prioritásait (a tervezet hat kiemelt célkitűzést jelöl), majd 3. cikkében részletesen fejtegeti a mindehhez elsősorban szükséges feltételeket, illetve 4. cikkében mindennek monitoringját mutatja be, végül pedig 5. cikkében az ennek nyomán előírányzott ellenőrző értékelést.

Hasonlóképpen rendelkezik a hazai környezetvédelmi törvény (1995. évi LIII. törvény – Kvt.), amelyik 48/B. § (2) bekezdésében összegzi az alapelemeket – igaz, hogy e bekezdésben ugyan az átfogó környezetvédelmi terv tartalmaként, de valójában ezen túlmutató iránymutatásként:

- a) a környezeti elemek állapotának bemutatása és a helyzetértékelés,
- b) az elérni kívánt környezetvédelmi célok, valamint környezeti célállapotok,
- c) a célok és célállapotok elérése érdekében teendő főbb intézkedések, valamint azok megvalósításának ütemezése,
- d) a megvalósításának szabályozási, ellenőrzési, értékelési eszközei.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/591 határozata (2022. április 6.) a 2030-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról.

Egy külön alpont a költségekről is szól, de ezek értelemszerűen valójában a c) alponttal együtt értelmezhetők igazán.

A tervezési tartalmú jogintézmények fontosságát a bírói gyakorlatot tárgyaló szerzők mindig is fontosnak tartották, sőt az uniós jogban esetenként elméleti síkon is indokoltabbnak, mint az egyedi igazgatási eszközöket, hiszen a jogharmonizációs elvárások e téren egyszerűbben érvényesíthetők. Somsen kiemelte,¹⁶ hogy

„[a] jogesetek egy fontos kategóriája arra vonatkozik, amikor a környezetjavítási programokat elmulasztják megalkotni vagy erről tájékoztatást adni. Ezen programok, amelyek számos környezetvédelmi irányelv fontos részei, lehetőséget adnak arra, hogy a központilag kidolgozott és nagyjából kialakított környezeti célokat intézményesítsék oly módon, hogy a nemzeti és helyi környezeti feltételeket is figyelembe veszik. Ezek inkább költséghatékony megoldások, mint központi európai szinten határértékek vagy minőségi értékek elfogadása, amelyek nem képesek az ilyen feltételeket számításba venni, és amelyek természetüknél fogva vagy kevesebb, vagy túlzottan sok kérdést foglalnak magukba.”

A tervezési jellegű szabályokon belül megkülönböztethetjük:

- a stratégiai és politikai megfontolásokat,
- a tervek és/vagy programok készítésének követelményét, valamint
- a magatartási kódexeket

aszerint, hogy a jogalkotó milyen jogi formát, gyakorlati jelentőséget lát ezen intézményekben.

Mindezt további részletekkel kibővítve a Kvt. korábbi módosításaiban egyebek között azt is fontosnak tartotta, hogy meghatározza a környezetvédelem tervezési rendszerének alapjait, amelyek az eredeti törvényszövegben nem szerepeltek. A terveknek három csoportját különbözteti meg a 48/A. § (1) bekezdése:

- a környezettel, annak védelmével, illetve a környezetet veszélyeztető tényezőkkel kapcsolatos általános tervet (átfogó környezetvédelmi terv), amelyen belül a 48/B. § szerint meg kell különböztetni
 - az országos környezetvédelmi programot (Nemzeti Környezetvédelmi Program),
 - a területi regionális,
 - a megyei, illetve
 - a települési környezetvédelmi programokat;
- az egyes környezeti elemekkel, azok védelmével, illetve a környezeti elemeket veszélyeztető egyes tényezőkkel kapcsolatos részletes tervet (tematikus környezetvédelmi terv) és
- egyedi környezeti adottsággal, problémával foglalkozó tervet (egyedi környezetvédelmi terv) kell készíteni.

16 Han Somsen: Discretion in European Community Environmental Law: An Analysis of ECJ Case Law. *Common Market Law Review*, 40. (2003), 6. 1413–1453.

Világosan látható, hogy az előző bekezdésben jelzett általános kereteken belül a stratégiai és politikai megfontolásoknak különösképpen a Nemzeti Környezetvédelmi Program felel meg, míg a többi az ennél részletesebb terv/program kategóriájába tartozik. A törvény ugyanakkor nem részletezi a további tervezési feladatokat, a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégiától¹⁷ kezdve a még mindig megújításra váró Nemzeti Biodiverzitási Stratégiáig,¹⁸ nem megfelelően a számos – az integráció követelményének megfelelően fenntartható fejlődési érdekkörbe sorolható – stratégiáról sem, mint a 2030-ig szóló, azóta megújult¹⁹ Nemzeti Energiastratégia²⁰ stb.

Számos EU-s és ennek következtében természetesen hazai szabály tartalmaz követelményként stratégiai és politikai megfontolásokat. Erre általában a keretszabályozás esetében, illetve akkor kerül sor, amikor az alapvető célok között szerepel a stratégia kialakítása. A stratégia vagy politika kialakítása a távlati, tehát majd a későbbiekben közvetlen megvalósítást igénylő célok meghatározását jelenti, amelyeket egyebek között a már konkréttervek bontanak le. A megelőzési eszközök sajátos általános kereteit jelenti ennek megfelelően az egyre nagyobb fontosságra szert tevő tervek és programok kialakítása, illetve ezek a jogi elvárások alapjait adó megjelenítése. Ezen általános elvárás is kötelező önmagában, mégpedig magára a szabályozóra vagy a hatáskörrel rendelkező hatóságra, vagy ezek közbenjöttével pedig a szabályozott közösségre. A tervek és programok minimális tartalma, struktúrája általában szintén megjelenik a szabályozásban.

A stratégiák, tervek alkotásának szemmel láthatóan új korszakába lépett jó húsz évvel ezelőtt az unió is az egyes átfogó keretszabályok megalkotásával. A legismertebb ilyen keret a közösség vízügyi politikájára vonatkozik.²¹ Noha a vízgazdálkodás-vízvédelem részletesebb szabályaira visszatérünk, már most is elmondható, hogy az irányelv általános célja a vízvédelmi politika fejlesztése a nagyobb fenntarthatóság és nagyobb integráció elérése, valamint a jogi szabályozás koherenciájának megteremtése irányában, a költséghatékonyság és a környezeti hatékonyság együttes figyelembevételével. A keretirányelv tartalmaz több, a víz szennyezésével szembeni fellépésre irányuló stratégiát, amelyek közül legtöbbet a Tanács fogad el. E stratégiák valójában sajátos ellenőrzési intézkedések azon szennyezések ellen, amelyek elfogadhatatlan kockázatot eredményeznek a környezetre. A fenti stratégiákhoz kapcsolódóan a vízügyi politikáról szóló irányelv a célok megvalósításának összességét fogja át a vízgyűjtőterületi (folyómedence) menedzsmenttervben. Ebben a tervben a tagállamok vagy egyenként, vagy pedig a vízgyűjtőterület által megkívánt együttműködésben intézkedési programokat hoznak létre és működtetnek. A vízgyűjtőterületi tervezés során az ilyen átfogó terveket ki lehet egészíteni részletesebb programokkal és tervekkel,

17 Amelyet a 18/2013. (III. 28.) OGY határozat fogadott el.

18 28/2015. (VI. 17.) OGY határozat.

19 Lásd: www.enhat.mekkh.hu/strategiak

20 77/2011. (X. 14.) OGY határozat.

21 Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60. sz. irányelve (2000. október 23.) a közösségi vízügyi politika kereteiről.

amelyek a vízgyűjtő kisebb régióira, szektorpolitikára, egyes témákra, egyes víztípusokra vonatkoznak, vagy kifejezetten a vízgazdálkodással foglalkoznak.

A fenti, akár több országot is érintő tervezési feladatok mellett a tervekészítési kötelezettségek másodikként említett, tehát középtávú, részletesebb lehetőségét példázza a veszélyes ipari tevékenységekkel kapcsolatos jelentős baleseti kockázat szabályozása, amelyet jelenleg a 2012/18/EU irányelv szabályoz, és amely a környezethasználóra telepít tervezési kötelezettségeket. Az üzemeltetőnek nem csupán az általános elvárásokkal és a biztonsági jelentés készítésének kötelezettségével kell számolnia, hanem belső vészhelyzeti tervet is kell készítenie a későbbiekben részletezettek szerint.

Harmadikként említettük a magatartási kódexet, amely az előzőeknél ritkábban fordul elő, ahol a jogszabályok önmaguk nem tartalmazzak közvetlen előírásokat, hanem azokat az általuk létrehozni előírt magatartási kódexek tartalmára bízzák. Ezek alapvető tartalmi követelményeit, előírásait az alapul szolgáló jogszabály mellékletei tartalmazzák. Alábbi példánk egyben az általános szabályok – stratégiák és kódexek – egymásra épülésének szükségességét is példázza. A mezőgazdasági forrásból származó nitrátkibocsátásról szóló irányelv²² azon a felismerésen alapul, hogy szükség van az olyan mezőgazdasági módszerek kialakítására, erősítésére, amelyek jótékony környezeti hatásokkal járnak, különösen pedig az elszórt (diffúz) forrásból származó, különböző mezőgazdasági anyagok által okozott édesvíz- és tengervízzennyezés csökkentésére. A nitrátok által okozott vízzennyezés az olyan mezőgazdasági gyakorlatból származik, mint amilyen a műtrágya és a szerves trágya túlzott mértékű használata. A tagállamok elsődleges feladata e téren, hogy a nitrát által elsődlegesen veszélyeztetett területeket kijelöljék, majd ezt követően akcióprogramot alakítsanak ki. Ennek során figyelembe kell venniük minden rendelkezésre álló, mezőgazdasági és más forrásból származó nitrogénre vonatkozó tudományos és gyakorlati adatot, valamint az érintett régiók környezeti feltételeit. Mindezekre alapulva a mezőgazdaságban érintettek maguk kidolgozzák a kibocsátások csökkentését meghatározó magatartási kódexeket. A kódex kialakítása tehát együttes cselekvés terméke, és egyben az önszabályozás jellemző eszköze is. A kódex nem jogszabály, hanem általános iránymutatásokat, elvárásokat tartalmaz oly módon, hogy azokat a termelők önkéntesen kövessék.

III.

A tervek és programok önmagukban ugyan tartalmukat illetően nem kötelező jogszabályi előírások, mégis az azokat megteremtő jogszabályi kötelezettség révén elkészítésük valós jogi követelmény, megvalósításuk pedig a jogérvényesítést szolgáló közigazgatási vagy hatósági feladat. A tervek és programok tehát annyiban mindenképpen kötelezőek, hogy el kell azokat készíteni – ez a minimális követelmény.

22 A Tanács 91/676/EEC (1991. december 12.) irányelve a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről.

Emellett természetesen a már elkészült tervek megvalósulásra várnak, és ez lesz a jogi követelmények másik iránya. Mindezt az EU bírósági gyakorlata kiválóan magyarázza, annál is inkább, mert a mára olyannyira széles körben alkalmazott stratégiai, politikai vagy tervezési követelmények forrása nagy részben az európai jogban keresendő.

Alapvető probléma, hogy a tagállamok hajlamosak elfeledkezni e feladatukról, így elmarad a tervekészítés, illetve arról kívánják a tagállamok meggyőzni a Bizottságot, hogy egy másik – általánosabb, átfogóbb – terv magába foglalja a speciálisan témaorientált tervet is.²³

„26. A Spanyol Királyság másodlagosan úgy érvel, hogy kidolgozta a Ria de Vigo szennyezése csökkentésének globális programját, és a szennyezés fokozatos csökkentésére irányuló intézkedések programját is meghatározta. Így a spanyol hatóságok a 79/923 irányelv 5. cikkének megfelelően jártak el. [...]

28. [...] a 79/923 irányelv arra kötelezi a tagállamokat, hogy egyedi programokat alakítsanak ki a mézhéjú állatok vizei szennyezésének csökkentésére.

29. Mivel a Spanyol Királyság által érvként említett szennyezéscsökkentő programok nem egyedi, a mézhéjú állatok vizei szennyezésének csökkentésére irányuló programok, a kötelezettségszegés megállapításának helye van.”

A vízvédelem területe szép számmal szolgáltat példát a tervekkel, programokkal kapcsolatos követelményekre, illetve – sajnálatos módon – a követelmények nem megfelelő teljesítésére. Lévéen a vízvédelem ilyen irányú kötelezettségei több mint három évtizedes múltra tekintenek vissza, a tapasztalatok világosan érzékeltetik, hogy a tervek, noha általános rendelkezésként hivatkozunk rájuk, számos konkrét előírást kell tartalmazzanak, amely az államokra nézve kötelezettségekkel is jár:²⁴

„57. [...] kötelezettségek arra vonatkoznak, hogy a tagállamok egyebek között alkossanak programokat, amelyek a vizekkel kapcsolatos minőségi célokat is tartalmazzák, és amelyek megkívánják, hogy minden II. listás szennyezőanyag bebocsátása előzetes engedélyen alapuljon, amelyben a kibocsátási értékeket a minőségi célkitűzések alapján állapítják meg (Bizottság kontra Németország, fentebb idézve, 28. bekezdés.)

58. A Bíróság ugyancsak megállapította, hogy az irányelv 7. cikke alapján elfogadott programoknak sajátosnak kell lenniük és hogy a szennyezés csökkentésének célja, amelyet az általános tisztítási programok tartalmaznak nem feltétlenül felel meg az irányelv szerinti sajátos céloknak. [...]

60. Következésképpen, sem a tagállam által elfogadott általános szabályok, sem az ad hoc megoldások nem fektetnek le minőségi célkitűzéseket az adott vízforrásra vagy víztestre, és így nem minősülnek programnak [...]”

23 C-26/04. sz. ügy, a Bizottság kontra Spanyol Királyság 2005. december 15.

24 C-130/01. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2003. június 12.

A tervek láthatóan olyan egységes keretek, amelyek összefüggő rendszert alkotnak, ami szükséges ahhoz, hogy ez a követelmény ténylegesen megvalósuljon. Ebből adódóan tipikusan ismétlődő kérdés, vajon az esetleges, a kérdéses tagállam által megoly megfelelőnek is tartott alternatív megoldások, illetve netán maga az esetleges jó vízminőségi állapot, mentesíthetnek-e a programkészítés kötelezettsége alól. Milyen értelemben kell tehát eredményt elérni, amikor a terv megvalósulására gondolunk? Az uniós jog követelményei ugyanis egyaránt tartalmazzák a kívánt eredmény, tehát a megfelelő vízminőségi állapot elérésének szándékát, illetve elvárják a kérdéses jogintézmény érvényesülését is. Azt, hogy ez utóbbi miért és mennyire fontos, miért nem minősíthető valamiféle *l'art pour l'art* elvárásnak, az alábbi jogeset²⁵ is jól tükrözi.

„42. [...] az a tény, hogy az irányelv által kitűzött célt el lehet érni a vízminőség javítása révén, nem mentesíti a német kormányt az irányelv 7. cikkének megfelelő intézkedések elfogadásának kötelezettsége alól. [...]

58. Következésképpen, sem a tagállam által elfogadott általános szabályok, sem az ad hoc megoldások nem fektetnek le minőségi célkitűzéseket az adott vízfelületre vagy víztestre, és így nem minősülnek programnak a 76/464. sz. irányelv 7. cikke értelmében, még akkor sem, ha a vizek védelmére vonatkozó követelmények széles körét fogadják el.”

Az ítéletből világosan kitűnik az is, mi az irányelvben foglalt programkészítési kötelezettség elsődleges célja, és miért lényegi kérdés a hosszú távú gondolkodás, ami az ilyen feladat alapvető, belső eleme.

„59. Ami a német kormány érveit illeti, amelyek szerint, ha nincs vízszennyezés, akkor nincs szükség arra sem, hogy vízminőségi célokat tűzzenek ki, meg kell jegyezni, hogy az irányelv 7. cikke első bekezdésében meghatározott programok célja a vízszennyezés csökkentése. Az irányelv 1. cikk (2) bekezdés e) pontja értelmében »a szennyezés« jelentése »az ember által közvetve vagy közvetlenül anyagok vagy energiák bejuttatása a vízi környezetbe, amelynek az eredményeképpen az emberi egészség veszélybe kerülhet, az élő természeti erőforrások és a vízi ökoszisztémák károsodhatnak, károsodhatnak a vízzel kapcsolatos szolgáltatások, illetve a víz más jogszerű használata«. A programok elkészítésének követelménye kiterjed az olyan vizekre, amelyeket az ilyen bejuttatás, bebocsátás érint. 60. [...] akár egyetlen anyag bejuttatása kétségkívül, előbb vagy utóbb, az így érintett vízi környezet szennyezéséhez vezet.”

A tervek ugyanakkor távolról sem jelentik azt, hogy azok valamiféle távoli, általánosan megfogalmazott elképzelések lennének, amint ez az eddigi más ügyekből is egyértelműen kitűnt. Jellemző példa volt egy hulladékártalmatlanító létesítmény elhelyezésével

25 C-184/97. sz. ügy, Bizottság kontra Németország, 1999. november 11.

kapcsolatos engedélyezési eljárás, amely okot adott arra, hogy a tervek meghatározó jelentőségét és adott esetben konkrétságát az Európai Bíróság hangsúlyozza.²⁶

„35. [...] az irányelv 7. cikkét úgy kell értelmezni, mint amelyik azt jelenti, hogy a management tervnek vagy terveknek, amelyeket a tagállam illetékes hatóságai el kell fogadjanak, ezen rendelkezés értelmében tartalmazniuk kell akár a földrajzi térképet, pontosan megjelölve a hulladékártalmatlanító pontos elhelyezkedését vagy olyan elhelyezési kritériumokat, amelyek megfelelően pontosak ahhoz, hogy lehetővé tegyék azon hatóság számára, amely az irányelv 9. cikke alapján engedélyezési jogkörrel rendelkezik, hogy eldönthesse, vajon a kérdéses helyszín vagy létesítmény beleillik-e a kérdéses, a terv által meghatározott management keretek közé.”

A terveknek határozott és fontos céljaik vannak, lényegi szerepet töltenek be úgy a közösségi jogalkotásban, mint a környezetvédelmi szabályozásban általában:

„39. Egyértelmű, hogy a hulladékgazdálkodási terv készítésének kötelezettsége a 75/442. irányelv 7. cikk (1) bekezdése értelmében olyan kötelezettség, amely eredményt vár el. Ezt nem lehet teljesíteni a tervkészítés irányába tett lépésekkel vagy a tervek előkészítésére tett intézkedésekkel, vagy egy olyan megfelelő szabályozási keret elfogadásával, amely ezen célok irányába hat. [...]

44. [...] Ezen célok között főhelyen szerepel az emberi egészség és a környezet védelme, amely a Közösség hulladékos szabályozásának lényege. Ez az oka annak, hogy – a bírói gyakorlat szerint – a hulladékgazdálkodási tervek elkészítésének hiányát súlyosnak kell tekinteni [...].”

A tervezési követelményeknek lényeges szerepük van az ember és környezete védelmében és e kötelezettséget akár közvetlenül hatályosulóként is fel lehet fogni, amelyet így akár egy – egészségi állapotáért aggódó – állampolgár is elvárhat államától – már ha az adott állam jogállami berendezkedése lehetővé teszi számára, hogy a közigazgatás mulasztása esetén is jogorvoslatot keressen a bíróságon. A kérdéses eset – Janecek-ügy²⁷ – tanulsága:

„35. E rendelkezés azt az egyértelmű kötelezettséget írja elő a tagállamok számára, hogy mind a határértékek túllépésének veszélye esetén, mind pedig a riasztási küszöbértékek túllépésének veszélye esetén cselekvési terveket dolgoz-

26 Egyesített ügyek: C-53/02. és C-217/02., előzetes döntéshozatali eljárás, amit a Conseil d'État (Belgium) kezdeményezett a Commune de Braine-le-Château (C-53/02.), illetve Michel Tillieut és mások által (C-217/02.) a Vallon Régió ellen indított ügyben.

27 C 237/07. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amelyet a Bundesverwaltungsgericht (Németország) terjesztett elő az előtte Dieter Janecek és a Freistaat Bayern között folyamatban lévő eljárásban, 2008. július 25.

zanak ki. [...] Mindaz, amit az irányelv a határértékekkel kapcsolatban kimond, még inkább érvényes a riasztási küszöbértékekre, amelyek vonatkozásában ugyanezen irányelv 2. cikke – amely az irányelvben használt fogalmak meghatározásait tartalmazza – másfelől előírja, hogy »a tagállamoknak azonnal lépéseket kell tenniük az ezen irányelvben meghatározottak szerint«.

42. Ezért az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 96/62 irányelv 7. cikkének (3) bekezdését akként kell értelmezni, hogy a határértékek vagy a riasztási küszöbértékek túllépésének veszélye esetén az ezzel közvetlenül érintett személyek számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy az illetékes nemzeti hatóságoknál elérjék a cselekvési terv kidolgozását, még akkor is, ha e személyek a nemzeti jogszabályok értelmében egyéb cselekvési eszközökkel is rendelkeznek annak érdekében, hogy e hatóságoknál elérjék a légszennyezés elleni küzdelmet szolgáló intézkedések meghozatalát.”

Azt azonban nem várhatja el sem az állampolgár, sem a bíróság nem írhatja elő, hogy a terv pontosan mit tartalmazzon:

„47. [...] a tagállamokat csak az a kötelezettség terheli a nemzeti bíróság ellenőrzése alatt, hogy a cselekvési terv keretében és rövid távon olyan intézkedéseket hozzanak, amelyek alkalmasak arra, hogy minimálisra csökkentsék a határértékek és a riasztási küszöbértékek túllépésének veszélyét, valamint hogy biztosítsák az e határértékek vagy küszöbértékek alatti szint fokozatos elérését, figyelembe véve a ténybeli körülményeket és valamennyi fennálló érdeket.”

A tervkészítés – kikényszeríthető – jogi követelményként való értelmezése természetesen más esetekben is megjelenik.²⁸

„36. A 91/676 irányelv 1. cikkéből következik, hogy az irányelv célja a mezőgazdasági forrásokból származó nitrátok által okozott vagy indukált vízszennyezés csökkentése, és a további ilyen vízszennyezés megelőzése. Ennek érdekében ezen irányelv 5. cikke akként rendelkezik, hogy a tagállamok az e cikk által meghatározott feltételek között cselekvési programokat dolgoznak ki, és – ahol azt szükségesnek tartják – járulékos intézkedéseket vagy megerősített cselekvéseket biztosítanak. [...]

73. [...] az olyan természetes és jogi személyek számára, mint az alapeljárás felperesei, biztosítani kell annak lehetőségét, hogy az illetékes nemzeti hatóságoknál követeljék egy már létező cselekvési program módosítását vagy az ezen irányelv

28 C-197/18. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amelyet a Verwaltungsgericht Wien (bécsi közigazgatási bíróság, Ausztria) terjesztett elő a Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland és tsai által indított, a Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, korábban Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft részvételével folyamatban lévő eljárásban, 2019. október 3.

5. cikkének (5) bekezdése szerinti járulékos intézkedések vagy megerősített cselekvések meghozatalát, amennyiben ezen intézkedések hiányában az említett irányelv 5. cikkének (6) bekezdése szerinti egy vagy több mérési ponton a felszín alatti vizek nitrátkoncentrációja meghaladja vagy meghaladhatja az 50 mg/l-t.”

Szorosan kapcsolódik a tervkészítéshez a stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) intézménye,²⁹ amely a tervezés előtti fázisban a potenciális környezeti következmények feltárását irányozza elő. Ilyen vizsgálatot kell készíteni egyebek között a különleges természetmegőrzési területek kijelölése vagy az azokat érintő más célú tervek elkészítése előtt, és ennek hiánya komoly következményekkel járhat, és jogellenes helyzetet eredményez, mint az adott ügyben³⁰ történt.

„35. Előjáróban emlékeztetni kell arra egyrészt, hogy az SKV-irányelv (4) preambulumbekezdése értelmében a környezeti vizsgálat fontos eszköz a környezeti szempontok beillesztésére bizonyos tervek és programok előkészítésébe és elfogadásába. E tekintetben – ezen irányelv 1. cikke értelmében – az irányelvnek az a célja, hogy a környezet magas szintű védelmét biztosítsa, és hogy hozzájáruljon a környezeti szempontok beillesztéséhez a tervek és programok kidolgozásába és elfogadásába a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében, annak biztosításával, hogy ennek az irányelvnek megfelelően, környezeti vizsgálatot végezzenek egyes, a környezetre valószínűleg jelentős hatással járó tervek és programok vonatkozásában. [...]

47. E rendelkezés értelmében figyelembe véve az adott természeti terület megőrzésével kapcsolatos célkitűzéseket, megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy projekt hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más terv vagy projekt részeként valószínűleg jelentős hatással lesz arra. [...]

61. A Bíróság e tekintetben megállapította, hogy a »tervek és programok« fogalma valamennyi olyan aktusra vonatkozik, amely – ellenőrzési szabályok és eljárások meghatározásával – kritériumok és módozatok jelentős összességét állapítja meg egy vagy több olyan projekt engedélyezése és megvalósítása tekintetében, amelyek jelentős hatást gyakorolhatnak a környezetre [...].”

A tervezés fontosságát hangsúlyozó magyar alkotmányos jogértelmezésről az I. pontban már volt szó, azokat tehát nem ismételjük meg. Ellenben szót kell ejteni arról,

29 Az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK irányelve (2001. június 27.) bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról.

30 C-43/18. sz. ügy, előzetes döntéshozatal, amelyet a Conseil d'État (államtanács, Belgium) terjesztett elő a Compagnie d'entreprises CFE SA és a Région de Bruxelles-Capitale között folyamatban lévő eljárásban, 2019. június 12.

hogyan ezek a gondolatok köszönnek vissza a Kúria döntésében³¹ az önkormányzati tervezés kötelezettségét kiemelve, hivatkozva arra, hogy a tervek a későbbi egyedi döntések kereteit adják meg:

„[21] A Kvt. 27. §-a szerint a természetes és épített környezet összehangolt védelme érdekében a területfejlesztési koncepciókban, a területrendezési és településrendezési tervek elkészítése során a bennük foglalt elképzelések várható környezeti hatásait is fel kell tárni és értékelni – a Kvt. 43–44. §-aira is figyelemmel –, továbbá a szükséges környezetvédelmi intézkedéseket környezetvédelmi fejezetben vagy önálló környezetvédelmi tervben, illetve programban kell rögzíteni. Ezek tartalmi követelményeit a Kvt., valamint külön jogszabályok állapítják meg.

[22] A Kvt. 46. § (1) bekezdésének *b*) pontja értelmében a települési önkormányzat a környezet védelme érdekében önálló települési környezetvédelmi programot dolgoz ki a Kvt. 48/E. §-ban foglaltak szerint, amelyet képviselő-testülete (közgyűlése) hagy jóvá. [...]

[34] A fentiekre tekintettel a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy jelen ügyben az erre irányuló törvényi kötelezettség, továbbá az indítványozó többszöri törvényességi felhívása ellenére sem alkotta meg a Képviselő-testület a környezetvédelmi programról szóló határozatát, amely a kifejtettek szerint kötelező jogalkotási feladata lett volna. [...]

[37] A település a környezetvédelmi programja normatív határozat, melynek megalkotása minden önálló település önkormányzatának törvényen alapuló kötelezettsége.”

A tervezés nélkülözhetetlen mivoltára és számonkérhetőségére egyre több ügynevezett „klímaper” figyelmeztet, elsősorban Európában. Az elsők között említhető az Urgenda-eset (Urgenda Alapítvány kontra holland állam),³² amelyben 2015. június 24-én a felperes – 900 további egyéni felperes nevében – keresetet nyújtott be a Hágai Körzeti Bíróságon arra hivatkozással, hogy a holland klímapolitika elégtelen és így jogellenes. A bíróság megállapította az állam gondossági kötelezettségére hivatkozással a minimális kibocsátási értékek elérésének szükségességét, függetlenül attól az ellenérvtől, hogy a klímaváltozás elleni fellépés, hatásainak mérséklése nem egy állam erőfeszítéseinek kérdése. 2019. december 20-án a holland Legfelsőbb Bíróság fenntartotta az ítélet hatályát. Az ítélet szerint az állam halogatása, amely 2030-ra kívánja kitolni az erőteljesebb lépéseket, kumulatív hatásokat indukálhat, miközben a korábbi csökkentés a kumulált kibocsátások hatékonyabb csökkenését eredményezi. „A méltányosság elve szerint a politika nem abból kell kiinduljon, mi az, ami a jelen nemzedékek számára ma előnyös, hanem abból is, mit jelent majd ez a jövő nemzedékek számára, oly módon, hogy nem terheljük kizárólag és aránytalanul a jövő nemzedékekre a klímaváltozás káros hatásait” – írta az ítélet. Az ügyben kiemelt hivatkozási

31 Köm.5026/2021/8., Balatonakarattya Község Önkormányzata jogalkotási mulasztása tárgyában.

32 Lásd: www.urgenda.nl/en/themes/climate-case/

alapként szerepelt az Európai Emberi Jogi Konvenció 2. és 8. cikke, amelyek közvetett jogalapot adnak az Emberi Jogok Európai Bírósága környezetvédelmi természetű jogértelmezésére.³³

Végezetül hazai példáink sorában hivatkozom az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyetteseként egyebek között állásfoglalásokban és figyelemfelhívásokban megmutatkozó munkánkra, amelynek keretében közvetve vagy közvetlenül számos esetben jelenik meg a tervezés fontossága, illetve annak alapjogi jelentősége. Ezek közül itt csak egy példát hoznék fel, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásokkal kapcsolatos elvi állásfoglalást,³⁴ amely kiemeli:

„9.1. A hulladékgazdálkodás területén csakúgy, mint a környezetvédelem más területein is kiemelt fontossággal bírnak a tervek. A tervszerűség a környezetjog egyik alapelve, hiszen a környezetvédelem területén tartós eredményt csak hosszú távú gondolkodással, valamint a lépések alapos megtervezésével lehet elérni. A stratégiákban már a jogalkotó által is leszögezett és szakmai konszenzussal tételezett célok tételes végrehajtása a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét is szolgálja, mivel biztosítja, hogy a jövőre tekintettel megszülető távlatos szakmai programok a mindennapi jogalkalmazásban megfelelően érvényesülnek. A tervezés megköveteli a hosszú távú környezeti stratégia, környezetpolitika kidolgozását, amelyet elsősorban középtávú, illetve rövidtávú tervekben kell részletezni. [...]

A hulladék kérdésével hazánkban is több stratégia, terv foglalkozik, amely célul tételezi a körforgásos gazdaság megvalósítását hazánkban is. E helyütt külön kiemelés érdemel ezek közül az Irinyi Terv, az Innovatív Iparfejlesztés Irányainak Meghatározásáról célkitűzése, amely a körforgásos gazdaság modelljét kívánja hazánkban is megvalósítani. A Tervben leírtak szerint a körforgásos termelési rendszerek a biológiai rendszerekhez hasonlatosak. E rendszerekben jellemzően nem keletkezik hulladék, hanem az hasznosul, ezzel is hozzájárulva erőforrás- és energiahatékonysághoz. E célkitűzés irányt mutathat a megteremtésre váró fenntartható hulladékgazdálkodás felé.”

Összegzés

A környezetvédelem, illetve később annak kibővítéseként, a fenntartható fejlődés, valamint mindezek változatai – hiszen a zöldgazdaság, körforgásos gazdaság és egyre inkább a klímaváltozással kapcsolatos politikák valójában alapvetően azonos körben

33 Részletesebben lásd Bándi Gyula: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye, a Szociális Karta és a környezeti jogok. *Acta Humana*, 9. (2021), 2. 179–206.; illetve Kecskés Gábor: A környezeti jogok értelmezése az Emberi Jogok Európai Egyezményébe foglalt jogok körében. *Acta Humana*, 9. (2021), 2. 207–220.

34 A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás működési problémáiról, AJB-4685-1/2018.

mozognak, csak más hangsúlyokkal – egyre világosabban megkövetelik a hosszú távú gondolkodást, a választási ciklusokon, sőt egyre inkább a földrajzi határokon is átívelő összehangolt és integrált tervezést. Enélkül aligha beszélhetünk sem a generációk közötti sem az adott generáción belüli méltányosság gyakorlatba való átültetéséről. A körültekintő és megalapozott tervezés követelménye látványosan terjedt el a különböző szabályozási területeken, számban és az átfogott, érintett területekben egyaránt növekedve. Az európai jog ennek kiváló példája és egyben meghatározó forrása. A tervezés, a tervek immár messze nem valamiféle generális kívánságlisták, hanem kötelező, számonkérhető jogi elvárások, hiányuk jogsértést valósít meg, tartalmuk pedig a további kormányzati, közigazgatási, környezethasználói lépések révén megvalósításra vár. Mindennek pedig egyenes következménye – amint erre az Európai Unió Bíróságának, illetve hazánkban az Alkotmánybíróságnak gyakorlata egyre markánsabban rávilágít –, hogy a környezetjog elvei körében betöltött kiemelt szerepük mellett létük, funkciójuk, fontosságuk immár alkotmányos igény, a környezethez, fenntarthatósághoz kapcsolható alapjogok megvalósulásának gyakorlati feltételévé vált, tehát alkotmányos jelentőségre tett szert.

Irodalomjegyzék

- Bándi Gyula: Az állam elkötelezettsége a jövő nemzedékek iránt. In Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 1181–1201.
- Bándi Gyula: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye, a Szociális Karta és a környezeti jogok. *Acta Humana*, 9. (2021), 2. 179–206. Online: <https://doi.org/10.32566/ah.2021.2.8>
- Kecskés Gábor: A környezeti jogok értelmezése az Emberi Jogok Európai Egyezményébe foglalt jogok körében. *Acta Humana*, 9. (2021), 2. 207–220. Online: <https://doi.org/10.32566/ah.2021.2.9>
- Somsen, Han: Discretion in European Community Environmental Law: An Analysis of ECJ Case Law. *Common Market Law Review*, 40. (2003), 6. 1413–1453. Online: <https://doi.org/10.54648/COLA2003059>
- Sands, Philippe: The “Greening” of International Law: Emerging Principles and Rules. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 1. (1994), 2. 293–323. Online: www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol1/iss2/2

Alkotmánybírósági határozatok

- 28/1994. (V. 20.) AB határozat
28/2017. (X. 25.) AB határozat
3223/2017. (IX. 25.) AB határozat
13/2018. (IX. 4.) AB határozat
14/2020. (VII. 6.) AB határozat

EUB határozatok

- C-184/97. sz. ügy, Bizottság kontra Németország, 1999. november 11.
- C-130/01. sz. ügy, Bizottság kontra Francia Köztársaság, 2003. június 12.
- C-53/02. és C-217/02. sz. előzetes döntéshozatali eljárás, amit a Conseil d'État (Belgium) kezdeményezett a Commune de Braine-le-Château (C-53/02), illetve Michel Tillieut és mások által (C-217/02) a Vallon Régió ellen indított ügyben
- C-26/04. sz. ügy, a Bizottság kontra Spanyol Királyság 2005. december 15.
- C-237/07. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amelyet a Bundesverwaltungsgericht (Németország) terjesztett elő az előtte Dieter Janecek és a Freistaat Bayern között folyamatban lévő eljárásban, 2008. július 25.
- C-43/18. sz. ügy, előzetes döntéshozatal, amelyet a Conseil d'État (államtanács, Belgium) a terjesztett elő a Compagnie d'entreprises CFE SA és a Région de Bruxelles-Capitale között folyamatban lévő eljárásban, 2019. június 12.
- C-197/18. sz. ügy, előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amelyet a Verwaltungsgericht Wien (bécsi közigazgatási bíróság, Ausztria) terjesztett elő a Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland és tsai által indított, a Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, korábban Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft részvételével folyamatban lévő eljárásban, 2019. október 3.

Európai jogszabályok

- A Tanács 91/676/EEC (1991. december 12.) irányelve a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60. sz. irányelve (2000. október 23.) a közösségi vízügyi politika kereteiről
- Az Európai Parlamenti és a Tanács 2001/42/EK irányelve (2001. június 27.) bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról
- 77/2011. (X. 14.) OGY határozat
- 28/2015. (VI. 17.) OGY határozat
- A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás működési problémáiról, AJB-4685-1/2018. Online: www.ajbh.hu/documents/10180/2896961/a_hulladegkazdalkodasi_kozszolgaltatas_mukodesi_problemairol.pdf
- Global Pact of the Environment. Online: www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/draft-project-of-the-global-pact-for-the-environment.pdf
- Köm.5026/2021/8., Balatonakarattyva Község Önkormányzata jogalkotási mulasztása tárgyában hozott határozata
- Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia. Online: <https://eionet.kormany.hu/akadalymentes/download/1/26/71000/NFFT-HUN-web.pdf>
- Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2030, Brussels, 14.10.2020 COM(2020) 652 final 2020/0300 (COD)